

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La adecuada evaluación de las repercusiones de proyectos y planes en los espacios de la red Natura 2000 no se puede sustituir por informes previos. 3. Inviolabilidad domiciliaria y educación: dos derechos en conflicto. 4. Obras municipales y zonas inundables. 5. Daños por fauna cinegética. 6. Más sobre lobos: confirmación de la jurisprudencia sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por lobos en explotaciones ganaderas.

### 1. INTRODUCCIÓN

La variada jurisprudencia de la Sala de lo contencioso agrupa la práctica totalidad de las resoluciones judiciales en el orden ambiental del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Cabe destacar la sentencia de 12 de julio, que se comenta a continuación, porque anula una actuación administrativa dirigida a evitar futuras evaluaciones de proyectos y actividades capaces de incidir en espacios de la red Natura 2000. Se trata de una actuación de la Administración autonómica que, sobre la base de una interpretación excesivamente “generosa” pro administratione de algunos conceptos de la normativa autonómica de protección de hábitats, busca eludir futuras evaluaciones creando “categorías” de actividades que se entenderían ya dispensadas de su evaluación por los informes publicados. Tiene, además, un especial interés esta sentencia porque trae a colación de forma correcta la contundente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que impide, precisamente, este tipo de dispensas, porque la protección del ambiente exige la adecuada evaluación.

### 2. LA ADECUADA EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES DE PROYECTOS Y PLANES EN LOS ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000 NO SE PUEDE SUSTITUIR POR INFORMES PREVIOS

Como se acaba de señalar, la STSJ de 12 de julio de 2021 (Rec. 208/2020) tiene un extraordinario interés, tanto por su análisis de los motivos alegados para inadmitir la demanda como por el fondo del asunto, y conjuga el principio procesal “pro actione” con los principios ambientales de prevención y cautela.

Una asociación ecologista impugna la Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que se publican para general conocimiento los informes de evaluación de afecciones a la Red Natura 2000 de las tipologías que figuran en los Anexos que se adjuntan a aquella; y que considera evaluadas e informadas, a los efectos de sus repercusiones sobre la Red Natura 2000, todas aquellas actuaciones, planes, programas o proyectos que cumplan los requerimientos que se detallan en las tipologías de afecciones realizadas.

Los demandantes alegan que esta resolución, al considerar evaluadas las actuaciones que cumplan los requisitos establecidos, está incumpliendo los arts. 46 y 47 de la Ley 42/2007, de Biodiversidad y Patrimonio Natural, que requieren que todos los planes o proyectos que, directa o indirectamente, puedan afectar a los objetivos de conservación de Red Natura 2000, deben someterse a un informe de afección, sin que sea posible establecer a priori y con carácter general la exclusión de la fase de “cribado” que supone el informe de afección.

De otro modo dicho, entiende la asociación recurrente que es contrario a la ley la creación de informes-tipo con efectos para todas las actividades o proyectos que puedan darse en el futuro, a los que exime de la obligatoria y “adecuada” evaluación de sus efectos sobre la Red Natura.

La Administración demandada opone argumentos de forma y fondo a la pretensión; por una parte, solicita la inadmisión del recurso por varios motivos: entre otros, por extemporaneidad (en la medida en que la impugnación se llevó a cabo superado ya el plazo de dos meses desde la publicación), también por no haber agotado la vía administrativa, dado que el acuerdo lo adoptó un órgano inferior, y porque la resolución es un acto que es medio para la publicación de la decisión de fondo, que además es también de trámite.

Prima facie, son evidentes los motivos que la Administración alega para inadmitir la demanda. Sin embargo, el Tribunal puso cuidado en analizar uno por uno,

desde una perspectiva pro actione, para concluir en la necesidad de entrar en el fondo del asunto: por una parte, afirma que tal extemporaneidad, por haber transcurrido ya dos meses desde la publicación, no es acogible, porque la resolución en cuestión no contenía pie de recurso: si la Administración estaba obligada a señalar qué recursos y en qué plazo cabía interponerlos frente a dicha resolución y no lo hizo, no se puede perjudicar al administrado (en este caso a la asociación recurrente) por un incumplimiento administrativo, que hace la notificación –publicación en nuestro caso- defectuosa. Y como no hay ninguna prueba de que la asociación conociese el contenido de la resolución antes de adoptar la decisión de recurrirlo, y entre esta decisión y el recurso no transcurrió ni un mes, debe rechazarse la causa de inadmisión.

Por otra parte, la falta de agotamiento de la vía administrativa no se puede alegar cuando, como con los plazos, la Administración no ha fijado los recursos que caben ni los órganos competentes para resolverlos. La sala trae a colación la doctrina del Tribunal Constitucional en virtud de la cual "no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales (SSTC 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4, y 193/1992, de 16 de noviembre, FJ 4) y perjudicando paralelamente al particular afectado por el acto administrativo, que no quedó ilustrado de la vía a seguir frente a una resolución que estimaba gravosa como consecuencia de la falta de diligencia o del error de la administración al realizar una notificación insuficiente sin cumplir los estrictos requisitos" (STC 158/2000, de 12 de junio, entre otras muchas).

Finalmente, en cuanto a la calificación de la resolución impugnada como acto de trámite, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia señala que, sin perjuicio de la primera parte de la resolución (la que publica los informes), la segunda parte "considera evaluadas" las futuras actuaciones incluíbles en los Anexos. Y esa consideración, esa "sustitución" de futuras potenciales evaluaciones por los informes publicados, constituye un acto administrativo con efectos ad extra y definitivo, no de trámite. Como dice el propio Tribunal, "es en definitiva esta decisión de "sustitución" de los informes exigidos en los arts. 5 y 13 del Decreto 6/2011 en los procedimientos, con carácter general para determinadas

actuaciones, planes, programas o proyecto, lo que el recurrente impugna por considerarlo contrario a derecho y esta decisión, en cuanto tal, es evidente que no es un acto de trámite”.

La argumentación de la sentencia para estimar la pretensión –que anula, por tanto, la resolución impugnada- se basa en la redacción del art. 45 de la Ley básica de Biodiversidad, que por la práctica identidad redaccional con el art. 6.2 de la Directiva Hábitats permite con facilidad aportar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Según destaca el tribunal europeo en su sentencia del TJCE de 26-5-2011, nº C-538/2009 (n. 43), “el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no puede autorizar a un Estado miembro a dictar normas nacionales que eximan, en términos generales, de la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el lugar a determinados proyectos de ordenación, bien en razón de la escasa cuantía de los gastos proyectados, bien de los ámbitos de actividad específicos de que se trate (véase la sentencia de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia, C-256/98, Rec. p. I-2487, apartado 39)”. Y el n. 45 concluye: “Por consiguiente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, en principio, un Estado miembro, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, no puede eximir, de manera sistemática y general, determinadas categorías de planes o proyectos de la obligación de evaluación de sus repercusiones sobre los lugares incluidos en la Red Natura 2000, en función del sector de actividad o mediante el establecimiento de un régimen de declaración (...)”.

Hay que recordar que la Sala no entiende que sea ilegal el Decreto 6/2011, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, porque de sus disposiciones no se deduce ni mucho menos esa sustitución de la evaluación de futuros proyectos por un informe actual; tampoco es deducible dicha sustitución de la Ley de Patrimonio Natural de Castilla y León, porque aunque en el art. 63 c ) prevé la posible emisión de informes de evaluación por tipologías de actividades, ello no excluye -que es lo que realiza la resolución impugnada- los que deban emitirse por cada actuación concreta a desarrollar. Como consecuencia de todo lo anterior, el Tribunal concluye declarando la nulidad de

la resolución impugnada en cuanto exime de la emisión de los informes previstos en el art. 5 -Informe de Evaluación de Repercusiones en la Red Natura -INRA- y en el art. 13 -Informe sobre la posible repercusión del proyecto en la Red Natura 2000- ambos del Decreto 6/2011 de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000.

En definitiva, aunque la Administración hubiera podido alegar el principio de economía procedimental para evitar la tramitación –ciertamente onerosa- de futuras evaluaciones, la primacía de la protección ambiental no permite dispensar de las necesarias y adecuadas evaluaciones de proyectos o actividades futuras, aunque cupiesen dentro de la categoría general a la que se remiten los informes publicados, y la jurisprudencia europea es especialmente contundente a estos efectos.

### **3. INVOLABILIDAD DOMICILIARIA Y EDUCACIÓN: DOS DERECHOS EN CONFLICTO**

La STSJ de 27 de mayo de 2021, de la Sala de lo contencioso-administrativo (Valladolid) Rec. 377/2020, hace referencia al conflicto entre dos derechos fundamentales: el derecho a la inviolabilidad domiciliaria o a la “privacy” (art. 18 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE).

El asunto es consecuencia de una denuncia de un vecino de Palencia, colindante con las instalaciones deportivas de un colegio público, mediante la cual se solicitaba el cese de las intromisiones acústicas en su vivienda. El vecino en cuestión presentó un informe de una empresa especializada que midió en el dormitorio los ruidos (de los golpes en la canasta y de los botes del balón de baloncesto) y que constató que superaban los niveles permitidos. Con anterioridad, el colindante había denunciado al Ayuntamiento los ruidos, pero el órgano municipal dio la callada por respuesta. También una asociación de vecinos denunció los ruidos sin que el Ayuntamiento adoptase medida alguna para su corrección.

El juez de lo contencioso estimó el recurso y condenó al Ayuntamiento, y en vía de apelación la Sala confirmó la sentencia del órgano unipersonal. Frente a las alegaciones municipales, la Sala entendió que la condena no implica el cierre de las instalaciones (que podría afectar con mayor intensidad al derecho a la

educación) sino solo la suspensión hasta su corrección, y además referido a una parte de ellas (la pista de baloncesto). Por otra parte, confirmó la plena eficacia de la prueba aportada en primera instancia, que fue el citado informe ratificado por el autor.

En definitiva, la Sala confirmó, tanto la ilegalidad de los ruidos generados como la proporcionalidad de la condena judicial en primera instancia, que se limitó a lo estrictamente indispensable para evitar los ruidos mientras el Colegio público adopta las necesarias reformas que eviten las molestias al vecindario.

#### **4. OBRAS MUNICIPALES Y ZONAS INUNDABLES**

La STSJ de 10 de junio de 2021 (Rec. 1081/2019) viene a confirmar la resolución desestimatoria adoptada por la Confederación Hidrográfica del Duero de una solicitud de autorización de obras presentada por el Ayuntamiento de Salamanca.

El Ayuntamiento solicitó de la Confederación en 2018 la autorización para realizar unas obras de un parque de maquinaria de limpieza urbana en la zona de policía del río Tormes. En dicha parcela –calificada como suelo urbanizado– ya se concedió en 2012 una autorización, que fue posteriormente anulada (por sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de 2015 confirmada por el Tribunal Supremo en 2018), aunque las obras no se demolieron. Desde esta perspectiva, la solicitud de autorización es, como dice la sentencia, una auténtica solicitud de legalización, porque las obras “no pueden considerarse "edificaciones ya existentes" [a efectos del art. 14.3 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico] que en esta litis importan y ello porque una vez anulada la autorización con la que contaban son igual de contrarias a derecho que las que nunca fueron autorizadas”.

El Tribunal centra la desestimación en las mismas razones que justificaron la anulación de la autorización de 2012: inundabilidad e inidoneidad del lugar elegido.

En efecto, el terreno en el que se pretenden legalizar las obras está calificada como zona inundable, afectada por las avenidas de 100 y 500 años de período de retorno, como afirma el informe obrante en autos, aunque –como señala la

sentencia, con gracia- el Ayuntamiento afirma que se trata de una zona “no demasiado inundable” (FD 4º). El art. 14 RDPH contiene limitaciones a las construcciones en zonas inundables y, en concreto, establece en su párrafo 1º b) “b) Se evitará el establecimiento de servicios o equipamientos sensibles o infraestructuras públicas esenciales”. Y ejemplifica a continuación las siguientes: “hospitales, centros escolares o sanitarios, residencias de personas mayores o de personas con discapacidad, centros deportivos o grandes superficies comerciales donde puedan darse grandes aglomeraciones de población, acampadas, zonas destinadas al alojamiento en los campings y edificios de usos vinculados, parques de bomberos, centros penitenciarios, depuradoras, instalaciones de los servicios de Protección Civil, o similares”. Pues bien, la Sala entiende –frente a la opinión del Ayuntamiento, que defiende que las obras del parque de maquinaria no quedan incluidas en el art. 14.1 b) RDPH- que

“la recogida de residuos urbanos y la realización del servicio municipal de limpieza en una ciudad como Salamanca (...) constituyen servicios sensibles o esenciales que tienen cabida en el citado artículo 14.bis y que son "similares" a los mencionados en dicho precepto, por ejemplo, a las instalaciones de los servicios de Protección Civil, con los que comparten una parecida finalidad protectora. Cabe señalar en este sentido que la recogida de residuos y la limpieza viaria son servicios que deben prestar "todos los Municipios" [y] se considera de interés general y esencial para esta Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la legislación básica del Estado”.

Por otra parte, respecto a la idoneidad o no del lugar elegido, señala el juzgador que “hay que partir de que la resolución impugnada se basa en que la actividad de que se trata "constituye un peligro de contaminación de las aguas, así como una degradación del entorno inmediato al cauce”, afirmación que se sustenta en los informes del Área de Gestión Medioambiental e Hidrología aportados en el pleito. Considera la Sala insuficiente el informe del director del Área de Medio Ambiente de dicho Ayuntamiento: “habría sido preciso un dictamen pericial judicial con mayores garantías de objetividad e imparcialidad”.

En definitiva, se confirma la denegación de la autorización de obras en zona de policía por la inadecuada ubicación del terreno en el que se querían legalizar estas, habida cuenta de la proximidad al cauce y de la confirmada inundabilidad.

## **5. DAÑOS POR FAUNA CINEGÉTICA**

La STSJ de 12 de julio de 2021 (Rec. 691/2019) viene a resolver un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración planteado a instancia de una aseguradora. El origen de la reclamación está en la indemnización que tuvo que pagar esta a un asegurado suyo, conductor de un vehículo que chocó con un jabalí en la carretera Ponferrada-Villablino.

El pleito no plantea ningún problema de interpretación de la norma aplicable; es clara la previsión de la DA 7ª del RDL 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que declara: "En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irrumpen en aquéllas. No obstante, será responsable de los daños a personas o bienes el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario del terreno, cuando el accidente de tráfico sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél. También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos".

En definitiva, de los daños provocados por atropello de especies cinegéticas (el jabalí, evidentemente, lo es) responde, como principio general, el conductor; sin embargo, será responsable la Administración responsable de la vía pública cuando el accidente sea consecuencia de la falta de reparación de la valla o de la falta de señalización adecuada.

En este caso se trataba de dilucidar si debía asumir la responsabilidad la Comunidad Autónoma, como responsable de la vía autonómica donde se



produjo el percance. La aseguradora atribuyó el accidente a la falta de reparación de la valla, porque la señalización era correcta y suficiente. El perito (tres años después del accidente, que se produjo en 2016) informó de que la valla había sido reparada antes de la visita de inspección, pero la Administración autonómica no fue capaz de determinar la fecha, lo cual llevó a la Sala a entender que, en el caso, la valla no se encontraba en correcto estado de conservación y, por tanto, la demanda debería ser atendida. Con carácter previo, la Sala fue comprobando el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos exigidos por los artículos 32 y ss. de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público para reconocer la citada responsabilidad patrimonial administrativa.

No deja de sorprender que la reclamación administrativa de indemnización no fuera respondida (hubo silencio desestimatorio). Por lo demás, esta sentencia responde a la regla general de que la Administración debe asegurarse de que, en los tramos especialmente peligrosos por razón de la presencia de fauna cinegética, debe asegurar que esta no invada las vías de su competencia.

## **6. MÁS SOBRE LOBOS: CONFIRMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS PRODUCIDOS POR LOBOS EN EXPLOTACIONES GANADERAS**

La sentencia de 15 de julio de 2021 (Rec. 251/2020) viene a confirmar la jurisprudencia ya asentada en las últimas resoluciones de la Sala respecto al alcance de la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por daños producidos por lobos en explotaciones ganaderas al sur del Duero.

Frente al silencio administrativo en vía de reclamación patrimonial, la Sala confirma que se cumplen, en el caso, todos los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; no basta ampararse en las ayudas compensatorias reguladas por la Junta cuando los daños superan con creces los regulados por estas. De esta forma, el Tribunal confirma la interpretación jurisprudencial ya apuntada en comentarios anteriores (vid., jurisprudencia 2020) del artículo 54.6 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB) y cuya actual redacción es “Sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados

por las especies de fauna silvestre, excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica”. Según la interpretación confirmada por el Tribunal (que ya había sido acogida por, entre otras, la STSJ de 10 de julio de 2020, en la línea de la STS de 2 de diciembre de 2019, rec. casación 141/2019, reiterada en la sentencia de 11 de febrero de 2020, rec. casación 147/2019), la excepción a la regla general establecida en el artículo 54.6 LPNB no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar, y que el especial régimen de protección del lobo es una de las excepciones a que alude el art. 54.6 de la Ley 42/2007 en su actual redacción.

Aunque no resulta especialmente innovadora la doctrina de la sentencia, merece la pena destacarla, especialmente en los momentos actuales en que el especial régimen de protección del lobo ibérico antaño limitado a los territorios al sur del Duero se ha visto ampliado (no sin polémica) a los territorios al norte de este río, donde se encuentran la inmensa mayoría de manadas y ejemplares de *canis lupus signatus*.