

JURISPRUDENCIA EN CASTILLA LA MANCHA

NURIA MARIA GARRIDO CUENCA

Catedrática Derecho Administrativo

UCLM

SUMARIO: 1. Jurisprudencia relacionada con la Red Natura 2000 1.1. Relaciones entre el planeamiento urbanístico y modificaciones pendientes de aprobación en la Red Natura 2000 1.2. Requisitos formales de la aprobación de los planes de gestión de espacios de la Red Natura 2000 2. Concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico natural: falta de competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha en la regulación del espacio y tránsito aéreo 3. Jurisprudencia en relación con explotaciones ganaderas: 3.1. Distancias mínimas a núcleos urbanos y asentamientos ilegales 3.2. Carácter mínimo de las distancias fijadas en la normativa básica estatal.

1. JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON LA RED NATURA 2000

1.1. Relaciones entre el planeamiento urbanístico y modificaciones pendientes de aprobación en la RED NATURA 2000

La Sentencia del TSJ Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección^{1ª}), núm. 294/2021 de 29 noviembre (JUR 2022\11350) desestima la impugnación del Plan de Ordenación Municipal de Oropesa y Corchuela (Toledo) por parte del propietario de tres parcelas que quedaban desclasificadas como suelo urbanizable de uso industrial. La discrepancia obedece a que el POM incluye la propiedad del recurrente dentro de los límites de LIC y ZEPA llanuras de Oropesa, sin tomar en consideración las condiciones físicas del terreno, que no reúne aptitud para acoger un hábitat protegido ni ninguna de las especies catalogadas en la Directiva de protección de las aves.

Se da el caso de que las parcelas del recurrente quedaron incluidas, en virtud de los límites originales recogidos en la decisión de la Comisión Europea 2006/613/CE de 19 de julio de 2006, dentro del espacio de la Red Natura 2000 Llanuras de Oropesa, Lagartera y Calera y Chozas. Atendiendo a esta delimitación, el POM reclasificó estos terrenos, a pesar de que la Comunidad Autónoma ha propuesto un ajuste de estos límites para subsanar errores de

escala y conseguir una delimitación más coherente con la realidad, tratándose de cambios no significativos en el área protegida que no alteran su integridad.

Sin embargo, el Tribunal considera que "... esta propuesta de modificación que solamente será válido en el momento en el que la Comisión europea lo apruebe después de comprobar que concurren los requisitos y justificaciones que arriba hemos detallado. Hasta tanto no conste esa decisión de actualización los límites del espacio de la Red Natura 2000 llanuras de Oropesa, Lagartera y Calera y Chozas son los recogidos en la decisión de la Comisión europea de 16 de julio de 2006."

En consecuencia, el POM no podía tomar clasificar de otro modo esos terrenos controvertidos, pues la competencia para modificar los límites o excluir determinado terreno o parcela de un territorio o espacio de los de Red Natura 2000 no corresponde al Ayuntamiento al acordar la aprobación provisional del POM ni a la Comisión Provincial de Urbanismo que lo aprueba definitivamente.

1.2. Requisitos de los planes de gestión de espacios de la RED NATURA 2000

La aprobación de los planes de gestión de espacios de la Red Natura 2000 mediante las Ordenes 63/2017, de 3 de abril, relativa a las ZEPAs de aves esteparias, y 155/2017, de 5 septiembre, relativa a diversas ZECs, entre ellas la del Alto Tajo o las Lagunas de Ruidera, fue impugnada por diversos ayuntamientos, asociaciones y empresas afectadas.

En un primer pronunciamiento, la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de CLM anuló la Orden 63/2017, por falta de publicación en el DOCM, entendiéndose que por tratarse de una disposición de naturaleza reglamentaria no era suficiente con dar noticia de dicho acuerdo y remitir el contenido a una página web de la consejería.

Como consecuencia, la JCCM procedió a dictar nuevas órdenes y publicar íntegramente el contenido de todos los planes de gestión en el DOCM (Ordenes 77/2019, 89/2019, 92/2019, 93/2019 de 5 junio), que también fueron impugnadas, dando lugar así a las Sentencias del TSJ CLM núm. 98, 99, 100 y 111, de 19 de abril de 2021 y núm. 135/2021, de 7 junio (RJCA 2021\1613). Todas estas sentencias sientan doctrina común sobre las cuestiones

controvertidas que resumimos a continuación, tomando como referencia la citada en último lugar, referida al plan de gestión de la ZEC Lagunas de Ruidera:

1º) La orden impugnada sí debe ser anulada al no publicar su contenido completo en el boletín oficial correspondiente, por infracción del principio de publicidad de las normas, pues el DOCM da noticia exclusivamente de la Orden en la que se aprueba, pero no publica contenido alguno del Plan ni siquiera la zonificación del territorio y de la regulación de los usos y actividades para cada una de las zonas.

2º) La competencia para la aprobación de los planes de gestión corresponde a la Consejería con competencias en materia ambiental, sin que exista en la normativa estatal o europea, como tampoco en la jurisprudencia ningún argumento que permita avalar la necesidad de aprobación del plan de gestión impugnado por medio de un Decreto y no una Orden de la Consejería competente. Señalan las sentencias que estas órdenes tienen su habilitación legal en la Directiva 79/409/CEE, de 2 abril 1979, “de protección de las aves” y en la Ley autonómica 9/1999, de 26 de mayo, “de Conservación de la Naturaleza”.

3º) La memoria económica no ha constituido en un mero formalismo con la finalidad de aparentar el cumplimiento de un requerimiento, pues queda justificado el contenido económico donde se plasma una forma de financiación que no podía ser directa sino a través de diversos instrumentos que han ido cristalizando a través de distintas actuaciones. Además, considera que “no es necesario que sea una determinación exhaustiva y absoluta sobre tales medios financieros, sino que basta con que se permita conocer que los fines de las declaraciones del Plan pueden ser cumplidos con los medios económicos descritos”.

4º) Los planes de gestión son instrumentos de planificación diseñados específicamente para las ZEC designadas en aplicación de la Directiva 92/43, al margen de la regulación prevista para los PORN, de los PRUG y otros instrumentos de planeamiento de espacios naturales protegidos que regulan en la citada ley autonómica. En ese sentido, existen diferencias en cuanto a su contenido, pues a los planes de gestión no se les exige la delimitación territorial

ni la definición e indicación de los recursos y ecosistemas. También el régimen de aprobación es distinto, pues la del PORN corresponde al Consejo de gobierno y la del plan de gestión a la Consejería competente.

5º) Por lo que respecta al alcance de las medidas que puede incorporar un plan de gestión, estas serán las de conservación en cada caso necesarias, en función de las exigencias ecológicas de los recursos naturales que hayan motivado su designación o declaración. Entiende el Tribunal que los usos y limitaciones que definen las medidas previstas en el plan de gestión no se extienden a usos ya existentes. Y además existe previsión de que en el supuesto de que se limiten o prohíban usos o actividades conformes con el ordenamiento jurídico procederá su adecuada indemnización, por lo que concluye que las medidas que incorpora el Plan de gestión no carecen de justificación ni de cobertura legal ni contravienen el principio de jerarquía del planeamiento en materia de recursos naturales.

2. CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE EL MISMO ESPACIO FÍSICO NATURAL: FALTA DE COMPETENCIA DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA EN LA REGULACIÓN DEL ESPACIO Y TRÁNSITO AÉREO.

La Sentencia núm. 42/2022 de 28 febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Sec.1ª). JUR 2022\124538 resuelve la impugnación por parte de la Administración del Estado de los preceptos de diversas normas autonómicas referidas a Planes de Gestión de zonas naturales (ZEC y ZEPAS), en cuanto contienen previsiones relativas a la regulación del espacio y tránsito aéreo por ellas. Esta es una cuestión que ya se había planteado en relación a otras Comunidades Autónomas en los mismos términos y que ahora se resuelve en idéntico sentido por nuestro TSJ para anularlas, por invasión de la competencia exclusiva estatal sobre esta materia del art.149.1.20 CE.

Las órdenes impugnadas contenían, en términos similares, la exclusión en todos los espacios Natura 2000 *“la práctica de deportes aéreos con aeronaves a motor, incluyendo paramotores”*. Y para el resto de deportes aéreos (ala-delta, parapente, paracaidismo, globo, vuelo sin motor, etc.) se permiten sólo en

algunas Zonas. Para algunas actividades, como el paracaidismo, se sujetan a autorización expresa para el uso de las aeronaves a motor que transporten a los paracaidistas.

Frente a esta regulación, la Administración estatal entiende, en resumidos términos que: *“El establecimiento por la Comunidad Autónoma de restricciones de uso de espacio aéreo contraviene la normativa estatal en la materia y vulnera el orden de distribución de competencias, invadiendo las exclusivas del Estado en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo”, que viene desarrollada en el artículo 3 de la Ley 48/1960 de Navegación Aérea) y en la Ley 42/2007) modificada por la Ley 33/2015) , Disposición Adicional 11ª relativa al uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.*

Por el contrario, la Administración autonómica entiende que, ante la ausencia de regulación estatal específica de la cuestión cuando se trata de espacios naturales resulta obligado según el derecho europeo protegerlos, también desde esta perspectiva, sin perjuicio de las competencias que deben ejercer las autoridades estatales y que se respetan en las normas impugnadas. También alega la licitud de la norma en ejercicio de competencias autonómicas pues *“en aquellos supuestos en que las actividades de uso del espacio aéreo se refieren únicamente a usos recreativos, la medida se desenvuelve en el título competencial que la Junta de Comunidades ostenta en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (artículo 31. Uno. 18ª de su Estatuto de Autonomía), y de Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (igual precepto y apartado, 19ª), sin afectar por ello en lo más mínimo a la competencia estatal en materia de navegación aérea. Distinto sería si al regular dichos usos recreativos estableciese disposiciones contrarias a las determinaciones estatales, lo que no es el caso. Por el contrario, que la Comunidad Autónoma los restrinja sobre la base de su también competencia medioambiental -incluidas las medidas adicionales de protección ex artículo 149.1.23ª de la Constitución (RCL 1978, 2836) y correlativo artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía- en nada invade la competencia estatal sobre navegación aérea, salvo que se nos diga que en virtud de la misma el Estado podría imponer en todo caso dichos usos recreativos, algo que además de contrario al más*

elemental sentido común, supondría una clara invasión de esta concreta competencia autonómica”.

El Tribunal hace suya la doctrina contenida en las Sentencia núm. 1106/2018 de 21 noviembre (RJCA 2018, 1899) TSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª RJCA\2018\1899; Sentencia núm. 768/2019 de 20 mayo (RJCA 2019, 576) TSJ de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) RJCA\2019\576 y, en particular la Sentencia de TSJ Madrid (Contencioso), sec. 8ª, S 07-10-2021, nº 1135/2021 (JUR 2021, 399894), rec. 431/2020 que, a su vez, se remite a la sentencia TSJ de Castilla y León dictada en el recurso 821/2019, con fecha 25 de junio de 2020 (JUR 2020, 261281) para anular los preceptos impugnados por falta de competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha en la regulación del espacio y tránsito aéreo. Tal como resulta *“del artículo 149.1.20 de la Constitución española, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. En el ejercicio de esta competencia, la disposición adicional undécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, relativa al Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, establece en su apartado 1 que las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea”* .

Se aplica así a rajatabla la doctrina constitucional respecto a la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en el territorio derivadas de títulos jurídicos distintos, donde hay que determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra: *“Para ello, habrá que tomar en consideración, como señala el fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 de febrero (RTC 1998, 40), cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les corresponden. En este sentido, hemos declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir*

de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas".

En atención a esta doctrina, el TSJCM entiende que tampoco puede ampararse en títulos competenciales autonómicos como la promoción y ordenación del territorio y la promoción del deporte y ordenación del ocio, pues, “se trata de una competencia exclusiva que no puede verse limitada por competencias de la Comunidad Autónoma sobre las que tiene prevalencia, prevalencia derivada del interés general, prioritario sobre los intereses que puedan tener o defender otras entidades territoriales”.

3. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA DE EXPLOTACIONES GANADERAS

3.1. Distancias mínimas a núcleos urbanos y asentamientos ilegales

La STSJ CLM Sala C-A Sec. 1ª 28/2021, de 8 de febrero, versa sobre el procedimiento de autorización ambiental integrada de una explotación porcina de 3000 plazas de cebo, en el término municipal de Albacete.

La singularidad del caso es que, posteriormente a la licencia de actividad otorgada por el Ayuntamiento conforme al planeamiento urbanístico, aparece un asentamiento ilegal que reduciría la distancia mínima de la explotación respecto a núcleos de población. En concreto, el PGOU de Albacete establece una distancia mínima de 1.000 m a límite de suelo urbano en urbanizaciones y pedanías, y 2.000 m al límite de suelo urbano en Albacete, para establos, residencias y criaderos de animales. Mientras que la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente de Albacete, establece que las actividades o industrias que originen deyecciones de animales o produzcan residuos malolientes deberán emplazarse como regla general, a una distancia de 2.000 m, a contar del núcleo

más próximo de población agrupada. De ahí que se discuta si dicho asentamiento ilegal puede considerarse un núcleo de población.

La Sentencia se centra en diferenciar los distintos trámites del procedimiento de autorización ambiental integrada. El primero es la presentación de la solicitud por el interesado, a la que debe acompañar, entre otros, el Informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico (art.15 Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, "Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación". Si este es desfavorable -como en el caso ha sucedido y se discute por el actor-, se archiva el expediente. De haber sido admitida la solicitud, se continuaría con los siguientes trámites, entre ellos el informe del ayuntamiento " sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia" (Art. 18).

Esta regulación de los distintos y sucesivos trámites del procedimiento, servirá a la estimación parcial de la petición de la actora pues "revela o pone de manifiesto que la solicitud no era contraria al planeamiento, con independencia de que sí pueda ser contraria a otra normativa local, autonómica y estatal en materia de protección del medio ambiente o de salud pública. Y ello "*...por cuanto una situación irregular como es la construcción de diversas viviendas fuera de la previsión del ordenamiento urbanístico determine que unas naves con licencia municipal existente con anterioridad al citado asentamiento de población no puedan actualmente tramitar la correspondiente autorización ambiental integrada para desarrollar su actividad, por falta de inspección y control de la normativa urbanística por parte de las administraciones públicas competentes en la materia*".

Ello no quiere decir, como se ocupa de razonar la sentencia, que el ayuntamiento no aplique la norma prevista en la ordenanza de protección de medio ambiente, que toma como referencia el criterio o concepto de núcleo de población agrupada, pero deberá hacerlo en el informe que se corresponde no con la compatibilidad con el planeamiento urbanístico sino en el relativo a la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia ". Por ello, se estima parcialmente el recurso, declarando que no

concorre incompatibilidad con el planeamiento, con la consecuencia de que la Consejería debe continuar la tramitación del expediente de autorización ambiental integrada, cumpliendo el resto de trámites previstos en los artículos 14 y siguientes (incluido nuevo informe del ayuntamiento sobre otros aspectos en materias de su competencia) para finalmente resolver lo que entienda que, conforme a derecho, procede mediante la correspondiente resolución que, en su caso, podrá ser objeto de control jurisdiccional.

Apoyándose en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 158, de 19-10-2011, la sentencia que comentamos recalca la necesidad de diferenciar entre normativa del planeamiento urbanístico y aquella otra que tiene como finalidad específica la protección de la salud y el medio ambiente, como sucede con la prevista en la Ordenanza Municipal a la que se remite el informe emitido como base y fundamento. Pues aunque también las normas de planeamiento pueden establecer esas distancias, que impliquen una limitación de usos, en la medida en que no existe coincidencia en los criterios utilizados para fijar esas distancias entre el Plan General y la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente, el informe del ayuntamiento debió limitarse en ese trámite -por razón de la materia que delimita artículo 12 en relación con el artículo 15- a aplicar las normas previstas en el Plan General y no la regla establecida en la Ordenanza Municipal de Protección de Medio Ambiente.

3.2. Carácter mínimo de las distancias fijadas en la normativa básica estatal

Por su parte, la STSJ CLM núm.29/2021, de 8 de febrero (RJCA 2021\342) versa sobre la relación bases estatales y desarrollo autonómico a la hora de definir las distancias mínimas entre granjas y núcleos de población.

Por parte de la Asociación Regional de Ganaderos de Porcino se impugnaba el art.8 del Decreto 69/2018, de 2 octubre, “de ordenación y registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos en Castilla-La Mancha”, que establece para las explotaciones porcinas una distancia a núcleo urbano de 2000 metros en vez de 1000 metros que recoge el Real Decreto 324/2000, de 3 marzo, “que establece normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas”. El Tribunal entenderá que una norma autonómica que establezca parámetros más

protectores en materia de sanidad no invade competencias estatales ni atenta contra el carácter básico de la normativa estatal. Y que motivado suficientemente no supone una distancia excesiva o irracional.

Señala la sentencia que la norma estatal que fija las distancias mínimas tiene como título competencial de cobertura más específico el correspondiente a la materia de sanidad y, por ello, desde esa perspectiva debe ser analizada la previsión de que las distancias señaladas " *tienen el carácter de "mínimas", de manera que las Comunidades Autónomas pueden ejercer su competencia normativa estableciendo parámetros más protectores. procede señalar que esta modalidad técnica de establecimiento de normas básicas mediante mínimos que pueden ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas, la hemos reputado legítima por suponer una forma de ordenación que ha de ser respetada en todo caso por aquéllas.*"

Se concluye que una norma autonómica que establezca parámetros más protectores -en materia de sanidad- no invade competencias estatales ni atenta contra el carácter básico de la normativa estatal, en este caso el art.5 del Real Decreto 324/2000. Esto es precisamente lo que hace el artículo 8 del Decreto autonómico al fijar una distancia superior y establecer con ello un parámetro más protector o un mayor rigor de protección en materia de sanidad teniendo en cuenta, también con el apoyo de la STC citada, que se trata de actuaciones preventivas y de lucha y erradicación de enfermedades de animales que pueden ser transmisibles al hombre y por ello esas distancias mínimas pueden afectar o tener incidencia respecto a los núcleos de población.

Lo que no resultaría admisible, al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional, es que la normativa autonómica estableciera un régimen de menor protección en materia de sanidad, permitiendo que cada Comunidad Autónoma pudiera establecer una distancia mínima inferior a la establecida en la norma estatal respecto a los núcleos de población.

Aunque con menor incidencia, también entiende el Tribunal que la norma afecta a la materia de medio ambiente, respecto de la cual corresponde también al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre su protección

(artículo 149.1.23ª CE) previendo el artículo 32.7 la posibilidad de que en el marco de esa legislación básica las Comunidades Autónomas puedan hacer un desarrollo legislativo que incluya normas adicionales de protección, como sería el caso.

Para concluir, digamos que aquella disposición ha sido derogada por Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, “que establece normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas y modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo”, cuyo Anexo V regula las distancias mínimas entre explotaciones y entre explotaciones y otros establecimientos o instalaciones.