

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

(SEGUNDO SEMESTRE 2023)

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. La reacción vecinal frente a las instalaciones de ganadería porcina: “no en mi casa”. 2. La protección del suelo agrícola frente a instalaciones molestas: el papel de los planes y las normas urbanísticas. 3. Responsabilidad por daños producidos por lobos en la ganadería: confirmación de una jurisprudencia ya muy asentada. 4. Los problemas de las aguas: una piscina fluvial de carácter estacional pero no autorizada.

### 1. LA REACCIÓN VECINAL FRENTE A LAS INSTALACIONES DE GANADERÍA PORCINA: “NO EN MI CASA”

Las instalaciones porcinas vienen teniendo, desde hace muchos decenios, un fuerte problema de aceptación por los vecinos de los municipios en los que radican o quieren implantarse. Por eso no es extraño que haya varios pronunciamientos judiciales derivados de recursos planteados por los propios Ayuntamientos, porque se trata en estos casos de granjas de un tamaño suficiente como para estar sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, que atribuye a la Administración autonómica la competencia para autorizarlas.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia (sala de Valladolid) de 27 de junio de 2023 (rec. 363/2022) tiene un enorme interés procedimental y sustantivo. La Junta de Castilla y León había dictado, el 24 de julio de 2019, sendas resoluciones por las que se otorgaba la autorización ambiental y se declaraba el impacto ambiental de la explotación porcina de cebo, titularidad de "Sauron Gadinco" S.L. ubicada en el término municipal de Almenara de Tormes (Salamanca). La finura del análisis jurídico de la sala es notable y merece la pena exponer aquí los aspectos más destacables de la sentencia.

El Ayuntamiento impugnante presentó un escrito interponiendo un recurso de alzada el día 22 de agosto de 2019 ante el Consejero de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León contra dicha autorización. Ante el silencio administrativo, el Juez de lo contencioso declaró el recurso inadmisibile: entendió que se había interpuesto, no un recurso de alzada, sino un “requerimiento” interadministrativo de los previstos por la LBRL y por el art. 44 LJCA y que, en la medida en que el recurso contencioso-administrativo se presentó el 20 de abril (y no en el plazo de dos meses a partir de la desestimación presunta, tal y como exige el art. 44 para el requerimiento), estaba fuera de plazo. Es decir, el Juzgado entiende que se debería haber interpuesto antes del 22 de diciembre de 2019 (2+2 meses después del requerimiento).

La Sala ventila rápido este problema y afirma la plena admisibilidad del recurso, en cuanto que califica la alzada como auténtica alzada, por lo cual, en caso de silencio, la vía contencioso-administrativa estará siempre abierta, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El motivo para inaplicar el requerimiento característico del contencioso-interadministrativo en un pleito entre Ayuntamiento y Administración autonómica es que el Ayuntamiento actúa aquí como un sujeto privado: no está ejerciendo sus potestades ni está en condición de igualdad con la Junta. Por eso, se entiende inaplicable el requerimiento que exige una situación de similar posición.

El fondo ya es otro cantar. Se alega por el demandante (Ayuntamiento) que el Estudio de Impacto presentado por el promotor infringe la normativa aplicable porque no plantea alternativas a la ubicación de la granja ni justifica el porqué de su elección. Los demandados -Administración y empresa- entienden que se trata de una explotación ganadera de titularidad privada, por lo que no parece factible plantear una alternativa que no puede darse en ningún caso, que no es una opción, porque la ubicación de los terrenos no va a cambiar.

Se trata de una alegación plausible y de una respuesta perfectamente lógica: las alternativas, de existir, no serían reales, porque los terrenos de titularidad de los promotores son los que son.

Sin embargo, a través de un análisis de la propia legislación y de la jurisprudencia recaída sobre el problema de la presentación y análisis de alternativas en el Estudio Ambiental (no en la Declaración: esta se realiza sin plantear otras opciones diferentes de la elegida). En concreto, la sentencia trae a colación el art. 35 de la Ley 21/2013 de Evaluación de Impacto Ambiental, que incluye, como contenido obligatorio del Estudio, la

descripción de las diversas alternativas razonables estudiadas que tengan relación con el proyecto y sus características específicas, incluida la alternativa cero, o de no realización del proyecto, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos del proyecto sobre el medio ambiente.

De Y en cuanto a la jurisprudencia, cita en concreto la STS de 30 de noviembre de 2012, que afirma taxativamente que *“la elección del emplazamiento siempre ha de ser posterior a dicho contraste de alternativas, pues sólo tras el examen de las mismas se puede tener constancia de aquellas que son menos nocivas desde el punto de vista medioambiental.”* (F.J.6).

Y por razón del origen europeo de la regulación de impacto ambiental, tiene especial trascendencia la sentencia, traída también a colación por la Sala, del TJUE de 7 de noviembre de 2018, asunto C/461/17 (Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de noviembre de 2018 [petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Irlanda) - Irlanda] - Brian Holohan y otros), que interpreta determinados artículos de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, y que afirma con contundencia que

el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/92 (...) debe interpretarse en el sentido de que el promotor ha de aportar información relativa a las repercusiones medioambientales tanto de la solución adoptada como de cada una de las principales alternativas estudiadas por él, así como las razones de su elección, a la luz, al menos, de sus repercusiones en el medio ambiente, aun en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa.

En definitiva, dado el carácter imprescindible de la presentación de alternativas y de la motivación de la elección realizada, la Sala se ve obligada a estimar la demanda, anulando la autorización en cuestión.

La otra sentencia que se trae a colación, de 21 de julio de 2023 (rec. 74/2023) hace referencia, igualmente, a una explotación porcina, autorizada ya en 2006, pero cuya modificación es impugnada por el Ayuntamiento en cuyo territorio está asentada (Quintanar de la Sierra, Burgos). Se impugna la Resolución de 24 de abril de 2019, de la Delegación Territorial de Burgos, por la que se modifica la Orden de 24 de julio de 2006, que concede autorización ambiental para la explotación porcina ubicada en el término municipal de Quintanar de la Sierra (Burgos), para su adaptación a las conclusiones sobre las Mejores Técnicas Disponibles (MTD). Primero se plantea la alzada y frente a la desestimación presunta, se recurre ante el juez correspondiente. En primera instancia se desestima el recurso y en segunda instancia, la Sala también lo desestima, confirmando la sentencia del Juzgado, aunque modificando el pronunciamiento sobre las costas.

Lo que se cuestiona en la impugnación es, por una parte, el cumplimiento del régimen de distancias (que finalmente queda demostrado que se ajusta a la legalidad, porque la granja se instaló con anterioridad a la normativa que entendía aplicable el propio Ayuntamiento). Además, la modificación de la autorización lo es a efectos de actualizarla de acuerdo con las mejores técnicas disponibles (MTD) en la materia objeto de dicha autorización, lo que es perfectamente viable y no permite cuestionar las distancias de esta.

Por otra parte, se cuestiona la disponibilidad de terrenos para la valorización agrícola de los estiércoles, que también es clara, al poder expandir estos en una superficie potencial de más de 150 hectáreas no forestales.

Finalmente, la Sala se sorprende de que el Ayuntamiento no recurriera jurisdiccionalmente la citada autorización ambiental, y que pese a estar disconforme con ella, dicha Corporación pretenda con ocasión de la impugnación de la autorización de inicio de actividad impugnar y discutir cuestiones que ya quedaron consentidas y firmes al no impugnarse jurisdiccionalmente la Orden de 24 de julio de 2.006 que otorgaba la

autorización ambiental para mencionada explotación porcina. Cada actuación tiene su momento procesal.

## **2. LA PROTECCIÓN DEL SUELO AGRÍCOLA FRENTE A INSTALACIONES DE GENERACIÓN DE COMPOST: EL PAPEL DE LOS PLANES Y LAS NORMAS URBANÍSTICAS**

Estamos ante dos sentencias derivadas de pretensiones similares: la anulación de la autorización ambiental integrada de un centro de tratamiento de lodos de depuradora que pretendía instalarse en Santas Martas (León). En concreto, se impugna en ambos casos la resolución de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de 26 de octubre de 2020, por la que se concedió autorización ambiental integrada para el proyecto de una planta de compostaje en el término municipal de Santas Martas promovido por una sociedad cooperativa. Son recurrentes, en la primera sentencia, el propio Ayuntamiento de Santas Martas, y en la segunda, varios particulares. Curiosamente, no se acumulan ambos procedimientos y se tramitan paralelamente y dan lugar a sentencias dictadas en momentos diferentes. Como la argumentación es, lógicamente, similar, se glosarán conjuntamente a continuación. Se trata de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia (sala Valladolid) de 27 de junio de 2023 (rec.56/2021), dictada en el recurso instado por el Ayuntamiento, y de 28 de julio de 2023 (rec. 336/2021), como consecuencia de la impugnación de varias personas privadas.

El primer motivo alegado y analizado en el procedimiento que da lugar a la sentencia de 27 de junio es que ni la legislación ni el planeamiento urbanístico aplicable permiten la instalación en el emplazamiento elegido de una planta de compostaje. Y la sala muestra cómo el suelo donde se proyecta la instalación litigiosa está clasificado en las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de Santas Martas como *suelo rústico con protección agropecuaria*, clase esta de suelo que viene regulada en el artículo 16.1.d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que se refiere a los terrenos que el planeamiento estima necesario proteger por su interés, calidad u otras características agrícolas o ganaderas, en el artículo 62 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL) -que dispone que *son usos prohibidos los industriales*, comerciales y

de almacenamiento *no vinculados a la producción agropecuaria del término municipal*- y en el artículo 6.4.2.1 de las NUM de Santas Martas, precepto que lleva la rúbrica "Suelo rústico con protección agropecuaria. Zonas de regadío" y que al determinar su ámbito se refiere a las "*Áreas de alta productividad agrícola en los fondos de valle y en las zonas de páramo dotadas (o en proyecto) de sistema de riego y con concentración parcelaria. Tienen un alto valor agrícola y paisajístico*".

Por otra parte, transformar lodos de depuración en compost, que es el objeto de la planta de compostaje autorizada, constituye un uso industrial. No es un uso ordinario propio del suelo rústico y tampoco desde luego un uso ordinario en el suelo rústico ni puede calificarse como un uso industrial de interés público vinculado a la protección agropecuaria, de acuerdo con las previsiones del artículo 62 RUCyL que dispone que *son usos prohibidos*, dentro de los de la letra g) del artículo 57, *los usos industriales no vinculados a la producción agropecuaria del término municipal*. Con esta sencilla argumentación, directamente deducida de la Ley, la sentencia estima la pretensión y anula la autorización concedida. No obstante, no es tan clara esa desvinculación del objeto industrial -generación de compost- con la producción agropecuaria del término municipal, porque el compost puede tener una importante función fertilizante de las tierras, especialmente cuando estas se destinan a cultivos no alimenticios. Pero, al parecer, aunque el informe municipal afirmó este interés general, la Sala no lo ha aceptado (es cierto que la excepción admitida por el RUCyL cuadra mejor con instalaciones de industria agroalimentaria, que se ubican en la proximidad de los cultivos agrícolas cuya producción van a transformar).

La aceptación de este motivo, ciertamente claro, lleva a la Sala a no entrar a analizar los demás en la medida en que con el señalado ya es suficiente para la estimación de la pretensión ejercitada: la anulación de la autorización concedida. La segunda sentencia, de 28 de julio, sigue los pasos de la primera, de la que extrae el núcleo de la argumentación, con cita textual.

### **3. RESPONSABILIDAD POR DAÑOS PRODUCIDOS POR LOBOS EN LA GANADERÍA: CONFIRMACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA YA MUY ASENTADA**

En estos últimos meses han sido varias las resoluciones judiciales dictadas en procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administraciones, instadas por titulares de instalaciones ganaderas que han sufrido ataques de lobos y cuyos efectos no han quedado cubiertos por las medidas compensatorias “oficiales” aprobadas por órdenes sucesivas de la Junta de Castilla y León. Podemos destacar, en estos casos, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia (sala Burgos) de 17 de julio de 2023 (rec. 295/2022) y dos de 11 de septiembre de 2023 (rec. 262/2022 y 292/2022).

Indefectiblemente, los tribunales vienen dando la razón (al menos en gran medida) a los ganaderos que justifican, no solo las muertes de ganado (según edad, condición, etc.), regulados por las citadas órdenes, sino también otros daños que las órdenes no mencionan pero que son exigibles en virtud del principio de indemnidad global que rige la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ordenamiento español. De hecho, los correspondientes pleitos se refieren a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración (cfr. art. 2 e) LJCA).

Esos daños, que los ganaderos tienen que acreditar y que en los casos estudiados alegan, son los siguientes: valor de los animales muertos (cubierto por las ayudas compensatorias aprobadas por la Junta); pérdida de fecundidad experimentada en la ganadería como consecuencia del estrés vinculado a los ataques; costes asociados a cada ataque (otros daños); costes que conlleva la adopción de medidas adoptadas para evitar los ataques del lobo al ganado, etc.

En todos los casos analizados, los Tribunales han venido concediendo la indemnización (descontada ya la ayuda compensatoria recibida), si bien con pequeños matices en cuanto a las cuantías concretas.

En general, llama la atención que muchos de estos ataques –con éxito desde la perspectiva de los predadores- se están produciendo en zonas en las que hasta hace pocos años no había presencia de lobos ibéricos. A diferencia de las zonas de Zamora y León, en las que la densidad de lobos es mayor y su presencia permanente, y la preparación de los ganaderos también lo es (con habitual dedicación exclusiva a su actividad, que les lleva a adoptar también

habitualmente medidas específicas –mastines, etc.-), en las zonas de reciente recolonización por el lobo (Soria, Ávila, Segovia), la ausencia de esas condiciones lleva a que los daños sean mayores.

En resumen, la Sala viene a confirmar la aplicación de la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos (art. 106.2 CE y 31 ss. Ley 40/2015), que van más allá de la mera compensación por las cabezas de ganado perdidas o heridas, porque incluye todos los gastos que los ataques de los lobos (especie protegida a ambos lados del Duero) generan en los titulares de las explotaciones ganaderas extensivas. Se trata de mantener el principio de indemnidad, porque no es admisible que solo ellos -los ganaderos extensivos- sean los que tengan que soportar los riesgos derivados de la protección de una especie: el lobo ibérico (*canis lupus signatus*).

#### **4. LOS PROBLEMAS DE LAS AGUAS EN UNA PISCINA FLUVIAL DE CARÁCTER ESTACIONAL PERO NO AUTORIZADA**

Esta sentencia resuelve de 14 de julio de 2023 (rec.131/2022) resuelve la impugnación contra una sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Tajo al Ayuntamiento de Navaluenga por ocupación ilegal de cauce.

Desde hace muchos años, en los veranos, el Ayuntamiento de este pueblo (sin solicitar autorización previa a la Confederación del Tajo, posiblemente para impedir la denegación) viene creando una piscina natural en el río Alberche, para solaz de vecinos y veraneantes, mediante la instalación de unas compuertas que embalsan el agua y que se desinstalan cuando terminan las vacaciones estivales.

En concreto, en el año 2021 el Presidente de la Confederación acordó imponer al Ayuntamiento de Navaluenga una multa de 3.000 euros y la obligación de reponer las cosas a su estado anterior, por ocupación de cauces, infracción tipificada en el artículo 116.3 e) del Real Decreto Legislativo 1/2021 de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.



En concreto, se le imponen al Municipio dos sanciones de 1500 cada una, por tratarse -dice la Confederación- de dos compuertas ubicadas en lugares diferentes las que se instalaron.

La infracción que se imputa es la recogida en el artículo 116.3. e) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que considera como infracción administrativa:

e) La invasión, la ocupación o la extracción de áridos de los cauces, sin la correspondiente autorización.

Y el carácter leve lo afirma el Reglamento de Dominio público hidráulico (RD 849/1986), cuyo art. 315.d) tipifica como infracción leve:

d) La invasión o la ocupación de los cauces o la extracción de áridos en los mismos, sin la correspondiente autorización, cuando no se derivaran daños para el dominio hidráulico o de producirse éstos la valoración no superara los 3.000.00 euros.

Sin perjuicio de la cuestionada constitucionalidad del art. 117.1 TRLA, que determina el carácter leve, grave o muy grave de las infracciones por razón de una serie de criterios y que el Reglamento concreta en este caso (véase al respecto el artículo reciente de M. Rebollo Puig y T. Cano Campos), lo cierto es que la sanción de 1500 euros parece proporcional a cada una de las infracciones.

Es interesante leer la argumentación del Ayuntamiento para justificar el comportamiento sancionado: alude a los pilares donde se ubican las compuertas, que existen "*desde tiempo inmemorial*", con "el fin no solo de favorecer el baño público (fin absolutamente legítimo y lícito...), sino también "*para facilitar la extinción de incendios con los hidroaviones y camiones-motobombas que así pueden abastecerse de agua para sofocar los temidos incendios*". El que suscribe desconoce el tamaño de la piscina fluvial en cuestión (la sentencia no lo menciona), pero para que un hidroavión aterrice y despegue necesita una longitud y anchura suficientes del río en ese tramo.

La Sala recuerda que la finalidad de la acción no excluye su tipicidad y la culpabilidad parece clara por el conocimiento que el Ayuntamiento tenía de la necesidad de autorización o concesión administrativa y por los persistentes conflictos con la Confederación a costa de estas compuertas en años pasados.

Finalmente, aplica la Sala la doctrina de la infracción continuada, hoy reconocida expresamente por el art. 29.6 Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y que el juez conoce a la perfección:

es evidente que se cometen dos conductas aprovechando una misma ocasión, colocándose las compuertas en distintos sitios pero en un mismo tiempo y con la misma finalidad, por lo que realmente nos encontramos con una sola infracción leve, si bien se debe graduar la multa atendiendo a esta doble conducta infractora de colocar compuertas en dos sitios distintos del cauce del río, que implica una lógica agravación del importe de la multa.

Tras dicha argumentación, técnicamente correcta, le impone una sanción de 2000 euros, a la vez que entiende que la restitución de las cosas a la situación anterior ya se ha producido, por lo que no tiene sentido alguno la exigencia de responsabilidad patrimonial.

En definitiva, estamos ante una actuación, no especialmente dañosa para el medio ambiente hídrico (como consta en los fundamentos de la sentencia), no tolerada tampoco, pero que por su reiteración exigiría la utilización de medios alternativos que permitan el uso recreativo sin necesidad de provocar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración hidráulica.