

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

(SEGUNDO SEMESTRE 2024)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. Segregación de fincas en espacios protegidos: fauna y necesidad de continuidad. 3. La protección de la calidad de las aguas frente a los residuos de origen ganadero. 4. protección de la cantidad de las aguas frente a las nuevas extracciones en acuíferos sobreexplotados. 5. El ruido y su difícil control en vía contencioso-administrativa. 6. La creciente judicialización de los daños producidos por los lobos al sur del Duero.

1. INTRODUCCIÓN

Este semestre ha sido variado en cuanto a la labor judicial de control sobre la Administración ambiental, como consecuencia de actuaciones de esta que pueden incidir en las dos partes habituales de los conflictos ambientales: los derechos de los particulares vs. los intereses ambientales generales, y los derechos económicos vs. la conservación de la biodiversidad.

2. SEGREGACIÓN DE FINCAS EN ESPACIOS PROTEGIDOS: FAUNA Y NECESIDAD DE CONTINUIDAD

La STSJ de 16 de mayo de 2024 viene a resolver el recurso de apelación contencioso-administrativo planteado con motivo de la denegación de la solicitud de segregación de terrenos de la Reserva Regional de Fuentes Carrionas. La sentencia apelada había confirmado la denegación administrativa, sobre la base de que con la segregación solicitada se crearía un terreno "enclavado", es decir, un lugar situado dentro de otra área que impediría la unión natural que tienen entre si las partes que se conforman en la Reserva Regional de Caza lo que no es jurídicamente posible a tenor del art. 18 de la Ley 4/2021, de Caza de Castilla y León.

En efecto, según el citado precepto de la Ley 4/2021, de Caza, “las reservas podrán reducirse a solicitud de uno o varios propietarios de los terrenos que la integran, siempre que la segregación no haga inviable la continuidad de la reserva”.

Y en este caso, la parcela que se segregaría quedaría incluida en su totalidad en una zona de la reserva que es también área de refugio del oso pardo y donde pueden localizarse diversas especies de caza mayor, así como otras especies de aves. Se trata de una zona ubicada en el entorno del conocido valle de Pineda, por la ladera norte del Curavacas, que orográficamente no se configura como un terreno diferente de dicho entorno.

Según los solicitantes de la segregación, esta tendría como única consecuencia la imposibilidad de realizar la actividad cinegética por parte de la Administración en esa parte de la reserva, aunque mantendría el uso ganadero, compatible con las previsiones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y, por supuestos, la actividad cinegéticamente privada. Se señala igualmente que el hecho de segregarla no afectaría al refugio del oso pardo, porque no modificaría esa protección.

Frente a este planteamiento, la Sala entiende que para conceder una segregación solicitada no es tan importante el hecho de que resulte un enclave dentro del territorio de la reserva, totalmente rodeado por esta, sino el hecho de que se afecte -como dice el art. 18.1 b) Ley 4/2021, la “continuidad” del espacio. Y esta continuidad quedaría en entredicho aunque la parcela segregada cuente con un camino público de acceso, porque “supone un claro elemento distorsionador en su configuración”.

En efecto, entiende la sentencia que se comenta que la totalidad de los predios o parcelas incluidos en los términos municipales relacionados quedaron adscritos a un régimen cinegético especial (reserva nacional de caza) que, conlleva la titularidad cinegética a la Comunidad de Castilla y León, a la vez que la enajenación de las piezas y de las acciones de caza corresponde a los propietarios de los terrenos que integran la reserva.

De esta forma, un enclave de estas características conlleva, evidentemente, una cierta falta de continuidad de régimen jurídico en donde la continuidad

física y biológica es patente. Más en concreto, el Informe del Jefe de Servicio de Caza y Pesca de la Junta entiende que la solicitada segregación (dirigida a la creación de un coto de caza) es incompatible con la promoción, conservación y fomento de determinadas especies cinegéticas y con la conservación de las demás especies, en especial el oso pardo. En efecto, un enclave de unas 800 has, rodeadas de unas 48000 que constituyen la reserva conlleva que la población de las especies cinegéticas que las pudieran habitar no interactúe necesariamente con terrenos ajenos al coto de caza declarado, es decir, con terrenos adscritos al régimen de reserva regional de caza y, por tanto, en detrimento de las poblaciones generadas y sustentadas por esta figura de fomento y protección. Por lo tanto, supone una fragmentación de la movilidad de las especies dañosa para el desarrollo de estas.

Asimismo, el citado Informe expone que, tal como manifestaron los propietarios de los terrenos, esta incidiría negativamente en el desarrollo socioeconómico de los municipios que componen la Reserva, por distraer rentas cinegéticas potencialmente generadas por los terrenos limítrofes al coto para ser disfrutadas por el titular del coto de caza".

Finalmente, parece razonable aplicar el principio de precaución, porque la Consejería con competencias ambientales no ha autorizado en el último decenio la caza del jabalí y de la perdiz roja en una de las parcelas que se buscaba segregar.

3. LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS FRENTE A LOS RESIDUOS DE ORIGEN GANADERO

Estamos asistiendo a una creciente intolerancia, con expresiones públicas y movilizaciones de todo tipo, frente a la instalación de granjas (especialmente, de las de gran tamaño, llamadas "macrogranjas"), y con especial incidencia cuando el ganado afectado es porcino.

La contaminación de las aguas por residuos ganaderos es una consecuencia de los riesgos que generan las explotaciones intensivas. Tiene un especial peligro –por su elevado valor contaminante– los purines de porcino. No en vano, las explotaciones porcinas están sometidas a una regulación específica por, entre otras cosas, el fuerte contenido contaminante de sus residuos: véase

a estos efectos la Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.

En el supuesto al que se refiere la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 13 de junio de 2014, se habían producido vertidos en el dominio público hidráulico, provenientes de una granja porcina y como consecuencia del desbordamiento de una balsa de residuos por los efectos de las lluvias especialmente intensas en la zona.

La sentencia resuelve la impugnación del titular de una explotación porcina intensiva de la multa que le impuso la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero como sanción por vertidos ilegales al dominio público hidráulico, acompañada de una indemnización por los costes de restauración de los daños causados, con requerimiento para establecer un protocolo de emergencias que impida el desborde de residuos ganaderos desde las balsas que los contienen y que son capaces de contaminar las aguas.

El titular de la explotación en cuestión alegó vulneración del principio de presunción de inocencia y la ausencia de motivación de la resolución sancionadora al no haber apreciado la proporcionalidad de la misma y su correcta graduación. En concreto, la vulneración de la presunción de inocencia la apoya en la falta de pronunciamiento sobre las pruebas documentales solicitadas por aquél sobre la pluviosidad de los días en que se produjo el vertido en la zona, aunque –como señala la sentencia- dicha documentación no sería necesaria, porque la propia Administración demandada abrió un periodo de práctica de prueba solicitando de oficio un informe a la Guardería Fluvial, que contenía indicaciones tanto respecto a la posible excepcionalidad climática como respecto a la realización por los agentes de la referida Guardería de una inspección ocular, por lo que ha de entenderse que no se ha producido la indefensión alegada. Por otra parte, para que se pueda producir indefensión material, tendría que haberse acreditado que del contenido de esas pruebas interesadas por ella habría variado el sentido de la resolución o modificado los hechos por los que resultaron sancionados, cosa que no se ha hecho.

Por otro lado, la sentencia deja claro que la parte recurrente en momento alguno discute la realidad de los hechos objeto de sanción, esto es, el rebose de la balsa de purines de la explotación ganadera en la parcela 50 del polígono 506, término municipal de Quintanar de la Sierra (Burgos) de la que es titular y el vertido como consecuencia del mismo, tanto al terreno como al cauce del arroyo Valdejaramillo (afluente del río Valparaíso), procedentes del rebose de una balsa de purines; únicamente se discute la proporcionalidad, en cuanto que entiende que la sanción debería haber sido leve. Ante esto, deja claro que consta acreditada y cuantificada la producción de daños, si bien se cuestiona la tipificación de la sanción por entender que debería haberse calificado como leve aduciendo la ausencia de graduación de la sanción impuesta y la vulneración del principio de proporcionalidad. A este respecto debemos poner de manifiesto que consta acreditada la producción de daños al dominio público conforme a los resultados analíticos de las muestras recogidas y que la valoración de dichos vertidos se ha realizado teniendo en cuenta el criterio de inmisión y no el de emisión, siempre mucho mayor. En definitiva, la Sala desestima el recurso y confirma la cuantía de la sanción y de la indemnización vinculada a la obligación de restaurar el dominio público afectado.

4. LA PROTECCIÓN DE LA CANTIDAD DE LAS AGUAS FRENTE A LAS NUEVAS EXTRACCIONES EN ACUÍFEROS SOBREEXPLOTADOS

No solo se plantean problemas ambientales en relación con la calidad de las aguas (vertidos contaminantes directos o indirectos en el dominio público hidráulico), sino también en relación con la cantidad: el medio ambiente requiere que las masas de agua tengan una situación cuantitativa óptima porque también la biodiversidad depende de esta. En relación con la “cantidad”, la sentencia de 2 de julio de 2024, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sala de Valladolid), resuelve la impugnación contra la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero de 11 de enero de 2022, que otorgó al beneficiario una concesión de aguas subterráneas en un municipio de Ávila. La concesión permitía una explotación de un volumen máximo anual de 50.343,20 m³, un caudal máximo instantáneo de 7,89 l/s y un caudal medio equivalente de 3,24 l/s.

Una asociación ecologista impugnó dicha concesión, tanto por motivos formales como por motivos de fondo. Con carácter previo, la Abogacía del Estado solicitó la inadmisión del recurso por falta de legitimación, al entender que la asociación en cuestión no podría estar legitimada para impugnar cuestiones procedimentales.

Lo cierto es que el Tribunal recordó que la Ley 7/2006 reconoce la denominada “acción popular” a aquellas organizaciones ambientalistas cuyo objeto estatutario sea la protección del medio ambiente, siempre que su ámbito territorial coincida con el derivado del recurso y que lleven dos años por lo menos en funcionamiento, de acuerdo con la normativa y jurisprudencia europeas. Pero para reconocer la legitimación *ad casum* recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuya sentencia de 7 de julio de 2017, en relación con el concepto de “*público interesado*” del artículo 9.2 del Convenio de Aarhus establece que éste “*impone a las legislaciones nacionales que los integrantes del mismo puedan “interponer recurso ante un órgano judicial ... para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión o cualquier acto u omisión que entre en el ámbito del artículo 6...”*”. No hay, por tanto, ninguna duda de que las organizaciones ambientales, como la recurrente, están legitimadas en virtud de la llamada “acción popular ambiental” para impugnar la legalidad material y formal de las actuaciones administrativas en materia ambiental.

En cuanto al fondo del asunto, una vez rechazada la solicitud de admisión, la sala entra a valorar la legalidad de la concesión en cuanto al cumplimiento de los requisitos procedimentales, por una parte, y cuantitativos de los caudales concedidos según la normativa aplicable (Ley de Aguas pero, sobre todo, Plan Hidrológico de la cuenca del Duero).

En cuanto a la posible nulidad procedimental, la Sala deja claro que el procedimiento se ajusta a la normativa aplicable, tanto en cuanto a la información pública (en el Boletín Oficial del Estado y en el portal de internet) como en cuanto al trámite de competencia, inexigible en esta concesión justamente porque los caudales solicitados no alcanzan los mínimos para ello.

Más enjundia tiene la legalidad sustantiva, porque se alega, por una parte, que los recursos hídricos subterráneos disponibles de la zona están agotados, cuestión que la propia Confederación confirma: sería necesaria una especial necesidad, correctamente justificada, para que se concediese el caudal, cosa que no ha ocurrido. Por otra parte, el art. 35 del Plan Hidrológico del Duero exige, para otorgar concesiones de aguas en mal estado cuantitativo, entre otras cosas, que exista una tendencia al ascenso de los niveles piezométricos, pero el informe técnico de la Oficina de Planificación Hidrológica de 19 de octubre de 2020 pone de manifiesto que *"para el conjunto de la masa en los últimos diez años se ha constatado un menor descenso de los niveles, con zonas de estabilización y otras con descensos menores, si bien los descensos acumulados siguen siendo significativos, por lo que la totalidad de la masa se ve afectada por el problema de la sobreexplotación"*. En definitiva, el hecho de que los niveles desciendan a menor velocidad no significa que estén ascendiendo: ha habido momentos peores, pero no hay una tendencia ascendente en el nivel del acuífero.

Con base en esta argumentación, la Sala anula la concesión por falta de recursos disponibles.

5. EL RUIDO Y SU DIFÍCIL CONTROL EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Con motivo de las fiestas patronales de un importante pueblo del alfoz de Valladolid, el Ayuntamiento suspendió los límites legales del ruido durante las fiestas patronales de san Antonio de Padua. Una comunidad de propietarios impugnó, pasadas las fiestas, esta suspensión y el Juzgado contencioso-administrativo competente desestimó el recurso, sobre la base de que se había producido "una pérdida de objeto parcial" dada la referencia temporal de la resolución.

La misma comunidad de propietarios impugnó la sentencia del Juzgado ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, ante cuya demanda el Ayuntamiento insistió en la carencia de efectos pro futuro de la sentencia y en la consecuente inviabilidad de la

condena de futuro, así como en la no necesidad de informes técnicos para adoptar dicha suspensión.

Frente a la tesis de la pérdida sobrevenida del objeto, la Sala reacciona, sistematizando algunos argumentos:

Si la sentencia del Juzgado afirmó que resultaba evidente que en este procedimiento se había producido una pérdida de objeto parcial, tiene que ser igualmente evidente que el proceso debe seguir para la parte del objeto "no perdida", esto es, para el resto de las cuestiones no afectadas por esa hipotética pérdida sobrevenida. 2º.- La resolución ha de tomar la forma de auto y no de sentencia. 3º.- Que por el mero transcurso del tiempo (el habitual *periculum in mora*) los procedimientos jurisdiccionales ni las pretensiones pierden su objeto, pues no sólo quedan en vigor los efectos meramente declarativos e interpretativos de la sentencia a dictar, sino que la potencial anulación del acto puede servir de base para actuaciones o reclamaciones futuras. 4º.- Por razones de eficacia, servicio público y economía procesal conviene entrar al fondo del asunto, "so pena de ver reproducido el debate cada año".

Una vez anunciada la voluntad de entrar al fondo del asunto, la sentencia acude a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, recogida a su vez en una reciente sentencia de la sala, que recuerda que el instituto de la "pérdida de objeto procesal" hay que referirlo a eso, al objeto del pleito, no a su presupuesto, y el objeto son las pretensiones que en el proceso contencioso-administrativo se hacen valer respecto de esos presupuestos, esto es, actos expresos o presuntos, inactividad o disposiciones generales. Para hablar con propiedad de pérdida de objeto hay que estar a la pretensión anulatoria referida a la impugnación de un acto o reglamento. Por tanto, si esos presupuestos - actos o reglamentos - ya han sido anulados o derogados en caso de los reglamentos, hay pérdida de objeto porque no cabe mantener ya la pretensión anulatoria. Una variante de esta figura es la satisfacción extraprocesal, por la que la Administración demandada acepta las pretensiones del demandante.

Sin embargo, en este caso, ni el acto recurrido ha sido anulado, ni ha desaparecido del tráfico jurídico. Únicamente ha transcurrido el tiempo, pero no

ha habido pérdida sobrevenida. Como consecuencia de ello, el Tribunal entra al fondo del asunto, y contrasta las previsiones del art. 10 de la Ley 5/2009, del Ruido de Castilla y León, que regula la suspensión provisional de los valores límite de emisión de sonidos. De su lectura se deduce que la suspensión de los límites constituye una excepción, y que ésta debe venir dada previa valoración de la incidencia acústica, cosa que el Ayuntamiento no hizo: faltó el necesario estudio (profundo y completo) legitimante de dichas medidas, lo que conlleva la anulabilidad de la resolución suspensiva adoptada.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala estima parcialmente el recurso y declara la disconformidad a derecho de la resolución suspensiva. No se establece una condena de futuro, como se había solicitado en el suplico de la demanda, por ser incompatible con la previsión del art. 106 de la Constitución, de revisión de actuaciones administrativas.

6. LA CRECIENTE JUDICIALIZACIÓN DE LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR LOS LOBOS AL SUR DEL DUERO

Al margen de las anteriores, y a los efectos de no ser reiterativos, no se comentan individualizadamente las numerosas sentencias –en creciente número- dictadas en demandas de responsabilidad patrimonial a la Administración por daños ocasionados por lobos en explotaciones ganaderas, al sur del Duero siempre, especialmente en Segovia. Estas demandas, estimadas -al menos, parcialmente- en su mayoría, expresan el desasosiego que subyace entre el sector ganadero de la región y que la Administración estatal no ha sido capaz de reducir. Es especialmente preocupante este constante juego de insuficiente satisfacción de los daños producidos y de necesidad de obtener justicia en vía contencioso-administrativa. Tanto el sector ganadero como la Administración autonómica y estatal deberían promover nuevas soluciones a este viejo problema nunca resuelto del todo y que retorna ahora con más fuerza.