

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

(SEGUNDO SEMESTRE 2025)

SARA GARCÍA GARCÍA

Profesora Ayudante Doctor de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. LAS CUESTIONADAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES: EL CASO DE LA ZBE NULA DE SEGOVIA. II. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA: LOS EFECTOS DE LA REVISIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS SOBRE LAS CONCESIONES Y APROVECHAMIENTOS SOLICITADOS CON ANTERIORIDAD. III. EL CONCEPTO DE *INFORMACIÓN AMBIENTAL* ANTE LA RESISTENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN A FACILITARLA.

I. LAS CUESTIONADAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES: EL CASO DE LA ZBE NULA DE SEGOVIA.

La creación y aplicación de las llamadas Zonas de Bajas Emisiones (en adelante ZBE) no está teniendo la mejor de las acogidas entre la población, así como tampoco un éxito generalizado en su desarrollo e implantación normativa. Tras la sonada anulación de tramos de la ZBE de Madrid o la de Badajoz, ahora llega el turno de Segovia.

La sede de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha tenido la tarea de juzgar la validez de la Ordenanza reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Segovia, aprobada en mayo de 2024. Lo ha hecho en su STSJCL 99/2025, de 16 de mayo.

Tarea que no ha sido sencilla pues la recurrente, la Asociación LIBERUM, planteó un profuso y minucioso recurso contra dicha Ordenanza y, por ende, contra el Ayuntamiento de Segovia; en su escrito, la Asociación alegaba una lista de hasta catorce causas de nulidad que advertían, a su juicio, en la mencionada Ordenanza y, por tanto, en la implantación de la ZBE en Segovia. Dos de esas causas de nulidad han sido apreciadas también por el Tribunal de Burgos, lo que

ha culminado en la estimación del recurso de LIBERUM y la consecuente declaración de nulidad de la Ordenanza segoviana.

Las causas de nulidad que, según la Asociación, padece la Ordenanza responderían, resumidamente, a la vulneración por la misma de los siguientes aspectos:

En primer lugar, el principio de jerarquía normativa, por considerar que la Ordenanza no cumple los requisitos que, para el establecimiento de la ZBE exige la Ley estatal 7/2021 de cambio climático y transición energética, la cual señala, en su art. 14.3, la necesidad de establecer dicha zona mediante un plan de movilidad urbana sostenible y no mediante Ordenanza. Esto, en definitiva, inhabilitaría al Ayuntamiento de Segovia para crear y gestionar las zonas de bajas emisiones mediante una ordenanza, como alegan los recurrentes en su quinto motivo de nulidad propuesto.

Asimismo, considerarían vulnerado el procedimiento legalmente establecido. LIBERUM considera nula la ZBE por no haberse aprobado previamente el proyecto de la ZBE el cual, por lo dicho, no fue publicado; asimismo, considera que la consulta pública previa a la elaboración de la ordenanza reguladora de la zona de bajas emisiones no se ha hecho con las debidas garantías y, finalmente, que a lo largo de su tramitación y debido a las alegaciones o sugerencias presentadas, se produjeron modificaciones sustanciales sobre el proyecto inicial de ordenanza sin que se abriese nuevo trámite de información pública para formular alegaciones.

Y así, hasta catorce causas entre las que se aduciría también la insuficiencia e inadecuación, a juicio de la Asociación recurrente, del contenido mínimo del proyecto de la zona de bajas emisiones. Importantes ausencias o deficiencias relacionadas con la memoria económica, que es un elemento esencial integrante del expediente administrativo que ha de formularse para la elaboración de toda norma reglamentaria, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, ausencia del impacto de género, ausencia de informes de procedimiento y medición de calidad medioambiental, ausencia de justificación en la ordenanza de su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Asimismo, considerarían vulnerado el

derecho a la libre circulación porque las medidas limitativas introducidas por la ordenanza impugnada no están ni motivadas ni justificadas de forma suficiente, incompetencia del Alcalde para implantar medidas extraordinarias y temporales de tráfico, vulneración del principio de igualdad, vulneración de los principios de buena regulación, nulidad porque la delimitación de la ZBE no está justificada y, finalmente, por omisión de trámites sustanciales o el cumplimiento defectuoso de los mismos.

El Tribunal Superior de Justicia realiza un profundo análisis de cada una de las causas de nulidad alegadas y aprecia, a su juicio, dos de ellas tras encontrar deficiencias en el procedimiento seguido que desembocan, irremediablemente, en una falta de presupuesto legal que habilite debidamente al Ayuntamiento de Segovia para aprobar la Ordenanza, lo que repercute en la consecuente nulidad de la misma y su ZBE.

Respecto a la competencia o incompetencia del Ayuntamiento de Segovia para aprobar, mediante su Ordenanza, la ZBE: el Ayuntamiento se defiende y se considera plenamente competente a estos efectos sobre la base de los artículos 4.1.a) de la Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local (que le reconocería su potestad reglamentaria y de autoorganización), el 25.2 (que le reconoce competencias, en su letra g) en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad) y 139 de la misma norma (que le reconocería potestad sancionadora en defecto de normativa sectorial específica para garantizar el cumplimiento de sus ordenanzas); asimismo, sostendría su competencia sobre la base de lo dispuesto por el art. 128 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo (sobre la potestad reglamentaria), los arts. 16.4 y 18 de la Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la Atmósfera (que permiten, en esencia, a las entidades locales elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas para la protección de la atmósfera y minimizar los efectos de la contaminación atmosférica) y, finalmente, el 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Este último artículo establece lo siguiente: *«Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:*

a) *El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023. (...)*»; y es la misma disposición sobre la que la recurrente apoya su argumento sobre la falta de competencia del Ayuntamiento para aprobar la cuestionada Ordenanza ya que no consta la aprobación, por parte del Ayuntamiento segoviano, de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible que establezca la correspondiente ZBE que, después, se desarrolle y concrete vía Ordenanza.

Segovia cuenta con un Plan de Movilidad Urbana Sostenible aprobado en abril de 2014 en el que no se creaba tal zona. A ojos del Tribunal, la ausencia del establecimiento de zonas de bajas emisiones en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible vigente en Segovia repercute, efectivamente, en la falta del presupuesto legal que habilitaría al Ayuntamiento para aprobar una ordenanza que determine y gestione las zonas de bajas emisiones, tal y como exige la Ley 7/2021.

Este fue el mismo criterio seguido en marzo por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura para anular la ZBE de Badajoz, (STSJEx 379/2024) y, en ambos casos, se acuerda, como consecuencia, la nulidad de la Ordenanza al carecer de título habilitante.

Dicho lo anterior, aun en el caso de considerar suficiente la Ordenanza, esta adolecería, además, de defectos de procedimiento en su tramitación que conllevarían, por sí mismos, una vulneración de la normativa y la consecuente declaración de nulidad de la Ordenanza, con retroacción de actuaciones para corregir estas deficiencias: para el Tribunal resulta imposible constatar que se haya producido la debida *«aprobación y la publicación correcta del proyecto de la zona de bajas emisiones, que es un documento imprescindible dentro del trámite de redacción de la Ordenanza, no constando tanto tampoco que se haya realizado la consulta pública previa a la elaboración de la ordenanza poniendo a disposición el documento necesario, como es el proyecto»*.

En definitiva, y por el momento, los segovianos y sus vehículos siguen sin padecer las restricciones propias de una ZBE.

II. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA: LOS EFECTOS DE LA REVISIÓN DE LOS PLANES SOBRE LAS CONCESIONES Y APROVECHAMIENTOS SOLICITADOS CON ANTERIORIDAD.

La sede de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se ha visto varias veces obligada en estos meses a resolver recursos contra resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Duero que denegaban solicitudes de concesiones de aprovechamiento de aguas subterráneas destinadas al regadío o a usos ganaderos.

El elemento común que compartían estos casos (véase, entre otras, la STSJCL 744/2025 o 844/2025) era el siguiente: las solicitudes de concesión se emitieron pocos meses antes de la aprobación del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, que aprobó la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Tal y como afirman todos los recurrentes, de haberse resuelto la solicitud con anterioridad a la revisión de los Planes, esta hubiese sido positiva; sin embargo, la dilación de la Confederación Hidrográfica del Duero en resolver, les aplica las nuevas condiciones, las cuales impiden las referidas concesiones por ir destinadas, como establece el nuevo art. 35.2 del Real Decreto de 2023, al regadío y uso ganadero en explotaciones intensivas ubicadas en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de fuentes agrarias.

En todos los casos, los recurrentes vienen a apreciar mala fe en la actuación de la Confederación y una vulneración esencial de sus derechos, así como de principios básicos como el de irretroactividad, protegido constitucionalmente a través del art. 9.3. CE.

La clave de estos asuntos está, por tanto, en determinar qué norma es la aplicable para resolver estas concesiones, si la vigente en el momento de su solicitud, o la propia en el momento en que son resueltas, mediando entre ambas opciones pocos meses de diferencia.

El contexto normativo en el que se circunscriben estos casos es el siguiente: la disposición adicional undécima del TRLA obliga a revisar cada seis años los

planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas. En el momento en que se emiten las solicitudes de concesión protagonistas, estaba vigente el Real Decreto 1/2016, de revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, para el periodo 2016-2021. Cumplido el periodo exigido por el TRLA, se actualiza el anterior para el periodo 2022-2027 mediante el antes mencionado Real Decreto 35/2023.

Conforme establece el art. 41.2 TRLA, el procedimiento para elaborar y revisar estos planes hidrológicos se regulará por vía reglamentaria. A este mandato obedece el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007. El art. 90.5 de este Reglamento (incorporado en su reforma del año 2021) establece lo siguiente: *«En la tramitación de expedientes de concesión o autorización que en el momento de publicarse el nuevo plan hidrológico se encuentren pendientes de resolución final, será preciso ratificar los informes de compatibilidad con el plan hidrológico que se hubieran realizado a la vista del plan anterior cuando se basen en aspectos que hubiesen sufrido modificaciones en el nuevo plan y, en especial, cuando afecten a la disponibilidad de los recursos (...)*».

El Tribunal, apreciando la especialidad del caso, ha resuelto recordando la jurisprudencia del Supremo en la materia, por la cual: *«"las concesiones deben otorgarse conforme a la normativa vigente en el momento en que se resuelve y según las previsiones de los planes hidrológicos", afirmación que se sustenta en que antes de obtener la concesión de uso privativo de aguas para riegos "el solicitante no goza de derecho alguno a su otorgamiento, sino un mero interés legítimo individualizado a que se resuelva su petición por la Administración en un correcto ejercicio de su discrecionalidad y atendiendo al interés público. Por ello carece de consistencia postular la aplicación a estas solicitudes de la prohibición de retroactividad del artículo 9.3 CE (...)*

La discusión acerca de cuál sea la normativa aplicable a las solicitudes de carácter reglado que los interesados formulan a la Administración cuando se produce un cambio normativo durante el curso de su tramitación (...) deja de cobrar sentido cuando nos encontramos ante la previsión de un régimen

transitorio, pues en ese caso será ese régimen transitorio el que resulte de aplicación, siempre que se respeten, lógicamente, los márgenes que en relación con la retroactividad establece el art. 9.3 CE».

Resumiendo así las apreciaciones emitidas desde Valladolid, con base en el deber de protección ambiental, la normativa señalada y los criterios expuestos, el Tribunal Superior de Justicia considera adecuada la aplicación a las concesiones solicitadas por parte de la Confederación Hidrográfica de los criterios del Plan vigente al momento de resolver y no del propio en el momento de su solicitud y, por lo tanto, la consecuente denegación de las concesiones solicitadas por los particulares.

III. EL CONCEPTO DE *INFORMACIÓN AMBIENTAL* ANTE LA RESISTENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN A FACILITARLA.

La Asociación para la defensa de la naturaleza al sur de Valencia (ADENSVA) interpuso un recurso contencioso ante la sede de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ante la denegación, por parte de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de otorgar, a la mencionada Asociación, información relacionada con ciertos parques eólicos de la Comunidad solicitada al amparo de la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Concretamente, la Asociación pedía saber los siguientes extremos: *«conocer en qué parques eólicos de la Comunidad Autónoma estaban implantadas las tecnologías de detección de aves en vuelo y parada del rotor, especificándose qué modelos se estaban usando, fabricante, ubicación del parque eólico por coordenadas y municipio, así como copia de los informes periódicos de resultados de su uso y seguimiento al efecto de comparar la mayor o menor calidad de unos y otros modelos».* La pregunta, según expresa la Asociación en su solicitud, se justifica en la importancia que ciertas tecnologías recientes, como la *DTBird*, no otras, tienen en la detección de aves en vuelo en las cercanías de los rotores de los aerogeneradores terrestres y marinos, sirviendo así para la mitigación de la mortalidad de la avifauna protegida.

Ante esta solicitud la Administración consideró que ese tipo de información no tiene la consideración de información ambiental, al no versar sobre ninguna de las cuestiones contempladas en el artículo 2.3. la Ley 27/2006, que define el concepto de *información ambiental*, por lo que denegó la solicitud y no aportó dato alguno.

Recordemos que dicho art. define *información ambiental* como: «*toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones: a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos; b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a); c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos; d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental; e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c); y f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)».*

Como respuesta, la Asociación recuerda a Administración y Tribunal que el derecho de acceso a la información protegido desde la Ley de 2006 es material y no formal, de forma que para su ejercicio no se necesita declarar un interés determinado. La recurrente apoya su petición en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al efecto; para estos, el

concepto de información ambiental es amplio (...) «lo que incluye toda la información que verse sobre el estado del medio ambiente, ya sea sobre las actividades o medidas que puedan afectarle, o también sobre las actividades o medidas destinadas a proteger el medio ambiente, sin que la enumeración que figura en dicha disposición implique indicación alguna que pueda restringir el alcance» de este derecho.

Sobre la base de estas reflexiones, el Tribunal Superior, mediante la STSJCL 846/2025, considera que no consta circunstancia alguna que pueda impedir a la Administración facilitar la información solicitada y reconoce el derecho de la Asociación a obtenerla, dejando claro el alcance amplio del concepto de *información ambiental*.