

## Castilla-La Mancha: nuevos recortes de la política hidráulica nacional

---

NURIA GARRIDO CUENCA  
FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

**Sumario.**—I. INTRODUCCIÓN: EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ESTATALES EN ESTA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y VALORACIÓN GENERAL.—II. LEGISLACIÓN.—1. *Ley 1/2013, de 21 de marzo, de dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en castilla-la mancha.*—2. *Modificación de tributos y tasas ambientales.*—III. MEDIDAS DE EJECUCIÓN. NORMATIVA EN MATERIA CINEGÉTICA: UNA NUEVA POLÉMICA SOBRE EL CONTROL DE LOS DEPREDADORES.—IV. MEDIDAS DE ORDEN ORGANIZATIVO.—VI. OTRAS MEDIDAS: PLANIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y POLÍTICAS SECTORIALES.—1. *Programa de inspección ambiental para el año 2013.*—2. *Actuaciones en la red natura 2000: modificaciones en el convenio estatal sobre actuaciones de conservación.*—3. *Incidencia ambiental de la nueva ley 4/2013 de patrimonio cultural.*—VII. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL.—1. *Zonas de especial protección para las aves: legalidad de la orden que aprueba el plan de gestión.*—2. *Sobre medidas de evaluación de impacto ambiental.*—a) A vueltas sobre la naturaleza de la declaración de evaluación ambiental y su diferencia con la decisión de no evaluación. En particular, el efecto del silencio negativo en la EIA.—b) Autorización ambiental integrada e inactividad de la Administración.—3. *En materia de aguas.*—a) Inscripción de aprovechamiento de aguas subterráneas: limitaciones en caso de acuíferos sobreexplotados y control del organismo de cuenca.—b) Sobre la diferenciación entre los daños causados al dominio público hidráulico y el coste de las medidas correctoras de reparación en materia sancionadora. La correcta interpretación del alcance del principio de responsabilidad medioambiental.—4. *Sobre residuos: ejercicio privado de funciones públicas.*—5. *Los agentes ambientales como “agentes de autoridad”: la relevancia de su adecuada identificación como prueba de cargo en un procedimiento sancionador.*—

\* \* \*

### 1. INTRODUCCIÓN: EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ESTATALES EN ESTA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2013 vuelve a ser pobre en producción normativa y políticas ambientales en nuestra Comunidad Autónoma, más centrada en otros ámbitos competenciales de

la Consejería de Agricultura y de sonado eco mediático, como la organización de la Cumbre Internacional del Vino y la reforma de la Política Agraria Común.

En cambio, han sido importantes las normas estatales cuyo impacto ambiental en Castilla La Mancha es relevante. Aunque no sean objeto de nuestra crónica, no podemos dejar de mencionar, en primer lugar, el RD 354/2013, de 17 mayo, que aprueba el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana, con unas medidas extremadamente restrictivas de los regadíos en La Mancha, desconocidas en el resto de España. El proyecto de plan hidrológico del Segura tampoco augura buenas perspectivas para esta Región y el del Júcar se propone trasvasar los recursos sus recursos a otras cuencas en Castellón, Valencia y Alicante hasta convertirla en deficitaria y, como consecuencia, reducir en 60 hm<sup>3</sup>/año el regadío en La Mancha.

La segunda es la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de Evaluación Ambiental, en cuya DA 15<sup>a</sup> “Reglas de Explotación del Trasvase Tajo-Segura” y DF 2<sup>a</sup> “Régimen económico del Acueducto Tajo-Segura” se eleva a categoría de ley el llamado “Memorándum del Trasvase Tajo Segura”, pactado por el Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación con los Gobiernos regionales valenciano y murciano, bajo los auspicios del Sindicato Central de Regantes del ATC. Al mismo se adhirió posteriormente el Gobierno de Castilla-La Mancha, para asombro de propios y extraños, ya que convierte los trasvases en una auténtica obligación legal, de la que dimanen verdaderos derechos adquiridos (cosa que siempre había negado la jurisprudencia) y en las condiciones más favorables para sus beneficiarios, con preferencia frente a los usuarios del Tajo. Dado su rango legal, estos trasvases quedan blindados frente a los caudales ecológicos y cualquier medida tuitiva que pueda establecer el futuro plan hidrológico del Tajo.

La tercera es la Resolución de 21 de enero de 2014, que hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de enero de 2014 por el que se amplían los límites del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel en 1.102 ha, al objeto de incorporar valiosos ecosistemas como las dehesas de encinas. Es una muestra muy significativa del notable incremento de los niveles de agua y buen estado alcanzado en los ríos, lagunas, manantiales y acuíferos de toda la cuenca del Guadiana. La recuperación de los humedales cuando no su crecimiento, como en este caso, obedece fundamentalmente al periodo de años lluviosos, pero también a las drásticas restricciones que se vienen imponiendo a los agricultores desde hace más de dos decenios.

A pesar de ello, la política hidráulica nacional vuelve por las sendas de siempre, pues aumenta las limitaciones de aprovechamiento de los recursos hídricos en Castilla-La Mancha mientras favorecen su uso en otras regiones.

De la legislación autonómica merece un comentario la adaptación de la evaluación ambiental y del régimen de licencias urbanísticas a la Directiva de servicios y sus normas estatales de trasposición (Ley 1/2013, de 21 marzo). La simplificación administrativa es el objetivo de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos y reguladora del régimen general de la declaración responsable

y la comunicación previa, que pretende cumplir con el mandato del artículo 40.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Como es sabido, obliga a las Comunidades Autónomas a evaluar las razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo. En lo que a nuestro estudio interesa, los Anexos I y II han reducido los procedimientos ambientales con silencio administrativo desestimatorio y con plazos de resolución superior a 6 meses<sup>1</sup>. El silencio administrativo estimatorio solo se contempla expresamente para los supuestos de amojonamiento de montes demaniales y autorizaciones previstas en los Planes Técnicos de Caza (monterías, ganchos, etc).

En el actual panorama, se cuentan como tantos de la política ambiental regional medidas como haber abonado 2,58 millones de euros para la financiación de medidas no productivas en bosques y terrenos no forestales (elaboración de planes de gestión forestal sostenible, tratamientos silvícolas para la conservación y mejora de las masas forestales, la repoblación de terrenos forestales o tratamientos fitosanitarios de carácter no químico, de las que se han beneficiado 31 ayuntamientos y 169 particulares). O incluir en el “Plan De Inversión y Creación de Empleo (PICE)” la idea de optimizar los recursos naturales para favorecer el ahorro de costes y el aumento de la competitividad en las actividades productivas o la gestión de los residuos derivados del sector agrario y el medio rural. Otro de los focos de atención ha sido el Plan Estratégico de Recursos Minerales No Energéticos, sometido a información pública tras la negociación con los colectivos interesados (Resolución de 7 de febrero de 2014), que propone cuatro líneas de actuación: la integración social y ambiental de la actividad minera; la actualización y mejora de la gestión en los servicios públicos vinculados al sector minero; la modernización en la formación técnica, la capacitación laboral y la seguridad en el sector minero, y el fomento de la actividad minera, la innovación y la competitividad.

En relación con la prospección y explotación de hidrocarburos conocida como “fracking”, de cuyos primeros pasos en Castilla-La Mancha dimos cuenta en nuestra anterior crónica, podemos ampliarla ahora remitiendo al informe «Repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana», de junio de 2011, del Parlamento Europeo, completado con el informe «Contribución a la identificación de posibles riesgos ambientales y para la salud humana derivados de las operaciones de extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica en Europa» de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, publicado el 10 de agosto de 2012. Finalmente, la Comisión Europea adoptó el 22 de enero de 2014 una recomendación que establece los principios que deben aplicarse por parte de los Estados para garantizar una protección adecuada del medio ambiente y el clima en lo que respecta a la técnica de fracturación hidráulica de alto volumen “frac-

---

1. Entre los procedimientos con plazo de resolución inferior a 6 meses se cuentan: aprobación planes técnicos de caza, concesión cotos, autorización de actividades y usos de montes demaniales y vías pecuarias, catalogación de montes públicos, desafectación de montes demaniales, principalmente. Con plazo superior a 6 meses: el deslinde de montes demaniales o la autorización de modificaciones en el trazado de vías pecuarias.

king “, utilizada en particular en operaciones con gas de esquisto o no convencional. Lo que, correctamente leído, supone la renuncia a una legislación comunitaria sobre la cuestión y la vía libre a los distintos Estados para su regulación.

En Castilla-La Mancha, las prospecciones autorizadas su ubican en el entorno del parque natural de las Lagunas de Ruidera y en masas de agua subterránea que el Plan Hidrológico del Guadiana propone que sean declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado, por lo que la eventual explotación se aventura harto polémica. Máxime si tenemos en cuenta que queda incluida entre las actividades sometidas a la Ley estatal de Evaluación Ambiental.

Como es sabido, diversas regiones han prohibido esta técnica en sus territorios (v. gr. la Ley 1/2013, de 15 de abril, de Cantabria, recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional y suspendida). Sin embargo, a finales de febrero de 2014, la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha ha acordado no admitir a trámite la iniciativa legislativa de seis ayuntamientos de la región (El Ballestero, Chinchilla de Montearagón y Hellín, en la provincia de Albacete; el de La Toba en Guadalajara, y los de Navas de Estena e Hinojosas de Calatrava, en la provincia de Ciudad Real) para establecer aquí la prohibición, por considerar que afectaría a la competencia exclusiva del Estado sobre el sector de hidrocarburos y su normativa de desarrollo.

## II. LEGISLACIÓN

### 1. LEY 1/2013, DE 21 DE MARZO, DE DINAMIZACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y URBANÍSTICA EN CASTILLA-LA MANCHA

Mediante esta Ley se modifica el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, “Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística”, adaptándolo al nuevo régimen de control urbanístico de las actividades comerciales y de servicios postulado por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de liberalización del comercio y de determinados servicios, y el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, dictados al hilo de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006.

En ella se regula la comunicación previa para aquellas actividades y actos que la ordenación territorial y urbanística no sujetan a licencia.

Es también destacable la integración del procedimiento de licencia urbanística con la evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada u otro tipo de autorización ambiental preceptiva (art. 168). Si las operaciones sujetas a licencia estuvieran sometidas a alguna de las anteriores, el interesado ha de hacerlo constar, acompañando al proyecto los documentos que sean necesarios para la obtención de las autorizaciones indicadas o la declaración de impacto ambiental. La tramitación del procedimiento de concesión de licencia quedará en suspenso, así como el cóm-

puto del plazo para resolver, hasta tanto se acredite por el solicitante el carácter favorable de la declaración o de la autorización, y la inclusión, en su caso, en el proyecto de las medidas correctoras resultantes de una u otra. No se podrá otorgar la licencia cuando la declaración de impacto hubiera sido negativa o no se obtenga la autorización ambiental correspondiente o se incumplieran las medidas de corrección determinadas en las declaraciones y autorizaciones señaladas.

Recordemos que el art. 165 sujeta a licencia urbanística, algunos usos de especial trascendencia ambiental, como los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo, la extracción de áridos y la explotación de canteras, la instalación de centros de tratamiento o instalaciones de depósito o transferencia de toda clase de residuos, las instalaciones que afecten al subsuelo, la construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio. Y específicamente, los actos de construcción, edificación y uso del suelo que afecten a elementos con protección cultural, a la seguridad y salud públicas, que requieran cualquier tipo de autorización ambiental o sean realizados por particulares en dominio público.

Por otro lado, se establece la obligatoriedad de la licencia de usos y actividades en el caso de tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente. En este caso, la norma prevé que el procedimiento debe iniciarse a instancia del interesado, acompañando, si la actividad estuviera sujeta a evaluación de impacto ambiental u otro tipo de autorización ambiental, la documentación necesaria para la tramitación de la correspondiente licencia o procedimiento. El plazo máximo para la resolución sobre las solicitudes será determinado en las Ordenanzas Municipales, pero en ningún caso podrá superar el plazo de 6 meses y, en defecto de previsión expresa, el plazo máximo se fija en 3 meses. Aunque la regla general es el silencio positivo, una de las excepciones se refiere a la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que puedan afectar al paisaje, en las que la solicitud se entenderá desestimada, dado que las referidas actuaciones requerirán acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptiva según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

El art. 170 prevé que las licencias podrán fijar condiciones especiales para las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental o cualquier otro tipo de autorización ambiental, es decir, las medidas correctoras, las de verificación de la eficacia de las tales medidas, las de minoración y de evaluación que se prevean en la correspondiente declaración o autorización. Y también es modificado el art. 173.3 para establecer como plazo máximo de contestación a la consulta el de 1 mes a partir de la entrada en el Registro del Ayuntamiento de la documentación necesaria para su emisión. El Municipio podrá solicitar una ampliación en el plazo de hasta tres meses cuando sea necesaria la evaluación de impacto ambiental u otro tipo de autorización ambiental preceptiva, o afecte a edificios declarados de interés cultural.

## 2. MODIFICACIÓN DE TRIBUTOS Y TASAS AMBIENTALES

Las políticas de protección del medio ambiente suelen recurrir a normas tributarias, para disuadir o hacer más onerosas las actividades contaminantes y obtener los recursos necesarios para afrontar los costes causados por las mismas. Otras veces la apelación a la ecología no es más que un subterfugio para edulcorar ante la opinión pública la imposición de nuevos tributos, cuando no un puro sarcasmo, como ocurre con la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, que grava con un 7% la electricidad producida con energías renovables.

La Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para 2013, deroga los arts.16 y 16.bis de la Ley 16/2005, de 29 de diciembre de 2005, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, referidos, respectivamente, al tipo de gravamen autonómico y afectación del tipo del impuesto y al tipo específico de devolución del gasóleo de uso profesional. Poco después esta Ley quedó parcialmente anulada por la STC 20/2013, de 13 marzo, que declaró inconstitucionales los arts. 2.1 b) y c), 2.2 y 3, 5 b) y c), 8 b) y c), así como la expresión «y de almacenamiento de residuos radiactivos» de los arts. 10.4 y 11.2.

Sin embargo, las principales modificaciones en esta materia se han llevado a cabo mediante la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, “de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias”, que crea un amplísimo elenco de tasas ambientales, estableciendo el hecho imponible, sujetos pasivos, cuota tributaria, y su devengo y pago, además de actualizar las tasas vigentes, que en conjunto son las siguientes:

- Tasa por la prestación de servicios en materia de montes
- Tasa por la prestación de servicios en materia de vías pecuarias
- Tasa en materia de pesca
- Tasa por la prestación de servicios en materia de áreas protegidas, y recursos naturales
- Tasa por autorización ambiental integrada
- Tasa por renovación, actualización o revisión de autorización ambiental integrada
- Tasa por tramitación de comunicación de modificación no sustancial de autorización ambiental integrada.
- Tasa por tramitación de la modificación sustancial de autorización ambiental integrada.
- Tasa por autorización de emisión de gases de efecto invernadero.

- Tasa por modificación del plan de seguimiento de gases de efecto invernadero
- Tasa por autorización de una instalación de gestión de residuos.
- Tasa por autorización como gestor de residuos
- Tasa por modificaciones o ampliaciones de la autorización de instalación de gestión de residuos o como gestor de residuos.
- Tasa por autorización de sistemas integrados de gestión de residuos.
- Tasa por prórroga o modificación de la autorización de sistemas integrados de gestión de residuos.
- Tasa por autorización de la modificación de la duración de almacenamiento de residuos peligrosos.
- Tasa por certificación de convalidación de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente.
- Tasa por evaluación ambiental de proyectos del anexo I de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.
- Tasa por evaluación ambiental de proyectos del anexo II de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.
- Tasa por evaluación ambiental de planes y programas.
- Tasa por modificación de la Declaración de Impacto Ambiental
- Tasa por solicitud de vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental.
- Tasa por emisión de informes de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Tasa por autorización de instalación potencialmente contaminadora de la atmósfera
- Tasa por renovación, modificación y ampliación de autorización de instalación potencialmente contaminadora de la atmósfera.
- Tasa por inscripción registral de Organismo de Control Autorizado en el área de atmósfera.
- Tasa por autorización de entidades y profesionales para el seguimiento de puntos críticos de la Declaración de Impacto Ambiental.
- Tasa por inscripción registral EMAS.
- Tasa por renovación de la inscripción registral EMAS.
- Tasa por inscripción registral equipamientos de educación ambiental.
- Tasa por renovación de la concesión de etiqueta ecológica.

- Tasa por suministro de información ambiental.
- Tasa por inspección previa en ayudas para inversiones en materia de industrias agroalimentarias, explotaciones agrícolas y ganaderas.

### **III. MEDIDAS DE EJECUCIÓN. NORMATIVA EN MATERIA CINEGÉTICA: UNA NUEVA POLÉMICA SOBRE EL CONTROL DE LOS DEPREDADORES**

La Orden de 18 de junio de 2013 establece las normas para la homologación de métodos de captura de especies cinegéticas depredadoras, perros y gatos domésticos asilvestrados, así como los métodos de control denominados lazo propulsado tipo Collarum, lazo con tope y cierre libre en alar, lazo tipo Wisconsin en alar, lazo tipo Wisconsin al paso y caja-trampa metálica para urracas. Se dicta sobre la base que estableció la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 13 de julio de 2011, al aprobar las Directrices Técnicas sobre el particular, y de acuerdo a los arts. 13.2 y 34.3 de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla La Mancha. La utilización de cualquiera de estos métodos requiere, por tanto, autorización previa, mediante una acreditación individual otorgada por la Comunidad Autónoma, según criterios de selectividad y bienestar animal fijados en normas internacionales y comunitarias.

Según el art. 3 de la Orden, las entidades acreditadas para realizar las pruebas de homologación deberán ser organismos públicos de carácter técnico y/o científico, debiendo formar parte de ellas: una persona experimentada en el uso de trampas capaz de capturar los animales utilizados en los ensayos y que pueda acreditar su participación como usuario de métodos de captura en proyectos autorizados de gestión o conservación de fauna silvestre, y al menos una persona licenciada en veterinaria, experimentada en el manejo de fauna silvestre y en la evaluación de los indicadores de bienestar animal de los individuos capturados para cada uno de los métodos de control y en la gestión técnico-científica de la información. Estas entidades realizarán las pruebas de los métodos de captura, según el procedimiento establecido en el protocolo incluido en el Anexo II, y en base a los resultados de las pruebas realizadas elaborarán un informe, que será enviado al órgano competente de la Consejería. Posteriormente, se establece un protocolo de evaluación y control de los métodos de captura, de acuerdo a parámetros relativos a su efectividad, selectividad, bienestar de los animales capturados, impacto sobre animales no-objetivo y seguridad para el usuario, atribuyéndose las facultades de inspección y control de las pruebas de homologación de métodos de captura a la Consejería.

Por otro lado, los usuarios de los métodos de captura son los especialistas acreditados e inscritos en el Registro que habilitará la Dirección General de la Consejería, y solo de modo excepcional se podrá autorizar para esta función a especialistas profesionales de la Administración o vinculados a ella que demuestren experiencia en la materia.



Finalmente se establecen algunas restricciones territoriales en la aplicación de la norma, destacand las áreas de presencia estable y con poblaciones reproductoras de lince ibérico y de lobo ibérico, donde sólo se podrán autorizar los métodos cuando cuenten con convenios específicos suscritos con la Dirección General.

Esta norma, fuertemente demandada por la Federación Regional de Caza y por algunas organizaciones empresariales de la caza, se ha visto envuelta en una polémica con los colectivos ecologistas. Desde este sector se ha hecho hincapié en el severo riesgo para la conservación de hasta diez especies de carnívoros en declive, entre ellas, el lince ibérico y el lobo, ambas en peligro de extinción en Castilla La Mancha. Muy críticos con el empleo de métodos de caza que se han demostrado no selectivos en numerosos estudios, el resultado final puede ser la construcción de barreras de vegetación, los llamados alares, que permitirían la instalación del orden de 240 lazos por cada 500 hectáreas. Una verdadera red de lazos de la que difícilmente podrán escapar ningún predador, sea protegido o no. No menos paradójica puede resultar la delegación realizada por la norma para la supervisión de las trampas por personal contratado por los propios empresarios cinegéticos. En fin, tampoco resulta muy comprensible que el ámbito de aplicación territorial de la norma, en el caso de presencia estable de poblaciones de lince y lobo ibérico, pueda ser prefijado mediante la mera firma de un convenio de autorización de empleo de estos agresivos métodos entre los titulares de los cotos y la Administración. En este punto, varias asociaciones ecologistas han anunciado acciones legales para paralizar la ejecución de la norma comentada.

#### **IV. MEDIDAS DE ORDEN ORGANIZATIVO**

En este año destacamos la Resolución de 19 de julio 2013, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, que publica el Convenio con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la disolución y liquidación del Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana, creado en 2008 y cuya vigencia estaba prevista hasta finales del año 2015. Este consorcio paritario entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se encargaba del impulso, coordinación y seguimiento de la ejecución de las medidas contenidas en el citado Plan, como la emisión de informe sobre concesiones de aguas subterráneas para riego de cultivos leñosos y sobre concesión para uso de aguas subterráneas para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias. Obedece al nuevo contexto de restricciones presupuestarias, en especial en lo referente a la adquisición administrativa de derechos de uso del agua, programa de forestación, que no permiten alcanzar los objetivos marcados.

El problema es que los expedientes sobre concesiones de aguas subterráneas para riego de cultivos leñosos están finalizados, pero la Confederación no termina de inscribirlos y otorgarlos. Para los agricultores profesionales y explotaciones prioritarias no ha sido imposible completar la adquisición de derechos de uso de agua y su con-

siguiente puesta a disposición (únicamente se han hecho efectivos 14,5 Hm<sup>3</sup> anuales de los 40 Hm<sup>3</sup> anuales previstos en el Convenio).

## **V. MEDIDAS DE FOMENTO. SUBVENCIONES EN MATERIA AGROAMBIENTAL Y TURISMO CINEGÉTICO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA CASTILLA LA MANCHA 2007/2013**

Son dos las principales convocatorias que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural para Castilla la Mancha 2007/2013, pues el próximo programa está en fase de negociación y llegará al año 2020.

La Orden de 21 de febrero 2013, de la Consejería de Agricultura, contiene las bases reguladoras de subvenciones por medidas agroambientales, cuya novedad consiste en la ampliación a un sexto año de los compromisos, al objeto de servir de enlace entre dos periodos de programación, uno (2007-2013) que finaliza y otro (2014-2020).

Por otro lado, la Orden de 21/11/2013, de la Consejería de Agricultura, establece las bases reguladoras de las ayudas para el aprovechamiento sostenible de los cotos privados de caza y el turismo cinegético, es decir, sin detrimento de los valores naturales. Pretende también estimular en las explotaciones agrarias prácticas tendientes a mejorar la calidad de los hábitats de las especies cinegéticas.

## **VI. OTRAS MEDIDAS: PLANIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y POLÍTICAS SECTORIALES**

### **1. PROGRAMA DE INSPECCIÓN AMBIENTAL PARA EL AÑO 2013**

La Resolución de 8 de abril de 2013 de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha para el año 2013, en cumplimiento del Plan de Inspección Medioambiental 2012-2018, del que se dio noticia en el anterior Observatorio.

Su objetivo es comprobar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental y de los requisitos impuestos en las autorizaciones y evaluaciones ambientales de proyectos, planes y programas, así como la detección de actuaciones no autorizadas ni evaluadas pese a estar obligadas.

En él se indican las inspecciones medioambientales que son priorizadas en este año, así como la memoria de resultados de inspección correspondiente a 2012.

### **2. ACTUACIONES EN LA RED NATURA 2000: MODIFICACIONES EN EL CONVENIO ESTATAL SOBRE ACTUACIONES DE CONSERVACIÓN**

El 6 de mayo de 2010, el Ministerio y la Junta de Comunidades suscribieron un Convenio sobre actuaciones de conservación en la Red Natura 2000, con un importe

máximo de inversión por el primero de 16.766.800 Euros, que ha debido ser modificado ya en diversas ocasiones por razones organizativas y presupuestarias. El año 2012 supuso un drástico recorte en la aportación estatal, que quedó fijada en poco más de 10 millones de euros (3,5 de ellos ya invertidos) y condicionado a las disponibilidades presupuestarias. Esta circunstancia ha llevado a la revisión de aquel Convenio hasta finales de 2015, mediante Resolución de 16 de septiembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural.

Con este magro presupuesto se pretende culminar cuatro proyectos de conservación en terrenos de la Red Natura<sup>2</sup>. El de mayor cuantía es el de “Corrección de tendidos de riesgo de electrocución de aves amenazadas”, con 3’2 millones de euros. Otros 2’8 millones son para ‘Actuaciones de conservación de hábitat y poblaciones de especies amenazadas en la Red de Áreas Protegidas’. Para ‘Actuaciones de restauración de hábitat degradados y corrección de impactos ambientales en espacios naturales protegidos’ son 1’9 millones 1’7 millones para la ‘Mejora de la señalización en espacios de la Red Regional de Áreas Protegidas’.

### 3. INCIDENCIA AMBIENTAL DE LA NUEVA LEY 4/2013 DE PATRIMONIO CULTURAL

La Ley 4/2013, de 16 de mayo, “de Patrimonio Cultural de Castilla La Mancha”, actualización de la anterior Ley 4/1990, de 30 de mayo, “del Patrimonio Histórico de Castilla La Mancha”.

De la misma se excluyen expresamente, por su propia singularidad, los Parques Arqueológicos y los museos, que tienen su regulación específica, y los paisajes culturales que, dada su relación con el medio ambiente, el legislador autonómico ha entendido que deberán ser objeto de una ley que contemple conjuntamente los aspectos culturales y naturales merecedores de protección. Así lo establece respecto a los primeros el art.55, al señalar que aquellos espacios físicos que comprendan uno o varios Bienes de Interés Cultural declarados con categoría de zona arqueológica y tengan unas condiciones medioambientales adecuadas para la contemplación, disfrute y comprensión públicos, se podrán declarar Parque Arqueológico de acuerdo con la normativa al efecto.

Por otro lado, intenta la integración de los intereses urbanísticos y medioambientales en los mecanismos de intervención y control regulados. En concreto, el art.26 de la norma se refiere a los “Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actividades a las que se aplica la Evaluación de Impacto Ambiental”, exigiendo a la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural la emisión de informe vinculante de los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los planes de ordenación territorial y urbanística y de las actividades a las que se aplica la eva-

2. La Red Natura 2000 se extiende en nuestra Comunidad Autónoma a 1,8 millones de hectáreas (el 23 por ciento del territorio regional), comprendiendo: 2 Parques Nacionales, 7 Parques Naturales, 72 Lugares de Interés Comunitario (LIC) y 38 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

luación de impacto ambiental. Para señalar el art.48 que en estos informes se recoja la documentación existente en el Inventario del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, así como las medidas de protección establecidas en esta ley, convirtiéndose, en su caso, en condicionantes que deberá contener la licencia de obras que se emita.

## VII. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

### 1. ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES: LEGALIDAD DE LA ORDEN QUE APRUEBA EL PLAN DE GESTIÓN

La Sentencia del TSJCLM 568/2012, de 19 de noviembre de 2012. (Sala de lo Contencioso, Sección primera), desestima el recurso contra la Resolución de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente que aprueba el Plan de Gestión de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000157, Campo de Calatrava.

### 2. SOBRE MEDIDAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

#### a) **A vueltas sobre la naturaleza de la declaración de evaluación ambiental y su diferencia con la decisión de no evaluación. En particular, el efecto del silencio negativo en la EIA**

En este periodo resaltamos dos Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha relativas a la naturaleza de la declaración de impacto ambiental y su diferenciación con la decisión administrativa que decide la no procedencia de este trámite administrativo.

La STSJCM 323/2013, de 15 de julio, desestima el recurso contra la evaluación de impacto ambiental de un proyecto de urbanización del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas, al apreciar que la motivación de la decisión del órgano ambiental se encuentra suficientemente cumplida en los informes emitidos a lo largo del expediente. Particular fuerza tendrán para el Tribunal las decisiones previas, también de orden ambiental, que fundaron el proyecto de singular interés del que trae causa inmediata el proyecto de urbanización controvertido, que ni fue recurrido por el demandante, ni determinó tampoco la necesidad de una evaluación de impacto ambiental.

La Sentencia 134/2013, de 1 de julio, revoca la dictada por el Juzgado nº 1 de Albacete y da por buena la denegación de una concesión minera basada en la evaluación ambiental que, aun emitida fuera del plazo previsto, declaraba la inviabilidad e incompatibilidad del proyecto con la conservación del medio ambiente. La Sala concluye que “si el informe es inexistente puede legalmente extraerse que el informe preceptivo es positivo, pero si finalmente existe, aún tardío, no cabe extraer o derivar de dicha demora un informe favorable, no previsto legalmente, aunque sí pueda no tenerse en cuenta, lo que ha de ser valorado por el órgano administrativo de decisión: dicha potestad no es imponible por el interesado, sino sometido a discrecionalidad

técnica de dicho órgano administrativo”. En apoyo a esta interpretación, recuerda el Tribunal que la Ley castellano-manchega 4/2007, de 8 de marzo, de evaluación de impacto ambiental de Castilla-La Mancha, modificó el tenor y el sentido del transcurso del plazo sin que el órgano ambiental hubiera emitido su declaración de impacto ambiental, para asentar su sentido negativo.

#### **b) Autorización ambiental integrada e inactividad de la Administración**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 44/2013, (sección primera), de 28 de enero, desestima el recurso frente a la supuesta inactividad de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha por la no adopción de las medidas oportunas para la paralización de la actividad de una empresa cerámica solicitada por la actora en mayo de 2008, aduciendo el funcionamiento clandestino de esta fábrica en tanto no obtuviera la autorización ambiental integrada.

Sin embargo, el Tribunal, en una interpretación rigurosa del art.29.1 LJCA, entiende que no puede estimarse la inactividad de la Administración invocada, pues la empresa cerámica presentó recurso de alzada contra la denegación solicitando además la suspensión, que se produjo ex lege a cabo de 30 días. En consecuencia, la actividad de la citada empresa podría desarrollarse normalmente de acuerdo con las autorizaciones que ostentaba. Según el Tribunal, respecto de la petición de la actora de paralización de la actividad de la fábrica no puede apreciarse la inactividad de la Administración, pues la resolución por la que se ordenaba archivar el procedimiento de autorización ambiental integrada no era firme.

### **3. EN MATERIA DE AGUAS**

#### **a) Inscripción de aprovechamiento de aguas subterráneas: limitaciones en caso de acuíferos sobreexplotados y control del organismo de cuenca**

La STSJ de Castilla la Mancha 80/2013, de 25 de febrero (sección 1ª) desestima la impugnación de la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de 22 de mayo de 2009, denegando al actor la inscripción en la Sección B del Registro de Aguas de un aprovechamiento de aguas subterráneas para uso industrial y consumo anual de 1.095 metros cúbicos; es decir, de un pozo al amparo el art. 54.2 TRLA.

El motivo argüido es que el pozo fue abierto en parcela distinta de aquella para la que se había autorizado en su día, a pesar de que el art. 17.2.c), del RD 13/2008, de 11 de enero, Plan Especial del Alto Guadiana, prevé la posibilidad de abastecer distintos predios con un mismo pozo, con tal de que pertenezcan al mismo titular y de que no se supere el máximo de 7.000 metros cúbicos anuales. Y por ello porque: “...ese precepto establece tal posibilidad para los casos –y sólo para ellos– de explotaciones agrícolas o ganaderas y de que fuese necesario el recurso hidráulico para ellas. Como excepción que es, ha de interpretarse restrictivamente y no utilizarse analógicamente, como pretende la parte actora, porque no hay argumento legal, ni siquiera inequív-

vocamente razonable, para ello, cuando su explotación era para uso industrial”. Por todas estas razones, el Tribunal desestimaré íntegramente el recurso interpuesto.

Con ello el Tribunal da por buena la interpretación administrativa que, sin paramientos en lo establecido en el art. 54 TRLA, confunde lo que es una finca o predio con lo que es una parcela catastral para cercenar artificiosamente el derecho reconocido por la Ley a los propietarios.

**b) Sobre la diferenciación entre los daños causados al dominio público hidráulico y el coste de las medidas correctoras de reparación en materia sancionadora. La correcta interpretación del alcance del principio de responsabilidad medioambiental**

La STS/JCM 554/2013, de 28 de junio, revisa la resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 8 de febrero de 2012 por la que se impone una sanción de 9.124 euros a la actora por la comisión de una infracción calificada como menos grave del art. 116.3 d) del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el artículo 316 d) del RDPH de 11 de abril de 1986, motivada por la realización de obras de construcción de un paso sobre un arroyo y la tala de chopos en su margen, sin la debida autorización administrativa del organismo de cuenca.

Entre otros, alega el recurrente la incorrecta calificación de la infracción grave, en lugar de leve y, en consecuencia, la cuantía de la sanción. Y sobre este aspecto se centrará la decisión judicial, aplicando las consecuencias que pueda tener sobre la cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2011, donde se anuló la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 85/2008, de 16 de enero, por la que se establecieron los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico, en tanto en cuanto se utilizara para determinar la infracción, cuando la misma dependa de la valoración de daños producidos, como es el caso de autos, por vulneración del principio de legalidad penal. En esta sentencia, el Tribunal Supremo dictaminó que tal determinación debía hacerse por el propio Reglamento de Dominio Público Hidráulico en ejecución de la habilitación del art. 117.1 de la Ley de Aguas, sin que sea lícita la subdelegación en una Orden. Recordando que, no obstante, la vigencia de la Orden se mantiene en cuanto se utilice para calcular las indemnizaciones por daños al dominio público hidráulico.

El TSJCM aplicará la doctrina que deriva de esta jurisprudencia con dos argumentos:

1º) Aun reconociendo que la Orden no es de aplicación al caso de autos, por motivos temporales, es congruente afirmar que si no es posible utilizarla por falta de rango para determinar el tipo aplicable, “menos aún será aceptable una determinación de los daños sobre parámetros que la Confederación pueda establecer por su cuenta (por ejemplo, en este caso, afirmar que los daños equivalen al coste de retirada)”.

2º) El ulterior efecto sobre el caso tiene aún mayor trascendencia. En efecto, del FJ 8ª de la STS deriva el que no cabe equiparar los “daños al dominio público hi-

dráulico” (suponiendo que aquí concurrieran) con el “coste de retirada de las obras”. Pues es cierto que la cuantificación económica de la obligación de reponer las cosas al estado anterior a la infracción, es cuestión ya normada por la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental: *“el deber de indemnizar que en esa norma se establece no es incondicionado, sino que se supedita a la imposibilidad de reparación/ reposición de los daños ocasionados al demanio hidráulico, o a la insuficiencia de los trabajos efectuados con tal finalidad; de tal manera que, si la labor reparadora efectuada por el causante del daño, o a su costa, surte los efectos pretendidos y repone adecuadamente la situación medioambiental a su estado inicial, no resulta procedente exigir indemnizaciones añadidas.*

*Además, partiendo de la base de que en el sistema diseñado por el referido artículo 325.1, el deber de indemnizar constituye una obligación añadida que sólo deviene exigible cuando la reparación/reposición del demanio se advierte imposible o insuficiente, tampoco resulta correcto introducir o sumar el coste de reparación en la cuantificación del daño indemnizable, pues si así se procede, se está valorando por dos veces el mismo concepto: primero, en cuanto se exige la reparación/reposición (que implica por principio un coste económico), y segundo, en la medida que el coste de esa reparación se incluye además en la determinación del quantum indemnizatorio”.*

En conclusión, el TSJCLM acoge la tesis del Tribunal Supremo diferenciando, a todos los efectos, el daño causado al dominio público hidráulico y los costes de reparación del daño; y anulando en consecuencia toda actuación en que se incluya como elemento para la cuantificación de las medidas medioambientales correctoras, por vulneración de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental. Terminará el Tribunal anulando la sanción impuesta y reduciendo la multa a 240 euros.

#### 4. SOBRE RESIDUOS: EJERCICIO PRIVADO DE FUNCIONES PÚBLICAS

La STSJCM 533/2013, de 8 de julio resuelve el recurso interpuesto por una empresa dedicada al embotellado y venta de agua mineral frente a dos sanciones impuestas por la Administración regional, que alcanzaban la cifra de 120.000 euros, por la comisión de dos infracciones tipificadas en el art.19.1 de la Ley 19/1997, de 24 de abril de Envases y Residuos de Envases, que establece como infracción muy grave: “La puesta en el mercado nacional de productos envasados sin estar acogidos al sistema de depósito, devolución y retorno, ni a alguno de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, o el uso indebido de los símbolos acreditativos que identifiquen la participación en los mismos”.

Se da el caso que la recurrente tenía suscrito con otra empresa un contrato de gestión de residuos, quedando por tanto la primera válidamente integrada en un sistema integral de gestión de residuos. El problema se suscita cuando la empresa recurrente incurre en impagos reiterados frente a la mercantil de gestión de los residuos, que termina resolviendo el contrato y reclamando judicialmente las cantidades debidas. En el proceso civil, tal como se recoge en la Sentencia que analizamos y cuyos fundamentos transcritos se consideran hechos notorios exentos de prueba por el juzgador, un Juzgado de primera instancia estimó parcialmente la demanda, que recurrida

nuevamente fue desestimada por la Audiencia provincial, donde se admitieron las alegaciones de la empresa envasadora y se desmintieron los motivos por los que se había resuelto el contrato, fijando la cuantía discutida de la deudora.

Ante este *iter* procedimental, el Tribunal Superior de Justicia se muestra contundente en la anulación de la sanción administrativa impuesta, declarando “inadmisible que la Administración haya ejercido la potestad sancionadora”, en base a los siguientes argumentos:

1º) Si la Administración delega en personas privadas determinadas actividades de interés público, y su cumplimiento se sujeta a contratos de naturaleza privada, las previsibles consecuencias deben ser aceptadas por el poder público, ateniéndose en su caso a la resolución definitiva por los tribunales civiles. Que en este concreto supuesto de hecho dio la razón a la recurrente y no a la empresa que gestionaba los envases que realmente estaba ejerciendo una función pública por mor de un juego de subcontrataciones usual en este tipo de relaciones contractuales.

2º) “Es inadmisibile que en un debate civil sobre la forma e importe en que debían ser cumplidas las obligaciones de una parte, una pueda invocar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración si la otra no se atiene a su versión”.

3º) Para concluir con un *obiter dicta* que resulta ciertamente llamativo y no menos aleccionador: “Si la Administración quiere evitar este tipo de situaciones debe asumir ella misma este tipo de actividades y tomar decisiones que, dada su capacidad de autotutela, sí serán inmediatamente ejecutivas y podrán fundar una imputación sancionadora”.

Queda de este modo resuelto un asunto en el que el Tribunal desapodera de sus potestades y privilegios a una Administración que ha decidido delegar el ejercicio de una clara función pública en sujetos privados y que, por tanto, debe asumir las consecuencias de esta decisión, sean estas las que fueren.

#### 5. LOS AGENTES AMBIENTALES COMO “AGENTES DE AUTORIDAD”: LA RELEVANCIA DE SU ADECUADA IDENTIFICACIÓN COMO PRUEBA DE CARGO EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La STSJCM 562/2013, de 15 de julio revisa una Resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero por la que se impone a la demandante una sanción por infracción del art. 116.d) de la ley de Aguas por corta no autorizada de chopos. La mercantil sancionada alega en su defensa la vulneración del principio de presunción de inocencia al no haberse identificado el supuesto agente sancionador, faltando por tanto la presunción de certeza respecto a los hechos denunciados. Este motivo será acogido por la sentencia que comentamos, para establecer que:

“el primero de los motivos de la impugnación tiene una importancia básica en este caso, pues constituye la primera y única prueba de cargo en el procedimiento sancionador; bajo la apostilla de ‘denunciante’ aparece una firma manuscrita ilegible y nada más...La parte denunciada de manera franca y directa manifiesta en



la demanda la falta de identificación del agente sancionador, y ni en la propuesta de resolución, ni en la resolución, ni en la contestación a la demanda, se da una respuesta a este alegato de la actora. Al ignorarse quién es el denunciante, no identificándose con nombre y apellidos o con D.N.I o cualquiera otra forma a fin de conocer qué cargo ostentaba, si era o no Agente de la CHD, empleado de empresa externa al servicio de la CHD, si ostentaba o no la condición de autoridad, hurtándose a la actora de la posibilidad de rebatir lo que consta en la denuncia inicial al no poder proponer prueba sobre persona desconocida, la conclusión no puede ser otra que afirmar la falta de prueba de cargo bastante por ineficacia de la única existente”.

El Tribunal, basándose en la doctrina constitucional plenamente consolidada sobre el poliédrico concepto de la presunción de inocencia, señala que una de sus exigencias procesales primeras es, en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, que sobre ella recae la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción sin que sea exigible al inculpado “una probatio diabólica de los hechos negativos”. En suma, pues, para que la presunción constitucional quede desvirtuada es necesaria la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del imputado. En este sentido, es conocido que la eficacia probatoria de las actas y denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones y su vinculación con la presunción constitucional no comporta, en principio, violación del derecho fundamental, cuya eficacia consagra el art. 137.2 de la LRJAPPAC.

Por ello, concluye el Tribunal que, si bien la denuncia de un Agente puede ser medio de prueba idóneo y a partir de ese significado producir el efecto de trasladar sobre el administrado la carga de probar, “esa idoneidad probatoria dependerá necesariamente del contenido de la denuncia y de la unión a la misma cuando deban existir, de todos aquellos elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado. En conclusión, la presunción de veracidad de una denuncia suscrita por Agente de la Autoridad, dependerá de que los hechos reflejados en la misma hayan sido directamente constatados por aquel y que se acompañen todos los elementos probatorios existentes, por cuanto el conocimiento concreto de estos elementos es fundamental para el particular sujeto a una medida sancionadora para poder articular su derecho a la defensa con igualdad de armas”.

Aplicando esta doctrina al supuesto concreto, concluye el Tribunal que la denuncia no contiene los elementos necesarios, pues es desconocido el denunciante y, en consecuencia, “no podemos decir que exista una prueba cumplida o suficiente de la autoría”. Con estos importantes argumentos basados en el principio constitucional de presunción de inocencia terminará estimándose el recurso interpuesto por la actora anulando en su integridad la resolución sancionadora.

