

Castilla y León: reducción de controles ambientales sobre instalaciones ganaderas e industria agroalimentaria

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La modificación del régimen ambiental de actividades ganaderas y de industrias agroalimentarias a través de un Decreto-Ley. 2.2. Confirmación de la legalidad de la normativa de especies cinegéticas ya derogada y de la constitucionalidad de la reforma de la Ley de Caza. 2.3. Declaración del Parque Natural de «Sabinars del Arlanza-La Yecla» (Burgos). 3. EJECUCIÓN. 3.1. La Estrategia para la mejora de la calidad del aire. 3.2. La aprobación del nuevo Código de Nuevas prácticas agrarias y la declaración de zonas vulnerables. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 4.1. El principio de acumulación de autorizaciones: la autorización agraria no implica la obtención de la forestal ambiental de cambio de uso. 4.2. La ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental preceptiva impide el juego del silencio positivo en la licencia ambiental. 4.3. Una sorprendente solicitud indemnizatoria por lobos ilegalmente abatidos y una aún más sorprendente condena a indemnizar. 4.4. Daños al ganado producidos por lobos: aplicación íntegra del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. 5. PROBLEMAS: A VUELTAS CON EL URANIO. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Dos actividades económicas especialmente representativas de la región, las instalaciones ganaderas y las industrias agroalimentarias de pequeño tamaño (no sometidas a Autorización Ambiental Integrada) han dejado de sujetarse a la licencia ambiental para hacerlo a la mera comunicación ambiental previa, en virtud de un Decreto-Ley de regeneración económica.

ABSTRACT: Two economic activities that are especially representative of the region, livestock facilities and small-scale agri-food industries (not subject to Integrated Environmental Authorization) have ceased to be subject to the environmental license to do so to simple prior environmental communication, by virtue of an emergency decree for economic regeneration.

PALABRAS CLAVE: Instalación ganadera. Industria agroalimentaria. Comunicación previa. Licencia ambiental.

KEYWORDS: Livestock farm. Agri-food industry. Prior communication. Environmental license.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2020 ha estado marcado por la crisis del coronavirus y los diversos estados de alarma y por el confinamiento durante el primer semestre. Como consecuencia de ello, la actividad parlamentaria ha sido muy limitada y la normativa reglamentaria también escasa y centrada en los diversos aspectos de la pandemia. Desde el punto de vista normativo ambiental merece la pena destacar la modificación –operada por Decreto-Ley- del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental para cambiar el régimen de control ambiental de las actividades ganaderas y de las industrias agroalimentarias no sometidas a autorización ambiental, que pasan, de estar sometidas a licencia ambiental, a estar sometidas a mera comunicación previa; la Consejería lo había intentado antes por la vía del reglamento y los tribunales, con buen criterio, lo anularon, porque se trataba de una deslegalización prohibida. Ahora vuelve a intentarlo por la vía del Decreto-Ley, utilizado para estimular la economía regional en tiempos de covid. Es como si no fuese posible utilizar la vía ordinaria legislativa. Pero ahí está y no ha sido cuestionado.

Además del Decreto-Ley, la ley que debe destacarse, aprobada en diciembre, es la que declara el Parque Natural de la Yecla, en Burgos, espacio que aúna como pocos lo ambiental y lo cultural porque en su territorio se ubica los monasterios de Santo Domingo de Silos y San Pedro de Arlanza. Y, aunque no se trate de normativa aprobada, no debe dejarse de reseñar la confirmación, por el Tribunal Constitucional y por el Supremo, de sendas normas cinegéticas cuestionadas por la Sala de lo contencioso de Valladolid, en el primer caso al resolver una cuestión de inconstitucionalidad

planteada por la Sala contra la reforma de la Ley de Caza y en el segundo, al resolver un recurso contra la anulación del Decreto de Especies cinegéticas, operada por la misma Sala.

La crisis del covid, sin embargo, se ha notado menos en la jurisprudencia, que ha mantenido aparentemente un nivel de producción similar al de años anteriores. Son destacables algunas resoluciones judiciales relativas al régimen de autorizaciones y licencias ambientales y al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN AMBIENTAL DE ACTIVIDADES GANADERAS Y DE INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS A TRAVÉS DE UN DECRETO-LEY

Llevaba tiempo la Administración autonómica intentando simplificar el régimen de control ambiental de las actividades ganaderas y de las industrias agroalimentarias. Lo intentó, vía reglamento (teóricamente habilitado por la propia Ley de Prevención Ambiental para modificar sus Anexos) mediante los Decretos 4/2018, de 22 de febrero, sobre actividades ganaderas y 8/2018, de 5 de abril, sobre industrias agroalimentarias. Pero la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia –como hicimos notar en los comentarios correspondientes del [Observatorio de 2020](#)- anuló ambos Decretos: por sentencia de 11 de abril, el primero de ellos, y de 21 de mayo, el segundo. En estos dos Decretos, la Junta de Castilla y León, haciendo uso de la deslegalización operada por la Ley de Prevención Ambiental para modificar sus Anexos, cambió el régimen de protección ambiental de las actividades ganaderas y de las industrias agroalimentarias no sometidas a autorización ambiental integrada, que pasaban así de estar sometidas al control previo operado por la licencia ambiental a hacerlo al control a posteriori de la comunicación ambiental, técnica mucho más laxa en cuanto al control ambiental. Cerrada esta puerta por la anulación judicial de sendos Decretos, se abre una ventana a través de la legislación de urgencia dictada para estimular la reactivación económica de la región tras la pandemia: la Junta, así, tras el primer choque con los jueces, vuelve a la carga aprovechando un Decreto-Ley.

En efecto, precisamente por el daño económico que el estado de alarma generó en la región, la Junta ha venido aprobando en estos últimos meses diversas disposiciones para estimular la actividad económica; entre otras, bajo el genérico título de “impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y

León”, el Decreto-Ley 4/2020, de 18 de junio, convalidado por Acuerdo del 24 de junio, que, además de incluir medidas heterogéneas dirigidas a la reactivación económica (modificación del procedimiento autorizatorio de instalaciones eléctricas, modificación de la Ley de Urbanismo para facilitar el autoconsumo, etc.), ha modificado el régimen de tramitación de las licencias ambientales, ha legalizado las instalaciones ganaderas sin licencia ambiental pero con licencia de obras e incluidas en suelo apto para ello y que llevasen más de diez años funcionando, y ha sustraído a las actividades ganaderas y a las industrias agroalimentarias sometidas a licencia ambiental de este régimen autorizatorio para someterlas al de comunicación ambiental.

En efecto, el citado Decreto-Ley modifica diversas leyes, pero específicamente una ambiental: el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre. Quedan afectados por la modificación los artículos 17 y 31, relativo al trámite de audiencia en la tramitación de licencias y autorizaciones ambientales, el art. 45.6, relativo a las modificaciones no sustanciales de actividades sometidas a licencia o autorización ambiental, y el art. 74.3 i) que tipifica la infracción de incumplimiento de la veracidad de la información aportada a la Administración. Asimismo, modifica varios Anexos de la Ley: el Anexo I, al eliminar de la Evaluación Ambiental simplificada las “*industrias de nueva creación que generen más de 10 toneladas al año de residuos peligrosos*”, y el Anexo III, relativo a las actividades que deben ser comunicadas a la Administración ambiental, en el que incluye las instalaciones ganaderas y las industrias agroalimentarias que estaban incluidas en el régimen de licencia ambiental (no puede modificar las incluidas en el régimen de autorización ambiental en virtud de la Ley básica estatal, pero sí las de licencia porque no hay régimen estatal sino únicamente autonómico).

El Decreto-Ley incluye también previsiones sobre este tipo de actividades en las disposiciones adicionales y transitorias: mediante la Adicional 4ª legaliza actividades o instalaciones en funcionamiento sin licencia ambiental o comunicación ambiental; en concreto, las actividades o instalaciones que no cuenten con una licencia ambiental o no hayan efectuado comunicación ambiental, pero que estén en funcionamiento desde hace al menos diez años, ubicadas sobre un suelo con una catalogación acorde con la actividad desarrollada y que cuenten con licencias urbanísticas emitidas por el Ayuntamiento para su desarrollo, se entenderá que disponen de la licencia ambiental o que han efectuado la comunicación ambiental; la posible inconstitucionalidad de este precepto –además del art. 3º, sobre instalaciones eléctricas- provocó la constitución de la Comisión de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma regulada en el art 33 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional, para resolver las controversias habidas sobre dichos preceptos entre sendos poderes territoriales. Las negociaciones se iniciaron por Acuerdo de 16 de septiembre y se resolvieron por Acuerdo de 4 de diciembre (BOCYL del 21) en virtud del cual “la recta interpretación debe hacerse en el sentido de que resultará de aplicación a las actividades e instalaciones que presenten las características que describe si no están sometidas a evaluación de impacto ambiental, así como, si estando sujetas a evaluación de impacto ambiental, cuenten con una evaluación ambiental favorable, de conformidad con la normativa de aplicación en esta materia”. De esta forma se asegura que no se rebajan los estándares ambientales generales en relación con dichas instalaciones sin necesidad de que tenga que pronunciarse el Tribunal Constitucional al respecto.

Mediante la Adicional 5º, legaliza las comunicaciones previas reguladas en virtud de los Decretos parcialmente anulados por la Jurisdicción contencioso-administrativa relativas a actividades ganaderas o a industrias agroalimentarias. Finalmente, la Disposición Transitoria 1ª hace referencia a la situación de aquellos solicitantes de licencias ambientales en tramitación relativas a las actividades que pasan a ser “comunicables”. En estos casos podrá aplicarse la regulación del Decreto-Ley (el régimen de la comunicación) siempre que el interesado formule un escrito en el que, al mismo tiempo que desiste de su solicitud de licencia ambiental, presente comunicación ambiental.

Estamos, en definitiva, ante un auténtico Decreto-ley de convalidación de los Decretos anulados: el Decreto-Ley, en lo que se refiere a la reforma de la Ley de Prevención Ambiental, viene a convalidar en la práctica el contenido de los Decretos en cuestión, otorgando fuerza de Ley a dichos contenidos, que pasan a insertarse en el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. Si el argumento de las sentencias anulatorias de dichos decretos era que se necesitaba una norma con rango de ley para modificar las exigencias de control de sendos tipos de actividades, el Decreto-Ley cumple con dicho requerimiento. Parece, por otra parte, que no se ha cuestionado –habida cuenta de la inmediatez de la convalidación– el carácter “urgente” de la supresión de trámites de control de este tipo de actividades. No hay que olvidar que la actividad ganadera y las industrias agroalimentarias tienen una importancia excepcional en Castilla y León y que facilitar su instalación en una situación de crisis económica derivada del COVID puede ser, en abstracto, un incentivo económico importante, siempre que se asegure su inocuidad ambiental: el gran riesgo de esta medida simplificadora y estimulante de reducción de controles ambientales previos es que pueda generar procesos contaminantes de los recursos naturales.

2.2. CONFIRMACIÓN DE LA LEGALIDAD DE LA NORMATIVA DE ESPECIES CINEGÉTICAS YA DEROGADA Y DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA DE LA LEY DE CAZA

Es justo reseñar el espaldarazo que ha recibido este año 2020 la normativa cinegética de la Comunidad Autónoma por parte del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Normativa reiteradamente cuestionada por la Sala de lo contencioso-administrativo (sede de Valladolid) del TSJ en los últimos años. Como hemos señalado en informes de otros años, la Sala de lo contencioso de Valladolid ha venido anulando una y otra vez Decretos y órdenes de la Junta en esta materia, llegando incluso a plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de reforma de la Ley de Caza 4/1996, aprobada por las Cortes de Castilla y León para otorgar un nuevo marco jurídico a la actividad cinegética y posibilitar su ejercicio, habida cuenta de que había sido prohibida en la práctica por la suspensión judicial del Decreto de especies cinegéticas.

Pues bien, el Tribunal Supremo por sentencia de 18 de mayo de 2020 (Rec. 4878/2017) ha venido a confirmar la legalidad del citado Decreto de especies cinegéticas, en su versión anterior y ya derogada (Decreto 32/2015, de 30 de abril), casando la sentencia de la Sala de Valladolid 604/2017, de 17 de mayo, que anulaba algunos de sus preceptos. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de la reforma legal de la Ley de Caza, que pivota sobre un mayor protagonismo de la ley sobre los reglamentos, de forma que se limitan las posibilidades impugnatorias en vía judicial ordinaria (SsTC 148/2020, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Procurador del Común y 149/2020, de 22 de octubre de 2020, en sentido similar la cuestión planteada por la Sala de Valladolid). Esta cuestión fue desestimada a la vez que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Procurador del Común, parcialmente coincidente en los argumentos con aquella.

2.3. DECLARACIÓN DEL PARQUE NATURAL DE «SABINARES DEL ARLANZA-LA YECLA» (BURGOS)

La Ley 4/2020, de 14 de diciembre, de declaración del Parque Natural de «Sabinares del Arlanza-La Yecla» (Burgos), viene a poner punto final a un largo proceso iniciado por la derogada Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales, que incluía dentro del Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León (art. 18), un espacio denominado «La Yecla» (Burgos). Este espacio, con un territorio de 39.173 ha y que afecta a más de veinte municipios (siete de ellos incluidos completamente), fue incorporado

a la Red Natura 2000 mediante Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves.

Sin duda alguna, lo más destacable de este Parque Natural es la combinación de importantes valores naturales (paisajísticos y geológicos: se trata de un relieve plegado sobre un sustrato calcáreo -cañones, sinclinales;- de flora –sabinares excepcionales- y de fauna rupícola vinculada a los cortados) con valores culturales destacados: los monasterios de Santo Domingo de Silos y de San Pedro de Arlanza, el conjunto histórico de Covarrubias, pinturas rupestres, castros, etc. De hecho, la DA 2ª prevé que en el patronato del Parque Natural participen organizaciones relacionadas con el patrimonio cultural, histórico y artístico del entorno del Parque Natural.

La Ley de declaración de este espacio natural incluye otra peculiaridad y es que, a través de sus disposiciones adicionales, se utiliza para cambiar el nombre de otros espacios protegidos de la Comunidad. En concreto, el Parque regional de “Picos de Europa en Castilla y León» (León) declarado por la Ley 12/1994, de 18 de julio, pasa a ser Parque Regional «Montaña de Riaño y Mampodre» (León), para evitar confusiones con el Parque Nacional homónimo que lo incluye (DF 3ª). Igualmente, se modifica la denominación del Parque Natural «Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina» (Palencia) declarado por la Ley 4/2000, de 27 de junio, por la de Parque Natural «Montaña Palentina» (DF 4ª), que es el término con el que es conocido de esta forma por propios y extraños.

3. EJECUCIÓN

3.1. LA ESTRATEGIA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE

Por Acuerdo 28/2020, de 11 de junio, de la Junta de Castilla y León, se aprobó la «Estrategia para la mejora de la calidad del aire en Castilla y León 2020-2030» (BOCYL n. 118, de 15 de junio de 2020).

La “Estrategia” es un instrumento de planificación básica y ordenación para impulsar el logro de los objetivos ecológicos establecidos en el ámbito de la calidad del aire, y esta de 2020 viene a sustituir a la anterior Estrategia, que pivotaba sobre el control de la contaminación, más que sobre la mejora (*Estrategia de Control de la Calidad del Aire de Castilla y León 2001-2010*, aprobada por Acuerdo de 22 de agosto de 2002, de la Junta de Castilla y León).

Según el Acuerdo aprobatorio de la Estrategia, para los contaminantes primarios la situación de la región es buena o muy buena, porque únicamente se detectan problemas en las partículas y en el dióxido de nitrógeno de varias zonas urbanas, sin superar en los últimos años los valores legales de referencia en España. Sin embargo, respecto de los contaminantes secundarios (ozono) se han detectado serios problemas en diversas zonas atmosféricas de la región, destacando en primer lugar la sierra sur de la comunidad y en menor medida otras zonas del sur del Duero.

Ante esta situación de hecho, el principal objetivo de esta Estrategia es conseguir que antes de 2030 se cumplan en todo el territorio de la región los valores guía de referencia indicados por la Organización Mundial de la Salud, tanto para los contaminantes primarios, como para los valores objetivos de protección a la salud por ozono indicados en las normas de la Unión Europea. Y para ello, prevé la aplicación de un conjunto de medidas con objetivos temporales diferentes:

- medidas a medio y largo plazo, dirigidas a fijar y asegurar un mayor control de las fuentes emisoras, y en especial, las de contaminantes precursores del ozono: este problema es calificado como el más importante en Castilla y León y de más compleja solución, por razón del desconocimiento científico sobre la formación de este contaminante. Precisamente por ello, la Estrategia contempla la realización de estudios que permitan conocer los procesos que intervienen en la presencia de ozono en determinadas zonas de Castilla y León, como es la aglomeración de Valladolid y, especialmente, en la sierra sur de Castilla y León, y con ello intentar establecer medidas eficaces para paliar este problema.
- medidas a corto plazo: destinadas a solucionar los problemas de las superaciones del objetivo de protección a la salud, detectadas a corto plazo, y mejorar el sistema de información pública y de alerta a la población.

En general, las medidas previstas se establecen, bien en función de los sectores emisores (transporte, vivienda, industria, agricultura) o bien con carácter transversal.

Esta Estrategia dará lugar, conforme a sus propias previsiones, a diversas medidas administrativas y, en entre ellas, en especial, al desarrollo de un *Plan de mejora de calidad del aire*, de acuerdo con las previsiones de la Ley 34/2007, básica de calidad del aire (art. 5.2 y 16.2), plan que incorporará un paquete de medidas específicas para la reducción de los niveles de ozono en la medida de lo posible y otras orientadas a la mejora del conocimiento por la población de la incidencia de este contaminante.

3.2. LA APROBACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO DE NUEVAS PRÁCTICAS AGRARIAS Y LA DECLARACIÓN DE ZONAS VULNERABLES

El BOCYL de 30 de junio publicó el Decreto 5/2020, de 25 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias.

La Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura, fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, que prevé la aprobación de códigos de buenas prácticas agrarias y la declaración de zonas vulnerables, que son aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecta o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas.

Tanto las zonas como el código fueron inicialmente aprobados en nuestra región, de acuerdo con el RD de 1996, por el Decreto 109/1998, de 11 de junio, derogado posteriormente por Decreto 40/2009, de 25 de junio. El vigente Decreto viene a derogar al anterior de 2009 y a actualizar, tanto las zonas vulnerables como el Código de buenas prácticas agrarias, que carece de carácter vinculante, pero que sirve de orientación sobre cómo debería desenvolverse la práctica agraria para reducir su impacto sobre la calidad de las aguas. Se remite en su art. 3 a los futuros programas de actuación en las zonas vulnerables fijadas por él mismo, que se aprobarán mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente en el plazo de un año y que se basan en las directrices generales plasmadas en el Código de Buenas Prácticas Agrarias.

El Código recoge también las orientaciones de la Estrategia Regional contra el Cambio Climático en Castilla y León 2009 – 2012 – 2020, en lo relativo a la medida «Reducción del uso de fertilizantes nitrogenados», limitando o controlando las emisiones de óxido nitroso (N₂O) procedente de la oxidación de compuestos amoniacales, que es un gas con fuerte efecto invernadero.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

La actividad judicial relativa al medio ambiente castellano leonés no se ha rebajado sensiblemente a pesar de la pandemia; buena prueba de ello ha sido la enorme dificultad para elegir resoluciones judiciales representativas que no sean excesivamente reiterativas en relación con otras anteriores. Se podrían destacar algunos temas:

4.1. EL PRINCIPIO DE ACUMULACIÓN DE AUTORIZACIONES: LA AUTORIZACIÓN AGRARIA NO IMPLICA LA OBTENCIÓN DE LA FORESTAL AMBIENTAL DE CAMBIO DE USO

La sentencia de 12 de junio de 2020, de la Sala de lo contencioso-administrativo con sede en Burgos (Rec. 64/2020) resuelve un interesante problema sobre la aplicabilidad de la doctrina de los actos propios (que asimila a la de la confianza legítima) referida al cambio de uso forestal de una parcela.

El demandante solicitó una autorización de replantación de una parcela de terreno forestal destinado a pasto arbustivo, con la finalidad de cambiar de ubicación unos derechos de producción de viñedo procedentes de Yecla (Murcia) a la parcela de Fuentenebro (Burgos), ubicada en la prestigiosa Denominación de Origen Ribera del Duero. Pero para plantar esas vides, además de la autorización de replantación, era necesaria, de acuerdo con la Ley de Montes, la autorización de cambio de uso forestal, para asegurar la sostenibilidad de los usos del suelo.

Pues bien, tras la obtención, extemporánea pero expresa, de la autorización de replantación, la titular realizó la plantación en la parcela, plantación que fue inscrita por la propia Administración en la sección vitícola, una vez comunicada, en cumplimiento de lo establecido por la Orden AYG/36/2016 de 25 de enero en la citada Orden.

Sin embargo, la autorización de cambio de uso forestal realizada por el peticionario le fue denegada por el órgano competente. La Sala del Tribunal Superior de Justicia confirmó la desestimación de la autorización.

La argumentación de la demanda se basaba, en síntesis, en la doctrina de los actos propios o de la confianza legítima: si la Administración autonómica había autorizado la replantación, denegar el cambio de uso forestal sería contrario a los propios actos y supondría una ruptura de la confianza creada en el solicitante de que su solicitud sería estimada.

Frente a esta argumentación responde la sala de forma contundente, explicando cómo la ley impide de todo punto el otorgamiento de dicha autorización de cambio de uso, y no es óbice para ello que se haya otorgado con carácter previo la autorización de replantación, porque la confianza legítima no puede beneficiar a quien está en una situación de ilegalidad. Son necesarias, por tanto, dos autorizaciones distintas, que tienen requisitos y efectos diferentes, y mientras no se consigan ambas no es posible el ejercicio del derecho en cuestión.

La sentencia admite de una forma sutil el error administrativo al otorgar la autorización de replantación. En efecto, “el hecho de que se haya dictado una resolución de autorización de replantación de viñedo, porque en el SIGPAC [Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas para la Política Agraria Comunitaria-PAC] en el momento de la solicitud no apareciera o no se advirtiera que se requería de otro permiso o autorización administrativa para realizar el cambio de uso, no significa que la resolución objeto de enjuiciamiento deba considerarse por ello obligatoriamente conforme a derecho” (FD 4º). En definitiva, el error administrativo o técnico pudo haber creado una cierta expectativa en la titular de los derechos, pero nunca confianza legítima protegible, porque la Ley impedía, efectivamente, estimar la solicitud.

4.2. LA AUSENCIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL PRECEPTIVA IMPIDE EL JUEGO DEL SILENCIO POSITIVO EN LA LICENCIA AMBIENTAL

La STSJ CYL (Valladolid) de 10 de diciembre de 2019 (Rec. 427/2017) confirma la sentencia dictada por el Juzgado de instancia, por la que se anulan las licencias ambientales para la actividad de cantera y planta de tratamiento de áridos, y de planta de aglomerado asfáltico. La sentencia del Juzgado anuló las licencias por entender que el proyecto en cuestión debería haberse sometido a evaluación de impacto ambiental. El recurrente defiende que, por criterios temporales, no sería exigible el trámite de Evaluación de Impacto. Sin perjuicio de la cuestión temporal, la sentencia entra al fondo del asunto: “lo que se está poniendo en cuestión es la necesidad o no de la Evaluación de Impacto Ambiental con carácter previo a la obtención de la licencia ambiental objeto del recurso”. Y demuestra que “la actividad, tanto de cantera como de planta de tratamiento y clasificación de áridos debería estar sometida a evaluación de impacto ambiental, al estar dentro de los proyectos contemplados en el Anexo I, grupo 2 a) del citado Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio”. Es decir, ya la normativa inicial de EIA, de 1986, obligaba a someter ese tipo de proyectos a evaluación de impacto, como confirmó la propia Junta de Castilla y León (Comisión de Prevención Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de la Junta).

Y para confirmar lo dicho, la sentencia (FD 3º) recuerda que, de acuerdo con el art. 28 Ley 11/2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León, "no puede entenderse otorgada dicha licencia por silencio positivo, como pretende la parte apelante, pues contraviene la normativa citada y (...) de conformidad con lo previsto en el apartado 3º del art. 52 de la citada Ley, los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental no podrán autorizarse o ejecutarse sin haberse formulado la correspondientes declaración de impacto ambiental". Esta previsión de la Ley deriva directamente del Derecho comunitario, porque fue el Tribunal de Justicia de la UE el que impidió, ya tempranamente, que se pudiesen aprobar proyectos sometidos a EIA sin que se hubiese pronunciado al respecto el órgano administrativo competente. Además, parece ya claro, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no cabe otorgar por silencio positivo autorizaciones de actividades que puedan provocar daños en el medio ambiente y la Ley 39/2015 establece la excepción ambiental en el régimen del silencio positivo (art. 24.1).

Es decir, allá donde es preceptiva la EIA no cabe aprobar un proyecto por silencio administrativo positivo sin que se haya tramitado dicha evaluación de Impacto.

4.3. UNA SORPRENDENTE SOLICITUD INDEMNIZATORIA POR LOBOS ILEGALMENTE ABATIDOS Y UNA AÚN MÁS SORPRENDENTE CONDENA A INDEMNIZAR

Este conflicto judicial, de enorme interés doctrinal, se plasmó en la STSJ CYL (Valladolid) de 12 de diciembre de 2019 (Rec. n. 392/2017) y trae su razón de ser de la Resolución de 29 de julio de 2016, de la Dirección General del Medio Natural, que aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019 (BOCyL de 8 de agosto de 2016). Una asociación de defensa del lobo (ASCEL) recurrió dicha resolución, solicitando su anulación y la condena a la Administración al pago de una indemnización.

La Sala entiende que debe anular la Resolución impugnada, de 29 de julio de 2016, porque parte de que el lobo es especie cinegética y susceptible de ser cazada, lo que no es posible reconocer por la sentencia. Pero más interés -por su novedad- tiene el *petitum* indemnizatorio: la parte actora solicita que se condene a la Administración al pago de una indemnización de 9261 euros por cada lobo cazado durante el 2016. La Sala va analizando los diversos elementos de esta pretensión: la existencia de daño ambiental, la existencia de una situación jurídica individualizada y la imposibilidad de reparación "*in natura*".

Por una parte, conecta los daños causados con la obligación constitucional de reparar (ex. art. 45) y con el principio "*quien contamina, paga*" reconocido por el art. 191.2 TFUE.

En lo que se refiere a la situación jurídica individualizada (susceptible de tutela ex art. 31 LJCA), entiende que es aplicable a la acción "popular", esto es, a la acción ejercida por la Asociación ambientalista. En concreto "si estos son los fines de la asociación y de ahí deriva el interés legítimo que le otorga el derecho para poder ejercer acciones, es claro que la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva del que es titular exige no solo la declaración de que el Plan Comarcal impugnado es contrario a derecho, sino la condena a la Administración de reparar el daño causado al medio ambiente al permitir la caza de una especie cuando no estaba acreditada la concurrencia de los requisitos para ello".

Finalmente, señala que, como no cabe la reparación *in natura*, se hace preciso acudir a la indemnización como forma sustitutoria (FD 6º). Para ello, toma en cuenta la valoración de las piezas de caza mayor realizada por el Decreto 32/2015, de 30 de abril, *por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre*, que atribuye al ejemplar de lobo el valor de 9.261 €, lo multiplica por el número de lobos abatidos bajo la vigencia de esta orden ilegal (91 individuos, según los datos de la propia Administración) y concluye que la cuantía indemnizatoria asciende a la cantidad de 842.751 euros.

Ahora bien, entiende el Tribunal que la asociación impugnante no debe ser beneficiaria de la indemnización. Como señala la Sala (FD 7º): "A nuestro juicio, esa indemnización no debe ser percibida directamente por la parte actora (...). La asociación no actúa para la satisfacción de un interés propio, sino en beneficio de un interés colectivo como es la conservación del medio ambiente. Por ese motivo, consideramos que el reconocimiento del derecho de la asociación a obtener la indemnización cuando actúa en defensa de un interés colectivo desvirtuaría la esencia de la acción "casi pública" que ejercita".

Concluye la sentencia declarando que debe ser la Administración quien destine la indemnización reconocida a la realización de todas aquellas actuaciones que sean necesarias para la reparación del daño causado, beneficiándose de ello toda la sociedad, que es en definitiva la titular del bien jurídico lesionado: "a tal fin y en ejecución de sentencia deberá la Administración presentar un programa que, como mínimo, deberá comprender las actuaciones necesarias para la recuperación del lobo ibérico, su conservación y para la divulgación de la importancia de la especie". Estamos ante una resolución imaginativa y ajustada a la naturaleza jurídica de la legitimación de las organizaciones ambientalistas.

De esta forma, la indemnización pecuniaria no es realmente pecuniaria. La ley de responsabilidad medioambiental, en su Anexo II, de acuerdo con la Directiva comunitaria, establece que, tras la reparación primaria y complementaria, la «reparación compensatoria» hace referencia a “toda acción adoptada para compensar las pérdidas provisionales de recursos naturales o servicios de recursos naturales que tengan lugar desde la fecha en que se produjo el daño hasta el momento en que la reparación primaria haya surtido todo su efecto. No consiste en una compensación financiera al público”.

No obstante lo anterior, la solución judicial constituye –repito- una solución imaginativa y adecuada que, en la práctica, por razón de la afectación de la “indemnización” a los fines establecidos en la propia sentencia, coincide parcialmente con la derivada de la aplicación de los criterios del derecho europeo de daños ambientales.

4.4. DAÑOS AL GANADO PRODUCIDOS POR LOBOS: APLICACIÓN ÍNTEGRA DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La sentencia de 6 de mayo, de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) (Rec. n. 88/2019) vuelve sobre el viejo problema de las indemnizaciones por daños producidos por lobos. En este caso, se trata de una reclamación planteada por el titular de una explotación ganadera vacuna en El Espinar (Segovia), al sur del Duero, por tanto: territorio en el que el lobo está especialmente protegido y no se le puede calificar como especie cinegética.

El titular de la explotación tasa los daños producidos en 64.216'47 euros, aunque solicita solo 46.498'15 euros, por razón, sobre todo, de haber recibido ya ayudas de la Junta amparadas en la Orden FYM/461/2016, de 26 de mayo, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos en Castilla y León por lobos en las explotaciones ganaderas.

La Junta de Castilla y León, demandada, se opone a esta indemnización, arguyendo precisamente que el demandante ya recibió las ayudas compensatorias de las bajas sufridas por un importe de 13.510 euros, y que el nuevo art. 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, modificado por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, ha producido un cambio normativo en materia de responsabilidad patrimonial, en cuanto que declara que, sin perjuicio de las medidas compensatorias, no son indemnizables los daños producidos por especies silvestres excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica.

La Sala, en línea con su jurisprudencia habitual –y con la del Tribunal Supremo, cuya sentencia de 22 de marzo de 2013 toma como referencia- entiende, en contra de la opinión de la Administración regional, que el titular de la explotación tiene derecho a la indemnización correspondiente sobre la base de los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas. Incluye, de acuerdo con lo solicitado por el demandante, todos los daños patrimoniales producidos (incluidos el lucro cesante y los derivados del estrés y la pérdida de fecundidad de las reses vivas como consecuencia de la presencia de depredadores) y según las reglas del mercado (que no son las utilizadas por la Orden de 2016). Y declara que no hay duplicidad de indemnizaciones, en cuanto que el propio demandante ya descontó las ayudas recibidas de la Junta.

Resulta suficiente la jurisprudencia citada, que prima la indemnidad patrimonial de las víctimas sobre otro tipo de consideraciones. Ahora bien, en la fecha de la sentencia, el Tribunal Supremo ya había confirmado su jurisprudencia sobre la interpretación del art. 54.6, precepto –como hemos visto- invocado por la Junta para eludir el pago de lo solicitado. En efecto, el Tribunal Supremo, en sentencias de 2 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2020 ha interpretado dicho precepto en el sentido de que la excepción a la no indemnizabilidad de los daños producidos por especies silvestres se produce cuando –como es el caso del lobo- hay una

“normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar”.

De esta forma, en la medida en que los daños han sido provocados por una especie protegida, cuya conservación cae bajo la responsabilidad administrativa y depende de las medidas adoptadas por la Administración, debe aplicarse el régimen de responsabilidad patrimonial extracontractual de la Ley 40/2015. Otra cosa será determinar el alcance, en cada caso, de la cuantía indemnizatoria, que en este asunto coincide con lo solicitado por el titular de la explotación ganadera.

Esta sentencia de la Sala de Burgos tiene que completarse con la posterior de la Sala de Valladolid, de 10 de julio (Rec. n. 765/2018), que hace referencia igualmente a una reclamación de responsabilidad por daños generados por lobos (¡y por buitres!), en este caso en Valdunciel (Salamanca): de ahí la competencia de la sala vallisoletana. Se trata, al igual que en el caso anterior, de ataques producidos al sur del Duero, lo que lleva implícita un régimen de protección intensa de los cánidos en cuestión. Esta sentencia sí que tiene en cuenta ya la doctrina del Tribunal Supremo dictada en sendas sentencias de diciembre de 2019 y febrero de 2020 para desestimar la alegación de la Administración que le exculparía de responsabilidad por inexistencia de una previsión expresa y completa de la normativa sectorial.

Sendas partes –demandante y Administración demandada- reconocen la realidad de los ataques sufridos, constatada por Agentes ambientales y la Sala valora los daños a la vista de las pruebas teniendo en cuenta el daño emergente, del lucro cesante en función del destino del animal y su posible utilidad y de los daños por estrés y pérdida de fecundidad. De acuerdo con lo anterior, se condena a la Administración autonómica al pago de 103.697,75 euros.

5. PROBLEMAS: A VUELTAS CON EL URANIO

El conflicto relativo a la evaluación de impacto ambiental de la mina de uranio que la empresa minera Berkeley pretende explotar en Retortillo (Salamanca) parece, en principio, resuelto desde el punto de vista jurídico, aunque no social, ni mucho menos. Con una providencia emitida en el mes de diciembre de 2020, y tal y como ha señalado la prensa, el Tribunal Supremo ha inadmitido el recurso que varios grupos ambientalistas interpusieron contra la sentencia de la Audiencia Nacional que había confirmado el proyecto, lo que supone, por tanto, la confirmación de esta. El recurso se había basado en una razón competencial, puesto que los recurrentes entendían que la Evaluación de Impacto Ambiental la debería haber realizado la Administración del Estado, y no la autonómica. Fue finalmente inadmitido por la Sala 3ª del Tribunal Supremo mediante providencia. Falta todavía, sin embargo, la autorización sustantiva de explotación, cuestionada por las organizaciones y apremiada por la empresa.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, los titulares actuales de órganos con competencias ambientales son:

- Consejero: Juan Carlos Suárez-Quiñones Fernández
- Secretario General: Ángel María Marinero Peral
- Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: Rubén Rodríguez Lucas
- Director General de Patrimonio Natural y Política Forestal: José Ángel Arranz Sanz

7. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA MARTÍN, Lidia. La regulación del lobo en Castilla y León vuelve a ser noticia: (comentario a la Sentencia de 12 de diciembre de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León). *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 46, 2020, págs. 151-160. Se trata de un extenso comentario sobre la sentencia reseñada más arriba relativa a la solicitud de indemnización por los daños provocados por la autorización *contra legem* de la caza de un número determinado de lobos.