REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. VII Núm. 1 (2016): 1 – 9
-Crònica-

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. Aguas: preocupación por la cantidad. 2.1. Riegos sin autorización: una actuación que se repite año tras año. 2.2. Caducidad de concesiones. 2.3. Catálogo de Aguas Privadas y titularidad de aprovechamientos. 3. Preocupación por la calidad de las aguas. 3.1. Reutilización de aguas residuales por el propio municipio: su necesario control. 3.2. Vertidos: imposición de sanciones frente a exigencia de responsabilidad. 3.3. Los vertidos ilegales como infracciones de riesgo y no de resultado. 4. Planes de residuos y ubicación de las instalaciones de valorización.

1. Introducción

Las resoluciones judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en materia ambiental han sido numerosas y, a la vez, muy homogéneas. Las aguas constituyen el sector que, sin duda alguna, acarrea el mayor número de conflictos, en buena medida (aunque no solo) por la tradicional economía agrícola de la región, en la que el regadío multiplica los beneficios económicos; pero han suscitado también importantes problemas jurídicos algunas autorizaciones ambientales integradas de instalaciones de tratamiento de residuos, como tendremos ocasión de comprobar.

2. Aguas: preocupación por la cantidad

2.1. Riegos sin autorización: una actuación que se repite año tras año

Viene siendo ya tradicional que en las primaveras secas se vengan produciendo riegos ilegales de cereal de secano, fundamentalmente "para salvar la cosecha". Responde a comportamientos reiterados que, cada vez con mayor preocupación, vienen siendo constatados por los agentes de la autoridad. La STSJ (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid) de 1 de febrero de 2016 (rec. 855/2014) hace referencia a la sanción y a la exigencia de indemnización por daños al dominio público como consecuencia de la realización de riegos de cereal de secano (trigo) con aguas del río Cea en mayo de 2013. La sanción, por infracción leve, ascendía a 5192 euros, mientras que la reparación por daños al dominio público era tan solo de 199 euros. La Sentencia, tras valorar las pruebas aportadas, confirma íntegramente tanto la sanción como la indemnización impuestas por la Confederación del Duero.

2.2. Caducidad de concesiones

La STSJ de 1 de marzo de 2016 (306/2014) resuelve un recurso contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero, de 21 de noviembre de 2013, declaratoria de

la caducidad de una concesión de aprovechamiento privativo de aguas públicas del río Esla, en el término de Cistierna (León), para molino y central hidroeléctrica (cuya inscripción se publicó en 2001), como consecuencia de la interrupción de su explotación por más de tres años. Tras constatar, en 2010, que no se venía utilizando el aprovechamiento, se inició el procedimiento de caducidad, que caducó a su vez, como reconoció la propia Confederación al resolver el recurso de reposición interpuesto por el concesionario; pero el 3 de diciembre de 2012 se inició otro procedimiento de caducidad que, esta vez sí, terminó con la Resolución de 21 de noviembre de 2013 y produjo el efecto no solo de la extinción del aprovechamiento, sino también de la reversión al Estado de las obras realizadas.

Los recurrentes alegaron que el aprovechamiento había llegado a ser inviable como consecuencia de las obras del pantano de Riaño y solicitaron (ya lo habían hecho hace más de veinte años y les fue denegada la petición) una ampliación del caudal concedido, una vez iniciado el procedimiento de caducidad. La Sala resolvió desestimando la solicitud de anulación de la Resolución que declara la caducidad.

Esta sentencia pone de manifiesto el carácter público de las aguas y su afectación al uso público y —en caso de usos privativos— a actividades de elevado interés público. La mera pasividad del concesionario (que no ejecutó la concesión) se mantuvo a lo largo de muchos años; como señala el acta redactada con ocasión de la visita de reconocimiento, "en la actualidad […] el canal de derivación no dispone de obra de regulación alguna. El edificio molinar se encuentra en ruina, desprovisto de cubierta, aloja tan solo restos de artilugios de molienda. En cuanto al edificio de la central se encuentra en mal estado de conservación. En su interior existe maquinaria en pésimo estado de conservación. El aprovechamiento evidencia en su conjunto una interrupción permanente de su explotación muy superior a tres años consecutivos". La no utilización prolongada del recurso público por parte de un concesionario impide que dichos caudales puedan ser concedidos para un nuevo uso privativo de otro interesado, por lo que la Administración hidráulica debe ser diligente en la supervisión de usos y en la declaración de caducidad, en su caso.

2.3. Catálogo de Aguas Privadas y titularidad de aprovechamientos

La STSJ de 11 de febrero de 2016 (rec. 1048/2014) trae su razón de ser de la solicitud —denegada, en su momento, por la Confederación del Duero— de que se declarase acreditada la existencia y la titularidad de un aprovechamiento privado de aguas subterráneas, anterior a la vigencia de la Ley de Aguas de 1985, de un pozo incluido en los terrenos de propiedad del solicitante, para el riego de 52 hectáreas.

El solicitante no había inscrito dicho pozo en el Catálogo de Aguas Privadas en el plazo preceptivo de tres meses (improrrogable) previsto en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, aunque pretendía que la Confederación declarase dicha titularidad. Este problema no es baladí: de su resolución depende que se trate de una concesión privativa de agua pública o de un aprovechamiento netamente privado, con los efectos anudados a cada una de las configuraciones jurídicas posibles.

Pues bien, se pueden hacer al efecto varias observaciones, que el Tribunal tuvo en consideración al resolver el recurso. En primer lugar, una vez constatado que el plazo improrrogable de tres meses otorgado por la Ley 10/2001 había transcurrido, el Catálogo quedó definitivamente cerrado y no cabía inscribir en él aprovechamiento privado alguno (así lo señala la STSJ en su FD 1.º b): "[…] a tenor de la Disposición transitoria segunda de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, sobre 'Cierre del período de inscripción para los titulares de aprovechamientos de aguas privadas', y al haber transcurrido el plazo improrrogable de tres meses que se otorga a los titulares de aprovechamientos de aguas privadas, afectados por lo regulado en la Disposición transitoria cuarta de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, 'no se reconocerá ningún aprovechamiento de aguas calificadas como privadas si no es en virtud de resolución judicial firme'".

Ahora bien, el hecho de que un aprovechamiento no esté inscrito en el Catálogo no significa que no exista o que sea ilegal: el Catálogo de Aguas Privadas es meramente declarativo, no constitutivo, y la ausencia de inscripción lo único que implica es la necesidad de probar la preexistencia del aprovechamiento a través de otros medios distintos del Catálogo clausurado. Y el cierre del Catálogo, por lo tanto, no implica el carácter público de los aprovechamientos no inscritos. De hecho, como comenta la propia sentencia, trayendo a colación la doctrina emanada por la misma sala y sección en Sentencia de 22 de marzo de 2011, rec. núm. 269/2009, "la finalidad de este precepto no fue, como se desprende de la exposición de motivos de la indicada Ley y del enunciado del propio precepto, acabar con el régimen jurídico de las aguas privadas,

expresamente mantenido por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y respetado por el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, sino que tiene un cometido más modesto de, como se indica en el referido enunciado de la mentada Disposición Transitoria Segunda, cerrar el periodo de inscripción para los titulares de aprovechamientos de aguas privadas, que no solicitasen su inclusión en el Catálogo dentro del plazo de tres meses a contar de la vigencia de la Ley 10/2001, de manera que, a partir de tal fecha, sólo podrán tener acceso al indicado Catálogo en virtud de resolución judicial firme, […] pero sin que ello implique, en absoluto, la derogación del régimen de las aguas privadas".

Finalmente, no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa la constatación de la existencia de dicho aprovechamiento con anterioridad a 1985: la "resolución judicial firme" que permite el acceso al Catálogo es competencia del orden civil, y a esa jurisdicción se remite la Sentencia para que sean los jueces correspondientes los que declaren la titularidad solicitada (FD 1.º *in fine*):

> Hemos de insistir en que la Ley, ante el incumplimiento del plazo, remite al interesado que no formuló en tiempo y forma su opción al correspondiente juicio declarativo civil en el que podrá obtener el reconocimiento de su derecho al aprovechamiento privado, como paso previo ineludible para la anotación del mismo en el Catálogo de aguas privadas. Tras el transcurso del mencionado plazo sólo las resoluciones judiciales firmes pueden legitimar tal anotación. Pues bien, esa resolución judicial firme no puede ser suplida por un pronunciamiento meramente prejudicial del Tribunal contencioso-administrativo, porque, entre otras razones, este último carece precisamente de la firmeza que la Ley exige.

En definitiva, se trata de una sentencia clarificadora que pone de manifiesto el funcionamiento del Catálogo de Aguas Privadas a la luz de la jurisprudencia y muestra que el recurso que da pie al pronunciamiento judicial debería haberse planteado, en su caso, en vía civil.

3. Preocupación por la calidad de las aguas

3.1. Reutilización de aguas residuales por el propio municipio: su necesario control

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) de 11 de febrero de 2016 (rec. 53/2015) viene a resolver un recurso contra una sanción que la Confederación del Tajo

impone al municipio de Navaluenga por derivar aguas del río Alberche para el riego de un campo de golf municipal. El núcleo de la discusión es el lugar en el que se produce la derivación de aguas. La Confederación había sancionado al municipio por derivar aguas del río; sin embargo, a la luz de las pruebas realizadas se demuestra que dicha derivación no extrae aguas del río, sino que son las aguas de la propia depuradora, una vez depuradas y antes de llegar al río, las que se utilizan para el riego.

Es cierto que esta actuación es ilegal (el Ayuntamiento, como señala la Sentencia, no tiene autorización complementaria para reutilizar las aguas depuradas de la EDAR: FD 2.º) y constituye una infracción administrativa (reutilización de aguas por quien realiza el vertido sin la autorización preceptiva), pero el Tribunal no puede sustituir a la Administración hidráulica, por lo que no puede sancionar al municipio. Sin embargo, sí que anula —en eso consistía la pretensión del recurso— la sanción impuesta porque no hubo derivación de aguas de un cauce.

En definitiva, únicamente se sanciona la elusión del correspondiente control (autorizativo) administrativo (la Confederación no había autorizado-comprobado la calidad de las aguas reutilizadas para el riego), a pesar de que dicho comportamiento (la reutilización) ha sido estimulado por la propia Ley de Aguas por cuanto supone una mayor eficiencia en el uso de los recursos hidráulicos.

3.2. Vertidos: imposición de sanciones frente a exigencia de responsabilidad

La STSJ de 12 de enero de 2016 (210/2014) tiene un especial interés por varios motivos: por una parte, porque hace referencia a vertidos contaminantes de un municipio, esto es, de una persona jurídico-pública; por otra, porque diferencia claramente la diversa naturaleza jurídica (y el plazo de prescripción) de la potestad sancionadora administrativa y de la de exigencia de reparación de los daños producidos al dominio público.

La Resolución del presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero de 24 de febrero de 2014 impuso al Ayuntamiento de Cistierna una multa de 10.000 euros y la obligación de pagar una indemnización de 221,88 euros por los daños causados al dominio público hidráulico (como consecuencia de la realización de un vertido contaminante al cauce del río Esla calificable como infracción leve según la Ley de Aguas). Del expediente se deduce la realidad del vertido y su carácter efectivamente

contaminante, porque la toma de muestras se realizó en la arqueta de salida del colector de un polígono industrial municipal. De ahí la responsabilidad del municipio, sin perjuicio de quiénes hayan sido las personas que a su vez hayan realizado sus vertidos (indirectos) a la red de alcantarillado municipal. Sin embargo, como señala la Sala (FD 2.º), "aunque el pliego de cargos se formalizó el 11 de abril de 2013 el mismo no tuvo salida hasta el 5 de julio de igual año, o sea, cuando ya se había producido la prescripción —recuérdese que como no hay una previsión expresa para ellas las infracciones menos graves también prescriben a los seis meses—". Y en consecuencia, sigue diciendo el Tribunal, "procede estimar el recurso y anular el acto objeto del mismo en la parte que impuso una sanción pecuniaria al Ayuntamiento demandante".

Ahora bien, aunque se anula la sanción —por prescripción de la infracción: seis meses—, no se hace lo mismo con la exigencia de indemnización: el plazo de prescripción de la acción reconocida en el artículo 327.1 RDPH para que la Administración pueda exigir la reparación de los daños causados al dominio público es de quince años, por lo que resulta mucho más difícil que prescriba. De ahí que la Sentencia mantenga la exigencia de responsabilidad (221 euros) al municipio contaminador.

2.3. Los vertidos ilegales como infracciones de riesgo y no de resultado

Frente a lo señalado en esta sentencia, que analiza la sanción y la exigencia de responsabilidad, merece la pena aludir, siquiera sea someramente, a la resolución judicial de 29 de enero de 2016 (rec. 1441/2014) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, que confirma la sanción de 4.000 euros impuesta a una empresa por un vertido no autorizado en el río Tera. La empresa recurrente alegó falta de tipicidad de la infracción imputada por no haberse demostrado la generación de daños al dominio público hidráulico como consecuencia del vertido. La Sala confirma que las infracciones de vertidos deben sancionarse cuando son "susceptibles" (*rectius*: capaces) de producir daños al dominio público, no por el hecho de que los produzcan efectivamente. Como señala la jueza (FD 3.º), "de lo expuesto se desprende que nos encontramos en presencia de una *infracción administrativa de riesgo, no de resultado*, pues basta con la posibilidad de que se produzca la contaminación de las aguas". Consecuencia de todo ello es que, esta vez, la sanción no llevaba aparejada la exigencia

de indemnización por daños al dominio público, porque no se constataron en ningún momento.

4. Planes de residuos y ubicación de las instalaciones de valorización

En años anteriores habíamos tenido ocasión de comprobar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia había venido anulando planes de residuos aprobados por la Junta de Castilla y León por no incluir la ubicación concreta de los centros de tratamiento, ubicación que imponía la vieja Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (artículo 5.4: "Los planes autonómicos de residuos contendrán […] los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos").

La derogación de la Ley 10/1998 por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, conllevó, entre otras novedades, la flexibilización de esta exigencia: la norma básica vigente ya no impone la ubicación, sino la determinación de los criterios utilizables para ubicar las instalaciones. Como señala el anexo V, n. 1 (contenido mínimo de los planes), estos deben incluir "d) Información sobre los *criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento* y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización".

Esta flexibilidad ha permitido declarar la validez de varios planes impugnados en vía contencioso-administrativa por no incluir la localización concreta de las instalaciones de eliminación de residuos. En efecto, la STSJ, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Burgos), de 19 de febrero de 2016 (81/2014) resuelve la impugnación de la autorización ambiental otorgada por Orden de 10 de julio de 2015 para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos en el término municipal de Ólvega (Soria). Los motivos de impugnación son, básicamente, dos: por una parte, la autorización de dicha planta había sido anulada en su momento, por lo que la nueva, que sería una mera modificación de la primera, debería considerarse igualmente nula; por otra, el hecho de que, anulado el plan inicial por falta de previsión de ubicaciones para la eliminación de residuos, esta autorización carecería de habilitación normativa previa. Estos dos argumentos son rebatidos por la Administración autorizante y por la propia

Sala: por una parte, la nueva autorización no es una mera modificación de la anterior, sino totalmente nueva, de acuerdo con lo que exige la propia Ley 11/2003, porque supone un incremento de la actividad productiva de más de un 15%; por otra, el Decreto 45/2012, de 27 de diciembre, modificó el Decreto 48/2006, de 13 de julio, que aprobó el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, cuyo apartado 2 incluye una referencia expresa al Centro de Tratamiento de Ólvega, por lo que existe dicho respaldo normativo, aunque ya no sea necesario a la luz de la nueva Ley 22/2011.

En sentido bastante similar, la STSJ de la misma sala de 4 de marzo de 2016 (rec. 22/2014) legitima la autorización ambiental integrada y la declaración de impacto ambiental del Centro de Tratamiento Integral de Residuos Industriales no Peligrosos en el término municipal de Abajas (Burgos), otorgadas por Resolución de 19 de diciembre de 2013.

La impugnación se basa, fundamentalmente, en tres argumentos: en primer lugar, la ubicación del citado centro de tratamiento autorizado no se menciona en los correspondientes planes de residuos porque —dice el recurrente— "no existe posibilidad de localizar un vertedero de residuos industriales en ningún emplazamiento en nuestra Comunidad Autónoma que no venga fijado o amparado por el preceptivo Plan Regional" (cfr. FD 1.º); en segundo lugar, se alega que la autorización se ha concedido sin la preceptiva licencia de uso excepcional en suelo rústico; y, finalmente, se aduce que la declaración de impacto ambiental no analiza las correspondientes alternativas a la ubicación de esta instalación.

A pesar de esta contundencia argumental del recurrente (una organización ambientalista), la Sentencia va desmontando uno a uno los motivos alegados para, finalmente, desestimar la pretensión. En primer lugar, señala lo ya dicho más arriba: la Ley de Residuos vigente, la 22/2011, no exige que los planes autonómicos de residuos establezcan la ubicación concreta de las instalaciones de valorización de estos (vid., supra, anexo V); en segundo lugar, muestra que la autorización de uso excepcional en suelo rústico (necesaria para la legitimidad urbanística de la instalación) no es previa sino posterior a la ambiental: como establece el artículo 11.2 y 3 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, "la autorización ambiental […] precederá […] a la licencia urbanística", y, además, "se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse" conforme a la legislación básica estatal y demás

normativa aplicable; y, finalmente, de acuerdo con la legislación de evaluación de impacto ambiental (vid., en la Ley vigente 21/2013, el artículo 35 y el anexo VI), señala que es el estudio de impacto (realizado por el promotor) y no la declaración (resolución administrativa) el que debe incluir el estudio de las alternativas.

En definitiva, la ubicación de los siempre polémicos vertederos —o instalaciones de valorización—, que siguen siendo necesarios, debe cumplir una serie de requisitos meramente formales, ahora, con buen criterio, flexibilizados.