

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Responsabilidad por incendios en labores de aprovechamiento del monte: entre la persona física y la persona jurídica. 2. Anulación de normas subsidiarias de un municipio incluido en un espacio natural protegido. 3. Pingüinos en el pinar. 4. La dudosa aplicación retroactiva del principio de no regresión en actuaciones urbanísticas. 5. Caza ilegal y prueba indiciaria. 5.1. Don Tancredo en la batida. 5.2. A los jabalíes les gusta el anís. 6. Concesiones y autorizaciones en el dominio público hidráulico. 6.1. Navegando por el Duero: la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad. 6.2. Denegación de una concesión de aguas subterráneas: el uso correcto de la discrecionalidad. 7. Entre la sanción y la policía: envenenamiento de especies protegidas y suspensión de planes cinegéticos.

1. Responsabilidad por incendios en labores de aprovechamiento del monte: entre la persona física y la persona jurídica

La Sentencia de 21 de mayo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) confirma la sanción impuesta a un operario que estaba realizando labores de limpieza de un monte y de cuyo tractor saltó una esquirla incandescente que provocó un incendio forestal el 15 de julio de 2008.

El supuesto de hecho estaba claro: la utilización de maquinaria y equipos en los montes en la época de peligro alto de incendios (que incluye, por lo menos, julio, agosto y septiembre) constituye una infracción administrativa. Faltaba, además, la autorización que excepcionalmente habría podido levantar la prohibición. Y no impide ni reduce la responsabilidad el hecho de que la empresa para la que trabajaba el conductor del tractor fuese adjudicataria del aprovechamiento maderero (la adjudicación no implica, per se, la autorización de labores en épocas de riesgo alto de incendios).

El problema radica en la determinación del sujeto pasivo de la infracción; este podría ser, bien el operador que causó el fuego materialmente (el conductor del vehículo), bien la empresa para la que este trabajaba.

La Sala anula la sentencia apelada y concluye afirmando la responsabilidad del operario. Se ampara en el hecho de que el operario en ningún momento dijo nada sobre la responsabilidad de la empresa adjudicataria ni en la demanda ni en las conclusiones, por lo que la determinación de la culpabilidad de la empresa “sería incongruente”. Sin embargo, en el ámbito sancionador administrativo las personas jurídicas pueden ser perfectamente responsables y culpables de comportamientos infractores. Es cierto que el juez no puede sancionar a quien no ha sido ni siquiera imputado, por lo que la imposición de la sanción a la empresa se debería haber realizado en vía administrativa. El juez está vinculado por el principio de congruencia.

2. Anulación de normas subsidiarias de un municipio incluido en un espacio natural protegido

La Sentencia de 3 de mayo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, Valladolid) anula el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Palencia de 24 de noviembre de 2009 por el que se aprobó definitivamente la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Cervera de Pisuerga, en Arbejal.

Básicamente, el citado Acuerdo realizaba un cambio en la clasificación urbanística de varias parcelas, que pasaban de suelo rústico (no urbanizable ordinario en fondos de valle) a suelo urbano, bien no consolidado, bien consolidado, de uso residencial. Un dato esencial que hay que considerar es que dichos terrenos están incluidos en el ámbito del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente del Cobre-Montaña Palentina, declarado por ley, integrado en la red Natura 2000 y lugar de interés comunitario (LIC).

Estas características exigen el sometimiento de la normativa urbanística a las previsiones ambientales del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y, en todo caso, una especial justificación de la Modificación Puntual. Y así lo señala la propia Sentencia (FD 5.º):

La Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias no puede ser contraria a las previsiones del PORN, pues los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son “vinculantes” para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones Públicas de Castilla y León y de los particulares, e incluso prevalecen sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio, como establece el artículo 26.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Por ello, si conforme a lo dispuesto en el PORN de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina no podían ampliarse las instalaciones deportivas existentes en las parcelas de la Junta Vecinal, al estar clasificadas como suelo no urbanizable, no pueden reclasificarse a suelo urbano “no consolidado” para poder efectuar esa ampliación de instalaciones deportivas, que estaba prohibida, según se dice, por el PORN.

Por otro lado, el interés general que justificaría la Modificación tiene un límite infranqueable, que no es otro que la propia finalidad del PORN. Es decir, la Sala entiende que solo cabe un interés público justificador de la Modificación que no vulnere

la finalidad del PORN. En efecto, ya en su momento la propia Comisión Territorial de Urbanismo había suspendido en dos ocasiones la Modificación Puntual por falta de justificación suficiente del interés público subyacente en dicha Modificación. Pero la Sentencia de la Sala deja claro que dicha Modificación debe respetar la finalidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y la protección que este plan brinda a los terrenos incluidos en su ámbito, “lo que aquí no se efectúa” (FD 5.º):

El interés general que ha de respetar la Modificación Puntual exige que con esa Modificación no se vulnere la finalidad del PORN y la protección que en el mismo se contiene para los terrenos incluidos en su ámbito, lo que aquí no se efectúa.

Por otro lado, la Sala entiende demostrada la existencia de desviación de poder (“utilización de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”) porque se utiliza la potestad planificadora no para satisfacer el interés general urbanístico-ambiental, sino para beneficiar directamente a una propietaria vinculada al propio Ayuntamiento. No hay que olvidar que el problema de la desviación de poder no es la posibilidad de alegarlo, sino su demostración, que se exige a quien lo alega, por lo que solo en escasas ocasiones ha sido utilizado por los tribunales para la anulación de acuerdos; eso supone que el Tribunal tiene meridianamente claro que la Modificación Puntual respondía a un mero interés privado, y así lo hizo notar.

3. Pingüinos en el pinar

Una sentencia muy interesante, por lo que afirma y por lo que plantea, es la de 28 de junio de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Se impugna en la Sentencia la concesión al Club Turismoto del derecho a la ocupación temporal de 30 hectáreas de terreno en el pinar de Antequera (el “pulmón” de Valladolid, radicado en el término territorial del municipio) para la concentración anual que, en lo más crudo del crudo invierno vallisoletano, celebra en un fin de semana del mes de enero y que reúne a miles de motoristas españoles y extranjeros.

El demandante, la asociación Ecologistas en Acción-Valladolid, entendía que los terrenos afectados formaban parte de la “playa” de Puente Duero, un LIC, lo que implicaba la necesidad de previa evaluación de impacto ambiental (art. 45.4 Ley 42/2007), que no se tramitó para la concesión de la autorización.

La Sentencia confirma el dato de que el terreno cuya ocupación se autoriza no forma parte de dicho LIC, aunque es contiguo a este, y solo habría que someter la actividad a evaluación de impacto si “puede afectarle de forma apreciable”.

A continuación, pondera una serie de elementos que le pueden permitir concluir si la actividad incide de forma apreciable: el presupuesto de las obras (unos 20.000 euros); el tipo de uso, que es el de una acampada en la que solo se utilizan estructuras móviles, sin construcciones fijas (aunque se usan algunas ya existentes); y el acceso de un gran número de personas, aunque no de motos, que solo pueden utilizarse en los caminos. Por todo ello, concluye la Sala, “no puede considerarse que se dé la afectación apreciable a que se refiere el precepto”.

Aunque bastaría con esto, en el expediente consta el estado de los terrenos tras su uso por los “moteros”, y ese dato lo utiliza el Tribunal para confirmar la no necesidad de evaluación previa: “[...] la evaluación final producida tras la realización de la actividad [...] [es] expresiva de que la zona se encuentra limpia y en buenas condiciones de conservación”; asimismo, del informe del agente medioambiental se deduce que no hubo daños relevantes.

Finalmente, la Sala plantea sus dudas sobre la naturaleza del uso propuesto; entiende — con razón— que podría tratarse de un uso común especial especialmente intenso y sujeto a concesión (para el que existe un “derecho” sometido a título previo), por lo que califica a la Administración autonómica de “especialmente rigurosa” por considerar el uso realizado como privativo.

La conclusión, en general, es que la Administración concesionaria ha sido rigurosa pero ponderada en el otorgamiento de dicha concesión, porque no era previsible que el uso concedido incidiese gravemente en el LIC ni incidió, de hecho, en él, fuera de lo normal. No hubo en ningún momento (FD 6.º) vulneración del Plan Especial del Medio Natural Pinar de Antequera.

Concluye el Tribunal poniendo las cosas en su sitio (FD 6.º):

[...] se ha de acabar concluyendo que la parte recurrente parte de una premisa errónea, que es la de considerar que nos encontramos ante una actividad compleja que exigiría la tramitación específica establecida en la legislación protectora del medio ambiente, y las específicas de ordenación del territorio y urbanística, cuando por contra se trata de usos contingentes, temporalmente limitados, más o menos

intensos, pero que pueden siempre contemplarse desde la perspectiva de los usos comunes especiales o si se quiere privativos, con exigencias de autorización o concesión específica, que en el presente caso han sido plenamente cumplimentados conforme a la legislación sectorial aplicable, que es la de montes. Y siempre en atención a los informes técnicos existentes que han constatado la compatibilidad de usos con los valores objeto de protección a tenor de dicha legislación, sin que ninguna prueba concreta se haya realizado a propuesta de la parte actora que permita desvirtuar lo constatado en dichos informes.

Los esperados pingüinos, una vez más, fueron cuidadosos con el medio ambiente, a pesar de los detractores (escasos) que este tipo de concentraciones —aliñadas con espectáculos variados en la vecina ciudad— tienen.

4. La dudosa aplicación retroactiva del principio de no regresión en actuaciones urbanísticas

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de mayo de 2013 declara nulo de pleno derecho el Plan Parcial AH-7 “Las Riberas” de Valladolid, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid el 18 de septiembre de 2009.

La línea argumental de la anulación se centra en la falta de justificación de las necesidades de nuevas viviendas que este plan parcial habilitaría. Es cierto que los propietarios tienen el derecho —reconocido por el artículo 19.4 LUCYL— a promover la urbanización del suelo rústico, pero deben hacerlo de acuerdo con las previsiones legales, que incluyen, entre otras cosas, la acreditación de la necesidad de ampliar el suelo con destino residencial (en este caso, casi 9.000 viviendas). Se alude a ello, pero no hay una justificación clara. La prueba corresponde a la Administración que promueve dicha transformación. Y los datos con los que se cuenta contradicen, precisamente, esta necesidad.

Así, la existencia de dicho interés público forma parte, pues, del supuesto de hecho habilitante para la transformación lícita del suelo. Así lo establece el artículo 10.1 a) TRLS, cuando señala que “las Administraciones públicas [...] deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen [...]”.

La inexistencia del supuesto de hecho habilitante (esto es, la inexistencia de necesidades —públicas— que justifiquen la aprobación del Plan) conlleva la nulidad de pleno derecho de la consecuencia jurídica por falta de causa.

Hasta aquí no se encuentran fisuras en la Sentencia, que vendría a concretar en supuestos urbanísticos específicos la doctrina del principio de no regresión ambiental. En efecto, el Tribunal Supremo ha acogido y confirmado la doctrina de la necesidad de una especial justificación de aquellas actuaciones que impliquen una desprotección ambiental del suelo. En principio, esta jurisprudencia hacía referencia a los suelos especialmente protegidos desde la perspectiva ambiental; por ejemplo, la STS de 10 de julio de 2012, en la línea de las de 30 de septiembre de 2011 y de 29 de marzo de 2012, recuerda en su FD 7.º “que el principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos”.

El valor ambiental es el que obliga a valorar la necesidad de la transformación de suelo en situación rural a suelo en situación de urbanizado, según la jurisprudencia arriba citada, hasta el punto de exigir que se trate del suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen según el artículo 10.1 a) TRLS.

Sin embargo, a diferencia del artículo 12 TRLS (que se refiere a las situaciones del suelo y es de aplicación inmediata a todos los suelos en territorio español), el artículo 10.1 a) TRLS, que obliga a las administraciones a prever la urbanización del “suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”, es un precepto aplicable a la tramitación de los procedimientos de transformación del suelo, por lo que tales procedimientos, si se iniciaron antes de la vigencia de la LS, deberán seguir tramitándose según la ley derogada, de acuerdo con el principio general de ultraactividad de la normativa aplicable a los procedimientos administrativos, a falta de previsiones expresas en contra.

Por estas razones resulta sorprendente la Sentencia anulatoria. No hay que olvidar que el Plan Parcial tuvo su aprobación inicial antes de la entrada en vigor de la LS (por lo tanto, el procedimiento de paso de suelo rural a suelo urbanizado ya se había iniciado y se debería regir por la normativa estatal anterior) y su aprobación definitiva antes de la entrada en vigor de la reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, por lo que dicho procedimiento se debería regir por la normativa autonómica anterior.

En definitiva, una buena doctrina jurisprudencial mal aplicada (por razones temporales) al caso concreto, porque olvida el principio de la aplicación al procedimiento de la normativa vigente en el momento en el que se inició.

5. Caza ilegal y prueba indiciaria

La lectura de resoluciones judiciales sobre caza ilegal muestra la importancia de la prueba indiciaria para poder sancionar dicho tipo de caza. No es fácil que los agentes de la autoridad tengan la fortuna de encontrar al cazador en el momento en el que aprieta el gatillo y mata a la presa; lo normal es deducir la existencia de actividad cinegética ilegal por los indicios: perros, escopetas, tiros, animales muertos, etc. Y las más veces son curiosos los argumentos de los cazadores para eximirse de responsabilidad. Dos originales ejemplos hemos podido seleccionar.

5.1. Don Tancredo en la batida

La Sentencia de lo contencioso-administrativo de 6 de junio de 2013 confirma la sanción impuesta a un individuo por intervenir activamente en una batida de animales prohibida y sin autorización en la que se cazaron, en un maizal y con niebla —en día de fortuna—, jabalíes, zorros y lobos —especie esta última cuya caza en ese lugar exigía autorización expresa—.

El sujeto en cuestión alegó su falta de participación en la batida porque no llevaba armas. Sin embargo, el conjunto de indicios puestos de manifiesto en el expediente administrativo y en el proceso judicial vino a convencer al Tribunal de la legalidad de la sanción impuesta: por una parte, era el presidente del coto donde se estaba llevando a cabo la batida; por otra, estaba situado a diez metros de otra persona, ya armada, y colocado en una línea de tiro que impedía el escape natural de los animales, lo que facilitaba que los otros denunciados que tenían armas abatieran las especies de caza, como se pudo demostrar por el jabalí que se encontraba muerto a escasos metros, tal y como lo describieron los agentes medioambientales.

La conclusión cae por su propio peso: todos los indicios apuntaban a que el sancionado estaba llevando a cabo actividad cinegética (por supuesto ilegal) a la luz de la definición del artículo 2 de la Ley regional de Caza, que incluye “el uso de artes, armas o medios

apropiados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales definidos como piezas de caza, con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o facilitar su captura por terceros”.

5.2. A los jabalíes les gusta el anís

La Sentencia de 31 de mayo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) vino a desestimar el recurso de apelación y a confirmar, por lo tanto, la sanción impuesta a un sujeto por infracción grave (cazar con métodos prohibidos, en el caso, productos atrayentes).

El artículo 31 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, prohíbe una serie de medios y procedimientos de caza, entre los que incluye los “productos atrayentes” (art. 31.1), y el artículo 75.4 entiende que constituye infracción grave “emplear sin autorización, o incumpliendo los requisitos establecidos en la misma, de medios, métodos y procedimientos de caza prohibidos en el artículo 31 de esta Ley, cuando el mismo no constituya infracción tipificada como muy grave”.

Al parecer, el sancionado estaba cazando jabalíes mediante productos atrayentes. Tradicionalmente se ha venido utilizando el gasoil para ello porque es sabido que a los jabalíes les gusta desparasitarse en suelos impregnados de este hidrocarburo. Lo original en este caso es que el producto “atrayente” utilizado era el anís. El anís —como consta en el expediente y así lo hace ver la Sala— impregnaba el trigo de un cebadero del coto (FD 7.º).

En el interrogatorio de los agentes medioambientales los cazadores cazados declararon que “el anís que contenía la garrafa era para ‘tomarse unos chupitos’, cuando finalmente aparecieron tres garrafas idénticas vacías de anís” (FD 2.º, 5). Por otro lado, en el recurso el sancionado argumentó que había utilizado una botella que en su momento se utilizó para elaborar pacharán, por lo que había ciertas trazas, pero nada más (FD 2.º, 4).

La Sala no duda, a la luz de las pruebas y de la presunción de veracidad de las actas levantadas por funcionarios públicos —en este caso, agentes medioambientales—, de la pretensión de cazar jabalíes mediante la atracción del olor a anís. Como señala el FD 7.º:

Con lo manifestado anteriormente, el principio de presunción de veracidad de las actas levantadas por estos agentes, la denuncia expedida, quedaría desvirtuada con una posible prueba. Sin embargo, la parte actora no ha propuesto en legal forma prueba en el acto del juicio, y en el expediente administrativo consta, por una parte, la denuncia y las ratificaciones en la misma realizadas por los agentes intervinientes, con la presunción antes recogida, así como prueba fotográfica de los cebaderos del coto privado de caza [...] y prueba acreditativa de que el “anís” es un atrayente [...].

En cuanto a [...] la denuncia de que la garrafa “contiene la mitad de un líquido que desprende un fuerte olor a anís”, [...] que es precisamente el atrayente, pues los jabalíes acuden por el olor que desprende el líquido. Por otra parte, de esta misma denuncia se desprende la utilización de este anís, o de este líquido (así lo recoge la denuncia) con un fuerte olor a anís, puesto que manifiestan que entran al cebadero y comprueban que el trigo desprende un fuerte olor a anís. Asimismo, se establece una directa relación entre el hecho constatado de olor a anís en el trigo del cebadero y la circunstancia de que ya la garrafa que antes contenía la mitad del líquido, ahora ya no contenga nada, y la única justificación del aquí denunciado y de su acompañante que dan es que este anís lo han utilizado “para echar unos chupitos”, lo que acredita y prueba sobradamente, por una relación de causalidad directa, que se había empleado el anís en los cebaderos y que lo había empleado el aquí denunciado y sancionado.

Finalmente, la vinculación del atractivo anís con la actividad cinegética susceptible de sanción se demuestra también por la amplitud del tipo sancionador:

Resulta absolutamente acreditado que el atrayente que se empleó lo era para la caza, sin perjuicio de que la acción directa de cazar se fuese a realizar en días posteriores, el 8 de febrero; pero era un acto destinado directamente a cazar, por lo que debe considerarse que se encontraba encuadrado dentro del conjunto de actos que llevaban directamente a la acción de cazar. El hecho de que el resultado de obtener las piezas de caza no se llevase a cabo por haberse suspendido la montería por decisión del Servicio Territorial no supone que nos encontremos ante un supuesto excluido del tipo comprendido en el art. 75.4 de la Ley 4/96, pues nos encontramos ante un medio de caza, aunque sea completado con el posterior medio de caza que no ha podido ser llevado a cabo por la suspensión acordada.

6. Concesiones y autorizaciones en el dominio público hidráulico

Las aguas —importantísimo recurso ambiental y a la vez económico— generan una parte destacada de la jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia. Entre todas las sentencias emitidas, se pueden destacar las siguientes:

6.1. Navegando por el Duero: la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad

El 17 de mayo de 2013 la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó una sentencia por la que se anuló la Resolución de 24 de marzo de 2009 por la que el presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero inadmitió a trámite la solicitud formulada por Europarques Hispano-Lusos para navegar como operador turístico con el barco denominado *Escua* del embalse de Castro al de Miranda do Duoro, por entender que la competencia tanto para clasificar las aguas transfronterizas a efectos de navegación como para otorgar, en su caso, las autorizaciones de navegación en esas aguas compete a la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio de Albufeira.

Este operador turístico había obtenido la correspondiente autorización anual los años anteriores, por lo que se solicitaba una renovación de la autorización al mismo órgano que la había emitido (la Confederación Hidrográfica del Duero). En la fecha de la solicitud seguía vigente la Resolución de 20 de enero de 2004 de la Presidencia de la CHD, en la que se regulan las condiciones de navegación para el embalse de Miranda do Douro, y se habían otorgado autorizaciones en los años anteriores y no constaba —señala la Sala— que hasta ese momento la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio de Albufeira hubiera cuestionado la actuación de la CHD en ese punto, por lo que el organismo de cuenca debió resolver la solicitud con arreglo a la Resolución de 20 de enero de 2004.

Al final, como se ve, no es un problema de fondo ni tampoco de disyuntiva entre normas internacionales e internas, sino de mera sucesión normativa; si no cambian las circunstancias, si sigue vigente la misma ordenación jurídica, no tiene sentido que el presidente de la Confederación, amparándose en un convenio que no impone otro órgano competente para ello, niegue injustificadamente la autorización cuando la había otorgado los años anteriores bajo el mismo paraguas jurídico. En definitiva, la discrecionalidad de la Administración hidráulica se convierte en arbitrariedad. No está de más recordar que el ejercicio de potestades discrecionales no está vinculado al

precedente, pero se debe justificar (motivar) su separación en el caso de que se decida a hacerlo. Y en este supuesto falta una motivación suficiente porque la normativa competencial, de obligado cumplimiento, no se ha modificado.

6.2. Denegación de una concesión de aguas subterráneas: el uso correcto de la discrecionalidad

El 28 de mayo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) confirmó en apelación la denegación de la solicitud de una concesión de agua para riego en la zona de Tordesillas. La solicitante recurrió dicha denegación sobre la base de que, según el Plan Hidrológico de Cuenca, había caudales suficientes para ello y alegando la falta de motivación suficiente de dicha denegación.

El Tribunal resuelve las alegaciones explicando que el hecho de que, según el PHC, existan caudales disponibles todavía no concedidos no implica automáticamente la obligación de concederlos. Efectivamente, como señala el FD 2.º, en el informe de la Oficina de Planificación Hidrológica de 2 de febrero de 2009 (folios 369 a 372) se concluye que “el aprovechamiento de autos es incompatible con el Plan Hidrológico de la cuenca del Duero y en el que, entre otras razones, se alude al contenido del documento ‘Esquema provisional de temas importantes en materia de gestión de las aguas’ de julio de 2008, a que la nueva zona a regar no se superpone con ninguna zona regable actual o a que el aprovechamiento de que se trata no se encuentra afectado por ninguna de las infraestructuras básicas previstas en la planificación hidrológica”.

Y vinculada a esta respuesta va la segunda, referida a la motivación: la Sala entiende que la motivación es suficiente. Tratándose, dice, de una potestad discrecional (la de concesión de aguas), “ha de adoptarse en función del bien común implicado en ella, debiendo salvaguardarse la disponibilidad, protección y conservación del recurso hídrico, así como su explotación racional y conjunta”. Y ahí entra en juego el documento que le sirve a la Confederación para valorar las posibilidades de explotación de las aguas subterráneas a la luz de la disponibilidad y de la protección ambiental; se trata del denominado “Esquema provisional de temas importantes”. Como señala en su FD 3.º:

[...] hasta la aprobación definitiva del nuevo Plan Hidrológico de la cuenca española del Duero, el documento de base que define el estado de una masa

subterránea ubicada en esta demarcación del Duero lo constituye el “Esquema provisional de temas importantes”, aprobado el 3 de julio de 2008 y publicado en esa fecha en la página web de este Organismo. El esquema de temas importantes en materia de gestión en la demarcación es un documento intermedio en el proceso de planificación hidrológica que pretende exponer claramente la descripción y valoración de los principales problemas actuales y previsibles que dificultan el logro de los objetivos de la planificación hidrológica, así como las posibles alternativas de actuación dirigidas a resolverlos de acuerdo con los programas de medidas elaborados por las autoridades competentes, para que tras su debate queden establecidas las directrices de acuerdo a las que se preparará la propuesta del Plan Hidrológico. Es por tanto un documento clave.

Este “esquema”, a medio camino entre el informe y el *soft law*, puede legítimamente fundamentar el ejercicio de una potestad discrecional como es la de concesión de dominio público hidráulico, pues conjuga el carácter técnico con la salvaguarda de los fines ambientales y económicos de las aguas de la cuenca. Resulta, así, suficiente para justificar la denegación de la concesión, de acuerdo con lo establecido igualmente por el artículo 54 de la Ley 30/1992.

7. Entre la sanción y la policía: envenenamiento de especies protegidas y suspensión de planes cinegéticos

La Sentencia de 26 de julio de 2013 de la Sala de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia (Contencioso-Administrativo) confirma la Resolución de fecha 26 de junio de 2007 dictada por la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se suspenden los Planes Cinegéticos en la localidad palentina de Valdecañas de Cerrato.

Se impugna dicha Resolución por varios motivos, pero interesa destacar la razón principal por la que la Administración ambiental decidió adoptar dicha suspensión. Como consta en el expediente administrativo, en el curso de un año (marzo 2006-marzo 2007) se localizaron en ese término municipal numerosos animales envenenados (por un producto tóxico de utilización agrícola), algunos protegidos como el águila real, el alimoche, los buitres leonados, los milanos reales... Sobre la base de esta mortandad, el Servicio entendió que la mejor medida para regenerar la población de rapaces afectada sería potenciar sus fuentes de alimentación. Por eso, señalaba:

Las grandes aves rapaces tienen poca capacidad de recuperación tras una perturbación dado que se caracterizan por una resiliencia baja. Esta característica supone la necesidad de adoptar medidas excepcionales para su recuperación una vez han sufrido pérdidas demográficas repentinas. Con la suspensión del aprovechamiento cinegético se pretende favorecer el incremento de las poblaciones de especies cinegéticas al ser preservadas de la actividad extractiva que supone la caza deportiva. Dada la capacidad de respuesta demográfica de las especies cinegéticas, se pretende incentivar su incremento, de modo que se refleje positivamente en los niveles superiores de las redes tróficas, fomentando i) la productividad, ii) el éxito reproductor y iii) la supervivencia en las fases de dispersión, buscando la relación causa-efecto entre incremento de los recursos tróficos y la mejora de los parámetros demográficos antes mencionados. Dadas las características de las especies afectadas y puesto que se ha visto perjudicada tanto la población reproductora como la no reproductora, las medidas se han de aplicar a nivel de mesoescala y por eso se considera necesario adoptar medidas, al menos, a nivel de término municipal y por un período suficiente que permita garantizar la recuperación. Transcurrido el período para el que se adopten las medidas oportunas, se evaluará la evolución de las poblaciones afectadas, determinándose la conveniencia o no de prorrogar las medidas adoptadas.

La argumentación es clara y técnicamente justificada, lo que llevó a la Sala a entender que la suspensión de la caza durante dos años en esos municipios. El problema no es tanto la existencia o no de razones justificativas cuanto la posible naturaleza sancionadora de la medida y la inexistencia de indemnización. En efecto, las asociaciones de cazadores afectadas alegaban en la demanda que la medida escondía, en el fondo, una sanción que se les imponía por un hecho que no se había demostrado que se les pudiese imputar. La Sala acude para responder a la tradicional distinción entre actuaciones de policía (FD 5.º):

Tales argumentos decaen con sólo reparar en que la suspensión de los Planes Cinéticos acordada en la resolución recurrida es una medida de policía de carácter cinegético adoptada por razones de interés público, siendo así totalmente inadecuado plantear motivos propios de procedimientos sancionadores cuando lo que se enjuicia es una resolución que no tiene este carácter y sanciones administrativas.

Respecto de la eventual indemnización a los titulares de los cotos afectados, aunque va de suyo que las medidas de policía no son indemnizables (frente a las actuaciones

ablatorias), en la medida en que la solicitud se basaba en la ilegalidad de la suspensión, cae por su propio peso; no obstante, la Sala argumenta la inexistencia del derecho a la indemnización por parte de los demandantes con dos argumentos (FD 9.º): el carácter temporal, y no definitivo, de la privación del aprovechamiento cinegético y la falta de determinación de una base suficiente para la cuantificación de la indemnización.

En definitiva, la Administración ambiental está legitimada para limitar la actividad cinegética temporalmente por razones estrictamente ambientales, siempre que justifique adecuadamente los motivos que la llevan a adoptar esa decisión restrictiva de derechos y no otra.