

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA LA MANCHA  
(SEGUNDO SEMESTRE 2020)**

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA  
*Catedrática Derecho Administrativo*  
*UCLM*

**INDICE:** 1.-Caducidad de la declaración de impacto ambiental: acto de trámite cualificado. El dies a quo para el cómputo de la caducidad por inejecución de un proyecto sometido a DIA debe comenzar tras la concesión o denegación de licencia urbanística solicitada previa: el supuesto de inexistencia de licencia. 2.- Naturaleza jurídica de las vías pecuarias. 3.- Procedimiento sancionador en materia de aguas: la suspensión de la ejecutividad del acto denegatoria de la modificación de la concesión no impide la incoación de procedimiento sancionador por los hechos denunciados mientras dure la suspensión. 4.- Subvenciones: la modificación de una convocatoria de ayudas de agricultura ecológica en desarrollo de un Programa autonómico pendiente de ser debidamente aceptado por la Comisión Europea no supone infracción de los principios de confianza legítima ni seguridad jurídica. 5.- Breve noticia sobre la anulación por el Tribunal Supremo del Decreto regional ampliando la superficie del Espacio Protegido Laguna de Hito, afectando a la construcción del ATC de Villar de Cañas

**1.- Caducidad de la declaración de impacto ambiental: acto de trámite cualificado. El dies a quo para el cómputo de la caducidad por inejecución de un proyecto sometido a DIA debe comenzar tras la concesión o denegación de licencia urbanística solicitada previa: el supuesto de inexistencia de licencia**

La Sentencia 204/2020, de 6 de julio, del TSJ de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) -ECLI:ES:TSJCLM:2020:2040- resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de fecha 4 de noviembre de 2015, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que desestimó el recurso de alzada frente la resolución de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental de 14 de diciembre de 2012, por la que se declara la caducidad de la resolución de Declaración de Impacto Ambiental del proyecto "Cantera Río Viejo" (de 11 de junio de 2006), cuya prórroga de vigencia había solicitado la empresa recurrente.

La primera cuestión que debe despejar esta sentencia se refiere a la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración respecto a la Resolución impugnada. El Tribunal hace un notable esfuerzo al desestimar esta excepción en dos sentidos: primero sobre la naturaleza de los actos de trámite y las vías de recurso administrativo en este caso, aludiendo a los principios generales de buena fe y confianza legítima; y en segundo lugar, para destacar la doctrina ya consolidada sobre la naturaleza de acto de trámite cualificado de la resolución que determina la caducidad de la declaración de impacto ambiental.

Sobre la primera cuestión, recuerda el Tribunal que el recurso de alzada solo cabe interponerse frente a resoluciones y actos de trámite, si estos últimos dicen directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos ( Artículo 112.1 y 121 de la LPAC), esto es si se trata de actos de trámite cualificados. Se señala que cuando la Administración resuelve el recurso de alzada sobre el fondo desestimando el recurso, indicando expresamente a la recurrente que contra dicha resolución puede interponer recurso contencioso-administrativo, “ se encuentra vinculada a sus propios actos, resultando contrario a la buena fe y seguridad jurídica que, por un lado, decida resolver sobre el fondo el recurso de alzada indicándole a la actora que puede interponer recurso contencioso-administrativo, y, por otro, en sede jurisdiccional alegue la inadmisibilidad del recurso al tratarse de un acto de mero trámite no susceptible de impugnación”. Con cita de la STS de 30 de mayo de 2012 , rec. 72/2008 que declara: “No cabe duda que inadmitir un recurso después de haberlo desestimado supone agravar la situación del administrado sin sujetarse al procedimiento establecido para ello”.

Aunque este razonamiento sería suficiente para desestimar la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración, el Tribunal declara que la resolución recurrida decide directamente el fondo del asunto, al declarar la caducidad de la DIA, determinando con ello la imposibilidad de continuar el procedimiento. Por tanto, su naturaleza decisoria, dado que concluye el procedimiento, la reviste de la naturaleza de acto de trámite cualificado enjuiciable en sede contenciosa.

La segunda cuestión resuelta en la Sentencia se refiere al cómputo del plazo de caducidad de una DIA por inejecución del proyecto para el que se solicitó por el promotor, con la peculiaridad de que en el caso no se había resuelto sobre la licencia urbanística previa requerida. El Tribunal realiza una interpretación coherente del articulado de la legislación ambiental autonómica vigente en aquel momento, en concreto del art. 15.4 de la Ley 4/2007, de 8 de abril, que dispone "la declaración de impacto ambiental o la resolución de no sometimiento de un proyecto caducará con carácter general y como máximo a los tres años, si no se hubiera comenzado su ejecución", apartado que ha de interpretarse conjuntamente con su apartado 6º, que obliga al promotor de cualquier proyecto sometido a EIA a comunicar al órgano ambiental, con la suficiente antelación, la fecha de comienzo de la ejecución del mismo. La sentencia señala que es justo a partir de ese momento

cuando comienza a correr el plazo de caducidad. En el caso, la demandante no comunicó al órgano ambiental el comienzo de la ejecución del proyecto sencillamente porque no puede ejecutar el proyecto al carecer de licencia de apertura de establecimiento para dicha explotación, que correspondía otorgarla al Ayuntamiento de Seseña. Por tanto, concluye la sentencia: “si no hay licencia, el proyecto no ha podido comenzar a ejecutarse, y, en consecuencia, el plazo de caducidad no ha podido iniciarse. La propia Administración reconoce que habrá que estar a lo que señale la correspondiente licencia que es donde debe aparecer fijado el día en que pueda o deba comenzar a ejecutar el proyecto. Lo que ocurre en este caso es que no hay licencia concedida, tampoco denegada, por lo que no hay un día fijado en el que pueda o deba comenzar a ejecutarse el proyecto, y, en consecuencia, no ha podido operar la caducidad en los términos recogidos en el Artículo 15.4 de la Ley 4/2007, de 8 de abril”.

Sobre los posibles efectos que pueda tener la dilación en la ejecución del proyecto, provocada por la dilación en la tramitación de los expedientes que se siguen ante las Consejerías de Fomento y Agricultura, puesto que nos encontramos ante una declaración de impacto ambiental cuya finalidad es, respecto a los efectos ambientales previsibles, la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada y, en caso afirmativo, las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales, se remite el Tribunal a la literalidad del art.15.5 que establece: “Cuando la concesión, licencia o autorización aún no se haya otorgado y el órgano ambiental constate cambios significativos, relevantes o singularidades, en el procedimiento realizado de Evaluación Ambiental modificará la Declaración, previa consulta por término de 15 días al promotor, así como a aquellas personas e instituciones que hayan formulado alegaciones. La modificación se hará pública y se comunicará al órgano sustantivo para que otorgue la concesión, licencia o autorización de acuerdo con dicha modificación”. Es decir, si la Administración constata que se han producido cambios debería incoar el correspondiente expediente de modificación. Para concluir: “Lo que no puede hacer es declarar la caducidad al haber transcurrido tres años sin haber comenzado la ejecución del proyecto, cuando la propia Administración es concedora de que no se ha concedido ni denegado la correspondiente licencia, por lo que la recurrente no ha podido comenzar la ejecución de un proyecto por causas que no son les son imputables”.

En base a estos argumentos, la sentencia anula la Resolución impugnada.

## **2.- Naturaleza jurídica de las vías pecuarias**

La Sentencia 200/2020, de 10 de julio, del TSJ de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) - ECLI:ES:TSJCLM:2020:2142- resuelve el recurso de apelación frente a la Sentencia 116/2018, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Ciudad Real, de fecha 25 de junio de 2018, que confirma una sanción impuesta con obligación de reparación de daños causados y abandono de la ocupación existente en vía pecuaria, con retirada del centro de transformación realizado para suministro de energía eléctrica, dejando esta expedita para el tránsito ganadero y demás usos compatibles y complementarios. La sentencia confirma la de instancia, en base a la siguiente síntesis jurisprudencial:

- 1) Las vías pecuarias son bienes de dominio público, no susceptibles de prescripción ni de enajenación.
- 2) Las cuestiones sobre titularidad dominical definitiva de las mismas, ni son propias de un simple expediente de clasificación, ni en todo caso corresponde su resolución a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.
- 3) El deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento, y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde".

Además, el artículo 7 de la Ley 3/95 de Vías Pecuarias dispone que "la clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria."

Además, recuerda la sentencia que el objeto del proceso es la impugnación de los actos de deslinde de la vía pecuaria y éste es el limitado ámbito a que puede contraerse la controversia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Con anterioridad a este acto la vía pecuaria fue clasificada según Orden Ministerial de 29 de julio de 1963, y calificó como de dominio público los terrenos por los que transcurre la vía, procedimiento que es previo a cualquier deslinde de vía pecuaria. Por ello no se dilucida en esta sede el contenido de la clasificación de la vía pecuaria aprobada por Orden

Ministerial de 29 de julio de 1963, en tanto acto firme y consentido; pues antes de 1970 la vía existía y se había clasificado, sin que, como indica el juez a quo se haya expedido autorización alguna por el servicio de vías pecuarias que era el encargado en 1970. Además, la obra tampoco fue autorizada en 2013 por la administración competente. Pues, como concluye la sentencia, “no se puede olvidar que las vías pecuarias son caminos a efectos del art. 339.1º del código civil y por tanto, como bienes de dominio público deben ser objeto de autorización o concesión para su uso privativo, sin que una autorización del Estado en base a la legislación sectorial eléctrica pueda servir para obviar ese régimen que se contenía en la legislación aplicable en aquellas fechas y que exigía la autorización del organismo autónomo "Servicio de Vías pecuarias" (como se pone de relieve en el Decreto 1508/1963 ) al que se le encomendaba la actuación en relación a aquellas".

**3.- Procedimiento sancionador en materia de aguas: la suspensión de la ejecutividad del acto denegatoria de la modificación de la concesión no impide la incoación de procedimiento sancionador por los hechos denunciados mientras dure la suspensión.**

La Sentencia nº 241/2020, de 22 de junio, del TSJ de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) - ECLI:ES:TSJCLM:2020:1690- resuelve la impugnación de la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de fecha 6 de abril de 2018, dictada en expediente sancionador por derivación de aguas superficiales con destino a riego e incumplimiento del condicionado de la concesión al modificar el punto de toma a un pozo de captación resuelto con hormigón y situado en el interior del cauce del río. La resolución impugnada sancionó con una infracción leve y ordenó suspender de forma inmediata la derivación de aguas, que ha de subordinarse a la correspondiente concesión administrativa.

La cuestión más trascendente que se resuelve en la sentencia versa sobre una cuestión procedimental previa que se resume en la improcedencia del procedimiento sancionador mientras se había solicitado la suspensión de la resolución por la que se denegó la modificación de la concesión, que entiende estimada por silencio. Aunque finalmente se dictó resolución expresa no autorizando la solicitud de modificación de características de la concesión, pues la nueva toma pretendida mediante pozo de captación se situaba en el interior del dominio público hidráulico del río Córcoles, incompatible con los objetivos medioambientales y de protección del dominio público hidráulico.

En definitiva, lo que pretendía la parte actora es que a partir del 18 de mayo de 2017 (fecha en que transcurrió un mes desde la solicitud de suspensión) podía ya hacer uso de la concesión tal y como lo venía haciendo con anterioridad, y de ello extrae que no existe base legal para la iniciación de expediente sancionador alguno.

Y por tanto, la sentencia examina si la suspensión de la ejecutividad del acto denegatoria de la modificación de la concesión puede comportar los efectos que se pretenden en la demanda, es decir, la imposibilidad de incoar procedimiento sancionador por los hechos denunciados mientras dure la suspensión. Para resolver dicha cuestión ha de tenerse presente que la aludida resolución, además de no autorizar la solicitud de modificación de las características de la concesión, contiene el siguiente texto: " en el caso de continuar la explotación del aprovechamiento desde la toma no autorizada, se considerará un incumplimiento de condiciones constitutivo de infracción, según el artículo 116 del TRLA, susceptible de sanción (...) "

A la vista del contenido del referido acto administrativo, a lo único que podría alcanzar la suspensión sería a esta última advertencia, pues el contenido principal de dicho acto es la denegación de una de las condiciones de la concesión, concretamente la de la toma del agua, y ese punto no sería susceptible de suspensión al tratarse de un acto negativo.

#### **4.- Subvenciones: la modificación de una convocatoria de ayudas de agricultura ecológica en desarrollo de un Programa autonómico pendiente de ser debidamente aceptado por la Comisión Europea no supone infracción de los principios de confianza legítima ni seguridad jurídica**

En este segundo periodo del año, han seguido dictándose sentencias por nuestro Tribunal Superior de Justicia sobre sobre la legalidad de una norma estableciendo las bases para la concesión de subvenciones de agricultura ecológica en desarrollo del Programa de Desarrollo Rural 2014/2020 y la posterior Resolución de ayuda<sup>1</sup>. La discusión se plantea ante la Orden de 24 de marzo de 2015 que contenía las bases reguladoras de la subvención en lid, con la circunstancia de que, pasados 10 meses, y cerrado ya el plazo de solicitudes, la Consejería modifica las normas por Orden de 7 de marzo de 2016, que también es objeto de impugnación indirecta. Como ya se analizó en las Crónicas anteriores, por su indudable paralelismo, el Tribunal basa la resolución de la cuestión en su anterior

---

<sup>1</sup> Vid la última de las sentencias dictadas con referencia al resto de resoluciones sobre la cuestión, STSJCM 228/2020, de 2 de octubre, ECLI:ES:TSJCLM:2020:2419

Sentencia de 23 de octubre de 2018, en la que se impugnaba directamente la Orden de 7 de marzo de 2016 citada, en tanto ha devenido firme al haberse inadmitido a trámite el recurso de casación que se interpuso contra ella (Providencia TS de 9 de mayo de 2019).

En síntesis, el Tribunal basa su doctrina en que la Orden modificada condicionaba la concesión de las ayudas a la disponibilidad presupuestaria, estableciendo un régimen de concurrencia competitiva, amén de su carácter condicional, al estar supeditadas a la aprobación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) para el periodo de programación 2014/2020. Acogiendo la doctrina constitucional sobre la inaplicación retroactiva de normas y disposiciones restrictivas de derechos, en especial la sentada en la STC 49/2015, de 5 de marzo, dictada en relación a la suspensión de la revalorización automática de las pensiones operada por el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre. Para resolver, en definitiva, sobre la legalidad de la normativa autonómica y desestimando los motivos de nulidad basados en la quiebra los principios de buena fe y confianza legítima. Y ello en aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 26 abril de 2018, que sintetiza la doctrina sobre el principio de "confianza legítima", perteneciente al ámbito de la seguridad jurídica y vinculado a otros principios como el de irretroactividad y protección de los derechos adquiridos, que "no permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente ( SSTC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182) , FJ 13 , y 183/2014, de 6 de noviembre (RTC 2014, 183) , FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia ( STC 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012 , 237) , FJ 6)".

##### **5.- Breve noticia sobre la anulación por el Tribunal Supremo del Decreto regional ampliando la superficie del Espacio Protegido Laguna de Hito, afectando a la construcción del ATC de Villar de Cañas**

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1.221/2020, de 30 de septiembre - ECLI:ES:TS:2020:3008- ha desestimado el recurso de la Junta de Castilla-La Mancha contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia la región, de 30 de julio de 2018, que anuló íntegramente el acuerdo y posterior Decreto del Gobierno regional, de los años 2015 y 2016 respectivamente, para ampliar de 1.000 a 23.000 hectáreas la superficie del Espacio Protegido Laguna de Hito, afectando



a la construcción de un Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares en Villar de Cañas (Cuenca), cuyo emplazamiento fue aprobado por el Consejo de Ministros en 2011.

Tal como hemos dado cuenta en estas Crónicas, a las que nos remitimos, el TSJCM acordó la nulidad de los acuerdos de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, y destacó que, al aprobarlos, conocía el emplazamiento y extensión del proyectado ATC de Villar de Cañas, incurriendo en desviación de poder. Ahora, el TS confirma esta decisión judicial, subrayando que "nos encontramos con el previo ejercicio de una competencia estatal, sobre cuyo interés general no pueden existir dudas, la cual fue desarrollada y decidida con la aquiescencia y el beneplácito técnico y científico de la Administración recurrente; ejercicio y desarrollo que ---después, y sin acreditación científica suficiente, adecuada y razonada--- no podría verse contradicha a posteriori por la propia Administración mediante una considerable ampliación supuestamente protectora, pues ello equivaldría a sustraer, dicho ámbito de ampliación, del destino que le fue señalado en el ejercicio legítimo de una competencia estatal, con desconocimiento de tal competencia y con la vulneración consiguiente del citado precepto constitucional".