

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

(PRIMER SEMESTRE 2023)

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. La justificada denegación de la licencia de obras a una granja porcina. El papel de la Memoria Vinculante de las Normas Subsidiarias. 2. Exigencia de reposición de los bienes de dominio público hidráulico dañados y prescripción: la compatibilidad entre el Reglamento de Dominio público y el Código Civil. 3. La lucha contra la caza furtiva. 4. Concesiones hidroeléctricas, obras y caudales ecológicos: la importancia de los tiempos. 5. Dificultades para el otorgamiento de licencias en calles acústicamente saturadas.

### 1. LA JUSTIFICADA DENEGACIÓN DE LA LICENCIA DE OBRAS A UNA GRANJA PORCINA. EL PAPEL DE LA MEMORIA VINCULANTE DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS

La sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos), de 27 de enero de 2023 (rec. 189/2022) confirma en apelación una previa sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 2 de Burgos, que a su vez reconoció la legalidad de la denegación de una licencia de obra para la instalación de una granja porcina de cerdo ibérico con capacidad para 1800 plazas, por su incompatibilidad con el planeamiento urbanístico aplicable. Se trata de una sentencia que tiene un especial interés por el rigor de la Sala en el manejo de los criterios de interpretación.

La sentencia confirma la del Juzgado y recuerda que la argumentación utilizada por el apelante es prácticamente idéntica a la que usó ante el juzgado. El apelante alega la existencia de una laguna legal en la que se ampara el Ayuntamiento para denegar dicha licencia de obras y que la sentencia anterior, al parecer, no analizó el motivo y desestimó indebidamente la demanda.

La Sala afirma con claridad la inexistencia de laguna legal: para ello analiza la normativa de las Normas Subsidiarias y por otra la Memoria Vinculante de dichas Normas, teóricamente contradictorias a decir del apelante.

Por una parte, se menciona el art. 55.1 de las NNSS, que permitiría la construcción solicitada por tratarse de una explotación pecuaria, porque señala que en el suelo no urbanizable solo se podrán realizar construcciones destinadas a explotación agropecuaria y forestal, que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca. Pero el 4.1 de la Memoria Vinculante establece que en los suelos no urbanizables no podrán realizarse otras construcciones que las destinadas a las explotaciones agrícolas, aunque quepan también los usos ganaderos, forestales o cinegéticos, entre otros.

Por lo tanto, existe una aparente contradicción entre sendas prohibiciones, porque la Memoria Vinculante es mucho más restrictiva que el articulado de las NNSS. ¿Cuál debe prevalecer en este caso? La solución la tiene (tal y como expone la sentencia en su FD 4º) el art. 176 del Reglamento de Urbanismo, que oportunamente trae a colación la sentencia:

Cuando se observen discrepancias entre varios documentos de un mismo instrumento de planeamiento urbanístico u otras dudas interpretativas sobre sus determinaciones, deben seguirse las reglas de interpretación señaladas en el propio instrumento. En su defecto, debe atenderse por orden de prevalencia a la memoria vinculante, la normativa, el catálogo, los planos de ordenación y el estudio económico. En último extremo, debe atenderse a la solución de la que se derive una mayor protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, una mayor provisión de dotaciones urbanísticas públicas y una menor edificabilidad.

Por tanto, la Memoria Vinculante -más restrictiva, en el caso, que las disposiciones de las mismas Normas Subsidiarias- debe imponerse sobre el resto de la normativa aplicable y específicamente sobre los instrumentos de planeamiento. Si además debe atenderse como criterio interpretativo a una mayor protección ambiental, es claro que el Ayuntamiento no puede autorizar instalaciones ganaderas, y en especial cuando estas son intensivas, teniendo en cuenta además el no escaso número de cabezas de ganado previsto.

Por todo lo anterior, es cierto que las NNSS califican el suelo donde se pretende ubicar la instalación como suelo no urbanizable protegido, incluido en el apartado D) (“Zonas de protección incompatible con actividades clasificadas, excepto ganadero”). De la lectura de este apartado cabría deducir que las únicas actividades clasificadas que cabrían en dicho suelo serían las ganaderas. Pero lo que es indudable -y así lo afirma la sentencia- es que realmente solo se está permitiendo ganadería extensiva y con ciertos condicionantes, porque la admisión de uso ganadero, que no se cuestiona, en ningún caso permite la construcción con destino ganadero, prohibida por el art. 4.2 de la Memoria Vinculante.

Finalmente, desde una perspectiva sustantiva, como señala la sentencia, debe atenderse como criterio interpretativo a la solución de la que se derive una mayor protección del medio ambiente.

En definitiva, la primacía de la Memoria Vinculante, así como la perspectiva “pro natura” se configuran como criterios formales y de fondo suficientes para resolver de forma incuestionable el conflicto a la luz de la legalidad vigente aplicable al caso.

## **2. Exigencia de reposición de los bienes de dominio público hidráulico dañados y prescripción: la compatibilidad entre el Reglamento de Dominio público y el Código Civil**

La STSJ CYL (Burgos) de la Sala de lo contencioso-administrativo de 10 de febrero de 2023 (rec. 88/2022) constituye una interesantísima resolución judicial, que analiza con precisión los problemas de la exigibilidad de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración a los sujetos que generen perjuicios a los bienes de la Administración (en el caso, al dominio público hidráulico).

La sentencia resuelve un recurso contra la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo de fecha 13 de mayo de 2.022 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de fecha 8 de septiembre de 2.021 de la misma Confederación, que acordaba la

imposición de una multa de 1000 euros y se otorgaba al afectado un nuevo plazo de quince días para reponer las cosas a su estado anterior.

La obligación de reponer las cosas a su estado anterior se impuso al hoy recurrente por resolución de la misma Presidencia de fecha 1 de octubre de 2014, por ser responsable de una infracción leve del art. 116.3.d) del RD Leg. 1/2001 por el "cerramiento de reja metálica de unos 20 m. de longitud, en zona de servidumbre del arroyo Chorrerón, en su margen derecha, en Navaluenga (Ávila), sin la correspondiente autorización administrativa", hechos denunciados el 28 de marzo del mismo 2014.

Lo que demanda la parte actora es que la posibilidad de exigir el cumplimiento de la obligación de reponer declarada en 2014 ha prescrito; alega para ello una sentencia de esta misma Sala, la 130/2022 (rec. 95/2021) y, sobre todo, la aplicación de los arts. 1964 y 1939 del Código Civil, que fijan cinco años para exigir el cumplimiento de estas obligaciones, plazo superado con creces por haber transcurrido casi siete años.

Como puede apreciarse, el demandante alega la aplicabilidad del Código Civil, en cuanto a los plazos de prescripción en sus arts. 1939 ("La prescripción comenzada antes de la publicación de este Código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo") y 1964 (2. "Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación (...)").

Frente a este planteamiento, imbuido por el Código Civil, la Confederación alega el ya sabido plazo de prescripción previsto en el Reglamento de Dominio Público (art. 327): 15 años para exigir la reposición del dominio afectado a su situación original, desde que se produjeron los daños.

¿Quién tiene razón? El Tribunal, en el FD 4º ya apunta a los criterios de resolución cuando establece que no se trata de valorar y enjuiciar si ha prescrito o no la obligación de reponer las cosas a su estado anterior, toda vez que dicha obligación se impuso en la resolución firme de 1 de octubre de 2014

y no han transcurrido, ni mucho menos, los quince años previstos para la prescripción. La resolución que ahora se impugna, de 8 de septiembre de 2021, se limita a imponer una multa coercitiva por el incumplimiento de dicha obligación y a recordar el cumplimiento de dicha obligación en un nuevo plazo de diez días. Por eso, lo que plantea la parte actora es que ha prescrito el plazo que la Administración tenía para ejecutar su resolución firme en la que se imponía dicha obligación de reponer.

El Tribunal hace un repaso a la naturaleza de la acción para reparar los daños causados al dominio público -diversa de la sancionadora y regulada, en cuanto al plazo de ejercicio, por el art. 327 RDPH- y de la jurisprudencia aplicable a este tipo de acciones. Acude para ello a la transcripción de varios Fundamentos de Derecho de la STS 205/2020, de 17 de febrero, rec. 1544/2018, cuya doctrina es recordada y aplicada por la propia Sala de lo contencioso del TSJ CYL en su sentencia 154/2022, de 20 de mayo (rec. 96/2021).

Con esta base, la solución del recurso resulta relativamente sencilla.

Por una parte, el Tribunal rechaza plantear la cuestión de ilegalidad contra el art. 327 RDPH por su posible contradicción con el art. 1948 CC, y ello porque la obligación de reponer las cosas a su estado anterior en el presente caso nacía ya directamente de la resolución firme de 1.10.2014 en la que se aplicó el art. 327, entendiéndose así que la obligación de reparar tiene naturaleza personal, por lo que a la concreta exigencia de su cumplimiento le es aplicable el plazo de prescripción previsto en el art. 1964 del CC, plazo de prescripción que es de cinco años desde la modificación operada por la Ley 42/2015.

El plazo del art. 327 RDPH (quince años) es el que debe aplicar la Confederación Hidrográfica a la hora de imponer por primera vez en resolución administrativa la obligación de reponer las cosas a su estado anterior como así se hizo en la resolución de 1.10.2014, pero una vez impuesta dicha obligación, el plazo para exigir su cumplimiento no es el previsto en el citado art. 327 del RDPH sino el contemplado en el art. 1964 del CC (los citados cinco años).

Este matiz entre prescripción de la potestad de exigir la reparación y la obligación de reparar una vez ejercitada aquella constituye un importante matiz que no aparece mencionado en la legislación administrativa y que, sin embargo, supone una importante limitación temporal a las potestades de autotutela administrativa, pero desde el derecho civil.

### **3. LA LUCHA CONTRA LA CAZA FURTIVA**

La STSJ de Castilla y León (sala de lo contencioso, Valladolid) de 2 de febrero de 2023 viene a confirmar la sanción impuesta por practicar caza furtiva en un espacio protegido. La resolución judicial se dicta en el recurso contra la sanción de 5000 euros, con la accesoria de retirada de licencia de caza e inhabilitación para obtenerla en tres años. Los hechos se producen en la Reserva Regional de Fuentes Carrionas-Parque Natural Fuente Cobre y la infracción consiste en el ejercicio nocturno de la actividad cinegética, mediante el uso de fuentes luminosas artificiales (los faros del vehículo y otros de gran potencia).

El sancionado alegó infracción del principio non bis in idem, porque, tras seguirse un proceso judicial ante el Tribunal de Justicia de Madrid relativo a la aptitud para seguir siendo titular de licencia de armas, la Junta de Castilla y León apreció la existencia de una infracción administrativa contra la Ley de Caza, que le acarreó dos sanciones, una pecuniaria y otra relativa a la retirada de la licencia de caza. Con buen criterio, el Tribunal hace ver que no existe ninguna identidad de fundamento entre sendos procedimientos administrativos: “en el primer caso la competencia es autonómica y en el segundo de la Administración General del Estado, resulta indudable que los intereses o bienes jurídicos protegidos en uno y otro caso son diferentes, en el primer supuesto la defensa del medio ambiente y del patrimonio natural y en el segundo la tutela de la seguridad ciudadana, por lo que falta la identidad de fundamento que resulta imprescindible para poder aducir con éxito la cosa juzgada o la infracción del non bis in idem” (FD 2º).

La segunda alegación, relacionada con la anterior, hace referencia a la caducidad; al parecer, el procedimiento seguido en el Ministerio del Interior caducó, pero -sigue diciendo la Sala- “el hecho de que haya caducado un procedimiento, en el caso el seguido en el Ministerio del Interior, no incide para

nada en lo que pueda acontecer en otro distinto, el tramitado por la posible comisión de una infracción en materia de caza, que es el que aquí interesa”, y en consecuencia, analiza los plazos seguidos en el expediente sancionador en materia de caza, para concluir que si el plazo máximo para resolver un procedimiento sancionador en esta materia es de un año (art. 86.2 Ley de Caza de Castilla y León), si se acordó el inicio del expediente un 13 de febrero y la notificación de la sanción lleva fecha de 5 de febrero, sin perjuicio, además, de la suspensión de plazos habilitada por el RD 463/2020, de declaración de alarma por el COVID19, es evidente que no llegó a caducar el expediente sancionador.

La última de las cuestiones alegadas hace referencia al fondo del asunto. Y ahí es donde la Sala alude a la presunción de veracidad de las denuncias ratificadas por la Guardia Civil denunciante, de acuerdo con el art. 82.5 de la Ley autonómica de caza; pero por si fuera poco, el vehículo desde el que se estaba practicando la caza furtiva no obedeció a las señales acústicas y visuales que se le hicieron; tras darle alcance, la inspección del vehículo reveló la presencia de numerosos utensilios para la caza furtiva, tres casquillos de bala recién disparados y sangre reciente en el maletero. Con esto se puede colegir la existencia de indicios reveladores de la practica cinegética ilegal producida, además, en un terreno especialmente protegidos.

Por todo lo anterior, la Sala confirma la sanción impuesta por la Delegación Territorial de la Junta en Palencia el 29 de enero de 2021, confirmada en alzada el 6 de agosto del mismo año.

#### **4. DIFICULTADES PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS EN CALLES ACÚSTICAMENTE SATURADAS**

La STSJ de 15 de diciembre de 2022 (sala de lo contencioso-administrativo, Valladolid, rec. 678/2021) tiene el evidente interés de la protección ciudadana frente a los ruidos procedentes de establecimientos de hostelería. En el caso concreto, una empresa solicitó licencia ambiental para la instalación de bar-restaurante en una de las calles con más “movida” nocturna de Valladolid, plagada de bares musicales.

En un primer momento, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento concedió la licencia solicitada, licencia confirmada en vía contenciosa previo recurso del ahora apelante.

La normativa directamente aplicable es la Ordenanza sobre ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Valladolid, que prohíbe en su art. 22 la autorización de cualesquiera tipo de bares cuando la concentración de establecimientos de hostelería en esa calle sea tal que la relación entre metros de fachada de locales de este tipo y metros de calle sea mayor de 0'35, esto es, que más de un tercio de la calle esté ocupado por estos locales, y haya más de cuatro locales de dichas categorías en una distancia inferior a cien metros contiguos al local que se pretende instalar.

Por otra parte, el juzgador tiene presente la previsión del art.49 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León sobre las Zonas acústicamente saturadas (ZAS). Según su párrafo 5º, en las zonas declaradas como tales se podrá adoptar la medida de prohibir expresamente el otorgamiento de licencias de actividades potencialmente ruidosas.

El apelante alega que la proporción entre metros de calle y locales ocupados supera el 0,35, mientras que el titular de la licencia cuestionada se apoya en el carácter de zona saturada de la calle en cuestión, de acuerdo con el citado art. 22 de las Ordenanzas. En la medida de que se trata de una zona saturada y no ha sido declarada, resultaría perfectamente viable la nueva licencia, porque no sería aplicable la calificación de zona saturada. Al respecto, la sentencia afirma que, aunque el art. 22 de la Ordenanza Municipal se titula "Zona saturada", lo cierto es que el ámbito espacial que contempla es la calle, pues dice "cuando en una calle se cumplan una o más de las siguientes premisas ..."; sin embargo, el art. 49 de la Ley 5/2009, del Ruido, titulado "Zonas acústicamente saturadas" (ZAS), contempla un mayor espacio ambiental que el artículo 22 de la Ordenanza Municipal, pues habla de "zonas del municipio". De acuerdo con ello, no se aprecia que la aplicación del art. 22 de la Ordenanza Municipal exija la previa declaración como "zona saturada" según la Ley del Ruido, de la citada calle.



Resuelta esta cuestión, queda la siguiente, que se ciñe a los hechos, más que a su interpretación; por una parte, los cálculos que alega el apelado excluyen del conjunto de locales a contabilizar aquel respecto del que se solicita la licencia, mientras que la sala, lógicamente, entiende que para cumplir con el objetivo de prevención de la contaminación acústica, debe incluirse en el cómputo el local en cuestión; y en cuanto al cómputo de los metros, el Tribunal no cuestiona la medición de las fachadas que ha tenido en cuenta la juzgadora a quo, siendo la suma de todas las fachadas, incluida la fachada del titular de la licencia cuestionada, 69'16 metros de fachada de locales. Y aunque se considerase una longitud de calle de 190'20 metros, la concentración sería superior a 0'35, concretamente sería 0'3636. Por tanto, a la vista de la superación de la cifra fatal (0,35), se anula la licencia en cuestión y se revoca la sentencia apelada.