

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL CASTILLA LA MANCHA

(PRIMER SEMESTRE 2023)

NURIA MARIA GARRIDO CUENCA

*Catedrática de Derecho Administrativo*

*Universidad Castilla La Mancha*

**Sumario:** 1. Electrificación de aves y procedimiento sancionador: la necesidad de adaptación normativa y actualización por la Administración de las líneas potencialmente peligrosas. 2. De nuevo sobre los purines: la anulación de una Ordenanza municipal reguladora de la tasa por prestación del servicio de gestión y evacuación de residuos líquidos y semilíquidos provenientes de fuentes ganaderas.

### 1. ELECTRIFICACIÓN DE AVES Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: LA NECESIDAD DE ADAPTACIÓN NORMATIVA Y ACTUALIZACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DE LAS LÍNEAS POTENCIALMENTE PELIGROSAS

La Sentencia del TSJCM, Sala de lo Contencioso-administrativo (Sec.2ª) 329/2022 (ECLI:ES:TSJCLM:2022:3279) resuelve sobre un tema especialmente conflictivo y recurrente, la electrificación de aves en los tendidos eléctricos. La cuestión está regulada todavía en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión (en adelante RDPA), que es normativa básica en la materia. Como ha tenido ocasión de señalar la doctrina<sup>1</sup>, a pesar de sus magnos objetivos, el Real Decreto contiene incoherencias respecto a obligaciones básicas, provocando la inseguridad jurídica que vemos reflejado en una ya copiosa jurisprudencia de este y otros Tribunales.

La cuestión conflictiva en el caso resuelto por la sentencia, referida a la imposición de una sanción a la empresa hidroeléctrica se refiere especialmente

---

<sup>1</sup> GARCIA URETA, A. | 08 de mayo de 2023 *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 134 Sección “Artículos doctrinales” DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00255>; BLASCO HEDO, E., DURÁ ALEMAN, C.J., PÉREZ-GARCÍA, J.M., “Evaluación del estado jurídico de la electrocución de avifauna y formulación de propuestas de mejoras para la efectividad en el cumplimiento de la normativa”, 9 de octubre 2020, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 105

a la distinción entre la “voluntariedad de las medidas anticolidión”, y las referidas a la antielectrocución, estas sí obligatorias, tal y como lo hace el art. 3 RDPA.

La infracción imputada se prevé en el art. 108.6 de la Ley autonómica 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, que sanciona: “ *La muerte...de ejemplares de animales o plantas catalogadas en peligro de extinción o sensibles a la alteración de su hábitat*”. La empresa, sucesora de IBERDOLA, cuestiona la imputación, en tanto no existe obligación de adaptar el lugar de la línea donde acaecieron los hechos al RDPA, pues no estaba incluido en el listado publicada por la Resolución de 17 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por la que se determinaron las líneas que no se ajustaban a las prescripciones del RDPA. (DOCM 21 enero 2010). La Administración alega la legalidad de la sanción impuesta en 3 argumentos que son rebatidos por la Sala impecablemente:

1º) La empresa tiene obligaciones de protección ambiental que van más allá de las concretas exigencias derivadas del Reglamento. Lo que desde luego se admite por el Tribunal, pues toda empresa está sujeta a todo el ordenamiento jurídico y por tanto a toda la legislación ambiental, pero “*si en un sector concreto de protección (en este caso las medidas contra la electrocución de aves) el Estado establece en concreto cuáles son los parámetros específicos que deben cumplirse, es claro que no podrá imputarse negligencia alguna a quien se atenga a los mismos*”.

Explica la Sentencia que cuando la sociedad instaló los postes eran conformes a la normativa vigente, por lo que no concurre la culpabilidad, sin que las exigencias insuficientes reguladas por el Estado puedan perjudicar a la empresa. Importante es que la Sala se refiere expresamente al ejemplo del propio RD en discusión, donde se establece que las líneas antiguas deben adaptarse en cuanto a la protección frente a la electrocución *obligatoriamente, y voluntariamente en cuanto a la protección frente a la colisión*; de donde se colige que “*sería contrario al principio de culpabilidad que, después, el propio poder público que así lo ha legislado, imputase culpa por no haberse adaptado a las medidas de protección contra colisión, expresamente declaradas voluntarias*”. En suma, no cabe culpa en quien cumple con las reglas

específicamente fijadas por el Estado para la protección de las aves: existiendo una normativa específica respecto de un riesgo ambiental específico, no cabe imputar culpa a quien se atiene a la misma, sobre la base de otras normas ambientales más genéricas.

2º) Alega la Administración que la línea donde se produjo la electrocución estaba incluida en el listado autonómico aprobado en 2009, entendiéndose que se incluía genéricamente en una denominada "Riegos 1", que incluía todas sus partes, incluidos los postes. Sin embargo, el Tribunal entiende totalmente insuficiente ese argumento: primero porque el Anexo de la Resolución autonómica de 2009 indica claramente que solo se trata de 1.153 metros de la línea, en el "área afectada", que también especifica como " Río Tajo en Castrejón, Islas de Malpica de Tajo y Azután (ZEPA)", por lo que no es la línea entera. Distinta puede ser tal vez la situación tras de la Resolución de 5 de diciembre de 2019 de ampliación de la de 17 de diciembre de 2009 (DOCM de 24 de diciembre de 2019), donde aparece que la adaptación debe afectar a 36,962 Km de dicha línea. Además, en la denuncia de la Guardia Civil contenida en el expediente se indica claramente que el poste no se encuentra dentro de aquella zona: Y, en fin, la propia resolución sancionadora se remite al requerimiento que realizó en 2018 a la empresa sancionada para que adaptase es tramo "de forma voluntaria". Por tanto, decae de nuevo el elemento imprescindible de la culpabilidad en el ámbito sancionador sobre una actuación que no es obligatoria.

c) La Administración entiende que, no obstante, esta falta de inclusión en la Resolución de 17 de diciembre de 2019, la sociedad debería haber adaptado las líneas no afectadas por aquella, si era consciente de que no respondían a los requerimientos técnicos del Real Decreto 1432/2008. En su argumentación alega que así se reconoció en sentencias de la misma Sala números 350/2017 y 251/2018. Sin embargo, el Tribunal corrigió esta doctrina en la sentencia nº 391/2020, de 27 de noviembre de 2020. Y la resolución que comentamos se atiene a esta última. Como señala impecable la sentencia:

hallándonos en el ámbito del derecho sancionador, es capital la claridad y la seguridad jurídica previas a la aplicación de los tipos. En este sentido, el Real Decreto 1432/2008 es muy claro cuando atribuye a la Comunidad

Autónoma la responsabilidad de establecer expresamente las líneas que tienen que ser adaptadas (art. 5.2). El Real Decreto, por cierto, no establece ningún procedimiento en el que sean las empresas las que hayan de declarar cuáles son éstas. Pese a lo que se dijera en la sentencia 251/2018 que ahora rectificamos, es lo cierto que una cosa es que la Administración recabe una colaboración voluntaria de las empresas eléctricas y otra que se desplace a ellas la responsabilidad de la exactitud de la resolución que regula el mencionado artículo 5.2

Abunda la sentencia recordando el caso de la sentencia 391/2020, donde, pese a que se reconocía por la Administración que IBERDOLA había comunicado la inadaptación de una línea en Pozohondo en 2010, tardando la Administración nada menos que nueve años en ampliar el alcance de la Resolución (Resolución de 5 de diciembre de 2019) seguía pretendiéndose imputar la responsabilidad a la sociedad eléctrica.

Por ello, se reitera la doctrina de que es la Administración la responsable de publicar y notificar las líneas que deben ser adaptadas y que sin esa actuación previa no cabe reprochar culpabilidad. Y que, por tanto, exigir que la empresa presente el proyecto sin estar la línea en lid dentro del ámbito de la resolución a que se refiere el art. 5.2 RD es imponer una exigencia que no tiene apoyo legal, más cuando se trata de un procedimiento sancionador.

En base a estos argumentos, se estimó el recurso de la empresa recurrente.

No obstante, que la cuestión dista de estar clara se refleja en la propia Sentencia, que recuerda una doctrina anterior que fue corregida posteriormente en esta misma sede. Como ha señalado la doctrina, refiriéndose a este y otros supuestos deficitariamente regulados:

Resulta necesaria una normativa que de manera más correcta, sistemática y, sobre todo, completa, aclare de forma más eficiente estas cuestiones y, en segundo término, posibilite una adaptación real a un problema también indiscutible, tanto desde la perspectiva de la protección de la avifauna, como igualmente desde la vertiente de las infraestructuras eléctricas, en vista, por cierto, de la importancia que la generación de electricidad y, por ende, su transporte y distribución tiene y va a seguir teniendo en las próximas décadas en el actual proceso de descarbonización.

## **2. DE NUEVO SOBRE LOS PURINES: LA ANULACIÓN DE UNA ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DE LA TASA POR PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN Y EVACUACIÓN DE RESIDUOS LÍQUIDOS Y SEMILÍQUIDOS PROVENIENTES DE FUENTES GANADERAS**

La Sentencia TSJCM núm. 296/2022 de 17 octubre (JUR 2022\354339) analiza la legalidad de la Ordenanza municipal de Almendros, en Cuenca, resuelve algunas cuestiones formales, otras competenciales y, en fin, sobre la cuestión de fondo, relativa al contenido material de la evacuación de purines. La Sentencia reproduce en su práctica totalidad la sentencia que esta misma Sala y Sección con esta misma fecha en el procedimiento 568/2020, toda vez que la pretensión estimatoria del recurso se fundamenta en los mismos motivos, las alegaciones son similares y la dirección letrada es la misma en uno y otro procedimiento,

Respecto a las cuestiones formales, la cuestión discutida es si existe obligación de notificar personalmente la apertura del trámite de información pública a titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas ubicadas en los términos municipales afectados. La sentencia recuerda los preceptos aplicables de la LBRL (art.49) y sobre todo de la LPAC, cuyo art.129 no impone esta obligación, siendo suficiente la publicación en el portal web correspondiente al objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. En este precepto se dispone también, como facultad potestativa la posibilidad de recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Respecto a la competencia del Ayuntamiento para la aprobación de esta Ordenanza la Sentencia analizada se remite a la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo y otros Tribunales de Justicia. El vertido de purines en suelo rural constituye uso del suelo con importantes efectos medioambientales art. 25.2 a) de la Ley 7/1985, que afecta al desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015), así como también puede afectar al medioambiente (art. 25.2 b) y a la salubridad pública (art. 25.2 j) de la misma

Ley; de lo que se extrae que el Ayuntamiento de Almendros goza de autonomía local para la aprobación de la Ordenanza impugnada. Además, el Ayuntamiento tiene el deber de cumplir en el ámbito de sus competencias de medio ambiente y salubridad las obligaciones establecidas en las Directivas comunitarias, en concreto la obligación de evitar el deterioro de todas las masas de agua establecida en el art. 4.1.a.i. y 4.1.b.i de la Directiva 2000/60.

A partir de ahí, los tribunales vienen aplicando el principio de vinculación negativa, lo que se consolida en la STS de 30 de noviembre de 2010 (RJ 2011, 1022) (recurso de casación 5179/2008), que mantiene el reconocimiento amplio de las competencias reglamentarias municipales, de modo que:

a partir de una primera sentencia de 7 de octubre de 2009, recaída en el recurso de casación 204/2008, hemos tenido ocasión de oponernos a que prevaleciera una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo pudiera actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Por el contrario, hemos afirmado que hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988... se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir..."para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones Públicas a que se refiere el art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Respecto al fondo del asunto, la sentencia aplica el principio de racionalidad para señalar que una disposición que de hecho prohíba esta actividad, sin justificación suficiente y unos límites temporales y materiales claros, sería nula.

El razonamiento explícito es el siguiente:

ante el carácter altamente restrictivo de la limitación impuesta, habría de existir una justificación de su racionalidad, y de ello se hayan huérfanos tanto el expediente administrativo como los alegatos de la Administración recurrente. Pesa en nuestro criterio, asimismo, la limitación que se produce de una actividad profesional y comercial, que, si bien puede ser limitada por razones relacionadas con la protección del medio ambiente, ello será posible siempre que la restricción concretamente impuesta obedezca a una razón justificada, en cuanto que derechamente orientada a la consecución de una finalidad de interés público o general... Cuando la Ordenanza prohíba el ejercicio de la actividad o las limitaciones que introduce su texto son asimilables a la prohibición absoluta, resultará exigible una justificación de su racionalidad.

A modo de conclusión, desde el momento en que, como se desprende del informe técnico aportado con la demanda, no cuestionado de contrario, la Ordenanza supone en la práctica una prohibición de la actividad ganadera en el término municipal, esas limitaciones, que suponen fuertes restricciones al ejercicio de la actividad de los demandantes, que se concretan en que solamente cabría la valorización agronómica en un 12,80% del término municipal y, de acuerdo con los cálculos derivados de las limitaciones temporales que la Ordenanza contempla, únicamente durante el 40,73% del año, lo que implica su práctica prohibición, ha de estar suficientemente justificada de acuerdo con la ya citada STS de 30 de septiembre de 2008, que al respecto puntualiza que "*que ante el carácter altamente restrictivo de la limitación impuesta, habría de existir una justificación de su racionalidad*", y esa justificación brilla por su ausencia tanto en el expediente, como en el proceso contencioso-administrativo. En definitiva, dado el carácter altamente restrictivo de las limitaciones que la Ordenanza contiene, como resulta de la prueba practicada, en este caso era exigible, de acuerdo con la jurisprudencia, un mayor esfuerzo justificativo de las limitaciones a que se somete el ejercicio de la actividad. La Ordenanza fue anulada.