REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. VII Núm. 2 (2016): 1 – 11
-Crònica-

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

(SEGUNDO SEMESTRE 2016)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Modificación de autorizaciones ambientales y nuevas autorizaciones. 2. Tratamiento de residuos. 2.1. ¿Termina por fin el cuento de nunca acabar? Sobre el Centro de tratamiento de residuos de Santovenia. 2.2. Sobre la legalidad del Plan Integral de Residuos de Castilla y León. 3. Aguas. 3.1. Sobre la situación jurídica del solicitante de una concesión de aguas subterráneas y la discrecionalidad del otorgamiento. 3.2. Las labores en zona de Dominio Público Hidráulico exigen autorización de la Confederación Hidrográfica. 4 La necesidad de cumplir el condicionado de las ayudas para la reforestación a lo largo de los años

1. Modificación de autorizaciones ambientales y nuevas autorizaciones

La STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo, Valladolid) de 7 de julio de 2016 (Rec. n. 799 /2013) analiza la validez de la modificación sustancial de una autorización ambiental integrada, para incluir la coincineración de residuos no peligrosos (más de 100 toneladas/día) en una instalación de fabricación de clinker y cemento. Esta modificación, aprobada por Orden de 22 de octubre de 2012, fue impugnada por una organización ecologista, y dio lugar al proceso que se resuelve por la sentencia arriba citada.

Es cierto que la STSJ de la misma Sala de 26 de julio de 2013, dictada en el recurso núm. 1921/2008, anuló la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 30 de mayo de 2008, que concedió a la empresa Tudela Veguín en cuestión la autorización ambiental solicitada para la instalación de fabricación de clinker y cemento en la Robla, así como la Orden de esa Consejería de 10 de septiembre de 2010, que concedió autorización de inicio de actividad. El problema es determinar hasta qué punto esta sentencia –dictada con posterioridad a la Orden impugnada-, afecta a esta. Los demandantes entienden que el hecho de que se haya dictado la sentencia en cuestión implica la nulidad de la Orden impugnada, por cuanto constituye una modificación de la anterior, anulada.

El Tribunal parte de la base del reconocimiento de una situación de facto: a)" al tratarse la coincineración —que no eliminación— de residuos no peligrosos con una capacidad de más de 100 toneladas/día de una modificación sustancial se sometió a evaluación de impacto ambiental y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) fue favorable en virtud de Resolución de 15 de octubre de 2012 de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental (BOCyL de 30 de octubre); b) al tratarse la citada coincineración de residuos no peligrosos en la instalación de fabricación de clinker y cemento en La Robla de una modificación sustancial, la autorización ambiental que se concede a la empresa Cementos Tudela Veguín, S.A., en virtud de la Orden impugnada de 22 de octubre de 2012 ha de considerarse como "nueva autorización ambiental integrada", de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.5 de la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación". De acuerdo con ello, la citada "modificación" debe tratarse —porque así se ha tramitado— como una nueva autorización ambiental (por tratarse de una modificación sustancial), nueva autorización que ha superado la tramitación con una Declaración de Impacto Ambiental favorable. Por lo tanto, no se puede hablar de una mera modificación (en cuanto tal modificación sería nula, habida cuenta de que la autorización "modificada" lo era: no puede incidir una "modificación" en un acto administrativo anulado: no puede "inherir" en él). Se trata, en definitiva, de una autorización nueva, que viene a legitimar la actividad de la cementera mediante la coincineración de residuos no peligrosos.

En los Fundamentos de Derecho de la sentencia se tratan otros motivos de menor alcance, alegados por los recurrentes, que se van rechazando. Finalmente, se alega, respecto de la actividad autorizada, que incumple la previsión del art. 8.1 de la Ley 22/2011, de Residuos, que impone una jerarquía de prioridades en las formas de gestión de residuos, que incluye, en este orden, la reutilización, el reciclado, la valorización (incluida la valorización energética) y, finalmente, la eliminación como técnica de último recurso. Pues bien, entiende la Sala (FD 6º) que el hecho de que se permita a la cementera la coincineración de residuos no peligrosos no está prohibido por dicho precepto, puesto que puede incluirse dentro de la valorización, entendida como "valorización energética": como sigue señalando el FD 6º, "el Plan Nacional Integrado de Residuos para el periodo 2008-2015 establece objetivos y medidas para fomentar la valorización energética de residuos frente a su eliminación y, más aún, que aquélla se constituye como un objetivo

a nivel nacional para determinados residuos, a cuya consecución deben contribuir las Comunidades Autónomas dentro del principio de cooperación".

En definitiva, una modificación sustantiva debe interpretarse flexiblemente como una nueva autorización, con todas sus ventajas (la desvinculación de la autorización "modificada") y con todos sus inconvenientes (la tramitación íntegra de la DIA y del proyecto).

Por otra parte, la valorización energética constituye un modo de gestión que si bien debe ceder ante la reutilización o el reciclaje, mantiene el mismo nivel de prioridad que las demás formas de valorización y, por supuesto, debe preferirse a la mera eliminación. Y hay residuos que, por la dificultad que entraña su reciclaje o reutilización, conviene que sean valorizados, en su caso.

2. Tratamiento de residuos

2.1. ¿Termina por fin el cuento de nunca acabar? Sobre el Centro de tratamiento de residuos de Santovenia

La STSJ (Sala de lo contencioso, Valladolid) de 14 de junio de 2016, Rec. 219/2015 vuelve sobre un tema viejo, manoseado y… agotado: el proyecto de interés regional del centro de tratamiento de residuos de Santovenia, que ha generado en su poco más de veinte años de vida numerosas sentencias de la Sala de lo contencioso, alguna del Tribunal Supremo ¡e incluso una del Tribunal Constitucional! Para evitar el hartazgo, paso simplemente a dar cuenta del problema planteado y de la solución aportada por la Sala de Valladolid.

El recurso de Ecologistas en Acción se dirige contra el Decreto 8/2015, de 22 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó el Proyecto Regional del centro de tratamiento e instalación de eliminación de residuos peligrosos en Santovenia de Pisuerga. Se trata, realmente, de una legalización del proyecto, porque este entró en funcionamiento en los primeros años noventa, pero sufrió, como hemos señalado más arriba, numerosos avatares jurídicos. Se aportan por la recurrente motivos de forma y de fondo, que son enteramente desestimados por la Sala.

Desde el punto de vista formal, los demandantes alegan el incumplimiento de la normativa de impacto ambiental en la elaboración del Estudio de Impacto del proyecto, alegación que el Tribunal entiende inconsistente a la luz de las posibilidades de intervención durante el procedimiento que tuvo la recurrente (FD 1º), a la vez que señala que "no cabe hacer valer en provecho propio supuestas indefensiones sufridas por terceros".

Por otra parte, desde el punto de vista competencial, se recuerda que según la Ley Autonómica 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, los proyectos regionales se configuran como instrumentos de intervención directa en la Ordenación del Territorio (art. 20). Y se confirma que la aprobación de un proyecto regional implica la asunción de competencias urbanísticas locales por parte de la Comunidad Autónoma, tal y como reconoce la Ley de Urbanismo: eso supone que no hay ilegítimo menoscabo de las competencias locales: la Disposición Final Segunda de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León establece:

> Cuando los instrumentos de ordenación del territorio incluyan entre sus determinaciones las previstas en los Títulos II, III, IV y V de esta Ley, tendrán respectivamente la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo o intervención en el mercado del suelo, a los efectos de lo dispuesto en esta Ley. En tales supuestos, corresponderán a la Comunidad Autónoma las competencias propias de los municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite el ejercicio directo de la actividad urbanística por la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, con una cierta dosis de posibilismo, la sentencia quiere recordar un dato clave a la hora de enjuiciar la legalidad del establecimiento: "Como segunda consideración previa se juzga oportuno destacar que el objeto del Decreto recurrido no es autorizar una infraestructura nueva sino incorporar al ordenamiento jurídico-urbanístico de modo inmediato unas instalaciones ya ejecutadas (las previstas que no lo estaban son las necesarias para garantizar la viabilidad futura del centro), que de hecho y como se dice en la demanda han venido funcionando durante más de veinte años". Este planteamiento permite enfocar adecuadamente la argumentación de la Sala a la vista de la propia "historia" de la instalación.

En cuanto al fondo, los recurrentes alegan que "no es razonable ni sensato" construir un depósito de residuos peligrosos en las proximidades de la población más importante de

Castilla y León o que "parece evidente" que, para minimizar los riesgos, el vertedero debe situarse en un paraje distante de núcleos importantes de población y en una fosa que sea naturalmente impermeable. Y se llega a afirmar que "parece obvio" que la elección de la ubicación no responde a razones de interés público sino de beneficio de la empresa gestora (Cetransa). El problema de estas afirmaciones es que, como señala la sentencia, por una parte, no se aporta una mínima acreditación de dichas afirmaciones, y por otra, la instalación en cuestión cuenta con informes técnicos de organismos públicos no dependientes de la Junta de Castilla y León (p. ej., del Instituto Tecnológico Geominero de España o de la Confederación del Duero) que confirman la corrección técnica de la ubicación elegida; por otra, los datos que se aportan en la memoria de funcionamiento del centro vienen a confirmar el evidente interés público de la instalación: más del 70% de los residuos que se acogen en el centro vienen de Castilla y León, y más del 60% de la provincia de Valladolid. Parece sensato, pues, que –evitando los lógicos riesgos ambientales- el centro se ubique, de acuerdo con el principio de proximidad a la fuente, en un lugar cercano al de generación de la masa principal de residuos. Por otra parte, como señala la sentencia, el funcionamiento y el interés público ha sido incluso declarado por las propias Cortes de Castilla y León al aprobar la Ley de convalidación, 9/2002 (FD 3º).

En definitiva, a pesar de los intentos de los recurrentes de resucitar un viejo conflicto judicial, y tras los varapalos que la Comunidad Autónoma ha recibido de la justicia ordinaria y la constitucional, la Junta de Castilla y León ha afinado jurídicamente en la elaboración del proyecto de interés regional que viene a sustituir al anulado por el Tribunal Constitucional. Cumpliendo la normativa urbanística y ambiental aplicable, no tiene sentido buscar tres pies al gato en lo que se refiere a una instalación que (aunque no lo diga la sentencia) está cerca de su punto de colmatación y, por tanto, de su clausura definitiva. Dejemos que sus últimos días (meses o pocos años, en todo caso) transcurran en paz.

2.1. Sobre la legalidad del Plan Integral de Residuos de Castilla y León

La STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 27 de junio de 2016 (Rec. n. 791/2014) confirma la legalidad del Plan Regional de ámbito sectorial denominado «Plan Integral de Residuos de Castilla y León», aprobado por Decreto n. 11/2014, de 20 de marzo, de la Junta de Castilla y León.

El recurrente, la Federación de Ecologistas en Acción, solicita la anulación de dicho Plan y alega, para ello, una serie de defectos formales en la tramitación del expediente (la omisión en el Anteproyecto del informe de evaluación del impacto de género, la omisión del preceptivo informe del Consejo Consultivo de Castilla y León como causa de nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada, omisión del preceptivo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León y la falta de publicación íntegra del Plan en el Boletín Oficial de Castilla y León); y como cuestiones de fondo achaca al Plan aprobado la carencia del contenido mínimo exigido normativamente por omisión de los objetivos y la carencia de determinación de los emplazamientos.

La Sala va desmontando, en su FD 3º, una tras otra, las alegaciones formales: algunas porque no responden a la realidad del expediente (p. ej., sí que hubo informe de evaluación de género, o informe del Consejo Asesor) y otras porque los trámites omitidos no eran obligatorios (p. ej., el informe del Consultivo no era exigible de acuerdo con la propia valoración del Consejo sobre el art. 24 de la Ley de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León) y tampoco era obligatoria para la validez del Plan la publicación íntegra (de hecho, es en la página web de la Consejería y no en el BOCYL donde se publica íntegramente el citado Plan).

Pero lo que tiene realmente interés son los motivos de fondo de la impugnación: la omisión de los objetivos y la carencia de los emplazamientos para la gestión de residuos. No es nueva esta solicitud. Respecto de la indeterminación de los emplazamientos, la Sala señala sintéticamente que "ha de señalarse como premisa que la normativa citada no exige una representación cartográfica, ya que el Anexo V de la Ley 22/2011, apartado 20 requiere únicamente 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".

Y en lo que se refiere a los demás motivos de fondo, desestima también esta alegación acudiendo a la previsión de la Ley básica estatal: en su artículo 14, la Ley 22/2011, de 28

de julio, de residuos y suelos contaminados señala el contenido de los planes autonómicos de gestión, previsión que debe completarse con lo que dispone el Anexo V, "*Contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos*", que especifica el contenido mínimo de los planes; al analizar el art. 14 y 15 del Plan queda claro que el contenido de este incluye sobradamente las exigencias del art. 14 y del Anexo V de la Ley básica estatal. Tras una larga exposición de los contenidos de los artículos citados del Plan aprobado, se muestra claramente la conformidad del Plan a la Ley estatal de Residuos y, por tanto, su validez.

3. Aguas

3.1. Sobre la situación jurídica del solicitante de una concesión de aguas subterráneas y la discrecionalidad del otorgamiento

La STSJ de 14 de julio de 2016 (Rec. n. 576/2015) viene a resolver la impugnación de la denegación decidida por el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero de 3 de diciembre de 2014 de la solicitud de la ampliación del caudal de una previa concesión de aguas subterráneas del acuífero "Tierra del Vino" para riego.

Aunque la solicitud de modificación se planteó el 31 de octubre de 2012, la Confederación tardó más de dos años en su tramitación, permitiendo la entrada en vigor del nuevo Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrológica del Duero, aprobado por RD 478/2013, de 21 de junio, Plan que prohíbe los aprovechamientos de aguas subterráneos en esa zona. El recurrente alega que no es correcto aplicar las previsiones del nuevo Plan a un procedimiento iniciado antes de su entrada en vigor; también argumenta, si no se hubiese retrasado la Confederación, habría obtenido la concesión, porque los informes obrantes en el expediente eran favorables a dicha solicitud.

Frente a este planteamiento, la Sala entiende, por una parte, que no puede alegarse la titularidad de un derecho subjetivo a la obtención de una concesión de dominio público. Como señala la STS de 7 de octubre de 2011, (Rec. cas. 4455/2007), que trae a colación la Sala de Valladolid en el FD 2º de su sentencia: "No cabe invocar un derecho subjetivo previo al otorgamiento de una concesión de uso privativo de aguas para riegos. *El otorgamiento de una concesión demanial de aguas concede a quien la obtiene el derecho a un uso privativo del agua* según los artículos 52 y 59 del Texto Refundido de la Ley de

Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante LA) vinculado al interés público, que es distinto de los usos comunes de cualquier ciudadano (artículo 50 LA). *Sin embargo, antes de obtener la concesión el solicitante no goza de derecho alguno a su otorgamiento, sino un mero interés legítimo* individualizado a que se resuelva su petición por la Administración en un *correcto ejercicio de su discrecionalidad* y atendiendo al interés público".

Al margen, por tanto, de la vigencia del Plan, la Administración hidráulica goza de una amplia discrecionalidad para valorar el interés público a efectos del otorgamiento o denegación de la concesión solicitada.

Y en cuanto a los informes favorables, resulta interesante el análisis de las competencias de los órganos informantes que hace la sentencia (FD 2º in fine): "Los informes favorables a que se refiere son los emitidos por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería y el de Medio Ambiente que se pronuncian sobre la incidencia de lo solicitado por el recurrente en relación con las materias en los que son competentes que pueden, obviamente, no ser afectadas por la ampliación del riego interesado. En cambio, en el informe de la Oficina de Planificación Hidrológica, que es el que interesa a los efectos que aquí se debaten, se concluye que el aprovechamiento de hasta 16,07 l/s de caudal medio equivalente en el mes de máximo consumo con un volumen anual de 156.815 m2 para el fin solicitado es incompatible con el del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrológica del Duero, aprobado por el Real Decreto 478/2013, de 21 de junio, ya que la Masa de agua subterránea "Tierra del Vino" (DU-400048), cuyos recursos pretenden ser captados con el aprovechamiento solicitado, se encuentra en mal estado cuantitativo y cualitativo".

En definitiva, a los efectos de la cantidad y calidad de los recursos hídricos (que corren por cuenta de la competencia de la Confederación), los informes sobre el medio ambiente de competencia autonómica y sobre los aspectos de la agricultura afectados por la concesión son, en la práctica, irrelevantes y —lógicamente— no vinculan, en ningún caso, para la adopción de una decisión estimatoria de la solicitud. Los motivos que tiene en cuenta la Confederación son los que expresa el órgano correspondiente de su propia organización, la Oficina de Planificación, que alude a las previsiones del Plan, pero también al dato fáctico (previo al Plan, aunque recogido por este) de que la masa subterránea de la que pretende extraerse el agua solicitada "se encuentra en mal estado

cuantitativo y cualitativo". Este es el motivo, haya sido recogido o no por el Plan de la Demarcación, que justifica la decisión denegatoria en ejercicio de la potestad discrecional: el "mal estado cuantitativo y cualitativo" de la masa de agua. Y –conociendo como conocían los órganos de la Confederación la situación fáctica del acuífero- la adopción de la solución contraria, esto es, estimatoria de la solicitud, exigiría una especial motivación apoyada en un interés público excepcional que justificase la extracción de una masa de agua en esa situación; interés público excepcional que no consta en el recurso, por lo que la denegación de la concesión solicitada debe entenderse correcta.

3.2. Las labores en zona de Dominio Público Hidráulico exigen autorización de la Confederación Hidrográfica

La breve STSJ de 24 de junio de 2016 (Rec. n. 50/2015) viene a recordar la necesidad de obtener la autorización del Organismo de Cuenca para realizar labores que afectan al dominio público hidráulico.

En el caso, el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero impuso la sanción de 1000 euros a una empresa por la corta no autorizada de 18 chopos en el cauce del arroyo Valdequintanilla y abandono del ramaje en dicho cauce, a lo largo de 280 metros. La recurrente alegó, frente a la sanción impuesta, la presunción de inocencia y que contaba con la correspondiente autorización de la Junta de Castilla y León para llevar a cabo dicha tala.

La Sala, que desestima el recurso, dedica el breve Fundamento de Derecho 2º para argumentar el rechazo: por una parte, frente a la supuesta infracción de la presunción de inocencia, señala que los hechos constatados en documentos públicos y firmados por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad pública gozan de presunción de veracidad (cfr., art. 137.2 de la Ley 30/1992, entonces todavía vigente) y, por tanto, obligan a los afectados a utilizar otros medios de prueba distintos de la mera presunción de inocencia frente a las actuaciones constatadas por dichos funcionarios, como fue el caso.

Pero desde el punto de vista estrictamente ambiental tiene más importancia el segundo argumento: como señala la sentencia, "no está de más subrayar, a este respecto, que aun dando por buena la autorización de los folios 11 y 12 la misma, concedida por la Administración Autonómica, no sería suficiente, pues era también obligada la del

Organismo de cuenca". En efecto, tratándose de una tala que se lleva a cabo en el cauce, es evidente la necesidad de autorización de la Confederación, porque el cauce pertenece al dominio público hidráulico, tal y como reconoce el art. 2 b) del TR aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas: si el uso del suelo en la zona de policía está condicionado (art. 6.1.b) TRLA) y La ejecución de cualquier obra o trabajo en dicha zona precisa autorización administrativa previa del Organismo de cuenca, con más razón se debe exigir cuando se llevan a cabo actuaciones en el mismo Dominio Público Hidráulico.

4. La necesidad de cumplir el condicionado de las ayudas para la reforestación a lo largo de los años

La crisis económica que venimos sufriendo desde hace ya varios lustros llevó a las Administraciones públicas a intentar controlar mejor el gasto público. Entre las diversas medidas que adoptó la Administración autonómica se incluye un control más intenso de las ayudas públicas, de tal manera que los incumplimientos del condicionado (no hay que olvidar que las ayudas no son donaciones gratuitas, sino negocios jurídicos afectados al cumplimiento del fin) pueden provocar la obligación de devolver, total o parcialmente, lo obtenido, o pueden configurarse como un óbice para la obtención de la ayuda futura.

Los conflictos derivados del incumplimiento del condicionado de las ayudas se han multiplicado en estos años. En algunos casos, han llegado a los Tribunales, como los supuestos que aquí se presentan, muy similares: tanto la STSJ de 21 de junio (Rec. n. 289/2015) como la de 23 de junio (Rec. 282/2015) hacen referencia a la denegación de la ayuda compensatoria referida a una anualidad, como consecuencia de la revocación de dicha ayuda por incumplimiento de las condiciones de obtención de las sucesivas anualidades de las ayudas compensatorias consiste en cumplir con la obligación de mantener la superficie forestada en adecuado estado vegetativo y con una densidad de planta viva uniformemente repartida no inferior al porcentaje marcado (normalmente, 70% u 80%). Efectivamente, las órdenes por las que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la primera forestación de tierras agrícolas, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013 contemplan, entre los compromisos de los beneficiarios de las ayudas, "mantener la superficie forestada en adecuado estado

vegetativo, y con una densidad de planta viva uniformemente repartida" no inferior al porcentaje que se señale "de la densidad inicial", durante una serie de años que varía de una convocatoria a otra.

En definitiva, la revocación de anualidades de las ayudas es mera consecuencia del incumplimiento del condicionado de las ayudas y puede constatarse a través de la correspondiente prueba pericial. A través de estas decisiones judiciales que confirman la legalidad de la revocación de posteriores anualidades de medidas compensatorias se disuade de la comisión de posibles fraudes en la obtención de ayudas, porque en muchos casos, una vez realizada la forestación, no se llevaban a cabo las labores periódicas de mantenimiento aunque se cobrasen las primas correspondientes (por falta de control), lo que terminaba derivando en un fracaso de las labores de reforestación y en la ineficacia de la política comunitaria.