

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. Energías renovables y modelo rural de vida agrícola. El papel de los bienes comunales 3. Sobre la impugnabilidad de la prórroga de la Declaración de Impacto Ambiental. Un ejemplo paradigmático de jurisprudencia creativa *pro actione*. 4. Explotaciones porcinas y tutela cautelar. La necesidad de acreditar el *periculum in mora*. 5. Sobre la inactividad administrativa en materia de defensa contra los ruidos.

1. INTRODUCCIÓN

Se traen a colación pocas resoluciones judiciales, pero que tienen un interés especial y doble: por una parte, afectan a temas de la actualidad ambiental más relevante: las energías renovables, la España vaciada, la impugnabilidad de actuaciones del procedimiento de Evaluación de Impacto, las explotaciones ganaderas intensivas y su compatibilidad ambiental, las medidas cautelares y su adopción... Pero, por otra parte, son sentencias con interesante argumentación técnica-jurídica; en algún caso, enormemente creativas en la interpretación *pro actione* de los requisitos de acceso al proceso judicial (aunque después sea desestimatoria) y en otros, paradigmáticas de la interpretación “tradicional” de las medidas cautelares pero con matices distintivos.

En todo caso, queda claro que esta breve selección muestra algunos de los principales problemas jurídico-ambientales vistos desde la perspectiva de los demandantes, de las Administraciones demandadas y, con carácter definitivo, desde la visión de los juzgadores.

2. ENERGIAS RENOVABLES Y MODELO RURAL DE VIDA AGRICOLA. EL PAPEL DE LOS BIENES COMUNALES

La sentencia de la Sala de lo contencioso del TSJ (Valladolid) de 5 de mayo de 2022 (rec. 247/2021) tiene un extraordinario interés porque resuelve un conflicto

entre el fomento de energías renovables y la regulación de los bienes comunales de los pueblos. No se trata de un problema aislado, porque en diversas ocasiones se ha planteado la posibilidad de afectar estos tradicionales bienes públicos a instalaciones de generación de electricidad limpia.

El Ayuntamiento de Paredes de Nava –un pueblo palentino de relevante historia- acordó acotar casi la mitad del monte comunal, a efectos de dedicar lo acotado a usos industriales o de promoción de energías renovables.

Indudablemente, la energía solar constituye una fuente energética renovable cuya promoción es acorde con los objetivos de reducción de emisiones impuestos por el Acuerdo de París y por la propia Unión Europea. Sin embargo, a pesar del evidente interés público al que sirven los parques eólicos, su ubicación debe responder a las previsiones normativas.

Es aquí, en lo relativo al ordenamiento jurídico aplicable, donde entra en juego la normativa local sobre los bienes comunales.

La Asociación de Agricultores y Ganaderos de Paredes de Nava impugnó la Orden de la Consejería de la Presidencia (Junta de Castilla y León), de 11 de febrero de 2021, por la que se autorizaba el acotamiento de bienes comunales del Ayuntamiento de Paredes de Nava y el propio Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de fecha 27 de enero de 2021, desestimatorio de las alegaciones efectuadas por dicha asociación contra el Acuerdo del mismo Pleno de 14 de diciembre de 2020, que aprobó el acotamiento de los bienes comunales (460 hectáreas sobre un total de 948) del referido Ayuntamiento para su posible uso industrial y/o instalación de proyectos de energías renovables.

El citado acuerdo de acotamiento impugnado se apoyó en el art. 106 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, que establece:

“Parte de los bienes comunales podrá ser acotada para fines específicos, tales como enseñanza, recreo escolar, caza o auxilio a los vecinos necesitados. La extensión de dichos cotos y su régimen jurídico peculiar deberá ajustarse a las previsiones de la legislación sectorial aplicable”.

La Sala estima totalmente la pretensión de la Asociación de Ganaderos y Agricultores, después de rechazar las causas de inadmisibilidad. Y lo hace con

exclusivo apoyo en la normativa local aplicable al caso. El citado Reglamento de Bienes contiene otro precepto, específicamente referido a la prelación de las posibilidades de aprovechamiento de los bienes comunales, que debe tenerse en cuenta en todo lo que se refiere a su aprovechamiento (art.94), que sintetiza el orden taxativo de estas posibilidades incluido en el art. 75 del Texto Refundido de Régimen Local: “1º En régimen de explotación colectiva o comunal. 2. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere *impracticable*, rige la costumbre u Ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica. 3. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute *fuere imposible*, el órgano competente de la Comunidad Autónoma puede autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos”.

Por lo tanto, el acotamiento de los bienes comunales –perfectamente posible- no puede infringir el orden de prelación de usos contenido en el art. 75 del Texto Refundido de Régimen Local y en el RBEL.

El acotamiento para su adjudicación por precio para usos industriales solo sería posible, por tanto, si no cabe el disfrute colectivo, si tampoco cabe el aprovechamiento peculiar según la costumbre o el reglamento local y si tampoco cabe la adjudicación por lotes o suertes. Pero la realidad muestra –y así consta en autos- que el aprovechamiento agrícola se venía efectuando desde tiempo inmemorial con arreglo a la costumbre y la Ordenanza municipal de 8 de julio de 2016, mediante adjudicaciones por lotes o suertes de toda la superficie del bien comunal de que se trata teniendo en cuenta criterios de capacidad económica de los beneficiarios y el número de personas a su cargo. Por lo tanto, no cabe su adjudicación por precio porque no se cumplen las condiciones previas. Y lógicamente, su acotamiento no se ajusta a las previsiones del art. 106.

Además, tampoco se dan las condiciones exigidas para convertir en patrimoniales estos bienes comunales: el art. Art. 78.1 TRRL (y el 99 RBEL) establece:

“Los bienes comunales que por su naturaleza intrínseca o por otras causas, no hubieren sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años,

aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos de su carácter comunal mediante acuerdo de la Entidad local respectiva”.

Por lo tanto, para poder plantear su “patrimonialización”, esto es, para convertirlo en bien patrimonial, se necesitan diez años de ausencia de uso comunal, algo que tampoco se ha producido.

En definitiva, el acuerdo del Ayuntamiento y la correspondiente autorización autonómica son contrarios a la normativa aplicable a los bienes comunales. La ponente hace, previo al fallo, un resumen acertado y crítico sobre la situación que subyace en este pleito y en los que se puedan promover en casos similares:

“En el trasfondo de la controversia planteada se encuentra el cuestionamiento del modelo de vida de los pueblos que han vivido de la agricultura disfrutando de estos bienes comunales, que afecta a su subsistencia y permanencia en el territorio, frente a los que pueden considerar el régimen de los bienes comunales un fenómeno de arqueología socio jurídica y que se puede obtener mayores ingresos económicos a través de su adjudicación por precio para la instalación de proyectos energéticos. La realidad social y la necesidad de implantación de las energías renovables, que invoca el Ayuntamiento codemandado para justificar la decisión de acotar parte de los bienes comunales, no puede prevalecer sobre la normativa y usos existentes, que efectivamente pueden cambiar pero que no habían cambiado cuando se aprueba el acotamiento”.

Es un auténtico aviso para navegantes: la durísima situación de crisis energética por la que atraviesa España y Europa, a la que se añaden los objetivos exigentes de reducción de emisiones, así como las amplias posibilidades que ofrece la España vaciada para la promoción de energías renovables no pueden justificar que la promoción de energías limpias se haga a costa de la legalidad vigente y de la funcionalidad social de los bienes comunales.

3. SOBRE LA IMPUGNABILIDAD DE LA PRORROGA DE LA DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL. UN EJEMPLO PARADIGMATICO DE JURISPRUDENCIA CREATIVA PRO ACTIONE

Este relevante exponente de la denominada jurisprudencia menor es la sentencia de 12 de septiembre de 2022, de la Sala de lo contencioso-administrativo (Burgos) del Tribunal Superior de Justicia (rec. n. 131/2021), sentencia excepcional, enormemente creativa en la interpretación *pro actione* de la legitimación para evitar la inadmisión y, en definitiva, para entrar a conocer el fondo del asunto. No resulta difícil pensar que, además de la interpretación amplia de la legitimación y de los plazos de acceso al contencioso, había también razones técnico-jurídicas para entrar en el fondo del asunto, en el que se tiene que solventar un problema de sucesión normativa, de impugnabilidad de actos y de silencio administrativo. El ponente va, paso a paso, resolviendo los problemas para dar una solución, en mi opinión, incuestionable, al problema de fondo.

La empresa titular de una explotación minera solicitó la prórroga de la Declaración de Impacto Ambiental sobre un proyecto de explotación minera (concesión). Si la solicitud de prórroga se realizó el 28 de junio de 2019, fue resuelta positivamente el 7 de julio del año siguiente, esto es, más de un año después, por Orden FYM/668/2020, de 8 de julio, por la que se acuerda la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de explotación de recursos de la sección C), caliza y dolomía, denominada «Las Pedrajas», en el término municipal de Valle de las Navas (Burgos). Poco más tarde, el 5 de agosto, se inició un procedimiento de expropiación forzosa de los terrenos bajo los cuales se llevaría a cabo la explotación minera.

Un propietario de unas tierras próximas a la explotación impugnó la Orden por entender que se había resuelto extemporáneamente, había incurrido en caducidad y no había habido acto posterior de la Administración sustantiva relativo al proyecto que legitimase la explotación del proyecto.

La primera cuestión a dilucidar es la posible existencia de causas de inadmisibilidad; los demandados (Administración autonómica y empresa explotadora) alegaron la extemporaneidad del recurso (interpuesto el 7 de octubre contra la orden publicada el 8 de julio, lo que superaría en 8 días el plazo de interposición de dos meses). Fueron fechas del núcleo fuerte de la pandemia, con suspensiones de plazos, etc. La propia sentencia reconoce la dificultad legal de poder realizar ese computo de fecha a fecha como corresponde cuando estamos ante plazos señalados por meses desde el momento en que existe una

disposición con rango de Ley que declara hábil un periodo concreto de días del mes de agosto y que mantiene la inhabilidad de los sábados, domingos y festivos comprendidos en ese periodo, y también la inhabilidad del periodo que va del 1 al 10 de agosto. Y en estas circunstancias lo más razonable y lógico para no perjudicar al actor o al justiciable que quiere interponer un recurso contencioso-administrativo sería hacer un cómputo por días y considerar que el mes tiene una duración de 30 días y que los dos meses se corresponden con 60 días, que aplicados y computados en el caso de autos, en ningún momento podríamos considerar que el recurso se ha interpuesto de forma extemporánea. En definitiva, *pro actione* convierte los dos meses en sesenta días hábiles –en parte por la dificultad de cálculo- y sin hacer el cálculo en cuestión (por si acaso), niega la extemporaneidad.

Igualmente, se aduce falta de legitimidad porque el recurrente no acredita interés legítimo en el asunto. La sentencia, que podría haberse referido al impacto que una explotación minera produce en el entorno (los efectos de una explotación minera son amplísimos por ruidos, emisiones, transporte, etc.) se apoya sin embargo en el título de propiedad del demandante, que según el catastro es titular de dos parcelas incluidas dentro de otras superiores, que aunque no estén claramente delimitadas serán las expropiables. A la espera de que se incluyan o no las parcelas de propiedad del demandante entre los bienes a expropiar, la incertidumbre aconseja aquí igualmente entenderle legitimado en el proceso. En efecto, como señala la Sala sentenciadora,

“el actor ha acreditado ser titular catastral de varias parcelas comprendidas dentro de dicha relación (...) y como quiera que no corresponde a este procedimiento y sí al procedimiento expropiatorio que se encuentra en tramitación dilucidar si todas o alguna de las parcelas que el actor afirma ser de su titularidad se encuentran o no comprendidas dentro del área definida por las coordenadas reseñadas en dicho anuncio, es por lo que debemos concluir en el presente procedimiento que por la parte actora se ha acreditado una legitimación suficiente para poder interponer el presente recurso, y ello sin perjuicio de lo que posteriormente pueda dilucidarse en el citado expediente expropiatorio. De rechazarse dicha legitimación se estaría infringiendo su derecho a la tutela judicial efectiva”.

Finalmente, se alegó que la declaración de prórroga incluida en la Orden no constituye un acto impugnabile en los términos del art. 25 LJCA, porque solo pueden recurrirse los actos definitivos y los de trámite cualificado, mientras que las declaraciones de impacto, según una reiterada jurisprudencia, son actos de trámite no-cualificado y no susceptibles de recurso. Aquí la Sala plantea nuevamente una solución imaginativa y, con toda seguridad, correcta.

En efecto, la Sala defiende que la concesión de la prórroga se debe considerar un acto de trámite cualificado, porque define directamente el fondo del asunto, pues permite que se pueda ejecutar el proyecto que ha sido objeto de la DIA sin que se dicte ningún otro acuerdo en el procedimiento sustantivo. Esta argumentación se apoya en sentencias anteriores de la misma Sala, que se traen a colación.

Superados los óbices de inadmisibilidad, el Tribunal entra al fondo del asunto, para determinar si la Orden en cuestión es ajustada a la legalidad. El gran problema es que el procedimiento de concesión de la prórroga se incoó en el ínterin en el que se produjo una laguna legal en la Ley 21/2013, de Impacto Ambiental, entre la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que eliminó los párrafos 2, 3, 4 y 5 del art. 43 de la Ley de 2013 y el art. 8.2 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, que los recupera con una nueva redacción que regula específicamente la solicitud de prórroga.

Aunque no sea aplicable por razones temporales la nueva regulación, lo cierto es que el vacío legal no ayuda a dar validez a la Orden tardía en cuestión, pero la sentencia trae a colación correctamente el régimen del silencio administrativo bajo la Ley 39/2015, que conlleva como es sabido que, en materia ambiental el silencio debe ser desestimatorio (art. 24.1) y que en los supuestos de silencio desestimatorio, la resolución expresa extemporánea –obligada por la Ley: art. 21- puede ser, tanto negativa como positiva, porque la Administración no está vinculada por el sentido del silencio, pura *fictio iuris*.

En definitiva, una vez resueltos, uno tras otro, de forma creativa a veces, los problemas jurídicos que planteaba el recurso, la sentencia viene a desestimar la demanda y a declarar, por tanto, la licitud de la Orden de 7 de julio de 2020 por la que se concede la prórroga a la Declaración de Impacto Ambiental del

Proyecto de explotación minera. Subyace en toda ella un juego correcto y riguroso de las técnicas jurídico-administrativas y viene a expresar la primacía de la ley en la ponderación concreta de los intereses ambientales y económicos de los servicios ecosistémicos (paradigmáticamente, la minería).

4. EXPLOTACIONES PORCINAS Y TUTELA CAUTELAR. LA NECESIDAD DE ACREDITAR EL *PERICULUM IN MORA*

La STSJ de 21 de julio de 2022 (rec. 631/2021) tiene una evidente actualidad porque se pronuncia sobre un Auto dictado por el Juzgado correspondiente que deniega las medidas cautelares solicitadas, respecto de la concesión de la licencia urbanística y de la autorización ambiental integrada de una explotación porcina intensiva de cebo por una organización ambientalista.

Nuevamente vuelve a ponerse de manifiesto el conflicto entre actividad económica y protección del medio ambiente en una de sus versiones más actuales y polémicas: la actividad económica es ganadera intensiva y, además, porcina, generadora de residuos de alto valor contaminante (purines); el ambiente debe ser protegido de los olores y emisiones a la atmósfera y de los vertidos a suelos y aguas, aunque también debe tenerse en cuenta, cada vez más, (estamos hablando de explotaciones intensivas) el bienestar animal, en un claro cruce de competencias en las materias de medio ambiente y de ganadería.

La sentencia es desestimatoria de la apelación frente al Auto asimismo desestimatorio de las medidas cautelares solicitadas (suspensión de la ejecución del acuerdo adoptado); dicho de otra forma, confirma la no necesidad de las medidas cautelares solicitadas.

En todo caso, lo mejor de esta relativamente breve sentencia es su argumentación: por una parte, confirma que los motivos de la solicitud de medidas cautelares no deben responder a la posible invalidez de la resolución administrativa, sino a su ejecución; lo que debe acreditarse es la existencia de potenciales o reales daños ambientales, y eso no se acredita.

La sentencia hace un repaso de la legalidad aplicable a las medidas cautelares (específicamente el art. 130 LJCA), que se concretan en la constatación de un *periculum in mora* y en la necesaria ponderación de intereses públicos y privados, por una parte; y de los demás requisitos jurisprudenciales exigidos para

su otorgamiento, por otra, requisitos que son el *fumus boni iuris* (que reconoce la Sala no tener acogimiento en la ley) y la necesidad de que se decida la medida sin prejuzgar el fondo del litigio.

Tras el análisis de legislación y jurisprudencia procesal contencioso-administrativa aplicables, rechaza la causa de inadmisibilidad planteada (la ausencia de poder para pleitos del Ayuntamiento), porque corresponde dilucidarla en el proceso principal y no en el incidental, y además, se trata de un trámite subsanable; en cuanto al fondo, el apelante no ha aportado principio de prueba que permita dar credibilidad a los riesgos que anuncia, y en todo caso, siempre sería posible la demolición de lo construido: no estamos, según la Sala, ante perjuicios de difícil o imposible reparación. Igualmente, la posible suspensión de la ubicación de la fosa de purines –señala la sentencia- no debe ser decidida sin pronunciarse sobre la cuestión de fondo que ha de constituir el objeto de valoración y decisión en el proceso principal, pues, de lo contrario, se prejuzgaría dicha cuestión, porque constituye un objeto del pleito principal y no de una medida cautelar.

En definitiva, la sentencia desestima íntegramente la apelación planteada contra el Auto del Juzgado también desestimatorio de la suspensión del proyecto de granja porcina. En esta ocasión, y de modo provisional, se ha impuesto la apariencia de legalidad de la granja sobre los intereses ambientales, defendidos en vía incidental mediante argumentos jurídicos sobre la supuesta invalidez del proyecto, cuando deberían haberse utilizado argumentos apoyados en hechos suficientemente acreditados, sobre los riesgos ambientales que la puesta en funcionamiento de la granja porcina puede generar.

5. SOBRE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE DEFENSA CONTRA LOS RUIDOS

La Sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) de 28 de julio de 2022 (rec. 614/2021) es un claro exponente del concepto de “inactividad administrativa” a efectos de su impugnación en los términos del art. 29 Ley 29/1998, de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso en cuestión, varios vecinos de Zamora habían denunciado repetidamente a un bar de la localidad ante el Ayuntamiento por exceso de

ruidos; ante la pasividad municipal interpusieron el correspondiente recurso de inactividad, en el que solicitaban la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores y en su caso, al cierre cautelar del establecimiento, así como, en general, las medidas necesarias para impedir la emisión de ruidos ilegales procedentes del establecimiento.

Los recurrentes vieron desestimada en primera instancia su solicitud, pero también en apelación. La justificación, inapelable, de la Sala se apoya sobre el mismo art. 29 alegado. Según este precepto,

“cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación...”. Pero, como señala el Tribunal, el art. 29 “no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución”

En efecto, para poder sancionar es precisa la tramitación de un procedimiento sancionador; pero incluso para la adopción de medidas de policía como el cierre cautelar del establecimiento se precisa un acto administrativo previa audiencia al afectado.

En definitiva, aunque pudiera haber ruidos que sobrepasen los umbrales permitidos, es imprescindible utilizar el cauce adecuado. Y la impugnación de la inactividad administrativa, aunque rompe con el tradicional carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ha sido acogida por la Ley de forma muy restrictiva.

