

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

(PRIMER SEMESTRE 2024)

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Sobre el alcance de la acción popular de la ley 27/2006 en ámbitos sectoriales: una interpretación restrictiva. 2. La obligación de facilitar la participación de los interesados en los procedimientos ambientales y su influjo en la validez de las resoluciones. 3. El fracaso del proyecto de explotación de uranio en la provincia de Salamanca: una tragedia en varios actos. 3.1. La anulación de la autorización de uso excepcional del proyecto minero por motivos urbanísticos ambientales. 3.2. La consecuente denegación de la licencia urbanística del proyecto de mina de uranio de Retortillo.

### 1. SOBRE EL ALCANCE DE LA ACCIÓN POPULAR DE LA LEY 27/2006 EN ÁMBITOS SECTORIALES: UNA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA

La STSJ de Castilla y León (Burgos) de 12 de enero de 2024 (rec. 125/2023) resuelve un recurso contencioso-administrativo contra la denegación -operada en vía administrativa, confirmada por sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 1 de Ávila-, de reconocimiento a la organización recurrente, “Asociación Plataforma Ecológica de Ávila”, de la condición de interesada en el expediente del proyecto minero de explotación de la Sección C) Madueña n. 1149. La citada sentencia del Juzgado justifica su decisión en el hecho de que los fines de la asociación no están referidos a cualquier aspecto del sector de la minería, sino circunscritos a la protección de la naturaleza y el medio ambiente y a los proyectos que supongan un ataque a la riqueza natural, natural o paisajística de la zona: “*la acción popular no existe en la legislación del sector de la minería*”. Frente a este planteamiento, la asociación ambientalista afirma que el proyecto minero en cuestión precisó de evaluación de impacto ambiental, “*siendo su resultado negativo por el importante impacto al medio ambiente*”. Antes de continuar con la exposición del problema, debe aclararse que si una Declaración es negativa, difícilmente se llevará a cabo el

proyecto, y en ningún caso será competente el órgano sustantivo inicial, sino la Junta de Castilla y León: parece, por tanto, que hay que entender que la evaluación de impacto estableció fuertes condicionamientos al proyecto, aunque el resultado fuera (con esos matices) positivo.

El meollo del recurso está en determinar si la acción popular ex. arts. 22 y 23 Ley 27/2006, *de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia en materia ambiental* es aplicable o no a un expediente del proyecto minero de explotación de una mina.

Como es sabido, el mencionado art. 23 reconoce la legitimación para ejercer la “acción popular” frente a actos u omisiones “que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente” de las personas jurídicas sin ánimo de lucro a) que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; b) que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos y c) que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

Después de analizar exhaustivamente la documentación de dicho expediente, la Sala termina resolviendo, en el FD 2º, la desestimación de la pretensión, aunque ciertamente de forma intensamente motivada.

Desde el punto de vista jurídico, lo primero que afirma, justificadamente, es que la denominada “acción popular” del art. 23 no es, realmente una acción pública ni tampoco, propiamente, una acción popular. Se trata de un reconocimiento *ex lege* de la legitimación de las organizaciones *en materia estrictamente ambiental*. De acuerdo con ello, a estas organizaciones se les debe reconocer el acceso a la información ambiental, pero no se les puede reconocer legitimación para comprobar el cumplimiento de los requisitos de la Ley de Minas, si no tienen, por otra causa, un interés legítimo acreditado en el asunto.

A este respecto, la sentencia trae a colación otra anterior de la misma sala – cuyo contenido argumental se reproduce en su práctica totalidad- de 27 de octubre de 2023 (rec. 87/2023), que a su vez aplica doctrina del Supremo (STS

de 16 de junio de 2016, rec. 2572/2014), y que se refiere al expediente de un permiso de investigación, pero que no plantea una diferencia sustancial con el caso de explotación minera que se tramita, por lo que aplica la misma doctrina, por razones de unidad de criterio y de seguridad jurídica.

Lo primero que se afirma es que las asociaciones ostentan un especial interés legítimo de naturaleza colectiva, lo que conduce a entender que cuando impugnan decisiones ambientales *“no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna”*. En conclusión, pueden exigir – como hace la recurrente- información referida al medio ambiente, pero *“ello no implica que esté legitimada para exigir el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Minas, ni resulta que en este caso la actora esté impugnando ninguna decisión medioambiental”* como ocurría en el supuesto analizado por la citada sentencia del Supremo o por la Sala de Valladolid en el recurso 447/2021, que se refería a la denegación de la personación en un expediente sancionador en materia medioambiental derivado de una infracción prevista en la Ley de Residuos, teniendo en cuenta además, que fue la citada asociación la que denunció los hechos infractores que dieron lugar a la sanción administrativa ambiental en cuestión.

De forma implícita, la sentencia está distinguiendo los procedimientos “ambientales”, regulados por normativa ambiental o dirigidos a la emisión de una resolución administrativa de contenido ambiental (sanción, autorización ambiental, etc.) de los procedimientos no ambientales (mineros, industriales, urbanísticos, etc.) o de los trámites ambientales no decisorios (informes, evaluaciones de impacto): la existencia de simples informes de naturaleza ambiental no “convierte” un procedimiento o un acto definitivo en “ambiental” a los efectos de la Ley 27/2006; son expresiones del principio de integración.

En definitiva, la acción de los arts. 22-23 Ley 27/2006 constituye una legitimación *ex lege* que responde a la protección de intereses colectivos (de ahí la exigencia de que los estatutos de la organización prevean la defensa del medio ambiente) y únicamente hace referencia a cuestiones medioambientales. La sentencia pasa un poco por encima de la argumentación

de la asociación, porque hay efectivamente normas ambientales - específicamente la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental- que inciden en el contenido del proyecto. Pero no puede interpretarse de forma tan amplia que termine convirtiéndose en una especie de acción pública aplicable en otros ámbitos no-ambientales, como son los expedientes regulados en la legislación de minas, y ello sin perjuicio de los lógicos puntos de encuentro entre la normativa ambiental y la minera.

## **2. LA OBLIGACIÓN DE FACILITAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES Y SU INFLUJO EN LA VALIDEZ DE LAS RESOLUCIONES**

La STSJ (Valladolid) de 23 de octubre de 2023 (rec. 3/2023) resuelve un recurso de apelación contra la sentencia 146/2022, de 18 de octubre, del Juzgado de lo contencioso n. 3 de León.

La sentencia apelada anuló el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valdefresno (León) por el que se otorgaba licencia ambiental y de obras para una nave de engorde para pollos. El motivo de la anulación fue que las licencias se otorgaron sin que los informes técnicos necesarios para su emisión tuvieran en cuenta la realidad física existente: en concreto, las posibles emisiones acústicas o los olores que podría sufrir el recurrente en su vivienda, próxima a las instalaciones autorizadas. En definitiva, no se tuvo por interesado al actor.

El Ayuntamiento argumentó que esta falta de notificación al interesado no afectaba a la validez del acuerdo, o en el peor de los casos podría generar la anulabilidad, no más, como un mero defecto de forma no generadora de indefensión, ya que en todo momento el propietario ha tenido conocimiento de ello, y de hecho realizó actuaciones dirigidas a la paralización de las obras. La vivienda del propietario, de hecho, no era colindante con las futuras instalaciones, por lo que se puede entender que, al realizar el trámite de audiencia al solicitante y al resto de los interesados colindantes (exigido por el art. 31 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Prevención Ambiental, en su versión anterior y vigente hasta junio de 2020), el Ayuntamiento cumplió con las

exigencias legales, porque al no ser colindante, bastaría con la información pública exigida por el art. 28 del mismo texto refundido.

Frente a este planteamiento del Ayuntamiento, la sentencia afirma la nulidad de pleno derecho de lo otorgado, de acuerdo con lo que afirma el apelado, cuya argumentación se basa en que el Ayuntamiento era sabedor de la existencia de una vivienda (la suya) a escaso metros de las futuras instalaciones y no lo comunicó a la Administración ambiental.

Los argumentos de la sentencia son claros: la propiedad del apelado no es colindante, pero sí muy próxima (menos de 170 m). Además, de todos los colindantes y vecinos próximos, el único con domicilio y residencia efectiva y permanente es él. Finalmente, otros interesados no colindantes fueron notificados personalmente, mientras que el citado apelado no, y de acuerdo con el art. 4 Ley 39/2015, relativa a los interesados en el procedimiento administrativo, debería haber realizado dicha notificación (además, la versión vigente del art. 31 del Decreto Legislativo 1/2015 exige la notificación a los interesados y no solo a los colindantes). Como recuerda la sentencia, el concepto de interesado y de colindante es preciso, y así lo entendió el Ayuntamiento cuando notificó a otros interesados. Sin embargo, no solo hay una omisión del trámite de audiencia, sino un auténtico olvido de dicha vivienda del apelante, porque no aparece mencionada en ningún trámite del procedimiento en cuestión (ni siquiera en los informes del arquitecto municipal o de la secretaria interventora, ni tampoco en los proyectos o memorias del promotor).

En definitiva, es como si el apelado no existiese para la Administración municipal. Pero esta no está exenta de culpa, porque al menos en cinco ocasiones durante 2020 el apelado presentó escritos para obtener información del proyecto de concesión de las licencias de obras y ambiental, y la Administración municipal debería tener, al menos, una “duda razonable”, si no tenía la “convicción suficiente de la proximidad”.

Finalmente, entiende la sentencia que la omisión u olvido del proyecto es contrario al art. 18.2 de la Ley 39/2015, que establece: *“Los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados*

*que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante*". No se termina de entender este argumento, porque se habla de la obligación que tienen unos interesados de proporcionar datos de otros que no hayan comparecido: es como si la responsabilidad del desconocimiento municipal fuera del titular del proyecto (que tiene una innegable responsabilidad) y no de la propia Administración que dispone de todos los datos urbanísticos del municipio, por razón de su también innegable competencia.

En todo caso, la sentencia declara nulo de pleno derecho el acuerdo de otorgamientos de sendas autorizaciones por no haber trasladado el proyecto al apelado, y por la ausencia de respuesta y valoración de las alegaciones realizadas por este durante el trámite de información pública. Aunque la sentencia afirma que la nulidad responde al supuesto del art. 47.1.a) relativo a la infracción de los derechos susceptibles de amparo constitucional, no es fácil deducir cuál es el derecho fundamental afectado, de entre los recogidos por los arts. 14 a 29 de la Constitución: quizá quiera referirse a la indefensión, típico motivo de anulabilidad, de acuerdo con el art. 48.3 de la Ley 39/2015. Pero en todo caso, parece que hay que entender, más bien, que el supuesto de nulidad de pleno derecho es el relativo a la ausencia de un trámite procedimental esencial a la luz de la jurisprudencia, como es la audiencia a los interesados y la valoración de las alegaciones en información pública; sería, por eso, más bien, *"prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"* recogido en el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

### **3. EL FRACASO DEL PROYECTO DE EXPLOTACIÓN DE URANIO EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA: UNA TRAGEDIA EN VARIOS ACTOS**

En este año 2024 se ha venido abajo por vía judicial el proyecto de mina de uranio que la minera Berkeley quiso realizar en terrenos del municipio salmantino de Retortillo. La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2024 (rec. 3275/2022) vino a confirmar la de la Sala de lo contencioso de Valladolid de 21 de febrero de 2022 (rec. 503/2017) que vino a anular la autorización de vertido de dicha empresa en el río Yeltes y en otros arroyos, otorgado por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero el 9 de

mayo de 2016 en favor de la empresa minera. Pero además, la propia Sala de Valladolid ha anulado las autorizaciones urbanísticas que legitimaban las obras correspondientes, como consta a continuación, cerrando así más aún las posibilidades de hacer viable dicho proyecto.

### **3.1. La anulación de la autorización de uso excepcional del proyecto minero por motivos urbanísticos ambientales**

La STSJ (Valladolid) de 21 de diciembre de 2023 (rec. 668/2022) nos trae a la memoria el proyecto de minas de uranio proyectado en el suelo y subsuelo de un pueblo de Salamanca –Retortillo- por la empresa canadiense Berkeley.

La sentencia del Juzgado n. 2 de Salamanca de 13 de septiembre de 2022 vino a confirmar el acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de esa provincia por el que se otorgaba autorización de uso excepcional en suelo rústico para el proyecto minero Retortillo (n. 6605-10 del Registro de Derechos Mineros) en Retortillo, sobre la base de que se trata de una actividad autorizable en suelo rústico. La apelación contra esta sentencia, promovida por la “Plataforma Stop Uranio”, una ONG ambiental, es resuelta por la que se comenta, de la Sala de lo contencioso-administrativo de Valladolid.

Con carácter previo, es preciso recordar que, con posterioridad al Acuerdo cuestionado, emitido en 2017, la Ley 7/2021 de Cambio Climático prohíbe las actuaciones mineras relativas a minerales radiactivos en su art. 10 (Investigación y aprovechamiento de yacimientos de minerales radiactivos):

“1. A partir de la entrada en vigor de esta ley no se admitirán nuevas solicitudes para el otorgamiento de permisos de exploración, permisos de investigación o concesiones directas de explotación, ni sus prórrogas, regulados al amparo de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, de minerales radiactivos, tal y como se definen en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, cuando tales recursos sean extraídos por sus propiedades radiactivas, fisionables o fértiles.

2. A partir de la entrada en vigor de esta ley no se admitirán nuevas solicitudes de autorización de instalaciones radiactivas del ciclo del combustible nuclear para el procesamiento de dichos minerales radiactivos, entendiéndose como tales instalaciones las así definidas en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas”.

Es cierto que este precepto no es aplicable al caso, por razones temporales (es posterior a la solicitud y al acuerdo) pero resulta indicativo de cuál viene a ser la actual política minera energética y nuclear española, que constituye un marco inapropiado para las pretensiones de la minera canadiense.

En todo caso, la sentencia de la Sala anula la autorización de uso excepcional en suelo rústico del proyecto minero en cuestión, como avanza al comenzar el FD 2º, y lo hace con base en diversos argumentos.

Señala la sentencia, por una parte, que los usos excepcionales –entre los que se incluyen las actividades extractivas- son susceptibles de autorización, pero lo son “*en las condiciones establecidas en los artículos 58 a 65 para cada categoría de suelo*” (tal y como establece el art. 57.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCYL).

Esto lleva a la necesidad de determinar de qué tipo de suelo rústico se trata. Según el planeamiento aplicable (las Normas Subsidiarias Municipales en el Ámbito provincial de Salamanca -NNSS en adelante-, aprobadas por Orden de la Consejería de Medio Ambiente el 4 de julio de 1989), anteriores a la Ley 5/1999 de urbanismo y a su reglamento, aprobado por Decreto 22/2004, la clasificación del terreno donde se pretende ubicar el proyecto en cuestión es de “*no-urbanizable con protección ecológica preventiva y de aguas, arqueológica puntual y agrícola*”.

En la normativa aplicable a este tipo de suelo en las citadas Normas Subsidiarias (Título III), se deduce que el suelo no urbanizable protegible puede responder a diversas razones, entre ellas, las de interés ecológico y paisajístico.

Asimismo, en el Título IV de estas NNSS se definen, tanto las actividades industriales –conjunto de operaciones materiales, con modificación de la naturaleza del suelo, ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de los productos naturales. (art. 17) como las actividades industriales extractivas, caracterizadas estas por el conjunto de medios materiales necesarios para la explotación de recursos minerales “*en su fase directamente vinculada con la localización de los mismos*”.

Pues bien, según la sentencia, el suelo litigioso no es rústico común y si protegible, y dadas las características del proyecto (que no es de actividades industriales extractivas, porque ello se vincula a la localización de los recursos y sí, a lo sumo, de actividades industriales a secas), no cabe en dicho suelo. En efecto, una planta de protección de fabricación de concentrado de uranio es una instalación radiactiva de primera categoría del ciclo de combustible nuclear, que lleva acompañado un depósito o almacén de residuos radiactivos utilizable, incluso, para residuos generados fuera de la Comunidad Autónoma. En suma, el uso pretendido es incompatible con el tipo de suelo, a la luz de las citadas NNSS.

En definitiva, según señala la sentencia, las NNSS clasifican el suelo no urbanizable en protegible y común, y dentro del protegible hay diversos tipos, entre ellos el que lo es por razón del interés ecológico y paisajístico; el suelo del proyecto es no urbanizable con protección ecológica preventiva y de aguas, arqueológica puntual y agrícola, de forma que no es en modo alguno común; aunque no se establece el término “protección natural” del RUCYL, es equivalente a este, porque esta categoría no existía cuando se aprobaron las NNSS.

De acuerdo con todo lo anterior, y a la luz del principio de mayor protección (art. 16.2 Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León

“Cuando un terreno, por sus características presentes o pasadas, o por las previsiones del planeamiento urbanístico o sectorial, pueda corresponder a varias categorías de suelo rústico, se optará entre incluirlo en la categoría que otorgue mayor protección, o bien incluirlo en varias categorías, cuyos regímenes se aplicarán de forma complementaria; en este caso, si se produce contradicción entre dichos regímenes, se aplicará el que otorgue mayor protección”.

Debe concluirse que el suelo del proyecto es un suelo rústico con protección natural, lo que remite al art. 64.2 b) RUCYL, que declara usos prohibidos los previstos en el art. 57 b) bis: *la minería energética y demás actividades extractivas no citadas en el apartado anterior, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas* y en el art. 57 g) otros usos, sean

dotacionales, comerciales, industriales, *de almacenamiento*, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público.

La argumentación no es sencilla, pero el silogismo es claro: por razón del principio de mayor protección, y a la luz de que las NNSS son anteriores al RUCYL, puede entenderse que el suelo del proyecto es de proyección natural y que el proyecto incluye instalaciones extractivas y anejas e instalaciones de almacenamiento (ítem más: de combustible nuclear) que son usos prohibidos en virtud del juego conjunto de los arts. 64.2b) y 57 b) bis y g) RUCYL. Todo ello justifica la anulación de la citada autorización de uso excepcional de suelo rústico.

### **3.2. La consecuente denegación de la licencia urbanística del proyecto de mina de uranio de Retortillo**

La STSJ (Valladolid) de 21 de diciembre de 2023 (rec. 33/2003) viene a completar las previsiones de la sentencia de la misma Sala y fecha sobre la instalación minera Berkeley, en Retortillo (Salamanca).

En efecto, la sentencia que se comenta estima la apelación contra la sentencia del juzgado n. 2 de Salamanca de 11 de enero de 2023, que confirmó la validez de la licencia urbanística parcial para el proyecto minero “Retortillo” ubicado en el pueblo del mismo nombre (que incluye el proyecto completo salvo unos terrenos afectados por una carretera provincial). El apelante es, igual que en el caso anterior, la “Plataforma Stop Uranio”, aunque no se sumó a la apelación el Ayuntamiento (próximo a las instalaciones mineras) de Villavieja de Yeltes, que sin embargo fue uno de los recurrentes de la licencia ante el juzgado. Los apelados son el Ayuntamiento de Retortillo y la empresa minera Berkeley.

La licencia urbanística forma parte de la tramitación administrativa de la instalación, junto con la autorización de uso excepcional; de hecho, es posterior a la autorización de uso excepcional otorgada por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo el 20 de julio de 2017. La licencia urbanística municipal fue otorgada por el Ayuntamiento de Retortillo el 11 de agosto de 2020.

La licencia parcial es una posibilidad autorizatoria, técnicamente correcta y ajustada a los principios de eficacia administrativa y *pro libertate*, prevista por el RUCYL, cuando las partes para las que se otorgue licencia parcial resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes (art. 312 RUCYL).

Según el art. 58 RUCYL, los usos sujetos a autorización en suelo rústico – como inicialmente fueron calificadas estas instalaciones mineras (véanse los comentarios a la sentencia comentada de la misma fecha) “*son aquéllos que deben obtener una autorización de uso excepcional previa a la licencia o declaración responsable, conforme al procedimiento establecido en los artículos 306 y 307*”. Por tanto, la citada autorización autonómica es previa y no sustitutiva de la correspondiente licencia urbanística.

Habiendo sido impugnada con antelación la autorización de uso excepcional (rec. 668/2022), no se podía resolver este recurso hasta conocer la legalidad de la citada autorización, previa a la licencia municipal. Y como se ha señalado en los comentarios a la sentencia de la misma fecha y referida a dicha autorización autonómica, la Sala anuló la autorización de uso excepcional, por entender que las instalaciones de la empresa minera constituyen usos prohibidos en dicho suelo, a la luz de las Normas Subsidiarias Municipales de la provincia de Salamanca. Si la autorización emitida por la Comisión Territorial de Urbanismo y Medio Ambiente es nula de pleno derecho, necesariamente la autorización parcial municipal también lo es; no lo es –recordémoslo- por lo que se conoce como “efecto cascada” de las nulidades, sino por la ausencia del supuesto de hecho necesario para poder dictar la consecuencia jurídica, porque sin autorización de uso excepcional en suelo rústico no cabe licencia urbanística municipal.

Y, finalmente, como señala la misma sentencia, esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que la licencia sea “parcial”.

En definitiva, estamos ante dos sentencias, relativas a diversos trámites del mismo proyecto, que se complementan y que conllevan la frustración de un proyecto de minería de uranio por motivos urbanístico-ambientales. Ni que decir tiene que esta posibilidad no puede reiterarse en el futuro, a la luz de la

nueva prohibición de investigación y explotación de recursos mineros radiactivos incluida en el art. 10 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático.