

# Castilla y León: Un balance de ejecuciones<sup>1</sup>

IÑIGO SANZ RUBIALES  
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

## Sumario

### Página

1.	TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	
2.	LEGISLACIÓN .....	
	A)	<i>Dos leyes de «convalidación» .....</i>
	B)	<i>La ley sobre la contaminación lumínica .....</i>
	C)	<i>Declaración del Parque «Sierra Norte de Guadarrama» .....</i>
	D)	<i>Otras leyes que inciden en el medio ambiente .....</i>
	E)	<i>Aplicación de la normativa existente .....</i>
3.	ORGANIZACIÓN .....	
	A)	<i>El consorcio interautonómico para la gestión de Picos .....</i>
	B)	<i>Descentralización administrativa .....</i>
	C)	<i>La Comarca del Bierzo .....</i>
	D)	<i>La Junta Rectora de Laguna Negra .....</i>
4.	EJECUCIÓN .....	
	A)	<i>Hacia la horizontalidad de la ejecución medioambiental .....</i>
	B)	<i>Ordenación territorial .....</i>
	C)	<i>Importancia del capítulo agroforestal .....</i>
	D)	<i>Otras actuaciones .....</i>
	E)	<i>Rigor presupuestario .....</i>
5.	JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....	
	A)	<i>«El RAMINP nunca muere» (Declaración de poder de una sedicente ordenanza ambiental) .....</i>
	B)	<i>De nuevo sobre los efectos sinérgicos de los parques eólicos .....</i>

<sup>1</sup> Agradecemos cordialmente a la Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León, en particular a su Secretaria General, D<sup>a</sup> Ana Álvarez-Quiñones Sanz, la ayuda prestada. D. Luis Méndez Fernández, Jefe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, nos remitió la memoria de actuaciones y revisó la redacción final.

C)	(integrada) donde la ley sólo exige licencia ambiental.....	Sobre la autonomía local
D)	acceder al contencioso, pero sólo los de las organizaciones ambientales .....	De nuevo sobre la legitimación
E)	de sustitución judicial en el ejercicio de potestades discrecionales .....	Las concesiones demaniales
F)		La legalidad del plan de recuperación del urogallo cantábrico
6.	PROBLEMAS .....	
7.	BALANCE FINAL .....	

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

2010 ha sido un año de actuaciones. Algunas decisiones ya adoptadas en años anteriores se ponen en marcha. Entre éstas, resulta emblemática la del traspaso del Parque Nacional de Picos de Europa a las tres Comunidades Autónomas afectadas, primer supuesto de traspaso de gestión de un parque nacional supraautonómico, en el que se aplica la doctrina de la STC 102/1995.

Hay otras decisiones que se sitúan en caminos ya emprendidos, como las dos leyes de convalidación de dos estaciones de esquí, cuyos proyectos iniciales se habían visto afectados por decisiones judiciales.

## 2. LEGISLACIÓN

### A) DOS LEYES DE «CONVALIDACIÓN»

En este apartado se han de destacar dos leyes de convalidación de proyectos para la ejecución de pistas de esquí, que habían sido anulados judicialmente.

La Ley 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de Proyecto Regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski», viene a convalidar un proyecto lúdico-deportivo que los jueces, reiteradamente, han declarado contrario a la legalidad (a una legalidad formal, pero legalidad).

La historia es, sintéticamente, la siguiente: la Diputación de la provincia más llana de España decidió en 2006 la construcción de una pista de esquí «seco» (esto es, sin nieve, ni natural ni artificial: el suelo es una especie de alfombra plástica). La ubicación elegida, Tordesillas, en cuanto a la accesibilidad de los potenciales usuarios de las pistas, no podía ser más oportuna.

Pero, casi desde el inicio, comenzaron los problemas jurídicos. Porque los conflictos generados por el proyecto, más que sociales o ambientales de fondo, fueron y son fundamentalmente jurídicos y derivados en buena medida de la ubicación del pro-

yecto en el cerro de Villavieja, por haber sufrido éste unos años antes, en 1999, un incendio que le afectó parcialmente y que impide el cambio de uso del suelo quemado, según la Ley estatal de Montes.

Durante estos largos años de tramitación del expediente, los jueces y Tribunales han anulado, sucesivamente, la autorización de uso excepcional en suelo rústico (22 de febrero de 2008), la licencia de obras con carácter precario (31 de julio de 2008), las licencias ambiental y de obras (9 de enero de 2009), todas ellas concedidas por el Ayuntamiento (entonces, gobernado por el partido que era oposición en la Diputación) de Tordesillas y la autorización autonómica del cambio de uso forestal de los terrenos afectados por el proyecto (14 de diciembre de 2009); han suspendido cautelarmente algunos de los actos anteriores y, finalmente, han ordenado el derribo de las obras realizadas y la restauración del suelo a su situación anterior (15 de septiembre de 2010).

Pero antes de que el Ayuntamiento empezase a derribar lo construido, la Comunidad Autónoma decidió tomar cartas en el asunto y «desbloquear» el proyecto mediante la aprobación de una Ley específica, de las llamadas de «convalidación». El Parlamento regional aprobó la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de *Declaración de Proyecto Regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski»*. Ahora bien, todo el esfuerzo realizado por los procuradores regionales, que aprobaron la Ley por una sorprendente unanimidad (lo cual es muestra del interés público que subyace en esta iniciativa), corre el riesgo de venirse abajo, por la posible inconstitucionalidad de la Ley. En efecto, la razón última de las resoluciones judiciales condenatorias más decisivas es que las pistas de la estación Meseta-Ski están montadas sobre un terreno que, parcialmente se quemó en un incendio no intencionado en 1999, provocado por un vehículo. Y la ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes en su art. 50.1 a) (introducido por la Ley 10/2006, de 28 de abril) prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados durante al menos 30 años. Tratándose de un precepto básico, obliga también a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales implicadas, por lo que, aparentemente, la ley regional 6/2010 sería inconstitucional por infringir la Ley de Montes estatal. Es cierto que la modificación del citado art. 50 tenía como objeto prevenir incendios intencionados, pero desgraciadamente la redacción del precepto no distingue por la causa del incendio; se trata, además, de una disposición de aplicación inmediata que se refiere a los terrenos incendiados, tanto antes (como es el caso) como después de su entrada en vigor. Al final, la falta de matices y el maximalismo de la redacción legal son los causantes últimos de la inviabilidad de la ubicación del proyecto: una mera ilegalidad formal puede acabar dando al traste con un costoso proyecto.

Si el Gobierno impugna la Ley 16/2010, el Tribunal Constitucional decidirá sobre la constitucionalidad de la Ley singular. Pero mientras el Gobierno deshoja la margarita de la «impugnación, si –impugnación, no» (recordemos que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le da hasta nueve meses para hacerlo, si se reúne –como ha ocurrido– la Comisión bilateral y se cumplen los demás requisitos fijados en el art. 33.2 LOTC), lo cierto es que se le ha adelantado el juez. En efecto, el Juez que tenía que

conocer de los últimos recursos contra la inactividad administrativa en la ejecución de la sentencia, ha planteado una cuestión de constitucionalidad en relación con la Ley autonómica de convalidación. Será, pues, el Tribunal Constitucional, pero en vía de «cuestión» el que determine el alcance de la prohibición de cambio de uso forestal incluida en la Ley de Montes.

Respecto de la otra Ley de convalidación, en las crónicas del Observatorio de años pasados (2008, 2009) hemos ido dando cuenta de este conflictivo proyecto que se pretende llevar a cabo en la montaña palentina, dentro del Espacio Natural Protegido de Fuentes Carrionas; se trata de una zona con presencia de oso pardo (el exiguo núcleo oriental de la distribución del oso pardo cantábrico incluye esos terrenos) y de otras especies protegidas o en peligro de extinción.

En 2008 la conocida «sentencia de San Glorio», de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) de 8 de enero, anuló el Decreto 13/2006, por el que se modificaba el PORN del espacio natural de Fuentes Carrionas, para permitir la construcción de pistas de esquí en el territorio protegido.

La Ley 5/2010, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio (BOCyL de 2 de junio), de *Declaración del parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)* trae su causa de la anulación judicial del PORN, citada más arriba y busca, precisamente, «validar» los preceptos anulados del PORN mediante su aprobación por norma con rango de ley. Así lo deja señalado la propia Exposición de Motivos, que lo explica con una claridad meridiana. Es importante esta motivación, porque contribuye a asegurar la viabilidad constitucional de una ley singular como es ésta, si se adecua al principio de proporcionalidad (cfr. STC 71/2000, Itoiz). De esta forma, el legislador regional, al calificar el proyecto de esquí como de interés general y afirmar la intención de darle salida jurídica a través de la Ley está motivando la previa ponderación de intereses y la justificación de una Ley que, en principio, no se adecua al principio de reserva jurisdiccional.

El PORN aprobado por Decreto 140/1998, de 16 de julio, prohibía en su art. 23 la construcción de pistas de esquí en esos terrenos. Este plan ha sido modificado por la Ley citada con el objeto de admitir el mencionado uso: para ello, la Ley modifica la Ley 4/2000, de Declaración del Parque Natural. En efecto, mediante la Ley 5/2010 se añaden a la Ley 4/2000 siete Disposiciones Adicionales que, a su vez, modifican sendos preceptos del PORN.

Estamos, así, ante lo que los especialistas califican como «convalidación en cascada». La nueva Ley singular y convalidante modifica algunos artículos, no sólo de la Ley de Declaración del Espacio Protegido, sino también del PORN que pasan –estos últimos– a tener la rigidez formal de una norma con rango legal. De esta forma, se eleva el rango de dichos artículos del PORN, que autorizan así la instalación de pistas de esquí alpino en el territorio del espacio protegido, y que quedan blindados frente a eventuales modificaciones operadas por simples Disposiciones administrativas.

Tras la aprobación por Ley, el proyecto de pistas de esquí (de iniciativa privada) puede salir adelante. Es importante, ahora, que la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto de estación sea rigurosa y logre lo que parece tan difícil: combinar la construcción y la explotación económica de la estación con la protección del ecosistema y especialmente de, al menos, dos especies emblemáticas y en peligro de extinción que tienen una de sus ubicaciones relictas en la zona de San Glorio (el oso pardo y el urogallo).

## B) LA LEY SOBRE LA CONTAMINACIÓN LUMÍNICA

La Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación, es una norma innovadora, en la línea de las últimas regulaciones sobre la prevención frente a las nuevas formas de contaminación. Ya la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección Atmosférica había habilitado a las Administraciones competentes para adoptar medidas de prevención de la contaminación lumínica, pero con esta Ley autonómica se pretende establecer un régimen acabado de control y prevención, régimen que enlaza directamente con la normativa comunitaria vigente en la materia.

La Exposición de Motivos y el art. 1 de la Ley aclaran cuáles son los dos principales objetivos de esta regulación: por una parte, el ambiental (la prevención de daños a determinadas especies, en especial algunas protegidas, que pueden sufrir deslumbramientos, desorientación, o ver afectados sus ciclos reproductivos); por otra, la eficiencia energética, estrechamente vinculada a la reducción de emisiones impuesta por Kioto. No se alude, con buen criterio, al denominado «derecho a ver las estrellas» porque estamos ante una norma de «acción» y no de tutela de situaciones subjetivas.

La Ley pivota sobre una larga serie de criterios estrictamente técnicos, que la asemejan a muchas normas europeas (el número de definiciones casi agota las letras del abecedario: art. 5, y los tecnicismos utilizados hacen incomprensibles al lego en la materia muchas partes de la ley: véanse los conceptos de «coeficiente de reflexión», «difusión o esparcimiento de la luz-scattering», «factor especular», «flujo hemisférico superior», y los preceptos donde se recogen, de difícil entendimiento para uno no «iniciado»). Este contenido lleva a plantearse si en buena medida el contenido de la Ley no es propio, más bien, de un reglamento (no deja de ser chusco imaginarse a sus señorías discutiendo sobre el factor especular y el coeficiente de reflexión...).

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente jurídico las técnicas utilizadas para alcanzar los objetivos son de uso tradicional en este ámbito. En concreto, deben destacarse las siguientes técnicas.

En primer lugar, la «zonificación» (art. 6). La Ley dispone la clasificación de todo el territorio de la Comunidad Autónoma en distintas zonas, por razón de la vulnerabilidad a la contaminación lumínica, derivada de los usos del suelo, del entorno natural o del valor paisajístico. Se reconocen cuatro tipos de zonas «lumínicas», desde

las zonas E1 (áreas con una especial protección frente a la luminosidad, por razón del especial valor natural o por la presencia de observatorios astronómicos de categoría internacional), hasta las zonas E4, que son áreas de brillo y luminosidad alta (centros urbanos, sectores comerciales y de ocio, etc.). La determinación de las áreas de la zona E1 corresponde a la Comunidad Autónoma (por razón de su competencia ambiental); el resto deben ser establecidas por los municipios, cada uno dentro de su ámbito territorial (art. 7). Debe señalarse que la propia Ley prevé la posibilidad excepcional de autorizar temporalmente actividades de iluminación prohibidas en la zona correspondiente, siempre que sea por razones de interés social, cultural o deportivo y que se limite a la duración del evento en cuestión (art. 13.2 y 3).

En segundo lugar, las limitaciones y prohibiciones a la actividad, pública o privada. En efecto, la ley contiene un régimen de limitación de las actividades (características de las instalaciones y elementos de iluminación –art. 10–, características de los pavimentos –art. 11–, régimen horario del alumbrado exterior –art. 12–, prohibiciones generales –art. 13–). Corresponde a las Administraciones competentes (autonómica y locales) la inspección y el control del cumplimiento de la Ley (art. 18) y la exigencia de los requisitos legales en las autorizaciones y licencias ambientales, en las comunicaciones de actividad y, en su caso, en los Estudios de Impacto Ambiental (art. 15). Finalmente, la Ley impone el sometimiento a licencia municipal de las instalaciones de alumbrado de monumentos (art. 17). El problema es que, normalmente, dichas instalaciones serán de titularidad municipal, lo cual deja en agua de borrajas esta previsión.

Finalmente, la Ley otorga un importante poder sancionador a las Administraciones competentes: las locales en las zonas E2, E3 y E4, y la autonómica en la E1. Pero también se atribuye a la competencia de la Comunidad Autónoma la potestad sancionadora cuando el infractor sea una Administración Pública (se entiende que distinta de la propia Comunidad); esta previsión es importante, porque posiblemente los sujetos más obligados por la Ley sean los municipios, y su actuación no debería quedar impune si infringen, efectivamente, las previsiones legales. Sin embargo, las sanciones previstas no parecen adecuadas a las infracciones cometidas por Administraciones (art. 23.1): las multas afectan al presupuesto municipal, no al bolsillo de los responsables; y la desconexión del alumbrado exterior tampoco se puede realizar si se trata de alumbrado público, por razones de seguridad.

La otra novedad importante en materia sancionadora se refiere a la iniciación del procedimiento sancionador: antes del inicio, la Administración competente debe requerir al incumplidor para que corrija las deficiencias observadas. Sólo en caso de que no atienda al requerimiento, se iniciará el procedimiento sancionador. Estamos, así, ante una especie de trámite de conciliación previa obligatoria, que si bien choca con el principio de oficialidad-legalidad de la potestad sancionadora, puede ser muy eficaz para evitar onerosos trámites procedimentales y resolver sin ejercicio autoritario del poder los problemas que haya. Supone convertir la potestad sancionadora en el último recurso.

Finalmente, la Ley establece una serie de obligaciones dirigidas únicamente a las Administraciones públicas (específicamente, a las Entidades Locales, pero no sólo).

Así, impone la memoria justificativa de todos los proyectos de alumbrado público (art. 14), la inclusión de las previsiones de la ley y sus reglamentos en los pliegos de prescripciones técnicas particulares de los contratos públicos (art. 16).

En definitiva, se trata de una ley novedosa, muy descentralizadora, en cuanto atribuye a los Entes locales la responsabilidad principal de ejecución de la ley. A pesar de la forma de ley, incluye en buena parte contenidos típicamente reglamentarios; sin embargo, es realista y se basa en técnicas jurídicas ya conocidas y experimentadas –zonificación, prohibiciones, limitaciones a la actividad privada, obligaciones impuestas a las Administraciones públicas, régimen sancionador–, que parecen adecuadas a los objetivos pretendidos. Los próximos años (el periodo transitorio máximo para la adecuación a las previsiones legales es de diez años) mostrarán la eficacia de este novedoso instrumento normativo.

### C) LA DECLARACIÓN DEL PARQUE DE LA LAGUNA NEGRA Y LA APROBACIÓN DEL PORN Y DE LA LEY DE DECLARACIÓN DEL PARQUE «SIERRA NORTE DE GUADARRAMA»

Tras la aprobación del PORN por Decreto 40/2008, de 29 de mayo, el legislador regional tramitó lo que terminó por convertirse en la primera ley del año, la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (BOCyL núm. 47, de 10 de marzo de 2010). Este espacio había sido ya calificado como ZEPA desde el 31 de agosto de 2000 y LIC desde la Decisión comunitaria de 19 de junio de 2006.

Entre los principales valores ambientales de esta zona, que han llevado a la declaración de Parque Natural, destacan los siguientes –de acuerdo con lo que establece la Ley de declaración en su art. 2–: las propias lagunas y turberas (humedales relacionados con el glaciario cuaternario de alta montaña) y los roquedos y pedreras propias de los circos de origen glaciar. Al margen de los elementos geológicos distintivos, hay que destacar los matorrales y pastizales propios de las cumbres de la alta montaña silíceas y los bosques de montaña (principalmente pinares silvestres autóctonos y hayedos).

Por otra parte, terminando el año natural, el Parlamento regional declaró el Parque Natural «Sierra Norte de Guadarrama» (Segovia y Ávila) por Ley 18/2010, de 20 de diciembre (BOCyL del 21), antes de que se cumpliera un año desde la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por Decreto 4/2010, de 14 de enero (BOCyL núm. 12, de 20 de enero de 2010).

El último Espacio Natural declarado por Ley regional goza de interesantes peculiaridades, si se compara con los demás ya declarados: una extensión extraordinaria (83.620 ha), un territorio fuertemente humanizado, que incluye incluso la capital segoviana, y atravesado por importantes infraestructuras de transportes; importantes valores naturales, que justifican su declaración y que se manifiestan, a mayores, en la presencia de dos ZEPAs y tres LICs dentro del espacio planificado. De esta forma se aprecia que los valores ambientales de una zona pueden ser compatibles con una fuer-

te incidencia de la actividad humana: el nuevo Parque trata de asegurar precisamente el mantenimiento de esa compatibilidad.

A la luz del Plan, los valores ambientales del espacio protegido son, en buena medida, geomorfológicos, pero también vegetales y faunísticos, porque cuenta con la presencia de varias especies en peligro de extinción (algunas de ellas, como el águila imperial, el buitre negro o la cigüeña negra, que están protegidas con planes específicos de protección y manejo aprobados por la Administración autonómica).

Al margen del contenido vinculante, el PORN señala la existencia de un sector –las cumbres de Guadarrama– que, por sus características naturales y valores ambientales, cumple plenamente los requisitos establecidos por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales para poder ser propuesto como Parque Nacional; la Junta de Castilla y León emitió posteriormente el Acuerdo 80/2010, de 29 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba inicialmente la propuesta de declaración del Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

#### D) OTRAS LEYES QUE INCIDEN EN EL MEDIO AMBIENTE

Tangencialmente inciden en nuestra materia la *Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León*, porque nuestro legislador maneja la previsión de que el crecimiento turístico de la Comunidad Autónoma se encauzará hacia el turismo «de naturaleza», además del cultural. Tiene interés el concepto de «espacio turístico saturado» que regula el art. 56 y que permite la declaración administrativa de «espacio turístico saturado» de aquella parte del territorio en el que se registre una demanda causante de problemas ambientales. Esta declaración permite limitar el establecimiento y ejercicio de actividades turísticas, hasta que desaparezcan las circunstancias que motivaron la declaración.

La Ley 3/2010, de 26 marzo, modifica aspectos procedimentales de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio, para simplificar la tramitación ambiental.

#### E) APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DE ORIGEN AGRÍCOLA A ACTIVIDADES PREEXISTENTES

Como consecuencia de la apertura en Bruselas de un procedimiento de infracción de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura, se ha modificado el Programa de Actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero designadas de Castilla y León para señalar que la capacidad mínima de almacenamiento de deyecciones es aplicable a todas las explotaciones ganaderas y no sólo a las nuevas (Orden MAM/1536/2010, de 5 de noviembre).



### 3. ORGANIZACION

#### A) EL CONSORCIO INTERAUTONÓMICO PARA LA GESTIÓN DE PICOS

El Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad de Castilla y León, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa) ha culminado una trabajosa negociación. Su publicación fue simultánea a la de los Reales Decretos de Traspasos del Parque Nacional de Picos de Europa a Asturias y Cantabria. El traspaso ha exigido la previa constitución de un consorcio –en el que no se ha dado entrada al Estado– para la gestión del Parque. El Decreto 63/2010, de 30 de diciembre, aprueba en Castilla y León los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. El consorcio se configura como ente público de base asociativa y fines especiales. Se crea con carácter obligatorio en aplicación del art. 16.3 de la Ley de Parques Nacionales, que exige una fórmula de colaboración interautonómica para llevar a cabo la gestión integrada. En esta época de recortes presupuestarios, la dotación del consorcio equivale a la suma del coste de las transferencias.

#### B) DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Hay que aludir al Decreto 22/2010, de 27 de mayo (BOCyL 104, de 2 de junio) «por el que se atribuyen competencias de la Junta de Castilla y León al titular de la Consejería de Medio Ambiente y se desconcentran otras en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León».

No deja de sorprender la aprobación de un Decreto de este calado a mitad de legislatura; en este caso, el nuevo Decreto ha sido provocado por el dictado de nuevas leyes y la necesidad de acomodar el Decreto anterior a la nueva normativa. Se sujeta a las previsiones de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en sus arts. 46 (principios generales) y 47 (desconcentración). Prácticamente alude a todos los ámbitos materiales de actuación de la Consejería, y consiste en tres tipos de medidas, en función de las potestades afectadas:

En relación con la potestad sancionadora, el Decreto traslada al titular de la Consejería la competencia para imponer sanciones muy graves que hasta el momento –de acuerdo con una práctica tradicional– correspondía a la Junta, en once materias distintas, desde la licencia ambiental hasta las vías pecuarias. En este caso no se trata de una desconcentración, porque no hay relación jerárquica entre el Consejero y la Junta de Consejeros; pero además de esto, el Decreto desconcentra (traslada «hacia abajo») competencias sancionadoras de órganos superiores a órganos inferiores dentro de la misma Consejería de Medio Ambiente: los receptores serán el Secretario General, las Direcciones Generales y las Delegaciones territoriales. En general, esta medida servirá

para acercar las decisiones a los administrados, especialmente en una potestad –la sancionadora– que no es rentable desde la perspectiva electoral o de «imagen».

En relación con la ejecución del gasto y administración de los bienes, se prevé la desconcentración de competencias relativas a la contratación pública, la gestión de los gastos y ejecución presupuestaria, y la administración de bienes.

Finalmente, en otras potestades se prevé igualmente la atribución al titular de la Consejería o, en su caso, la desconcentración en otros órganos de la Consejería de un buen grupo, heterogéneo, de competencias, reguladas por leyes diferentes.

#### C) LA COMARCA DEL BIERZO

La Ley 17/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo, es una norma de organización territorial cuyo art. 5 establece que la Comarca ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos que establezcan la legislación básica y autonómica sobre régimen local y las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, en (entre otras materias) «*h) prevención y protección del medio ambiente*».

Lógicamente, la concreción de esta previsión genérica vendrá dada por la legislación sectorial, fundamentalmente, que debe, además, respetar los ámbitos competenciales de los municipios integrados en la Comarca del Bierzo y de la Diputación de León.

#### D) LA JUNTA RECTORA DE LAGUNA NEGRA

El Decreto 46/2010, de 21 de octubre, regula la composición de la Junta Rectora del recién creado Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (Soria). Trae su origen de la Disposición Final Segunda de la reciente Ley 1/2010, de 2 de marzo, de Declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (Soria), que aplica lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de Castilla y León.

### 4. EJECUCION

#### A) HACIA LA HORIZONTALIDAD DE LA EJECUCIÓN MEDIOAMBIENTAL

La Estrategia de Desarrollo Sostenible aprobada en 2009 (*Observatorio 2010*) persigue una implicación en la sostenibilidad ambiental por parte de todas las Consejerías. Para ello se obliga a cada centro a realizar un plan ejecutivo y a presentar un informe de ejecución, utilizando una base de indicadores: consumos energéticos, utilización de energías renovables, aplicación de criterios de contratación pública verde, implicación de los empleados públicos, movilidad sostenible, etc. Resulta una iniciativa pione-

ra, cuyos resultados pueden seguirse a través de un portal específico (<http://www.jcyl.es/desarrollosostenible>).

## B) ORDENACIÓN TERRITORIAL

Por Decreto 21/2010, de 27 de mayo, se ha aprobado el Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero. Se trata de un plan mixto que persigue la consolidación de una red de corredores ecológicos y, al tiempo, la realización de actuaciones sectoriales de desarrollo sostenible. Asimismo prevé estrategias de cooperación transnacional entre Portugal y España. Es un instrumento formalmente desvinculado de la planificación hidrológica de la cuenca, aunque ésta habrá de tomarlo en consideración (art. 40.2 TRLA).

En concreto, desde la perspectiva del medio ambiente, el Plan Regional citado «trabaja bajo la óptica permanente de la sostenibilidad del modelo» (Exposición de Motivos, I), afecta a once espacios naturales (EM, II), y define el río Duero como «*río de la sostenibilidad*», «definiendo medidas concretas para la compatibilidad entre preservación de los valores naturales y culturales y el crecimiento y desarrollo social y urbano. Apuesta, para ello, por el aprovechamiento de los recursos y potencialidades disponibles, por el mínimo impacto sobre los valores y recursos naturales y por una adecuada gestión de los mismos» (EM, IV).

En la parte dispositiva del Plan hay dos títulos estrechamente vinculados a la protección del medio ambiente: el Título III, «*Protección y Desarrollo del medio Ambiente*», alude a los espacios de interés ambiental y plantea la creación de una red entre ellos, prevé el uso sostenible de los recursos hídricos y trata los sistemas forestales y la protección del patrimonio natural y ecológico, así como la recuperación de las zonas degradadas y abandonadas del Duero; el Título V, «*Protección y Desarrollo de los Paisajes del Duero*», establece una consideración sistemática del concepto de Paisaje, de acuerdo con el Convenio Europeo sobre el Paisaje, a nivel de ordenación, gestión y ejecución. El tiempo dirá si se aplican correctamente estas previsiones y, en definitiva, si este instrumento de ordenación resulta o no eficaz.

Como complemento del anterior, a los pocos meses de la aprobación del Plan del Valle del Duero, la Junta aprobó otro Plan regional de ámbito territorial que se superpone con el anterior en la provincia de Zamora. Decreto 34/2010, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial Zamora@Duero.

Se trata de un Plan con escaso contenido ambiental, aunque corresponda a la Consejería ambiental su tramitación, por razón del reparto de competencias entre Consejerías: se centra en el desarrollo tecnológico y de ahí el uso (criticable, sin duda alguna, desde la perspectiva de la normativa lingüística) del signo de la arroba (@) en su propio título. Su relación con el Plan del Valle del Duero se pretende aclarar en la Exposición de Motivos de aquél: «el Plan Regional de Ámbito Territorial «Zamor@Duero», en relación con el Plan del «Valle del Duero» como instrumento de ordena-

ción territorial marco establece, en un ámbito de actuación coordinada, una actuación unitaria promovida por la Junta de Castilla y León para la revitalización económica de Zamora, en un espacio homogéneo situado en posición estratégica y capaz de albergar los proyectos y actuaciones previstas conjuntamente con otras iniciativas de desarrollo local, equipamientos y ocio» (EM, I).

Por Resolución de 20 diciembre de 2010 de la Dirección General del Medio Natural se aprueba el Plan de Gestión de las Zonas Húmedas del Canal de Castilla.

#### C) IMPORTANCIA DEL CAPÍTULO AGROFORESTAL

Sigue teniendo gran importancia la política agroambiental y de apoyo a gestión de montes privados, que se instrumenta en una actividad de fomento: se han publicado en el año más de 20 órdenes de convocatorias de subvenciones (algunas en especie, como es la distribución de árboles, según Orden MAM/1287/2010). En su mayor parte, son cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). En diciembre, se ha previsto que algunas de estas ayudas se gestionarán por la sociedad instrumental de Medio Ambiente de Castilla y León (SOMACYL) (Orden MAM/2347/2009, de 30 de diciembre).

#### D) OTRAS ACTUACIONES

Entre otras actuaciones, cabe destacar: la elaboración y aprobación de 64 memorias ambientales de planes y programas y 166 declaraciones de impacto ambiental; la puesta en marcha de la Ley del ruido (*Observatorio 2010*) mediante la contratación de un servicio para la elaboración de mapas de ruido de los municipios de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Zamora, Aranda de Duero, Laguna de Duero, Medina del Campo, Ponferrada y San Andrés del Rabanedo; y la utilización de más de 22,8 millones de euros entre obras y subvenciones directas concedidas a entidades locales y consorcios de gestión de residuos para la construcción de infraestructuras para el tratamiento y gestión de los residuos urbanos y proyectos de recuperación ambiental (sellado de vertederos).

#### E) RIGOR PRESUPUESTARIO

El rigor presupuestario extremo se deja ver en la dotación de la Consejería que pierde más de un 30% en relación con los presupuestos del año anterior, donde ya sufrió un importante recorte: para 2011 se le asignan 255 millones de euros, esto es, un 2,5% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma. De esta cantidad, cabe destacar que 143 millones se destinan a actuaciones medioambientales, dentro de las que se incluye la mejora del patrimonio natural y forestal.

El descenso en la dotación de infraestructuras hidráulicas (recibe 35 millones) ha de vincularse al cumplimiento del Plan Regional de Saneamiento: 113 depuradoras ya

disponen de un tratamiento biológico adecuado y cumplen los valores indicados en la Directiva 271/91; hay 7 depuradoras con varias analíticas no conforme y 10 EDARs cuyo mal funcionamiento genera un efluente no conforme. Aunque Castilla y León sigue sin haber regulado el canon autonómico de saneamiento, se prevé que empiecen a recuperarse los costes de las depuradoras construidas por la Comunidad Autónoma mediante el pago de cánones de derecho privado. Siguiendo el modelo de las sociedades estatales de obras hidráulicas, SOMACYL ejecuta la obra y cobrará un canon a los municipios beneficiarios, quienes a su vez repercutirán este canon sobre los usuarios domésticos. Por cierto, la SOMACYL recibe 8 millones de euros.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

### A) «EL RAMINP NUNCA MUERE» (LA SUBSISTENCIA DEL RÉGIMEN DE DISTANCIAS DEL RAMINP Y LA DESVIACIÓN DE PODER DE UNA SEDICENTE ORDENANZA AMBIENTAL)

La STSJ Castilla y León núm. 133/2010, de 26 de enero de 2010 (RJCA 2010, 465) tiene un extraordinario interés porque trata (y reconoce) la existencia de desviación de poder en una ordenanza local de Alcazarén (Valladolid) que imponía un régimen de distancias a determinadas actividades y vuelve otra vez al «cuento de nunca acabar» de la subsistencia del régimen de distancias en el RAMINP. Tiene, por una parte, intuiciones interesantes, aunque no le faltan aspectos criticables.

En concreto, el recurso contencioso-administrativo lo plantea una empresa que había solicitado licencia ambiental para el establecimiento de un «Centro de Transferencia de Residuos» en una parcela de un polígono industrial, colindante con la carretera nacional, a unos 1.500 metros del pueblo. El Ayuntamiento aprobó una Ordenanza, sobre la base de un proyecto espurio del Alcalde que, tras una apariencia de generalidad (por ejemplo, su exposición de motivos alude a la calidad de vida y el respeto a la naturaleza, así como que no es necesario esperar a que las crisis sanitarias, accidentes fortuitos o catástrofes climatológicas desbaraten la convivencia), resultaba de aplicación sólo a las instalaciones de residuos.

El Tribunal entendió que resultaba probada la desviación de poder a la luz de las pruebas aportadas por el demandante y tras el análisis jurídico «siquiera rudimentario» del texto. Así, afirma (F. Sexto) que «el Ayuntamiento... ha ejercitado una potestad reglamentaria esencialmente discrecional con la evidente finalidad de impedir o al menos dificultar el establecimiento del Centro de Transferencia de Residuos solicitado por la parte actora», y aporta una serie de indicios (que le llevarán a anular dicha ordenanza): «no hay referencia alguna a crisis sanitarias... ni menos aún a su relación con beneficios económicos de no se sabe quién»; «su art. 1 diseña un objeto amplísimo para a continuación, en su art. 3, concretarlo en lo que de verdad es la finalidad disimulada del alcalde proponente y del pleno aprobante...»; «evidentemente, esta limitación [la de 2,5 km] en poco afecta a los recursos naturales». Y «siguiendo con el art. 3, no hay justificación técnica, científica ni documental que avale el por qué el alcalde ha

propuesto 2 km y medio de distancia y no los 2.000 metros que era lo informado por la secretaria como norma de aplicación (art. 4 del Decreto de 1961)» «tampoco hay justificación técnica, científica o documental de por qué se ha concretado en 25 t de residuos... y no otra cantidad»; «además, la citada ordenanza destila una escasa –por no decir inexistente– calidad técnica que contrasta con toda la normativa medioambiental existente»; «ha sido objeto de tramitación significativamente acelerada ... celeridad que contrasta con la lentitud, suspensión y ampliación del trámite de concesión de la licencia ambiental solicitada por la actora»; «el propio alcalde y el resto del municipio se ha posicionado manifiestamente contra la construcción del centro de tratamiento». En definitiva, tras el cúmulo de argumentos manifestados por el propio Tribunal, «es muy claro que el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal ha sido desviado, buscando inequívocamente la prohibición u obstaculización del establecimiento del centro de tratamiento de residuos».

Parece, por tanto, inapelable la existencia de desviación de poder y la contundencia de las pruebas aportadas –incluida la propia redacción de la ordenanza– para demostrarla. Lo que no parece tan claro, es el problema relativo a la subsistencia del régimen de distancias del RAMINP. ¿Sigue vigente el RAMINP en Castilla y León?

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera derogó el RAMINP (DD única), aunque –señalaba– «*el citado reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa*». La Sala vuelve por enésima vez a resucitar el RAMINP alegando que si la Comunidad Autónoma no ha regulado –pudiendo hacerlo– un régimen de distancias en actividades que pueden incidir en el medio ambiente (así lo recoge la DF 3ª Ley 11/2003, que habilita a la Junta para –si lo ve conveniente– fije condiciones de ubicación o distancias mínimas), es porque acepta la subsistencia de las distancias del RAMINP: «Y si tenemos presente además que la Comunidad Autónoma de Castilla y León perfectamente podría legislar rechazando la vigencia y aplicación del Decreto 2414/1961, como se ha venido haciendo y no lo ha hecho, la conclusión evidente es que mantiene su aplicación supletoria, al menos en lo referido a la distancia que fija su art. 4 (...). En consecuencia, la no fijación de distancias, voluntaria, implica la necesaria vigencia del art. del Decreto 2414/1961» (F. Cuarto). Algo se ha ganado respecto de la jurisprudencia anterior de la Sala (previa a la Ley 34/2007), y es que ya no le reconoce naturaleza básica y sí supletoria, pero a los efectos es lo mismo.

Es criticable esta conclusión. No hay ninguna norma estatal básica ni autonómica que establezca un régimen de distancias. ¿No quiere decir esto que ni el legislador estatal ni el autonómico consideran conveniente –hoy en día– imponer un régimen de distancias? Dicho de otra manera: las regulaciones modernas ambientales, urbanísticas y de ordenación del territorio se basan en técnicas diversas y más modernas que las distancias: tecnología, zonificación, no transferencia de contaminación, etc. Excepcionalmente, cuando así se ha valorado por el carácter «molesto» de determinadas actividades, se ha establecido dicho régimen de distancias (art. 5 Real Decreto 324/2000,

de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas), pero en condiciones normales, corresponde a la legislación sectorial y urbanística la determinación de las condiciones de instalación de actividades sometidas a licencia ambiental. Además, el Parlamento regional, en el momento de dictarse la sentencia que se comenta, sí que se había pronunciado ya sobre la inaplicabilidad del RAMINP ¡con carácter retroactivo! (buena prueba de su voluntad de no aplicar el régimen de distancias del RAMINP). En efecto, la Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de Medidas Financieras modificó (DA 8ª), la Disposición Derogatoria única de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, al declarar la inaplicación retroactiva del RAMINP: *«En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no mantendrá su vigencia el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, ni sus disposiciones de desarrollo. Lo establecido en el párrafo anterior será aplicable, con carácter retroactivo, a todas las instalaciones ubicadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León sometidas a autorización o licencia ambiental»*. Con esto se despejan todas las dudas sobre la posible vigencia de las distancias: no hay en el ordenamiento castellano leonés vigencia alguna de dicho reglamento, a pesar de los intentos judiciales de resucitarlo.

## B) DE NUEVO SOBRE LOS EFECTOS SINÉRGICOS DE LOS PARQUES EÓLICOS

La Ley de Evaluación del Impacto Ambiental somete a evaluación a los parques eólicos. Y los Tribunales vienen haciendo uso de las técnicas tradicionales de control judicial de la discrecionalidad, que aplican a la potestad evaluadora del impacto ambiental de dichos parques.

En el Observatorio de 2010 nos hacíamos eco de la sentencia conocida como «Murias», del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 10 de junio de 2009, que enjuició, en parte de forma justificada y en parte con un mejorable rigor conceptual, un conflicto sobre la evaluación ambiental de los parques eólicos que hay que tener en cuenta a la hora de comentar las sentencias de la Sala de Burgos 333/2010, de 10 de mayo de 2010, que cita a aquélla expresamente, y la posterior (en pocos días) de 21 de mayo.

La primera de las sentencias, de 10 de mayo, además de recordar la obligación de someter a Evaluación de Impacto ambiental las «modificaciones sustanciales» de los proyectos sometidos, incide en la necesidad de considerar en la Evaluación de Impacto los importantes «efectos sinérgicos» vinculados a la presencia de varios parques con utilización común de algunas infraestructuras de evacuación y ubicados unos en las proximidades de otros (F. 6º).

En la misma línea de la necesidad de considerar los efectos sinérgicos de los parques en las correspondientes evaluaciones de impacto ambiental, se encuentra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) núm. 373/2010, de 21 de mayo. Esta decisión judicial retrotrae las actuaciones para permitir que se lleve a cabo la adecuada Evaluación de Impacto Ambiental que tenga en cuenta los

efectos sinérgicos de los diferentes parques y de las diversas infraestructuras vinculadas a ellos en la zona. En efecto, como señala el F. 9º,

«Considera la Sala por ello que no se han valorado (...) los efectos sinérgicos que pudieran derivarse de la concurrencia en la misma zona de influencia de los otros cuatro parques eólicos que hemos nombrado formando parte de un segundo grupo y de la concurrencia de la infraestructura, sobre todo eléctrica, asociada a cada parque incluidas las correspondientes subestaciones y la línea aérea de evacuación (...)».

Pero dicha valoración de los efectos sinérgicos no implica, ni mucho menos, que la existencia de parques próximos o de infraestructuras de evacuación compartidas suponga la existencia de un único parque: una cosa es la acumulación de proyectos (como es el caso) y otra el fraccionamiento (que no se da en estos supuestos). Pues bien, en plena concordancia con lo señalado en dicho trabajo, la citada sentencia de 21 de mayo insiste en la necesidad de considerar los efectos sinérgicos pero rechazando, a la vez, el denunciado «fraccionamiento»:

«Por ello considera la Sala, que aunque no se aprecia incumplimiento legal ni reglamentario por el hecho de que cada uno de los siete o incluso de los once parques eólicos hayan sido objeto de un proyecto separado e independiente y por ello también de una autorización independiente (...) sin embargo sí se ha incurrido en un defecto de forma en su tramitación consistiendo dicho vicio, causante de anulabilidad al amparo del art. 63.2 de la Ley 30/1992, en que la evaluación de impacto ambiental ha sido limitada y parcial por cuanto que no ha comprendido todos los posibles efectos sinérgicos de todas las instalaciones próximas y comprendidas en la zona de influencia del parque eólico «Cerros de Radona», así de los once parques eólicos con su consiguiente instalación eléctrica, de las subestaciones eléctricas que reciben la electricidad generada por los mismos, así como las líneas eléctricas aéreas».

C) **SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL Y SUS LÍMITES: UN MUNICIPIO NO PUEDE EXIGIR AUTORIZACIÓN AMBIENTAL (INTEGRADA) DONDE LA LEY SÓLO EXIGE LICENCIA AMBIENTAL**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) núm. 1288/2010, de 4 de junio (RJCA 2010, 613) resuelve un asunto de interés jurídico público evidente, por cuanto aborda la vinculación de los municipios a la Ley.

En el caso en cuestión, el Ayuntamiento de Benavente aprobó una nueva Ordenanza Municipal Reguladora de las Condiciones de la Instalación de Elementos, Equipos y Sistemas de Telecomunicaciones que utilizan el Espectro radioeléctrico o lumínico como soporte de transmisión.

Una importante operadora de móviles interpuso un recurso contencioso-administrativo contra varios preceptos de la disposición reglamentaria, aunque la Sala anuló únicamente el art. 11, en cuanto que exige autorización ambiental para la implantación de instalaciones de telecomunicaciones, cuando de acuerdo con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, el régimen aplicable es el de



las denominadas «*licencias ambientales*». Las autorizaciones ambientales (integradas) tienen un régimen mucho más estricto y severo que las licencias ambientales (herederas, éstas, de las de actividades clasificadas), pero el Municipio no está habilitado por la ley para imponer requisitos más exigentes que ésta a los promotores privados (en especial, cuando esos requisitos más exigentes implican la ubicación en una categoría diferente a la asignada por la Ley).

De acuerdo con lo anterior, aunque los Municipios pueden tener un amplio margen competencial e incluso ser más estrictos que la Ley en la determinación de las limitaciones ambientales de las actividades económicas, lo cierto es que esta capacidad normativa no puede ejercerse en contra de la Ley. Aunque la vinculación de la Administración Local a la ley sea negativa, este tipo de limitación no elimina las prohibiciones de ir contra la Ley que afectan a todas las Administraciones públicas en España. En efecto, las ordenanzas locales pueden regular, en determinados casos, supuestos no recogidos en la Ley, pero no pueden infringir ésta, no pueden contradecirla.

D) DE NUEVO SOBRE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL EN MATERIA AMBIENTAL: LOS INTERESES DIFUSOS PUEDEN ACCEDER AL CONTENCIOSO, PERO SÓLO LOS DE LAS ORGANIZACIONES AMBIENTALES

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), núm. 448/2010, de 18 de junio (JUR 2010, 249579), aunque termina con la inadmisión de la demanda, contiene una interesante doctrina sobre la legitimación procesal en materia ambiental.

Un particular persona física y una empresa impugnaron, en noviembre y diciembre de 2007, la Declaración de Impacto Ambiental de un determinado proyecto de instalación industrial en Miranda de Ebro (Burgos) y la correspondiente autorización ambiental, aprobadas por Resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. La Junta se opuso a dicha pretensión alegando, además de razones de fondo, la falta de legitimación de los recurrentes.

El Tribunal, después de analizar el concepto de interés legítimo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (que exige que la resolución impugnada repercuta de forma clara y suficiente en la esfera jurídica de quien promueve el proceso), valora las posibilidades de acción pública, reconocida en el ámbito urbanístico (hoy por el art. 48 del Texto Refundido de la Ley del Suelo vigente, aprobado por RDLeg 2/2008, de 20 de junio) y en algunos sectores de regulación del medio ambiente, y finalmente expone las características de la denominada «acción popular» de la Ley 27/2006 (basada en la legitimación por intereses «difusos»). Tras estas consideraciones, la sentencia analiza también la acción pública del art. 88 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. Pero va descartando la aplicación de todas ellas, una tras otra: bien por falta de afectación a la esfera jurídica propia (interés legítimo), bien por razón de la materia (urbanismo en la acción pública del art. 48 TRLS), bien por razón de los sujetos (legitimación de asociaciones ambientales

en el art. 19 Ley 27/2006) o por razón de la potestad a la que se puede aplicar (en el caso de la Ley 11/2003 la acción pública únicamente es referible a la potestad sancionadora (art. 88).

La conclusión se impone de forma evidente: aunque la legitimación debe interpretarse siempre en sentido amplio y favorecedor del acceso a los Tribunales, la ausencia de un auténtico interés legítimo (esto es, de una repercusión en la esfera jurídica personal) impide el acceso del interés de mera legalidad ambiental a la Jurisdicción contencioso-administrativa, si no es posible incluir el supuesto en alguno de los cada vez más numerosos reconocimientos de acción pública.

#### E) LAS CONCESIONES DEMANIALES: DISCRECIONALIDAD, MOTIVACIÓN Y CONTROL JUDICIAL. LA POSIBILIDAD DE SUSTITUCIÓN JUDICIAL EN EL EJERCICIO DE POTESTADES DISCRECIONALES

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) núm. 1316/2010, de 9 de junio (JUR 2010, 312965), viene a anular una concesión de obras e instalaciones en una isla del río Tormes en beneficio de una sociedad mercantil otorgada por resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero [de 14 de noviembre de 2002!]

Al margen de lo que pone de manifiesto en cuanto a la lentitud de nuestra justicia ordinaria (lo que es aplicable, especialmente, a la contencioso-administrativa), que logra en el tiempo récord de casi ocho años alcanzar una sentencia en única instancia (no se trata, aunque lo parezca, de una apelación), esta decisión judicial «sustituye» a la Administración en el ejercicio de potestades discrecionales.

En efecto, es conocido que los Tribunales pueden anular decisiones adoptadas en ejercicio de potestades discrecionales contrarias al ordenamiento, de acuerdo con los criterios de control que la legislación y jurisprudencia les reconocen: los elementos reglados, los hechos determinantes y la utilización de los principios generales del Derecho; sin embargo, la posibilidad de sustituir a la Administración en el ejercicio de este tipo de potestades debe interpretarse restrictivamente. Únicamente cabrá hacerlo, además de en el cálculo de indemnizaciones (p. ej., cuando se impugne el justiprecio determinado por el Jurado Provincial de Expropiación), en el supuesto de que la discrecionalidad se reduzca a cero: es el caso de la anulación de un acto favorable dictado en concurrencia competitiva cuando son únicamente dos los que aspiran a recibir dicho beneficio. Éste es el caso que ahora se comenta.

La Confederación otorgó la concesión de una isla en el Tormes, a la altura de Salamanca, en competencia de proyectos, a una empresa, que promovió dicho procedimiento. Pero, junto a la solicitud de esta empresa (o de la que le sucedió, Casino de Salamanca, SA), un grupo ambientalista (Ecologistas en acción) presentó también otra solicitud. Aunque la concesión es discrecional, debe adecuarse a los Planes Hidrológicos (que son vinculantes: art. 40.3 TRLA), motivarse y adoptarse en función del interés público, tal y como establece el art. 59 TRLA. Ahora bien, el Plan Hidrológico del

Duero establece la limitación de actividades que puedan ocasionar un impacto directo a los hábitats acuáticos y terrestres que se desarrollan en los humedales, y en la medida en que dicha isla (tal y como lo afirma un informe pericial emitido en fase probatoria por un técnico en la materia) se configura como un elemento esencial para la vida de varias especies protegidas, las obras previstas en el proyecto ganador provocarían la degradación de dicho hábitat.

Con base en lo anterior, la sentencia (FD 2º) declara la anulación de la concesión impugnada y, en consecuencia, el derecho de la Asociación recurrente a obtener la concesión solicitada, en la medida en que el proyecto presentado por ésta es respetuoso con las disposiciones del Plan Hidrológico de la cuenca del Duero.

#### F) LA LEGALIDAD DEL PLAN DE RECUPERACIÓN DEL UROGALLO CANTÁBRICO

La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) núm. 1906/2010, de 14 de septiembre (JUR 2010, 355029), resuelve la impugnación del Decreto de la Junta de Castilla y León 4/2009 de 15 de enero, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del urogallo cantábrico.

El Ayuntamiento de Posada de Valdeón (en el corazón de Picos de Europa) interpuso recurso directo contra el citado Plan de Recuperación, recurso que fue desestimado por la sentencia de 14 de septiembre.

La sentencia aborda –entre otros– el problema de las relaciones entre Planes urbanísticos y el propio Plan de recuperación del urogallo cantábrico. Frente a la alegada agresión a la autonomía local por el hecho de que el Plan del urogallo [art. 7.2.b)] condiciona el ejercicio de las potestades urbanísticas municipales al informe favorable de la Dirección General del Medio Natural, la Sentencia entiende que, efectivamente, la Ley de Biodiversidad no prevé esta subordinación de los planes urbanísticos respecto de los de Recuperación de especies en peligro de extinción, pero este sometimiento sí que responde a la primacía de la protección ambiental sobre la ordenación urbanística plasmada en el art. 2.f) de la misma Ley 42/2007, de Biodiversidad. Además, la sentencia alude a la doctrina jurisprudencial plasmada en la STC 240/2006, de 20 de julio, en virtud de la cual se justifica el sometimiento de los intereses municipales –potestades urbanísticas– a los denominados intereses supramunicipales, «que es –dice la sentencia– lo que acontece en el caso de autos, donde el interés supramunicipal prevalente es la finalidad de protección ambiental que consagra el principio básico que inspira la citada Ley 42/2007». Esto supone, por lo tanto, una interpretación generosa de las potestades de protección ambiental en cuanto que ésta debe informar otros ámbitos de actuación administrativa como el estrictamente urbanístico.

Además, la sentencia plantea la compatibilidad entre las actividades cinegéticas, turísticas y recreativas en general, y la protección del urogallo. No hay inseguridad jurídica alguna por disponer la adopción de diversas medidas de protección del uroga-

llo frente a las citadas actividades recreativas, porque a la luz de los preceptos que las habilitan (arts. 12.3, 13.1 y 14.2 del Plan), se trata de actuaciones previstas que deben adoptarse en el futuro, con mayor o menor grado de concreción pero sin que pueda alegarse, ni indefinición ni inseguridad. Y todas ellas, conformes a la Estrategia para la Conservación del urogallo cantábrico en España, aprobada por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza el 17 de marzo de 2004 y que permite la coordinación voluntaria de las medidas a adoptar por las Comunidades Autónomas responsables, más directamente implicadas en la protección de esta especie, que son Asturias y Castilla y León. Sin dicha coherencia en la actuación, los respectivos planes de protección correrían el riesgo de convertirse en papel mojado.

## 6. PROBLEMAS

Además de los problemas que rodean a algunos de los proyectos aprobados por Ley (pistas de esquí) expuestos más arriba y que subyacen en las decisiones judiciales comentadas, se puede aludir puntualmente a algunos otros:

1. La rotura de un acuífero del Bernesga por el Adif en la construcción del túnel de Pajares. Aunque el concreto momento de la rotura en cuestión tiene que retrotraerse varios años, el problema empieza a ser mostrado por la prensa a partir de diciembre de 2009 y ha estado presente a lo largo de este año. Las tuneladoras para el AVE Asturias-meseta provocaron la rotura de un importante acuífero de la cabecera del Bernesga de tal manera que el caudal perdido –cerca de 700 litros al segundo, capaz de abastecer una ciudad de 400.000 habitantes– ha ido a parar al Huerna (deja de caer a la cuenca del Duero para caer en el Cantábrico asturiano). Después de meses de negar el problema o de minusvalorarlo, tanto el Adif como las Confederaciones afectadas lo han terminado reconociendo. Ha sido preciso ampliar el presupuesto inicial en cerca de 300 millones de euros para impermeabilizar los túneles, aunque todo parece indicar que el desvío se mantendrá *sine die*, por la dificultad técnica (necesidad de bombear, etc.) de la reposición a la situación inicial.

2. La Ciudad del Medio Ambiente de Soria sigue presentado problemas. Se han aprobado ya los proyectos de actuación del Sector 1 (10 de febrero) y del Sector 2 (4 de agosto) de la ciudad. Pero la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León acordó, con fecha 11 de noviembre, suspender cautelarmente parte de las obras de urbanización del sector 1 para asegurar la protección de las masas arbóreas, de los cauces, acuíferos y humedales del Soto de Garray. La Sala confirmó (ya en 2011) la suspensión acordada.

3. Sin duda, la mayor repercusión en los medios de comunicación social es la del «tema energético». Aquí situamos el cierre escalonado, ya en marcha, de la Central Nuclear de Garoña y las subvenciones admitidas por la Comisión Europea hasta 2018 a las minas de carbón de León, gracias a la Decisión del Consejo de 10 de diciembre de 2010 relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas.

## **7. BALANCE FINAL**

El balance final, y pese al ruido de las leyes de convalidación, es que se ha tratado de un año de continuidad política y administrativa, en el que las agendas están marcadas por la crisis económica y la necesidad de ir dando cumplimiento a los objetivos con plazos fijados por la normativa comunitaria.

