

Castilla y León: confirmación jurisprudencial de la política de residuos

IÑIGO SANZ RUBIALES

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Protección de animales: el Decreto-ley del Toro de la Vega. 2.2. Conservación y gestión del lobo. 2.3. Regulación de medidas compensatorias por los daños producidos por otros animales silvestres especialmente protegidos. 2.4. Modificación del reglamento de urbanismo. 2.5. Ayudas públicas para la gestión de purines de origen porcino. 2.6. Planes y estrategias no vinculantes. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. Desarrollo de la estructura interna de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. 3.2. Desconcentración de funciones en materia de medio ambiente. 3.3. Muerte y resurrección del Consejo Regional de Medio Ambiente. 4. EJECUCIÓN: unos presupuestos prorrogados. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Flexibilidad en la ubicación de instalaciones de valorización de residuos. 5.2. La legalidad del Plan Integral de Residuos de Castilla y León. 5.3. Últimos coletazos judiciales del conflicto jurídico sobre el Centro de tratamiento de residuos de Santovenia. 5.4. Incineración de residuos y modificaciones de autorizaciones ambientales integradas. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: 2016 ha sido un año de escasa actividad normativa ambiental, tanto desde la perspectiva legislativa como reglamentaria. Si algo hay que destacar es el nuevo plan de gestión del lobo y las diversas regulaciones para la adopción de medidas compensatorias por daños causados por especies silvestres, así como –por su alcance mediático– la prohibición de dar muerte al denominado “Toro de la Vega” de Tordesillas. La Administración regional ha aprobado, sin embargo, varias estrategias no vinculantes que pretenden marcar las futuras políticas autonómicas sectoriales con incidencia ambiental (educación ambiental, producción ecológica...). Merece la pena destacar la importante actividad judicial en

materia de residuos, que viene a confirmar la validez del Plan de Residuos y a justificar una aplicación flexible de la normativa, primando los contenidos sobre los aspectos meramente formales.

ABSTRACT: 2016 has been a year of scarce environmental regulatory activity, from both a legislative and regulatory perspective. If something is worth mentioning is the new wolf management plan and the various regulations for the adoption of compensatory measures for damages caused by wild species, in addition to - due to its media coverage - the prohibition of killing the so-called "Toro de la Vega" of Tordesillas. However, the regional administration has approved a number of non-binding strategies aimed at marking future sectoral autonomous policies with environmental impact (environmental education, organic production). It is worth noting the important judicial activity in the matter of waste, which confirms the validity of the Waste Plan and justifies a flexible application, emphasizing the contents on purely formal aspects.

PALABRAS CLAVE: Protección de la fauna silvestre, estrategia ambiental, gestión de residuos

KEYWORDS: Protection of wildlife, environmental strategy, waste management

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Este año 2016 pasará a la historia de la política ambiental por su escasa actividad normativa pero también por el dato relevante de las normas de protección de la fauna: desde la prohibición del Toro Vega de Tordesillas hasta el nuevo Plan de Gestión del lobo pardo, las diversas normas reguladoras de ayudas compensatorias por daños generados por la fauna silvestre o la proposición no de ley para la elaboración de un nuevo plan de protección del oso pardo ante el relativo estancamiento de la población oriental.

2. LEGISLACIÓN

2.1. PROTECCIÓN DE ANIMALES: EL DECRETO-LEY DEL TORO DE LA VEGA

El Decreto-ley 2/2016, de 19 de mayo, *por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos*

taurinos populares y tradicionales en Castilla y León, convalidado por Resolución de 8 de junio de 2016, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León (BOCYL de 21 de junio de 2016), se dirigió a evitar la muerte por lanza del famoso “Toro de la Vega” de Tordesillas.

Como hemos señalado en otros comentarios legislativos anteriores, este tipo de medidas no se enmarca propiamente en la materia “medio ambiente”, sino que responde a las competencias en materia de “ganadería” (condiciones de vida o muerte del ganado, de lidia en este caso) y de espectáculos públicos. Ahora bien, como consecuencia de la importante polémica que ha levantado la tradicional fiesta del Toro de la Vega, enfrentando a animalistas foráneos y vecinos partidarios de la fiesta, no se puede dejar de aludir a esta norma.

Sin perjuicio del contenido, llama la atención el instrumento utilizado por la Comunidad Autónoma para convertir dicho espectáculo en un simple encierro: no deja de resultar paradójica la utilización del Decreto-Ley (que sólo puede usarse en caso de urgente necesidad) cuando el Toro de la Vega se ha venido celebrando anualmente, durante cerca de cinco siglos. Y más paradójico resulta que el citado Decreto-Ley haya sido convalidado ¡tres meses antes que la celebración del evento!

El Ayuntamiento de Tordesillas planteó ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local (cfr., art. 75 bis LOTC) contra el citado Decreto-Ley. Este conflicto, sin embargo, fue inadmitido por el Tribunal, tal y como informó la prensa en diciembre.

2.2. CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL LOBO

El Decreto 14/2016, de 19 de mayo (BOE del 23) aprobó el nuevo *Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León*. Este Plan vino a sustituir al anterior Plan aprobado por la Junta de Castilla y León por Decreto 28/2008, de 3 de abril. Cuando entró en vigor el originario, Castilla y León contaba con ciento cuarenta y nueve manadas de esta especie, prácticamente todas al norte del Duero; actualmente el número de manadas se ha visto incrementado en unas treinta; todas las provincias tienen núcleos reproductores y se ha producido una clara expansión hacia el sur y hacia la zona noroccidental, hasta el punto de que desde nuestra región los lobos han empezado a colonizar la región madrileña y Castilla-La Mancha. Es cierto que la densidad lobuna en la meseta cerealista se ha reducido, pero esta reducción se ha visto compensada con creces con el aumento en otras zonas.

Los principales problemas a los que se enfrenta la gestión de esta especie (*canis lupus*) en Castilla y León son, por una parte, la diversa consideración jurídica de la especie al norte y al sur del Duero, y por otra, los conflictos con los ganaderos.

Respecto de la primera, cabe recordar que, por encima del Duero, el lobo puede ser objeto de medidas de gestión, mientras que al sur debe ser estrictamente protegido. Una frontera tan débil como este río (con escaso caudal hasta su encuentro con el Pisuerga), muy fácilmente salvable, especialmente en verano, provoca una diferencia de régimen jurídico notable. De acuerdo con ello, la gestión cinegética del lobo como técnica para mantener el equilibrio ecológico dinámico entre las poblaciones de este carnívoro y sus posibles presas de fauna silvestre sólo puede aplicarse en la zona 1, al norte del Duero (art. 6.1 a)). Sin embargo, en la zona 2 no cabe la gestión cinegética; por eso el Plan se remite a las previsiones de la Ley de Biodiversidad: *“Cuando resulte procedente realizar acciones de control poblacional en los territorios donde el lobo no tiene la consideración de especie cinegética, la dirección general competente en materia de medio natural podrá autorizar dichas acciones de control de conformidad con lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”* (art. 12.1) y *“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 32/2015, de 30 de abril”*, referido a los estrictos requisitos para la autorización de este tipo de acciones (art. 12.2).

Respecto a los conflictos con los ganaderos, tradicionales en esta tierra (basta recordar el famoso romance de la loba parda), uno de los objetivos del plan es *“minimizar los efectos negativos que la especie pueda originar sobre el ganado, promoviendo la implantación de medidas de custodia y prevención de ataques”*. Para ello, el Plan dedica el capítulo I del Título IV (arts. 7-12) a las medidas de compatibilidad con la ganadería: aprobación futura de un Catálogo de buenas prácticas ganaderas en zonas loberas e incentivos para la adopción de medidas del catálogo, control de perros asilvestrados (incluso a través de medidas de lucha contra especies invasoras para evitar la hibridación) y, por supuesto, mediante medidas compensatorias en función del ganado afectado por los ataques de lobos, tal y como se desarrolla por la orden correspondiente, de 26 de mayo, sobre pagos compensatorios.

Finalmente, como gran novedad, el Plan pretende potenciar la figura del lobo como elemento del Patrimonio Natural de Castilla y León; se busca su aprovechamiento turístico (actualmente muy desarrollado para su avistamiento en zonas loberas, como la Sierra de la Culebra) y la

generación de productos y servicios elaborados en estas zonas y derivados de ganado potencialmente expuestos a los ataques de estos cánidos.

Como se acaba de señalar, la regulación del Plan debe complementarse con la Orden *FYM/461/2016, de 26 de mayo, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas*. Se trata de una norma pormenorizada, que regula el régimen de los pagos compensatorios derivados de los daños ocasionados al ganado por el lobo en la Zona 2, esto es, al sur del Duero (art. 10.2 del Plan). No se alude a los daños ocasionados por lobos al norte del Duero porque, al tratarse de una especie cinegética, su reglamentación propia es la de caza, tal y como señala el art. 10.1 del Plan: “*La responsabilidad por los daños causados por los lobos en la Zona 1, se determinará conforme a lo establecido en la norma en materia de caza*”.

La Orden promueve la instrucción de expedientes indemnizatorios en función de los ataques comprobados. Aunque solamente alude a los ataques de lobos, no de perros asilvestrados; sin embargo, constituye responsabilidad primigenia de la Administración impedir la existencia de estas manadas de perros, por lo que no se debe distinguir, a efectos de los pagos, entre una y otra especie. Se señala, con claridad que el único daño compensable es la muerte (art. 1): ni las heridas, ni el estrés ni sus consecuencias son objeto de indemnización. Sin embargo, sí que se tiene en cuenta, a efectos de valoración, no sólo el daño emergente, sino también el lucro cesante (art. 4).

En todo caso, para acceder a los pagos compensatorios, la orden exige el cumplimiento de determinados requisitos administrativos y un *mínimum* de diligencia en la adopción de medidas de protección del ganado, porque los pagos no cubren los daños producidos en naves cerradas (o en montes de utilidad pública si no se han cumplido las obligaciones impuestas por la Ley de Montes (art. 3.2)).

2.3. REGULACIÓN DE MEDIDAS COMPENSATORIAS POR LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR OTROS ANIMALES SILVESTRES ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Aunque las Administraciones no son en principio responsables de los daños ocasionados por la fauna silvestre, sin embargo caben los denominados “pagos compensatorios”, que pretenden mantener, en la medida de lo posible, la indemnidad económica de los operadores que tienen que asumir la carga principal de la protección de algunas especies emblemáticas.

Además de las ayudas vinculadas al Plan del lobo, se han aprobado otras órdenes reguladoras de medidas compensatorias, cuyas Exposiciones de Motivos consideran que constituyen el mecanismo “más eficaz para conseguir la protección de la avutarda eliminando las causas de su progresiva desaparición e, incluso, posibilitando su recuperación, dado que no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias”. Esta previsión contribuye a evitar las acciones de los perjudicados dirigidas a eliminar a los causantes de los daños, en ejercicio de una peculiar autotutela. Ahora bien, las medidas de fomento como estas exigen una suficiente dotación presupuestaria para poder asumir todas las posibles contingencias y una tramitación suficientemente ágil, porque la desidia en el reconocimiento y ejecución de los derechos a estas medidas compensatorias han sido, con excesiva frecuencia, objeto de críticas por las víctimas.

El Plan de Recuperación del Oso pardo, aprobado por Decreto 108/1990 de 21 de junio, alude en su art. 7.3 a las indemnizaciones de daños y perjuicios que puedan ocasionalmente provocar ejemplares de esta especie protegida, como una herramienta que facilite la eliminación de las causas de su progresiva desaparición y que posibilite su recuperación. En su desarrollo se aprobó la Orden FYM/1010/2016, de 21 de noviembre, *relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el oso pardo en las propiedades particulares*. Los beneficiarios de estas ayudas son las personas físicas o jurídicas que sean propietarias de ganado, cultivos, praderío, arbolado, colmenas, infraestructuras y demás bienes muebles o inmuebles que hayan sufrido daños causados por osos en el ámbito de Castilla y León (art. 2). Es destacable, a título anecdótico, la exigencia de que las colmenas dañadas cuenten con pastor eléctrico, prueba de la especial diligencia de los titulares en su cuidado.

La Orden FYM/1009/2016, de 21 de noviembre, *relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por la avutarda en las fincas comprendidas dentro de los límites de la Reserva Natural de Villafáfila (Zamora)*. Esta Orden se dicta en desarrollo del Decreto 7/2005, de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora) contempla, en el apartado 7 de su artículo 48, la indemnización por parte de la Comunidad de Castilla y León a los agricultores o ganaderos por los daños ocasionados por la fauna catalogada sobre los cultivos, una vez comprobados y tasados. Los beneficiarios son las personas físicas o jurídicas titulares de explotaciones cuyos cultivos hayan sufrido daños causados por avutardas en el ámbito territorial de la Reserva.

2.4. LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE URBANISMO

El Decreto 6/2016, de 3 de marzo, modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, *de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo*.

La Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León fue modificada en profundidad por la citada Ley autonómica 7/2014, que, a su vez, vino a desarrollar las modificaciones impuestas por la Ley estatal básica 8/2013, de 26 de junio, *de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Como consecuencia de ello, se hizo necesario modificar el correspondiente Reglamento de ejecución de la Ley autonómica.

Como señala en la propia Exposición de Motivos, en el nuevo reglamento se acogen previsiones relativas a la sostenibilidad urbanística y a la protección ambiental: “tienen acogida otras innovaciones legales en materia de sostenibilidad (como las normas para fomentar el crecimiento compacto y la movilidad sostenible, tener en cuenta los riesgos naturales y tecnológicos y mejorar la accesibilidad y la eficiencia energética”.

Se pueden destacar, desde la perspectiva ambiental, algunos preceptos, como el nuevo art. 81, que impone a los planes generales de ordenación urbana objetivos de carácter netamente ambiental y de lucha contra el cambio climático, o el 157, relativo a la aplicación de la Evaluación de Impacto de Proyectos y de Planes a diversos instrumentos de planeamiento.

2.5. AYUDAS PÚBLICAS PARA LA GESTIÓN DE PURINES DE ORIGEN PORCINO

La Orden AYG/1154/2015, de 23 de noviembre, regula y convoca ayudas para la realización de inversiones destinadas a la mejora de la gestión de purines generados en las explotaciones porcinas de Castilla y León.

Esta orden trae su causa última del cambio de la política de ayudas a la financiación de energías renovables operadas por el gobierno estatal, de acuerdo con lo previsto por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. En efecto, la necesidad de recortar el gasto público, desmesurado en algunos casos, vinculado a la promoción de renovables, se dictó la polémica *Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se*

aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Esta orden concreta las previsiones de dicho Real Decreto-Ley al establecer los requisitos, que consideran “una instalación tipo, los ingresos por la venta de la energía generada valorada al precio del mercado, los costes de explotación estándar necesarios para realizar la actividad y el valor de la inversión inicial de la instalación tipo”, todo ello “*para una empresa eficiente y bien gestionada*”, como dice el propio Preámbulo de la Orden.

Estos nuevos parámetros retributivos supusieron el abandono de numerosas pequeñas centrales de producción de energía térmica por combustión de metano obtenido de purines, porque los beneficios económicos no compensaban los gastos destinados a poner en funcionamiento dichas centrales. De ahí la conveniencia de dar “otra salida” a los purines, esto es, a los residuos ganaderos generados por las explotaciones porcinas, que en algunas provincias castellanas -como Segovia- por el enorme número de este tipo de explotaciones, generan serios problemas ambientales.

La Orden plantea esa alternativa a la gestión energética de los purines. Para eso crea una línea de subvenciones que pretende, por una parte, evitar el incremento de los costes de producción de carne de porcino y, en consecuencia, asegurar la viabilidad de estas importantes explotaciones. Viene a estimular la creación de infraestructuras de gestión de los purines, la instalación de sistemas de tratamiento, la adquisición de equipos de aplicación de purines al suelo, la implantación de equipos de medida de los nutrientes, la construcción de balsas y la financiación de iniciativas empresariales viables en la gestión de purines.

Por razón de la finalidad ambiental que pretenden, se entiende que estas ayudas no resultan incompatibles con los arts. 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento la Unión Europea; se ajustan a las previsiones del Reglamento (UE) n.º 702/2014 de la Comisión de 25 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior (cfr., art. 14).

2.6. PLANES Y ESTRATEGIAS NO VINCULANTES

El Acuerdo 35/2016, de 9 de junio, de la Junta de Castilla y León, aprueba la «*II Estrategia de Educación Ambiental de Castilla y León 2016-2020*». Esta nueva Estrategia tiene un contenido innovador, centrado en las nuevas “*Orientaciones Estratégicas*” que pretenden optimizar los recursos

mediante una mejora en la colaboración con instituciones públicas y privadas, entre otras técnicas. Aunque se trata de un programa ciertamente ambicioso, estamos, lógicamente, ante una disposición no vinculante, que carece de naturaleza normativa, pero que puede cumplir una importante función indicativa, directiva de las futuras actuaciones de las Administraciones públicas en la materia, tanto en lo que se refiere a la prestación directa de servicios educativos, inclusivos de la información ambiental imprescindible, como en lo relativo a las ayudas y subvenciones dirigidas a la realización de actividades de educación ambiental por los distintos operadores educativos.

El Acuerdo 22/2016, de 5 de mayo, de la Junta de Castilla y León, aprueba el *Plan Estratégico de Producción Ecológica de Castilla y León 2016-2020*, que conecta directamente con las previsiones de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, agraria de Castilla y León, *sobre la agricultura ecológica* (arts. 133-135) y con el Reglamento (CE) n.º 834/2007, del Consejo, de 28 de junio, *sobre producción, distribución, control y etiquetado de productos ecológicos*, y que busca potenciar los productos alimenticios de la región cuya producción se haya llevado a cabo con estándares de elevada calidad ambiental. Viene, así, a responder a una creciente demanda social de productos ecológicos. Los sellos de calidad vinculados a la producción e industria agropecuaria ecológica constituyen un incentivo para que los productores asuman formas de producción acordes al interés público; los productores se ven incentivados, no por la remuneración o subvención pública, sino por el acceso a un sector del mercado que está dispuesto a pagar más a cambio de productos de calidad contrastada.

El Plan parte de un dato incontestable: por una parte (y sorprendentemente), la producción ecológica en Castilla y León es menor que en el resto de España. Por otra parte –y esto es una ventaja incontestable– en nuestra región la producción extensiva (agrícola y ganadera) es mayoritaria, lo que requiere menores cambios en el sistema productivo para su transformación en un sistema ecológico. Además, existe un importante número de pequeñas explotaciones agrícolas que tienen asociada su actividad a sistemas de elaboración de productos tradicionales, cercanos a los ecológicos. De esta forma, es relativamente fácil y asequible plantear la conversión de la agricultura y ganadería tradicionales en “ecológicas”, esto es, en actividades susceptibles de ser oficialmente cualificadas.

El Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León, aprueba la *Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León*. Aunque esta tiene su marco jurídico en la regulación urbanística, es innegable que

la regeneración urbana tiene una estrecha vinculación con el medio ambiente y así lo pone de manifiesto la propia Exposición de Motivos de la Estrategia. De esta forma, el desarrollo urbano sostenible ha pasado a ser un objetivo de primer orden en el desarrollo urbanístico regional (y estatal). Y este desarrollo sostenible va unido, como no podía ser menos, a la calidad de vida de los ciudadanos de la región: no se trata de incrementar la oferta de vivienda en Castilla y León (claramente sobredimensionada por el urbanismo “constructor” de los primeros años del siglo) sino de recuperar zonas, de hacer más habitables las ciudades y pueblos, de mejorar el marco cívico, entre los extremos del crecimiento salvaje y del anquilosamiento urbanístico.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE

La Orden FYM/967/2016, de 18 de noviembre, *por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente*, establece y concreta la estructura orgánica pormenorizada de la Consejería, dotándola de unidades administrativas para el desarrollo de sus competencias. La estructura básica había sido establecida por el Decreto 43/2015, de 23 de julio; la Orden la desarrolla y especifica los Servicios que corresponden a cada uno de los órganos superiores de la Consejería, y enumera, además, las competencias concretas de cada uno. Los órganos son: la Secretaría General, las Direcciones Generales de Fomento y –en lo que afecta a las competencias ambientales–, la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, en la que se incluyen los servicios de Prevención Ambiental y Cambio Climático, de Residuos y Suelos Contaminados, de Infraestructura para el tratamiento de Residuos, de Evaluación Ambiental y de Asistencia Administrativa, Inspección y Educación Ambiental; la Dirección General del Medio Natural, con los servicios de Servicio de Gestión de los Recursos del Medio Natural, de Restauración y Gestión Forestal, de Defensa del Medio Natural, de Espacios Naturales, Flora y Fauna, de Caza y Pesca; de Planificación e Informes y, finalmente, de Promoción Forestal. En general, esta organización mantiene esencialmente la estructura y no contiene novedades significativas en la materia organizativa ambiental, aunque viene a derogar regulaciones organizatorias (órdenes) de los años 2007 y 2008.

3.2. DESCONCENTRACIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

El Decreto 9/2016, de 14 de abril, modificó el Decreto 12/2012, de 29 de marzo, *por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León*, como consecuencia de los cambios normativos habidos y de la reestructuración de consejerías.

Los cambios normativos son: por una parte, la modificación de la *Ley de Prevención Ambiental* y la posterior aprobación del Texto Refundido por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre obligó a modificar la redacción del art. 5, en relación con la desconcentración de competencias en materia de prevención ambiental y de evaluación de impacto ambiental.

Por otra parte, la modificación de la Ley de Montes llevó a la Junta a desconcentrar competencias que la nueva Ley atribuye a la propia Junta, en los Consejeros correspondientes; igualmente, la derogación de los artículos que quedaban de la Ley de Pesca y Ecosistemas acuáticos operada por la Ley regional de Biodiversidad dejó sin objeto la desconcentración de competencias que dicha vieja Ley de Pesca atribuía a la Junta en el Consejero de Medio Ambiente; al derogar la Ley debía derogarse, igualmente, la desconcentración, porque perdió su razón de ser.

Las modificaciones habidas como consecuencia de la reestructuración de consejerías son mínimas y afectan a las competencias en materia de contratación.

Se trata, pues, de una reforma mínima, que busca únicamente la coherencia técnica y la adaptación del tradicional régimen de desconcentración de competencias, que tan buenos frutos está dando, a las recientes modificaciones organizativas y normativas.

3.3. MUERTE Y RESURRECCIÓN DEL CONSEJO REGIONAL DE MEDIO AMBIENTE

Por Decreto 2/2015, de 8 de enero, se creó el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, en sustitución del antiguo Consejo Asesor de Medio Ambiente, que venía funcionando como órgano de participación social desde 2001; este nuevo Consejo, sin embargo, ha tenido una existencia efímera, porque el Decreto de creación fue anulado mediante Sentencia n.º 599, de 18 de abril de 2016, de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid (todavía no publicada).

No obstante, el primer Decreto de la Junta del año en curso, el Decreto *1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León* vuelve a re-crearlo, aunque las organizaciones ecologistas que impugnaron su creación siguen cuestionando el contenido del nuevo Decreto.

4. EJECUCIÓN: UNOS PRESUPUESTOS PRORROGADOS

La falta de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2017, derivada de la inestabilidad política, ha llevado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (como a otras mas) a retrasar la elaboración y aprobación de los presupuestos autonómicos. En el último boletín del año se publicó el Decreto *46/2016, de 29 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2016*. Se mantienen, pues, prorrogados, los Presupuestos de 2016. Por lo tanto, en esta materia no es de esperar grandes cambios.

5. JURISPRUDENCIA: UNA IMPORTANTE APORTACIÓN PARA CLARIFICAR LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Aunque la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León es amplia y variada, este año ha resultado especialmente relevante a los efectos de la gestión de los residuos, materia siempre problemática. Las resoluciones judiciales del Tribunal Superior de Justicia en esta materia vienen a confirmar la legalidad de diversos instrumentos de la gestión autonómica (el Plan Integral, el Centro de Tratamiento –ahora sí- de Santovenia, numerosas autorizaciones ambientales integradas, etc.).

5.1. FLEXIBILIDAD EN LA UBICACIÓN DE INSTALACIONES DE VALORIZACIÓN DE RESIDUOS

En años anteriores habíamos tenido ocasión de comprobar cómo la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia había venido anulando planes de residuos aprobados por la Junta de Castilla y León por no incluir la ubicación concreta de los centros de tratamiento, ubicación que imponía la vieja Ley 10/1998, de 21 de abril, *de Residuos* (art. 5.4:

“*Los planes autonómicos de residuos contendrán (...) los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos*”).

La derogación de la Ley 10/1998 por la Ley 22/2011, *de Residuos y Suelos Contaminados*, trajo consigo, entre otras novedades, la flexibilización de esta exigencia: la norma básica vigente ya no impone la ubicación, sino la determinación de los criterios utilizables para ubicar las instalaciones: como señala el Anexo V, n. 1 (contenido mínimo de los planes), estos deben incluir “d) Información sobre los *criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento* y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización”.

Esta flexibilidad ha permitido confirmar la validez de diversas autorizaciones ambientales que quizá, en otras condiciones, no serían viables. En efecto, la STSJ, Sala de lo contencioso (Burgos) de 19 de febrero de 2016 (81/2014) se enfrenta a la impugnación de la Autorización Ambiental otorgada por orden de 10 de julio de 2015 para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria). Los motivos de impugnación son, básicamente, dos: por una parte, la autorización de dicha planta había sido anulada en su momento, por lo que la nueva, que sería una mera modificación de la primera, debería considerarse igualmente nula; por otra, el hecho de que, anulado el plan inicial por falta de previsión de ubicaciones para la eliminación de residuos, esta autorización carecería de habilitación normativa previa. Estos dos argumentos son rebatidos por la Administración autorizante y por la propia Sala: por una parte, la nueva autorización no es mera modificación de la anterior, sino totalmente nueva, de acuerdo con lo que exige la propia Ley 11/2003, porque supone un incremento de la actividad productiva de más de un 15%; por otra parte, el Decreto 45/2012, de 27 de diciembre modificó el Decreto 48/2006, de 13 de julio, que aprobó el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, cuyo apartado dos incluye una referencia expresa al Centro de Tratamiento de Ólvega, por lo que existe este respaldo normativo aunque ya no sea necesario a la luz de la nueva Ley 22/2011.

En sentido bastante similar, la STSJ de la misma Sala de 4 de marzo de 2016 (rec. 22/2014) legitima la Autorización Ambiental Integrada y la Declaración de Impacto Ambiental del *Centro de Tratamiento Integral de Residuos Industriales No peligrosos* en el término municipal de Abajas (Burgos), otorgadas por Resolución de 19 de diciembre de 2013.

La impugnación se basa, fundamentalmente, en tres argumentos: en primer lugar, la ubicación del citado centro de tratamiento autorizado no aparece mencionado en los correspondientes planes de residuos, porque – dice el recurrente- “no existe posibilidad de localizar un vertedero de residuos industriales en ningún emplazamiento en nuestra Comunidad Autónoma que no venga fijado o amparado por el preceptivo Plan Regional” (cfr., FD 1º); en segundo lugar, se alega que la autorización se ha concedido sin la preceptiva licencia de uso excepcional en suelo rústico; finalmente, agrega que la Declaración de Impacto Ambiental no analiza las correspondientes alternativas a la ubicación de esta instalación.

A pesar de esta contundencia argumental del recurrente (una organización ambientalista), la sentencia va desmontando uno a uno los motivos alegados para, finalmente, desestimar la pretensión. En primer lugar, señala lo ya dicho más arriba: la Ley de Residuos vigente, la 22/2011, no exige que los planes autonómicos de residuos establezcan la ubicación concreta de las instalaciones de valorización de estos (vid., supra, Anexo V); en segundo lugar, muestra cómo la autorización de uso excepcional en suelo rústico (necesaria para la legitimidad urbanística de la instalación) no es previa sino posterior a la ambiental: como establece el art. 11.2 y 3 Ley 11/2003, de Prevención Ambiental, “*la autorización ambiental... precederá... a la licencia urbanística*”, y además, “*se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse*” conforme a la legislación básica estatal y demás normativa aplicable. Finalmente, de acuerdo con la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental (vid., en la ley vigente 21/2013, el art. 35 y el Anexo VI), es el Estudio de Impacto (realizado por el promotor) y no la Declaración (resolución administrativa) el que debe incluir el estudio de alternativas.

En definitiva, la ubicación de los siempre polémicos vertederos –o instalaciones de valorización- que siguen siendo necesarios, debe cumplir una serie de requisitos meramente formales ahora, con buen criterio, flexibilizados.

5.2. LA LEGALIDAD DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE CASTILLA Y LEÓN

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

El recurrente, la Federación de Ecologistas en Acción, solicitó la anulación de dicho Plan y alegó, para ello, una serie de defectos formales

en la tramitación del expediente (la omisión en el Anteproyecto del informe de evaluación del impacto de género, la omisión del preceptivo informe del Consejo Consultivo de Castilla y León como causa de nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada, omisión del preceptivo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León y la falta de publicación íntegra del Plan en el Boletín Oficial de Castilla y León); y como cuestiones de fondo la carencia del contenido mínimo exigido normativamente por omisión de los objetivos y la carencia de determinación de los emplazamientos.

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

Pero lo que tiene realmente interés son los motivos de fondo de la impugnación: la omisión de los objetivos y la carencia de los emplazamientos para la gestión de residuos. No es nueva esta solicitud. Respecto de la indeterminación de los emplazamientos, la Sala señala sintéticamente que “ha de señalarse como premisa que la normativa citada no exige una representación cartográfica, ya que el Anexo V de la Ley 22/2011, apartado 20 requiere únicamente información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización”.

Y en lo que se refiere a los demás motivos de fondo, desestima también esta alegación acudiendo a la previsión de la Ley básica estatal: en su artículo 14, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados señala el contenido de los planes autonómicos de gestión, previsión que debe completarse con lo que dispone el Anexo V, "*Contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos*", que especifica el contenido mínimo de los planes; al analizar el art. 14 y 15 del Plan queda claro que el contenido de este incluye sobradamente las exigencias del art. 14 y del Anexo V de la Ley básica estatal. Tras una larga exposición de los contenidos de los artículos citados del Plan aprobado, se muestra claramente la conformidad del Plan a la Ley estatal de Residuos y, por tanto, su validez.

5.3. ÚLTIMOS COLETAZOS JUDICIALES DEL CONFLICTO JURÍDICO SOBRE EL CENTRO DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS DE SANTOVENIA

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

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

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

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

"Cuando los instrumentos de ordenación del territorio incluyan entre sus determinaciones las previstas en los Títulos II, III, IV y V de esta Ley, tendrán respectivamente la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo o

intervención en el mercado del suelo, a los efectos de lo dispuesto en esta Ley. En tales supuestos, corresponderán a la Comunidad Autónoma las competencias propias de los municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite el ejercicio directo de la actividad urbanística por la Comunidad Autónoma".

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

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

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

5.4. INCINERACIÓN DE RESIDUOS Y MODIFICACIONES DE AUTORIZACIONES AMBIENTALES INTEGRADAS

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

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

El Tribunal parte de la base del reconocimiento de una situación de facto: la citada “modificación” sustancial (aprobada por Orden de 22 de octubre de 2012) debe tratarse –porque así se ha tramitado- como una nueva autorización ambiental (por tratarse de una modificación sustancial), nueva autorización que ha superado la tramitación con una Declaración de Impacto Ambiental favorable. Por lo tanto, no se puede hablar de una mera modificación (en cuanto tal modificación sería nula, habida cuenta de que la autorización “modificada” lo era: no puede incidir una “modificación”

en un acto administrativo anulado: no puede “inherir” en él). Se trata, en definitiva, de una autorización nueva, que viene a legitimar la actividad de la cementera mediante la co-incineración de residuos no peligrosos.

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

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

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

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejero: Juan Carlos Suárez-Quiñones y Fernández

Secretaria General: Carmen Ruiz Alonso

Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: José Manuel Jiménez Blázquez

Director General del Medio Natural: José Ángel Arranz Sanz

7. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Rosario. “Incidencia en el ámbito local de la modificación de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León de 2014 y el texto refundido 1/2015, de 12 de noviembre”, *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 1, 2016, pp. 64-75