

XXXV

Castilla La Mancha: final de una legislatura ambiental marcada por la caza, el “fracking” y el cementerio nuclear

NURIA GARRIDO CUENCA

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. LAS PRINCIPALES NORMAS, PROYECTOS Y CONFLICTOS DEL AÑO 2018. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La conflictiva modificación de la Ley de Caza. 2.2. Otras modificaciones legislativas menores. 2.3. Exigencias ambientales en la ordenación y registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos. 3. EJECUCIÓN: 3.1. Planes y Programas: 3.1.1. La Estrategia Regional de Biomasa. 3.1.2. El Plan y el Programa de Inspección de traslados transfronterizos de residuos de Castilla La Mancha 3.1.3. El Programa de Inspección Medioambiental de Castilla La Mancha para 2018. 3.2. Fomento. 4. ESPACIOS NATURALES 5. ORGANIZACIÓN. 5.1 Modificaciones en la estructura orgánica de la Consejería a raíz de la nueva normativa de contratación pública. 5.2. Creación de la Comisión de Seguimiento de la Agenda 2030. 6. JURISPRUDENCIA. 6.1. A vueltas con el ATC de Villar de Cañas. La anulación de la ampliación del espacio protegido, modificación del PORN y ZEPA de la Laguna del Hito y el nuevo escenario de la política energética estatal. 6.2. Autorización ambiental integrada y publicación previa de la declaración de impacto ambiental. La polémica sobre las macrogranjas porcinas en el ámbito autonómico. 6.3. Jurisprudencia en materia sancionadora. 6.3.1. Autorizaciones, interpretación y confianza legítima. 6.3.2. Responsabilidad por electrocución de aves en zona protegida. 6.4. La constitucionalidad de la ley castellano-manchega sobre el “fracking”.

1. INTRODUCCIÓN. LAS PRINCIPALES NORMAS, PROYECTOS Y CONFLICTOS DEL AÑO 2018

La producción normativa durante este período ha sido escasa, adquiriendo protagonismo la controvertida reforma de la Ley de Caza. Encontramos, sin embargo, numerosas resoluciones de fomento de las energías renovables frente a los combustibles fósiles en los transportes y otras referidas a la compatibilización de los usos agrarios o cinegéticos en los espacios naturales.

Otro asunto conflictivo ha sido la extensión de las macrogranjas, sobre todo de ganado porcino, que ha dado lugar a iniciativas ciudadanas como la “Plataforma STOP Macrogranjas de C-LM”, contrarias a esta ganadería intensiva, particularmente por sus efectos medioambientales nocivos.

Como iniciativas legislativas destacadas, que se encuentran en estos momentos en fase de tramitación parlamentaria y consulta y participación ciudadana, debemos citar el Anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha y la Estrategia de Cambio Climático regional.

Finalmente, en 2018 se han producido decisiones judiciales que parecen dejar sentenciadas, al menos jurídicamente, algunas polémicas relevantes que han afectado a la instalación del almacén de residuos nucleares en Villar de Cañas y la explotación de hidrocarburos mediante la técnica de la fractura hidráulica. Si bien, cuál sea su futuro es muy difícil de predecir, habida cuenta de que 2019 es un año electoral a todos los niveles y de la conformación de nuevas mayorías parlamentarias y gobiernos dependerá que se siga avanzando en las políticas ambientales o no. Desde cuestiones globales que a todos conciernen, como puede ser la reducción de emisiones contaminantes frente al cambio climático, pasando por el autoconsumo de energías renovables y la electrificación del transporte, a otras más locales, como las citadas macrogranjas que condicionan el desarrollo y el bienestar en la España rural.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA CONFLICTIVA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CAZA

La Ley 3/2015, de 5 de marzo, “de Caza”, discutida y rechazada por importantes colectivos ecologistas, animalistas y de defensa del medio

rural, estaba llamada a tener una corta trayectoria. Desde su misma aprobación se desarrolló un importante movimiento contra su implementación, defendida arduamente por los sectores cinegéticos. La iniciativa ciudadana consiguió 117.414 firmas, la más amplia de la historia de la región; y la creación de una amplísima Plataforma con todos los detractores¹, fue contestada con la creación de la llamada Mesa Regional en Defensa de la Caza de Castilla-La Mancha en agosto de 2016². Esta última abandonó la negociación a partir del sometimiento a información pública del anteproyecto de ley en febrero de 2017, defendiendo el negocio y riqueza de la caza para nuestra región³.

Este debate tiene una amplia repercusión social, pues la caza es una actividad muy extendida en el campo de Castilla-La Mancha. El aprovechamiento cinegético supone una importante fuente de recursos y desarrollo socioeconómico de las zonas rurales. Resulta obvio que en su regulación hay que compatibilizar muchos intereses, incluyendo la conservación del medio natural y el resto de usos.

Los partidos que hoy sustentan la mayoría parlamentaria en las Cortes de Castilla-La Mancha se comprometieron a la modificación de la norma, que finalmente se produce por la Ley 2/2018 de 15 de marzo, “que modifica la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal”; en concreto, la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza y la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha (DOCM 4 de mayo).

¹ Creada en junio de 2014, en la actualidad cuenta con los siguientes miembros: Ecologistas en Acción (federación regional de Castilla-La Mancha y las cinco federaciones provinciales con sus grupos federados), Ardeidas, Sociedad Albacetense de Ornitología, Esparvel, Attac CLM, CCOO-CLM, Asociación Profesional de Agentes Medioambientales de Castilla - La Mancha, Coordinadora Regional de Agentes Forestales de CC OO, FSP-UGT Clm, Plataforma Ibérica de Defensa de los Caminos Públicos, Plataforma Caminos Públicos de Toledo, Federación de Deportes de Montaña de CLM, APATA (Talavera), APADAT (Toledo), Mirada Animal, Cuenca Animal, El Arca de Noé (AB), ANDA, Plataforma de Defensa del Tajo de Toledo, Colectivo Tierra Llana de Albacete, Izquierda Unida de Castilla-La Mancha, EQUO Castilla-La Mancha, Partido Castellano, Podemos Toledo, CAVE-Federación de Asociaciones de Vecinos de Toledo, Observatorio Justicia y Defensa Animal, Federación Española para el Bienestar Animal, seis empresas de turismo rural y de naturaleza, apicultores, agricultores, ganaderos y otros usuarios del medio natural a título individual.

² Esta Mesa Regional está formada por siete grandes asociaciones: Asociación Interprofesional de la Carne de Caza (Asiccaza), Federación de Caza, Atica Guadalajara, Atica Castilla-La Mancha, Aproca, Asaja y la Federación de Galgos. Colectivos que representan a más de 35.000 cazadores, 2.800 cotos y sociedades de caza, 300 rehalas, así como todo el sector industrial de la carne de caza de la región.

³ Una historia detallada de esta disputa y sus hitos principales en “[Documento de balance de la reforma de la Ley de caza 3/2015 de Castilla-La Mancha](#)”.

Aunque se trate de una reforma parcial de la ley del 2015, es lo cierto que la nueva norma retoca numerosos preceptos, por lo que en aras de la seguridad jurídica y la técnica legislativa convendría que se hubiera efectuado la refundición dentro del plazo previsto por la Disposición Final Primera

Según su exposición de motivos, la nueva Ley pretende una planificación más coherente y ordenada la actividad cinegética y su adaptación a la realidad social de la Comunidad para que todos los sectores puedan cohabitar en el medio natural. Esto es, promover y garantizar la contribución de la gestión cinegética a la conservación de los hábitats naturales y especies silvestres de la región; fomentar buenas prácticas tanto cinegéticas como agrícolas como de otros usos y actividades con objeto de favorecer la actividad cinegética y la conservación de los recursos cinegéticos. Pone especial cuidado en que la caza se realice en condiciones de seguridad para los propios cazadores y para las personas y los bienes y se garanticen los derechos de los titulares de los cotos y de los aprovechamientos cinegéticos.

Las principales modificaciones podemos agruparlas en cuatro bloques:

a) Compatibilidad con la protección de la naturaleza:

- incorporación de la evaluación ambiental de los nuevos cuarteles de caza comercial de menor en zonas sensibles (Red de áreas protegidas y otras);
- modificación del 22.2 de la Ley 9/99 de conservación de la naturaleza, responsabilizando a los titulares cinegéticos de tomar las medidas necesarias para evitar la colocación de cebos envenenados;
- la existencia o colocación no autorizada con fines cinegéticos de veneno en cualquier forma o de otro medio masivo y no selectivo, se considerará un aprovechamiento abusivo de los recursos cinegéticos incompatibles con el equilibrio natural y llevará aparejada la suspensión de la caza;
- fomento del uso de la munición sin plomo dado su carácter contaminante;
- prohibición del calibre 22 o inferiores, la munición del furtivo y del guarda alimañero;

- establecimiento de zonas de reserva obligatorias en los cotos de 500 hectáreas o más, frente al límite a partir de 1000 actual;
- una mayor compatibilidad entre la Gestión de los espacios protegidos por la Red Natura y los Planes de Gestión de la actividad cinegética, mientras que no haya evidencias de una deficiente preservación de la zona protegida.

b) Protección y bienestar animal:

- adecuación de la actividad cinegética a la Directiva 2009/147/CEE relativa a la Conservación de las Aves Silvestres, cuyo desarrollo y transposición marca obligaciones concretas para el ejercicio de la caza de aves;
- aplicación de criterios de bienestar a los animales domésticos en el medio natural, que deben ser capturados vivos y con métodos no lesivos de forma prioritaria y puestos a disposición de las autoridades locales como prescribe la ley de protección animal;
- elimina el tiro de pichón o codorniz o cualquier otra modalidad que suponga el lanzamiento de animales, excepto en instalaciones deportivas;
- fin del lanceo al jabalí al prohibirse las lanzas como armas de caza;
- establece una nueva previsión para que la Consejería pueda homologar las características y condiciones de empleo de métodos para la captura de determinadas especies cinegéticas depredadoras, de forma que garanticen su efectividad, selectividad, bienestar de los animales capturados, la ausencia de efectos negativos y la seguridad para los usuarios de los métodos de captura, y siempre que su empleo no signifique un riesgo para la conservación de las especies amenazadas;
- atenúa las infracciones menos lesivas y agrava las más perjudiciales para la actividad cinegética; incluye el beneficio obtenido en la graduación de las sanciones y fija el plazo de un año de caducidad para los expedientes sancionadores;
- modifica la responsabilidad por los daños de las especies cinegéticas;
- simplifica la carga administrativa para el desarrollo de la actividad cinegética;

- favorece la caza social;
- aumenta las garantías de calidad genética en las especies cinegéticas y sus condiciones sanitarias.

c) Ampliación de las garantías del uso público en el medio natural:

- Elimina la prohibición de las acciones que provoquen en terrenos cinegéticos la huida o alteren las querencias naturales, incluida la recogida de espárragos, setas, hongos, u otros frutos silvestres en los días de caza o previos a estos, que podía sancionarse como infracción grave;
- prohíbe y sanciona los cerramientos cinegéticos y las actividades cinegéticas que impidan o dificulten el libre tránsito o permanencia en vías y espacios públicos;
- crea de una zona de seguridad de 50 metros y obliga a descarga del arma si hay una persona ajena a una cacería cerca;
- amplía las zonas de seguridad a senderos en terrenos públicos o privados y parques solares y eólicos, con obligación de señalizarlos, en las que se prohíbe el uso de armas.

d) Medidas relativas a la gestión cinegética:

- para facilitar el ejercicio de la caza social se añade a la figura de las zonas colectivas de caza de exclusiva titularidad de la Junta, o el concepto de los cotos sociales, estos últimos sin limitación de superficie;
- la oferta pública de caza se establecerá sobre los cotos sociales de caza y sobre aquellas zonas colectivas de caza de titularidad pública; posibilitando estas figuras con carácter inmediato, así como de las facilidades fiscales y administrativas que ellas conllevan sin esperar al desarrollo reglamentario;
- prohibición de cazar en cerramientos especiales y secundarios;
- duplica las sanciones pecuniarias y mayor rigor en las infracciones graves y muy graves;
- obligación de los cotos de comunicar urgentemente cualquier enfermedad, daño o riesgo para la fauna;

- la caza nocturna sólo podrá autorizarse como método excepcional;
- mayor control de las autorizaciones excepcionales, en particular las destinadas a control de predadores, quedando limitada su inclusión en los planes de ordenación cinegética a cotos sin cuarteles de caza comercial;
- obligatoriedad de que todos los cotos y zonas colectivas dispongan de vigilancia como medida de colaboración con los agentes de la autoridad;
- elimina las subvenciones específicas para los profesionales cinegéticos;
- las memorias anuales de caza provinciales y autonómicas servirán de base para la redacción de las órdenes de veda y su no presentación en plazo acarrea la sanción de suspensión del acotado.

Sin embargo, la norma no ha contentado a todos los afectados. La Plataforma cinegética critica las dificultades para las esperas a jabalí, la inseguridad jurídica del concepto de uso público, las atribuciones excesivas a los agentes medioambientales, la prohibición de cazar en los parques eólicos o la obligatoriedad de descargar las armas cuando un cazador se encuentre a alguien a menos de 50 metros, la ampliación de las zonas de reserva, la prohibición del calibre 22, la sobreprotección a los animales asilvestrados, la persecución a los cotos comerciales o la prohibición de la caza en los cerramientos interiores.

El colectivo ecologista reclama, en cambio, una revisión más profunda del modelo de caza intensivista y comercial imperante y, en esa línea, postulan el incremento de la edad para cazar a los 18 años, la incompatibilidad para el ejercicio de la caza en su demarcación para los funcionarios y agentes encargados de la gestión y vigilancia cinegética, o la prohibición y sanción de la caza bajo los efectos del alcohol o de estupefacientes. Y se oponen a la figura del cuartel de caza comercial, a que por vía reglamentaria se permitan modalidades o medios de caza crueles, abusivos, peligrosos o dañinos para el ambiente o para las especies de fauna.

En desarrollo reglamentario de la Ley ya se han dictado las siguientes normas:

- la Orden 104/2018, de 28 de junio, que regula la oferta pública y la adjudicación de los permisos de caza en cotos sociales y zonas colectivas de caza de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha (DOCM 5 de julio 2018);
- la Orden 79/2018, de 20 de mayo, fija los períodos hábiles de caza y las vedas aplicables en el territorio de Castilla-La Mancha para la temporada cinegética 2018-2019 (DOCM 1 de junio 2018). Esta Orden relaciona las especies cazables, fija periodos y días de caza, establece medidas para el control de las poblaciones cinegéticas. Por ejemplo, para reducir las poblaciones de jabalí, como medida biosanitaria, de protección de la agricultura y de las especies silvestres y preventiva de accidentes de tráfico, aumenta el periodo de caza en los meses de junio a septiembre, en la modalidad de esperas o aguardos en horario nocturno;
- la Resolución de 12 de julio 2018, que declara zonas de presencia estable y reproductora del lince ibérico en Castilla-La Mancha, afecta a la Orden de 18 de junio de 2013 y a la posterior Orden 191/2017, de 13 de noviembre, sobre homologación de métodos de captura y control de especies cinegéticas depredadoras, pedradoras, perros y gatos domésticos asilvestrados. Ambas normas indican que el uso de los métodos Collarum, lazos en alar y Wisconsin al paso, y Belisle Seleftif en áreas con presencia estable y poblaciones reproductoras de lince ibérico sólo podrá realizarse cuando cuenten con convenios específicos suscritos en esta materia con la Dirección General de Política Forestal y Espacios Naturales. A raíz de la reintroducción de esta especie en el año 2014 en Sierra Morena Oriental en la provincia de Ciudad Real y en los Montes de Toledo se ha comprobado también la ocupación estable y la reproducción en la zona suroccidental de la provincia de Ciudad Real, que se incorporan esta Orden.

2.2. OTRAS MODIFICACIONES LEGISLATIVAS MENORES

La misma Ley también modifica la Ley 9/1999, de 26 de mayo, para potenciar la lucha contra el uso ilegal del veneno en el medio natural. También modifica el apartado 3.15 del artículo 48 de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha, para incluir como infracción el transporte y el comercio de huevos de peces o cangrejos sin autorización.

2.3. EXIGENCIAS AMBIENTALES EN LA ORDENACIÓN Y REGISTRO DE EXPLOTACIONES GANADERAS Y NÚCLEOS ZOOLOGICOS

El Decreto 69/2018, de 2 de octubre, regula el registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos en Castilla-La Mancha (DOCM, 9 de octubre), como instrumento de sanidad animal y pública. Con ello se pretende actualizar la antigua normativa autonómica (1992/1993) a la mayor diversidad de establecimientos relacionados con animales, con requisitos más específicos para el desarrollo y control de estas actividades, con la asignación del código de identificación de cada explotación (art.38.1 de la Ley 8/2003, de 24 de abril).

Tanto las explotaciones ganaderas como los núcleos zoológicos, independientemente de su capacidad y de las especies que alberguen, son susceptibles de causar daños al medio ambiente, pues generan enormes cantidades de residuos, cadáveres, deyecciones, etc. y otros que requieren un especial tratamiento, como restos de antibióticos y fármacos de uso veterinario. De ahí la trascendencia de una gestión adecuada que palíe esa fuente de contaminación ambiental.

3. EJECUCIÓN

3.1. PLANES Y PROGRAMAS:

3.1.1. LA ESTRATEGIA REGIONAL DE BIOMASA

La Estrategia Regional de Biomasa es aprobada mediante Orden 135/2018, de 23 de agosto⁴. Entre sus objetivos destacamos los siguientes:

- Diversificación de la producción de energía, para reducir la importación de combustibles fósiles.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero, sustituyendo los combustibles fósiles por la biomasa forestal de los montes autonómicos.
- Fomentar el desarrollo industrial en el medio rural mediante el fomento de empresas de aprovechamiento forestal, logística,

⁴ DOCM de 11 de septiembre). El documento completo en [Portal de Transparencia del Gobierno de Castilla-La Mancha](#), y en la dirección [web de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural Castilla-La Mancha, apartado Medio Ambiente, Planes](#).

productivas y comercialización de biocombustibles, consultoría, certificación, etc.

- Extraer la biomasa forestal que por su escasa rentabilidad es considerada residuo y eliminada.
- Regenerar las masas forestales mediante el fomento de tratamientos silvícolas intermedios (clareos, primeras claras y resalveos).
- Disminuir el riesgo de incendio y mejorar el estado fitosanitario de las masas forestales.

Partiendo de estos objetivos, el documento estratégico se estructura en dos partes. La primera analiza las condiciones de esta Comunidad autónoma con mayor transcendencia en la extracción de la biomasa forestal. Principalmente, el medio físico, la distribución de las masas forestales, las características de la propiedad forestal, la industria implicada o las infraestructuras necesarias para la movilización de recursos madereros. Partiendo de estos datos, se resumen las características del mercado de los biocombustibles, con especial referencia a su valorización energética. En fin, se analizan las principales barreras y las oportunidades que presenta la movilización del recurso forestal residual para su utilización energética.

La segunda parte contiene las líneas estratégicas, así como las medidas concretas en que se deben materializar, que se resumen en las siguientes:

- Línea 1. Gestión forestal sostenible. Contiene medidas relativas a la ordenación forestal, como la planificación sobre biomasa forestal residual en el Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha, la aprobación de las Instrucciones Regionales de Gestión Forestal Sostenible (IRGFS), de modelos de gestión silvícola, o de instrumentos de gestión forestal sostenible en montes de utilidad pública. Para la consecución de este objetivo, se prevé la creación de la entidad castellano-manchega de certificación forestal, la certificación forestal sostenible de los montes de utilidad pública propios de la Junta, así como el fomento de la biomasa forestal certificada con registro de huella de carbono.
- Línea 2. Ayudas e incentivos para el desarrollo del mercado, como inversiones en tecnologías, transformación, movilización y comercialización forestal; para formación de agrupaciones de

productores en el sector forestal (APF); actuaciones en montes de utilidad pública o para la instalación de calderas de biomasa con fines de ahorro y eficiencia energética.

- Línea 3. Fomento del uso de la biomasa forestal en los edificios públicos, con el estudio e implementación de redes de calor con biomasa e introducción de calderas.
- Línea 4. Investigación, formación y divulgación. Previendo la constitución de la Mesa técnica y de investigación de biomasa forestal de Castilla-La Mancha; el desarrollo de una aplicación web de existencias de biomasa forestal, la propuesta de un proyecto piloto de biorrefinería a partir de biomasa forestal; o la integración de su uso en materia de urbanismo sostenible.

3.1.2. EL PLAN Y EL PROGRAMA DE INSPECCIÓN DE TRASLADOS TRANSFRONTERIZOS DE RESIDUOS DE CASTILLA LA MANCHA

En ejecución del Plan de Inspección de traslados transfronterizos de residuos de Castilla La Mancha para el periodo temporal 2017-2020, la Resolución de 27 de abril 2018 aprueba el Programa para el año 2018 (DOCM 14 de mayo) que tiene como prioridades específicas las inspecciones sistemáticas o prefijadas en operadores que importen o exporten residuos desde o hacia los Estados miembros de la Unión Europea, así como traslados en tránsito por la comunidad autónoma, e inspecciones no prefijadas en operadores y en tránsito derivadas de quejas, denuncias, incidentes o accidentes e investigaciones de delitos.

En Castilla-La Mancha hay establecidos 19 operadores, repartidos entre establecimientos, empresas, transportistas, agentes y negociantes que se dedican a la exportación o importación de residuos desde o hacia la UE con destino a su eliminación o valorización.

La finalidad del programa de inspección es incrementar el cumplimiento de la normativa de residuos, hacer un diagnóstico de ese cumplimiento y definir y aplicar estrategias de intervención por parte de la Viceconsejería de Medio Ambiente.

De acuerdo con la evaluación de riesgos, la Administración hará una selección de instalaciones a inspeccionar y establecerá cuándo se llevará a cabo la inspección, y también realizará inspecciones en el transporte para el traslado transfronterizo de residuos, que en Castilla-La Mancha se lleva a cabo por carretera y, ocasionalmente, por ferrocarril.

En cuanto a la coordinación con otras autoridades, se establece que la colaboración con el ministerio competente está asegurada a través de la Red de Inspección Ambiental (Redia), y también participan el cuerpo de agentes medioambientales, la Policía Local y el Seprona.

Los objetivos del Plan de Inspección TF de Castilla La Mancha, del que esta norma es aplicación, son los siguientes:

- Impulsar el cumplimiento de la normativa europea en materia de traslados de residuos, en concreto, en el Reglamento (CE) 1013/2006, de 13 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos.
- Cumplir los objetivos establecidos en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en materia de traslados transfronterizos de residuos.
- Comprobar el grado de cumplimiento de la normativa aplicable en los traslados transfronterizos de residuos por parte de establecimientos, empresas, agentes, negociantes y traslados de residuos o en la valorización o eliminación correspondientes.
- Controlar los traslados transfronterizos de residuos contrarias a la norma, así como los traslados ilícitos de residuos, con especial énfasis a aquellos de mayor riesgo para el medio ambiente y la salud humana.

3.1.3. EL PROGRAMA DE INSPECCIÓN MEDIOAMBIENTAL DE CASTILLA LA MANCHA PARA 2018

La Resolución de 25 de abril de 2018 (DOCM 2 de mayo) aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha para el año 2018, en desarrollo del capítulo 4 del Plan de Inspección Medioambiental 2018-2024 publicado por Orden de 20 de marzo de 2018, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural.

Desde que se aprobó el primero de estos planes (Orden de 24 de mayo de 2012), en cumplimiento de la Recomendación de 4/04/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros y en el artículo 23 de la Directiva 2010/75/UE, de 14 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, se han producido nuevos condicionantes normativos y fácticos que obligan a revisarlo.

El Nuevo Plan desarrolla la estrategia de inspección y control ambiental en la región y posibilita el seguimiento de los proyectos y actividades sometidas a procedimientos y autorizaciones sectoriales en material ambiental.

Su objetivo básico es comprobar el cumplimiento de la normativa ambiental y de requisitos impuestos en las autorizaciones y evaluaciones ambientales, así como la detección de actuaciones no autorizadas ni evaluadas pese a estar obligadas.

En los objetivos específicos se hace hincapié en el cumplimiento de la normativa ambiental por sectores productivos; la reducción del impacto mediante la prevención y el control de los incumplimientos que impliquen mayor riesgo sobre las personas y el medio ambiente; la promoción de la calidad y la competencia técnica del personal inspector; la colaboración interadministrativa y empresarial, mediante sistemas de autocontrol; la realización de inspecciones no programadas para investigar denuncias que pudieran ser constitutivas de infracción.

Entre las medidas concretas destacamos la inspección de las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada y gestores de residuos.

La norma también contiene la Memoria de Actuaciones de Inspección Medioambiental 2017, con un total de 333 inspecciones in situ, 110 sistemáticas y el resto han sido inspecciones no sistemáticas por los siguientes motivos: por denuncias: 29; autorización, concesión, renovación y clausura: 55; accidentes: 7; otros: 132. También se han realizado 55 inspecciones por el Cuerpo de Agentes Medioambientales relativas a la Campaña de vertederos ilegales. Y 148 actuaciones de verificación ambiental que se corresponden con actuaciones de verificación documental consistentes en revisión de memorias de gestores de residuos e informes anuales de instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada. En fin, se han revisado 403 informes de mediciones de instalaciones sometidas a la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

3.2. FOMENTO DEL TRANSPORTE LIMPIO Y DE LAS ÁREAS NATURALES

Durante este período han sido muchas las disposiciones relativas a programas de fomento. Las principales tienen que ver con el uso de fuentes alternativas de energía, fundamentalmente en los transportes. La Orden 134/2018, de 30 de julio, regula las ayudas públicas al ahorro y la eficiencia energética en infraestructuras de transporte, mediante la instalación de puntos de recarga eléctricos con conexión a red o a paneles

fotovoltaicos independientes y de estaciones de recarga de gas natural, GLP o hidrógeno, que sustituye a la anterior Orden 117/2017, de 19 de mayo. Además, amplía las actuaciones recogidas por el Comité de Seguimiento del Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional-Feder 2014-2020 para Castilla-La Mancha, a medidas relacionadas con la movilidad urbana multimodal sostenible y las medidas de adaptación con efecto mitigación, tales como transporte urbano limpio, transporte colectivo, conexión urbana-rural, mejoras de la red viaria, transporte ciclista, peatonal, movilidad eléctrica y desarrollo de sistemas de suministro de energías limpias" (Decisión de Ejecución de la Comisión de 19 de diciembre de 2017 por la que se aprueban determinados elementos del programa operativo «Castilla-la Mancha Feder 2014-2020»).

Partiendo de la situación regional, donde prima el uso de vehículos privados basados en combustibles fósiles, esta norma fomenta la instalación de puntos de recarga eléctricos y estaciones de recarga basados en combustibles eficientes, para uso público o privado.

Además, la Orden prioriza las ayudas cuando la actividad subvencionada se realice en alguno de los municipios incluidos en el Anexo del Decreto 31/2017, de 25 de abril, por el que se establece el procedimiento de gobernanza de la Inversión Territorial Integrada (ITI) de Castilla-La Mancha para el período de programación 2014-2020, o en los municipios considerados zonas prioritarias (de acuerdo a la Ley 5/2017, de 30 de noviembre, de Estímulo Económico de Zonas Prioritarias en Castilla-La Mancha).

Los programas de ayudas se refieren a la instalación de puntos de recarga eléctricos, para entidades locales, para empresas o para personas físicas a título privado o comunidades de propietarios; o a la instalación de estaciones de recarga o llenado de gas natural, GLP o hidrógeno para empresas.

Inciendo en el fomento de las energías limpias, la Resolución de 27 de julio de 2018 convoca para 2018 ayudas para la adquisición de vehículos nuevos eficientes y para la transformación del sistema motor a GLP, GNC, GNL o hidrogeno (DOCM 3 de agosto), en desarrollo de la Orden 75/2018, de 8 de mayo, que establecía las bases de las ayudas públicas, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCM 24 de mayo). A título de ejemplo, las cuantías máximas de las ayudas para los utilitarios privados serían: para vehículos eléctricos puros e híbridos enchufables y vehículos de hidrógeno: 8.000 euros por vehículo; para vehículos híbridos: 3.000 euros por vehículo; o para vehículos alimentados por GLP, GNC o GNL (multi-combustible o bi-combustible):

2.000 euros por vehículo. También en aplicación de esta Orden, la Resolución de 2 de julio 2018 convoca ayudas del Programa 1A de adquisición de vehículos nuevos eficientes impulsados por energías alternativas para entidades locales, cofinanciado hasta un 80 % por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCM 11 de julio).

En el ámbito de los espacios naturales, destacamos la Orden 99/2018, de 19 de junio (DOCM 26 junio) que regulada las subvenciones públicas en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales en Castilla-La Mancha, en concreto, de Cabañeros y las Tablas de Daimiel, en desarrollo del Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan estas subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La finalidad de estas ayudas es mejorar el nivel y la calidad de vida de la población del área de influencia de los parques.

Partiendo de este objetivo, se consideran actividades subvencionables las iniciativas: a) de conservación de hábitats prioritarios y de especies catalogadas, b) las orientadas a la eliminación de impactos sobre los valores naturales o culturales que justificaron la creación de los Parques Nacionales, incluido el impacto visual, c) las dirigidas a garantizar la compatibilidad de las actividades y los usos tradicionales; d) las destinadas a la conservación o restauración del patrimonio arquitectónico, así como aquéllas que contribuyan a la recuperación de la tipología constructiva tradicional de valor histórico-artístico o cultural a escala local; e) la puesta en marcha de actividades económicas tales como servicios de atención a visitantes y comercialización de productos artesanales; el mantenimiento o la recuperación de la tipología constructiva tradicional de viviendas o del sector primario. Además, pueden ser subvencionadas actuaciones privadas que, aun no conllevando inversión económica, se refieran: a la divulgación de los valores e importancia de los Parques en la sociedad local; o la formación de la población local en la gestión de los Parques Nacionales, la conservación de los valores naturales y culturales que justificaron su declaración o con el uso sostenible de los recursos naturales renovables y, con carácter general, cualquier actuación, pública o privada, propuesta por beneficiarios adscritos a la Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS) de cualquiera de los Parques Nacionales de Castilla-La Mancha.

Por otro lado, también ha sido dictada la Orden 98/2018, de 19 de junio, que modifica la Orden de 20-7-2016, que regula las ayudas para la ejecución de tratamientos silvícolas, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020, de acuerdo al Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo

Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), submedida 8.5. Inversiones que aumenten la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020.

La principal modificación se refiere a la extensión de su ámbito de aplicación a los montes de utilidad pública de propiedad local y a otros montes de propiedad particular cuya gestión forestal esté a cargo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. También se elimina la condición de continuidad de un mínimo 10 hectáreas como requisito subvencional, en tanto se ha demostrado que supone una traba para que algunos posibles beneficiarios accedan a la ayuda, pero dejando una superficie mínima de 10 ha, al considerar que con actuaciones de superficie inferior no se alcanzarían los objetivos previstos. También se incorporan las previsiones de la citada Iniciativa Territorial Integrada (ITI) en zonas despobladas. Y desde el punto de vista de la gestión, se ha simplificado la tramitación, eliminando las dos fases de instrucción en la presentación de documentación y reduciendo el plazo de resolución.

La Orden de 66/2018 de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, regula las ayudas para el mantenimiento y mejora de la biodiversidad en acciones que repercuten en el estado de conservación de la Red Natura 2000, en el marco del PDR de Castilla-La Mancha (DOCM 7 de mayo de 2018). Esta norma ha sido modificada por Orden 102/2018, de 20 de junio, para incorporar los criterios de selección preferente de actuaciones ubicadas en zonas ITI's, esto es, áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo. Las ayudas reguladas por esta Orden serán de aplicación en áreas que tengan repercusión directa sobre los hábitats de especies o especies de flora y fauna de la Red Natura 2000, designadas como LIC, ZEC, ZEPA o áreas clasificadas como Sistemas de Alto Valor Natural, y ubicadas dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El Decreto 11/2018, de 13 de marzo que modifica el Decreto 29/2017, de 11 de abril, regula la concesión directa de subvenciones para la submedida 12.1 de pagos compensatorios por zonas agrícolas de la Red Natura 2000 en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014-2020. Transcurrido el primer año de gestión de esta ayuda se han detectado una serie de dificultades a modificar. Así, se intenta una mejor compatibilización de las prácticas agrarias relativas al cultivo de herbáceos de secano con la conservación de aves esteparias, estableciendo, entre otras, las siguientes medidas: rotación de cultivos; sobresiembra, posibilitando el incremento del 25% de semilla en siembras por eventual consumo de semilla por las aves; prohibición de semillas sometidas a

tratamientos de naturaleza química; prohibición de siembras de cereal o leguminosas con posterioridad al 15 de diciembre; se prohíbe realizar labores mecanizadas durante la noche (de ocaso a orto), salvo durante el periodo de siembra que se podrán realizar las labores hasta una hora después del ocaso y una hora antes del orto; prohibición de utilizar herbicidas en barbechos ni en rastrojeras, salvo casos excepcionales; supresión de insecticidas y rodenticidas, excepto en el caso de plaga declarada oficialmente; prohibición de cosechar en rodales con nidificación de aguiluchos hasta que se produzca el vuelo de los pollos; límite del cultivo de girasol en el 10% de la superficie de las parcelas incluidas en los núcleos de aplicación de esta medida, para las comarcas donde su empleo en superiores proporciones haya sido hasta entonces habitual; establecimiento de franjas permanentes excluidas del laboreo para asiento de la vegetación natural y la nidificación o alimentación de aves, con una anchura de 5 metros y distribución equilibrada en la parcela con ubicación preferente en su interior.

Entre otras medidas de fomento de interés destacamos: la Resolución 9 de marzo de 2018, que convoca en 2018 las ayudas en régimen “de minimis” para paliar los daños producidos por aves necrófagas al ganado doméstico (DOCM 16 de marzo); la Orden de 4/2018, de 17 de enero, para acciones destinadas a evitar daños por el lobo ibérico en la provincia de Guadalajara; la Resolución de 23 de marzo de 2018, que convoca las ayudas en régimen “de minimis” para paliar los daños relacionados con ataques de lobo ibérico al ganado doméstico para el año 2018 (DOCM 3 de abril). En fin, la Orden 8/2018, de 29 de enero, regula las ayudas para los compromisos silvoambientales y climáticos, que pretende la conservación en la Red Natura 2000, con la integración de la actividad ganadera y forestal mediante prácticas que contribuyan al mantenimiento de los hábitats.

4. ESPACIOS NATURALES

En este período, el Decreto 87/2017, de 5 de diciembre ha aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel (DOCM 18 de diciembre de 2017). Este Parque fue declarado mediante el Decreto 1874/1973, de 28 de junio, como uno de los ecosistemas más valiosos del territorio nacional y el más representativo de las zonas húmedas de La Mancha.

La gestión del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel se realiza a través de una Comisión Mixta de Gestión, integrada por el mismo número

de representantes de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma. Como en los demás parques de la Red, se apoya en la planificación previa, que se enmarca en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales aprobado por Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre.

Además, por Decreto 187/2015, de 7 de agosto se declaró el LIC Tablas de Daimiel como Zona Especial de Conservación (ZEC) de la Red Natura 2000 en Castilla-La Mancha. El Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel ha sido objeto de otros reconocimientos o declaraciones europeas e internacionales, que también establecen especiales regímenes jurídicos en su territorio y que han sido tenidos en cuenta en el Plan. El PRUG tendrá vigencia durante un periodo de 10 años, conforme a lo establecido en el artículo 20.11 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Finalizado dicho periodo se procederá a su revisión.

Por otro lado, cabe citar la Resolución de 20 de marzo de 2018, que amplía el anexo II del documento 2 del Plan de gestión de zonas de especial protección para las aves de ambientes esteparios, aprobado mediante Orden 63/2017, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (DOCM 26 d marzo), que pretende la compatibilización de las prácticas agrarias y la conservación de aves esteparias y la grulla⁵.

5. ORGANIZACIÓN

5.1. MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONSEJERÍA A RAÍZ DE LA NUEVA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Decreto 84/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, ha sido modificado por Decretos 27/2018 de 15 de mayo y 62/2018, de 11 de septiembre (DOCM 14 de septiembre)

Este último, en su artículo 12 establece que el titular de la Consejería es el órgano de contratación, desconcentrándose esta competencia, así como las órdenes de encargo y los aprovechamientos forestales en el titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente, en la Secretaría General y en las direcciones generales hasta 400.000,00 euros. El segundo párrafo del

⁵ La ampliación del Anexo II del documento 2 del mencionado Plan está disponible en el siguiente enlace: [ZEPA Ambientes y Aves esteparias \(ES0000153; ES0000154; ES0000158; ES0000157; ES0000390; ES0000167; ES0000435; ES0000170\)](#)

artículo 12 desconcentra la facultad de contratación, para los contratos menores y en el ámbito de sus competencias, en los titulares de las Direcciones Provinciales de la Consejería, a excepción de los contratos de la Viceconsejería. La regulación en relación con los contratos menores se introdujo por el Decreto 27/2018, de 15 de mayo, fundamentada en el notable incremento de la carga de trabajo en la tramitación de tales contratos a raíz de la nueva regulación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Ahora bien, debe significarse que se atribuyen también a los titulares de las Direcciones Provinciales la aprobación, disposición del gasto y el reconocimiento de la obligación de los contratos menores, resultando de difícil aplicación a los gastos que se imputen al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (Feaga) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader); y ello porque, según el artículo 4 del Decreto 64/2012, de 8 de marzo, que designa el Organismo pagador de Castilla-La Mancha de dichos fondos, atribuye a las Direcciones Generales competentes por razón de la materia la resolución de expedientes de pago, así como el reconocimiento de las obligaciones derivadas de los fondos ejecutados por el Organismo pagador.

Por ello, esta norma excepciona de la desconcentración los contratos menores que tengan financiación de los fondos europeos citados, justificándose en la mayor experiencia de la secretaría general y de las direcciones generales en la gestión de dichos fondos, que constituye una garantía de su adecuado uso y control.

5.2. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030

El Decreto 38/2018, de 5 de junio, ha creado la Comisión de Seguimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (adoptada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, DOCM 11 de junio), como órgano colegiado interdepartamental de la Administración de la Junta e interlocutor en las acciones supraautonómicas, en señal de compromiso con sus objetivos, que abordan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y medioambiental: “ 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y productivo y el trabajo decente para todos; 9: Construir

infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; 10: Reducir la desigualdad en y entre los países; 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 13: Adoptar las medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; 15: Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir en la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la biodiversidad biológica; 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles y 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

Esta Comisión tendrá la siguiente composición: Presidencia que la ostentará el miembro del Consejo de Gobierno con competencias en materia de representación en organismos de carácter supraautonómico; las vocalías corresponderán a las personas titulares de las Secretarías Generales de la Presidencia y de las Consejerías, al titular de la Dirección del Instituto de la Mujer y los titulares de las Direcciones Generales con competencias en materia de participación ciudadana y de relaciones institucionales; la Secretaría se desempeña por un/a funcionario/a perteneciente a la Dirección General con competencias en materia de relaciones institucionales, que asistirá a sus reuniones sin voz y sin voto (sic).

Y sus funciones se resumen en las siguientes: conocer las iniciativas, planes, programas y convenios existentes en los ámbitos cubiertos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y llevar a cabo un seguimiento de su ejecución; estudiar y proponer al Consejo de Gobierno nuevas acciones para su cumplimiento; y elaborar y hacer público un informe anual sobre el estado de cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030.

6. JURISPRUDENCIA

6.1. A VUELTAS CON EL ATC DE VILLAR DE CAÑAS. LA ANULACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DEL ESPACIO PROTEGIDO, MODIFICACIÓN DEL PORN Y ZEPA DE LA LAGUNA DEL HITO Y EL NUEVO ESCENARIO DE LA POLÍTICA ENERGETICA ESTATAL

En el litigio sobre la ubicación del ATC, del que venimos dando cuenta en estas crónicas, han acontecido varios hechos que pueden cambiar el resultado final del ya largo conflicto jurídico, judicial, político y social

que ha generado. En este momento toca dar cuenta de la STSJCM n° 209/2018, de 30 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) (JUR\2018\274901), que anula el Acuerdo de 28 de julio de 2015, del Consejo de Gobierno de Castilla La Mancha por el que se inicia el procedimiento para la ampliación del Espacio Protegido Red Natura 2000 Laguna del Hito y de la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural de la Laguna Hito, así como el Decreto 57/2016 de 4 de octubre de 2016 por el que se amplía la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Laguna de El Hito y se realiza la propuesta a la Comisión Europea para su declaración como Lugar de Importancia Comunitaria.

En resumen, esta sentencia ha primado la gestión de los residuos nucleares sobre la protección ambiental de la zona. No obstante, la nueva Ministra de Transición Energética ha paralizado los trámites administrativos pendientes. El principal, la suspensión del proceso preceptivo de licencia en el Consejo de Seguridad Nuclear. Tampoco ha sido aprobado todavía el Plan de Ordenación Municipal que dé cabida al proyecto. En definitiva, a pesar de la decisión judicial, todavía no existe la “autorización previa o de emplazamiento”, cuyo expediente completo debe resolver la Ministra y que, todo parece indicar, será denegado.

El nuevo Gobierno ha anunciado un proceso de planificación sobre el modelo energético, en el que definirá el encaje de la energía nuclear y se planteará el posible proceso de desmantelamiento de las centrales. Entonces llegará el momento de discutir el modelo de gestión de los residuos nucleares. Frente al cementerio nuclear parece abrirse paso la alternativa, ampliamente extendida en la experiencia internacional, de los almacenes de contenedores en seco, también llamados almacenes temporales individualizados (ATI). Por ejemplo, EE UU o Canadá nunca han contemplado un ATC como una infraestructura necesaria para almacenar temporalmente sus residuos radioactivos o de uranio. Y, de hecho, nuestro país ha empezado también a invertir en este modelo, en concreto en Trillo, Zorita y Ascó con 57 contenedores ya fabricados de doble uso (a 31 de diciembre de 2017 según el CSN). Por tanto, es todavía una incógnita que deberá despejarse por el nuevo ejecutivo nacional.

A expensas de este nuevo escenario, a mi juicio, la Sentencia se ha dictado en ausencia de hechos fehacientemente comprobados, como demuestra la multitud de interrogantes que abre sobre las intenciones del Gobierno regional; que, recordemos, no es el mismo que favoreció la ubicación del ATC en discusión. Creo que el Tribunal ha hecho una interpretación extensiva de las competencias estatales sobre ordenación económica y política energética, para darles absoluta preferencia sobre las

competencias autonómicas de protección ambiental. En aplicación además de la muy excepcional cláusula de prevalencia del derecho estatal, argumentada con escaso rigor.

El objeto del recurso planteado son las dos disposiciones citadas y no el impacto ambiental del ATC. La pertinencia o no de la ubicación o la conveniencia de los almacenes temporales centralizados frente a los individualizados, ya han sido objeto de debate judicial (del que se ha dado cuenta en Crónicas anteriores). Tampoco se debaten las alternativas a la gestión de combustible gastado o residuos de alta actividad del almacén o la suficiencia de recursos hidrológicos para el desarrollo del proyecto.

La sentencia se limita a discernir si el espacio previsto para albergar la ampliación de la ZEPA es o no conforme a derecho, en la medida en que se incrementa de 1.000 hectáreas a 23.598,06 has. Aunque, señala el Tribunal que en este asunto “obviamente, no se puede ignorar que parte de dicha ampliación coincide con aquella superficie en la que se encuentra proyectado el Almacén Nuclear, con las consecuencias legales que luego se analizarán”.

La respuesta a las cuestiones planteadas por las partes sigue este orden: conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, defectos formales observados en la tramitación del Acuerdo y del Decreto (básicamente información pública y memoria económica) y, por último, cuestiones de fondo en las que se discute el valor ecológico y paisajístico de la zona ampliada, analizando el conjunto de especies vegetales y animales que habitan en el lugar. Una serie de materias escalonadas cuya estimación excluye la necesidad de pronunciamiento respecto del resto, como así sucede.

Así, la sentencia contrapone la dimensión estratégica que supone para el Estado la producción energética –que incluye la gestión y emplazamiento de los residuos nucleares junto a la seguridad- con el ejercicio de las competencias autonómicas ambientales -en la que se incardina la protección de su biota-. Esto evidencia una concurrencia de competencias, pues su ejercicio tiene la misma proyección territorial. Es decir, la ampliación de la ZEPA Laguna del Hito y la modificación del Plan de Ordenación de la Reserva Natural afectan directamente a los terrenos en los que ha previsto la ubicación de un almacén nuclear el Estado.

En este caso, hubiese sido lógico solucionar la concurrencia de competencias en el mismo espacio físico primando la utilización de las técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, basadas en la voluntariedad y el mutuo acuerdo (STC 82/2012 de 18 de

abril de 2012). Sin embargo, esta técnica le parece insuficiente al Tribunal para este caso, al entender que la propuesta de Lugar de Importancia Comunitaria que realiza la Junta de Comunidades en 2015 la obliga a adoptar "medidas de protección adecuadas " y, en concreto, impide realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica mientras se tramita el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o el procedimiento para declarar un espacio natural protegido. Ello afecta de manera directa a los intereses del Estado, pues la ampliación del territorio inicial de la ZEPA de la Laguna de El Hito incluye el espacio donde está proyectada la instalación del Almacén Temporal Centralizado y su Centro Tecnológico Asociado.

Descartada esta vía, el Tribunal aplica el principio de prevalencia como técnica subsidiaria de solución de concurrencia competencial, negando además que pudiéramos estar ante un conflicto futuro de competencias, como señalara el Letrado de Ecologistas en Acción. De hecho, el establecimiento de este régimen preventivo de protección de los artículos 30, 32.4 y 56 de la Ley 9/1999 de Conservación de la Naturaleza de Castilla La Mancha propició la medida cautelar de suspensión a través de la STS 2651/2016 de 16 de diciembre, que revocó los Autos que el TSJ había dictado en fechas 22 de diciembre de 2015 y 9 de febrero de 2016.

Por tanto, "Llegados a este punto, debemos cuestionarnos ¿ha procedido la Junta de Comunidades a ampliar el territorio de la Laguna de El Hito al albur de la competencia en materia de medio ambiente que le corresponde y dentro de sus límites o, por el contrario, su propósito último estriba en impedir el ejercicio de la competencia reconocida al Estado en su decisión de establecimiento del ATC?"

En base a la jurisprudencia del TS, se parte de que la gestión de los residuos radioactivos es un servicio público esencial reservado al Estado y encomendado a la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos S.A (ENRESA). El Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de diciembre de 2011, por el que se aprobaba la designación del emplazamiento del ATC en el municipio de Villar de Cañas, incide en que se reúnen las características técnicas exigidas para el emplazamiento con una calificación de MB (muy buena) en apartados como extensión y geometría, topografía, geotecnia, sismicidad, meteorología, hidrología, instalaciones de riesgo alrededor, zonas de interés estratégico o distancias a núcleos principales. La STS de 28 de octubre de 2013 excluyó otras candidaturas municipales en base a argumentos de protección ambiental.

En síntesis, la sentencia concluye que el Estado ha venido ejerciendo legítimamente la competencia exclusiva que tenía asignada.

Partiendo de esta jurisprudencia, el TSJCM adelanta “que la actuación de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha se podría calificar como errática, en la medida en la que incurre en importantes contradicciones que permiten cuestionar la finalidad legítima de su proyecto de ampliación de la Laguna del Hito”. Contradicciones que serán objeto de una prolija explicación:

a) *Respecto a la Reserva Natural*: cree el Tribunal que la primera incoherencia de la Junta de Comunidades estriba en equiparar la ampliación de la Reserva Natural a las ZEPAS/ZEC, cuando propiamente se trata de figuras distintas, como ha tenido ocasión de sentenciar el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 234/2012, de 13 de diciembre. Especialmente porque cuando se trata de incrementar tanto una Reserva Natural como una ZEPA, desde una extensión de 1000 hectáreas hasta una superficie de 24.000 has, incrementando la protección a especies y hábitats distintos al de la grulla que motivaron la generación de la ZEPA original, la prueba de la presencia de dichos hábitats y especies susceptibles de protección debería haber evidenciado una mayor contundencia, teniendo en cuenta que la ley incluye figuras de protección más específicas. Esta ampliación desmesurada pone de relieve otras incongruencias como la inclusión de un nuevo objetivo en el Decreto consistente en el "mantenimiento y promoción de los aprovechamientos tradicionales agrícolas", no mencionado anteriormente en la tramitación, ni en la Memoria Técnica.

b) *Extensión de la ZEPA*, que el Tribunal entiende todavía más incoherente basándose en decisiones previas de la Junta de Comunidades, al deducir que, “con independencia de la valoración ambiental del proyecto del ATC que no corresponde discernir en las presentes actuaciones, la Junta de Comunidades no manifestó, en ningún momento, durante los informes exigidos en el procedimiento de evaluación ambiental, la necesidad de ampliar la ZEPA , ZEC de la Laguna de El Hito, sino que por el contrario redujo paulatinamente su extensión hasta dos meses antes de la aprobación del Acuerdo, de 28 de julio de 2015, al constatar la disminución del valor ambiental de lugar”.

c) *IBA 2011*, que el Tribunal entiende también confuso, al sustentar la Administración autonómica la ampliación de la ZEPA en una versión de la IBA no vigente. Aunque reconoce que los IBAS no son jurídicamente vinculantes, se entiende que no se puede ignorar que se basan en criterios científicos ornitológicos equilibrados, elaborados bajo una metodología y procedimiento regulado. Ello se ha traducido en el papel clave que han adquirido para la designación de Zonas de Especial Protección para las Aves o Espacios Protegidos, pues en muchos casos los inventarios

propuestos por BirdLife han sido seguidos por los Tribunales (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de enero de 2016, C141/14 sobre el incumplimiento de la Directiva Hábitats por la República de Bulgaria en lo que atañe a la IBA Kaliakra que tomó como base). El TSJCM otorga valor científico y probatorio a estos catálogos, por “constituir la referencia más actualizada y más precisa para identificar las zonas más adecuadas, en número y en superficie, para la conservación de las aves, en defecto de otros estudios científicos que pudieran desautorizarlos y recayendo la carga de la prueba sobre el que se separe de él” (STSJ Castilla-La Mancha, de 18 de abril de 2011, rec. 262/2008, que analizaba dos Zonas de Especial Protección para las aves en el margen derecho del río Guadarrama, declaradas por Decreto 314/20017 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Comunidades). En el supuesto de autos, el Acuerdo que inicia la ampliación de la ZEC/ ZEPA Laguna de EL Hito se fundamenta en la IBA 192, versión 1998 (extensión 23.598,06 hectáreas) y no en la vigente datada en el año 2011 (21.408,49 hectáreas). Esto es especialmente indicativo, pues la superficie en la que está proyectado el almacén nuclear se incluía en la versión de 1998, pero no así en la de 2011. En la información actualizada que ofrece Seo Bird Life de la Laguna expresamente se excluyen los terrenos del ATC. Aunque enumera entre las amenazas del espacio natural, con una calificación media, la propuesta de cementerio nuclear, frente a la alta que se predica respecto a otros riesgos como los núcleos urbanos o parques eólicos, entre otros. Es cierto que nada impediría que se pudiera reconocer un valor ornitológico a la zona donde se proyecta el almacén nuclear, si ello se acredita mediante la prueba científica pertinente. Pero esa no es para el TSJCM cuestión de fondo a abordar en este momento.

d) *Exclusión de terrenos*: también evidencia cierta discordancia la Junta de Comunidades al excluir del ámbito de la ampliación diversos territorios destinados a la construcción de un campo de golf y 2250 viviendas asociadas, localizados a una distancia de apenas 1 y 3 km, frente al ATC a 10,5 km. La justificación de que dichos proyectos deberán ser sometidos, en su momento, a evaluación ambiental no parece una razón suficiente para su exclusión, desde el momento en que el almacén se encuentra en la misma tesitura.

e) *Evaluación*: el TSJCM entiende que la protección del espacio con el reconocimiento europeo LIC no depende exclusivamente de la existencia de una especie o hábitat determinado, sino de su representatividad en el conjunto. De aquí la necesidad de evaluación de dicho término. Es obvio que al incrementar la superficie de una ZEPA desde las 999,25 hectáreas hasta las 23.598,04 hectáreas se van a acrecentar los hábitats representados, junto con la aparición de otros nuevos. Sin embargo, lo relevante es formar

una red ecológica coherente (STJUE de 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping, Asunto C 371/98). En este sentido, se evidencia que la representatividad de los hábitats apenas variaría con la ampliación, sin que exista prueba en contrario que desvirtúe este extremo. Sostener lo contrario llevaría a una protección desproporcionada del territorio.

A la vista de estos argumentos, el Tribunal sentencia que, con la aprobación de los actos impugnados, la Junta de Comunidades realmente está tratando de impedir o perturbar el ejercicio previo y legítimo de la competencia estatal. No es conforme con el orden de distribución de competencias que una Comunidad Autónoma pretenda introducir importantes restricciones que hagan inoperativo el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado, y ello lo lleve hasta el extremo de conllevar la paralización de la obra proyectada, máxime cuando el Estado ha venido ejercitando dichas competencias de forma inmediata y previa, en contraposición a la Junta de Comunidades que ha actuado arbitrariamente, en el sentido de adoptar posturas claramente antípodas en un breve intervalo de tiempo.

Para terminar señalando: “lo que no cabe en ningún caso es perseguir una finalidad subrepticia de obstrucción del ejercicio de la competencia estatal, amparándose en la apariencia de la necesidad de ampliación y conservación de espacios naturales, por muy loable que pueda resultar tal propósito”. Y termina declarando la nulidad de las normas enjuiciadas.

Como hemos señalado, queda por ver que deparará el futuro sobre el emplazamiento de este ATC, con un Gobierno regional contrario a esta ubicación, una decisión efectiva del nuevo Consejo de Seguridad Nuclear que ha paralizado los permisos de construcción en enero de 2019 y la incógnita de cuál será el futuro de la política de residuos radioactivos dependiendo del color político de los gobiernos renovados tras las elecciones en marcha.

6.2. AUTORIZACION AMBIENTAL INTEGRADA Y PUBLICACIÓN PREVIA DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. LA POLÉMICA SOBRE LAS MACROGRANJAS PORCINAS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.

La STSJCM 10/2018 de 15 enero (RJCA\2018\247) resuelve el recurso planteado por el Ayuntamiento de Torrejuncillo del Rey contra el silencio administrativo negativo de la Resolución de 28 de agosto de 2014, de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, que otorga autorización ambiental integrada para una explotación porcina ubicada en

un pueblo conquense y que incorpora como anexo la declaración de impacto ambiental de las instalaciones.

La demandante había alegado un defecto sustancial que imponía la nulidad de pleno derecho de la autorización, al no seguir el procedimiento legal establecido, que impone la previa declaración de impacto ambiental y su publicidad. La Sala estima este motivo de nulidad, de carácter formal, previo a las cuestiones de derecho material y de fondo que planteaba la demanda.

Entenderá el Tribunal que es aplicable al caso la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencias nº 1298/17, de la Sala Tercera, Sección Quinta, de 18 de julio de 2017 (RJ 2017, 3976) y 9 de julio de 2016, recurso de casación 3539/13), que ha establecido que DIA y autorización ambiental integrada no se pueden publicar de forma conjunta, debiendo ser previa la DIA. Y ello pues así lo impone el legítimo derecho de información y participación reconocido en materia ambiental. Además de que este orden cronológico permite una mayor garantía de valoración de los intereses ambientales concurrentes, esenciales para poder resolver sobre la procedencia de la autorización y, en su caso, las condiciones a que ha de supeditarse su otorgamiento. Esta es también la doctrina del TC (citando las Sentencias 13/98 (RTC 1998, 13) y 101/2006 (RTC 2006, 101)), que ha entendido que tal sucesión procedimental ha de permitir ejercitar, desde una perspectiva más completa y perfeccionada, alegaciones y observaciones que en ningún caso se pueden entender satisfechas en derecho con la sola fase de información pública que sigue a la presentación del estudio de impacto ambiental.

Se declara así la nulidad del acto administrativo, advirtiendo que tal deficiencia procedimental no puede entenderse subsanada por la modificación no sustancial de la autorización ambiental integrada, publicada con posterioridad a la presentación de la demanda. Pues el fondo de la cuestión, que es la mejor protección del interés ambiental, debe seguir siendo preponderante y no deja sin objeto el recurso, como pretendía la Administración demandada.

Esta Sentencia cuenta con el voto particular del magistrado Miguel Ángel Narvárez que, aun coincidente con el fallo, disiente de que la sentencia afronta de modo preferente el motivo de nulidad por razones formales antes que el vicio por razones de fondo, cuyo examen y acogimiento debería haber sido priorizado en justa correspondencia con el suplico de la demanda. A diferencia de la jurisprudencia del TS, la solicitud en este caso es de un pronunciamiento de fondo sobre la insuficiencia de

las medidas previstas en la DIA para preservar la pureza de las aguas y del medio ambiente.

El magistrado disidente entiende que la sentencia incurre en incongruencia con relación a la verdadera pretensión ejercitada, pues deja sin juzgar la cuestión sustantiva debatida, suficientemente acreditada por lo demás en las periciales realizadas que confirmaron la contaminación de las aguas de consumo público del Ayuntamiento de Torrejoncillo del Rey por los nitratos procedentes de los purines y estiércol originados por las granjas de cerdos y vacas de la empresa autorizada, más de 35.000 animales concentrados en los establecimientos citados. Por tanto, éste debía haber sido el motivo de nulidad del acto recurrido y no el meramente formal, “sin necesidad de esperar a un nuevo procedimiento de declaración de impacto ambiental al que la decisión de la mayoría aboca, de incierto resultado e innecesario, cuando ya se conocen los daños que se están produciendo a los afectados y las medidas paliativas, correctoras y reparadoras necesarias para evitar esos daños y riesgos son, y así se ha demostrado, deficientes e ineficaces, ante un problema de salud pública tan grave como el que padece la población del Ayuntamiento recurrente”. Y que debía haber conducido indefectiblemente a la estimación del recurso.

6.3. JURISPRUDENCIA EN MATERIA SANCIONADORA

6.3.1. AUTORIZACIONES, INTERPRETACIÓN Y CONFIANZA LEGÍTIMA

La primera decisión judicial a comentar es la STSJCM 273/2018 de 30 mayo (JUR\2018\239082), que resuelve el recurso frente la resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de 15 de diciembre de 2016, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por IBERDROLA RENOVABLES ENERGÍA, S.A., contra la resolución de 18 de noviembre de 2015 que la sancionó por una infracción grave tipificada en el art. 109.3 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza, con una multa de 85.000 euros, con la pérdida del derecho a percibir ayudas de cualquier órgano de la Junta de Comunidades de Castilla -La Mancha durante el plazo de 1 año, así como cumplir una larga lista de medidas complementarias.

La sanción es impuesta tras la denuncia de dos agentes ambientales que comprueban que al abrirse las compuertas de la presa de Cárcavos se ha vertido, por arrastre del propio río, grava y áridos procedentes de la presa, por lo que se han colmatado las pozas naturales, y rellenado el cauce; destruyéndose parte de la vegetación acuática y de ribera, con el consiguiente daño para la fauna y para la flora.

La controversia termina en la interpretación y alcance de sendas autorizaciones concedidas a Iberdrola para reparar grietas, revisión y limpieza en el canal, sin que se mencionara expresamente la apertura de las compuertas de la presa.

Como alegará la demandante, al explicar el orden secuencial de realización de los trabajos de limpieza y posterior reparación de grietas, es imposible la realización de los primeros sin haber garantizado previamente la estanqueidad del canal mediante idéntico mecanismo. Y que, por tanto, lo que en realidad se estaba solicitando era la autorización para la apertura de la compuerta de medio fondo de la presa durante la realización de ambos trabajos. Y lo cierto es que la Administración ni prohibió, ni limitó, ni condicionó la apertura de la compuerta.

Sin embargo, a raíz de la pericial y los informes obrantes en el expediente, el tribunal entiende que no aparece justificado el desembalse completo de la presa, que además no se había producido hasta el momento. Como diría el abogado del Estado, existía la confianza legítima en que la recurrente no aprovecharía la autorización para realizar una labor no solicitada, como era el vaciado completo de la presa para la limpieza integral del canal, mediante el vertido directo al río Mundo de todos los sólidos de sedimentación acumulados en los últimos 16 años.

Concluye el Tribunal que el vaciado completo de la presa ni estaba incluido en la solicitud, ni por tanto en la autorización, ni se ha acreditado que fuera necesario para proceder a la limpieza y reparación del canal.

No obstante, la sentencia terminará por rebajar la sanción impuesta en base al informe emitido por la Confederación Hidrográfica, indicando que el agua se desembalsó de forma progresiva; lo que vino a ser reconocido por la propia Administración. Por tanto, aun considerando acreditada la existencia de los daños merecedores de reproche, no fueron superiores a los típicos de un cauce de montaña en períodos de avenidas ordinarias, lo que tiene su repercusión en la calificación de la infracción, pues el art. 109.3 de la Ley 9/1999 contempla la posibilidad de que la infracción se califique como menos grave si sus efectos son reversibles y no suponen una alteración sustancial del ecosistema.

6.3.2. RESPONSABILIDAD POR ELECTROCUCIÓN DE AVE EN ZONA PROTEGIDA

La STSJCM (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) 251/2018 de 14 mayo (RJCA\2018\892) resuelve el recurso planteado por Iberdrola frente a Resolución del Consejero De Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de 17 de agosto de 2016, imponiendo una

sanción por una infracción muy grave tipificada en el artículo 108.6 de la ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (la destrucción, muerte, deterioro, recolección, captura, posesión, transporte, comercio y exposición para el comercio o naturalización no autorizados de ejemplares de animales o plantas catalogadas en peligro de extinción o sensibles a la alteración de su hábitat), por importe de 100.001 euros y una indemnización por importe de 64.860 €.

El expediente sancionador parte de la denuncia de un agente medioambiental que constata el hallazgo de un águila perdicera, a poco más de un metro de una base de apoyo eléctrico, en un paraje que tiene la consideración de zona de protección de la avifauna (área prioritaria de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo español de Especies Amenazadas, o en los catálogos autonómicos).

La resolución sancionadora parte del art. 9 de la ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, que obliga a los operadores de las actividades económicas o profesionales a adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales. En conexión con los arts. 112.1 de la Ley 9/1999, 3.2 del Real Decreto 1432/2008, que se aplica a las líneas eléctricas aéreas de alta tensión ubicadas en zonas de protección, y particularmente la Disposición Transitoria Única, conforme a la cual los titulares de estas líneas eléctricas debían adaptarlas a las nuevas prescripciones técnicas de protección. En aplicación de esta normativa se dictó la Resolución de 28 de agosto de 2009 por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el catálogo regional de especies amenazadas y se publican las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en las que serían de aplicación las medidas de protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas áreas de alta tensión. La zona del accidente se encuentra en el ámbito delimitado por la resolución.

La alegación principal de la recurrente es la falta de tipicidad de la sanción, pues las modificaciones exigibles están condicionadas a la previa financiación total por parte de la administración competente, todavía no habilitada (DA Única RD 1432/2008). Esta misma cuestión ya fue resuelta en la Sentencia de la misma Sala de 15 de noviembre de 2017.

El Tribunal, haciendo suya la argumentación de la resolución sancionadora, entiende que se ha incumplido la obligación de presentar el proyecto de adaptación: la presentación de un mero presupuesto y no un

verdadero proyecto de modificación determina que la demandante incurrió en la omisión negligente de la obligación prevista en el artículo 112 de la Ley 9/1999. Entiende que se trata de un requisito necesario impuesto a la operadora y previo a la obtención de la financiación para la ejecución del proyecto, resultando igualmente inequívoca la obligatoriedad de las medidas de protección contra la electrocución que le impone el apartado segundo del artículo 2 del Real Decreto 1432/2008. Y que la financiación total de la adaptación se prevé como actuación posterior a la previa presentación del proyecto correspondiente, hasta el punto de que lo que se establece en esa disposición Final Única y en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Única es que lo que va a depender de la disponibilidad de la financiación no es la obligación de presentar el proyecto sino la ejecución del mismo.

No habiéndose presentado oportunamente el proyecto ni siquiera puede entrar a valorarse el alcance y la forma que podía hacerse efectiva esa financiación programada ni tampoco un eventual incumplimiento y el alcance del mismo a efectos de excluir la responsabilidad de la operadora y trasladarla a la administración financiadora.

Rechazando la alegación de irretroactividad, en base a la obligación legal preventiva del art.9 de la Ley 26/2009, el TSJCM confirma la legalidad de la sanción impuesta.

6.4. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY CASTELLANO_MANCHEGA CONTRA EL “FRACKING”

La STC (Pleno) 65/2018, de 7 de junio (RTC/2018/65), en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 3 y las disposiciones transitorias primera y segunda y disposición final primera de la Ley de Castilla-La Mancha 1/2017, de 9 de marzo, “por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica”, es la primera que avala la constitucionalidad de una ley autonómica sobre el “fracking”.

Este recurso es fundamentalmente competencial, estando en discusión la extensión y límites de los títulos estatales de los núms. 13 (bases y coordinación general de la planificación económica), 23 (normas básicas de protección del medio ambiente) y 25 (bases del régimen minero y energético) del artículo 149.1 CE.

No es ocioso un breve repaso histórico, para entender lo ocurrido a raíz de la aprobación de la Ley estatal 17/2013, de 29 de octubre, del artículo 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de

Hidrocarburos, que autoriza el empleo de la técnica de la fractura hidráulica o fracking, y de las sucesivas leyes autonómicas prohibiendo o restringiendo de algún modo el empleo de esta técnica. Y la normativa de evaluación ambiental, que exige una valoración caso por caso de los riesgos por el “órgano ambiental” de cada Administración (estatal o autonómica), según cuál de ellas sea la competente para otorgar el título habilitante (autorización de exploración, permiso de investigación o concesión de explotación, en la sistemática de la Ley del sector de hidrocarburos) requerido por el proyecto que prevea el empleo de la técnica de la fractura hidráulica, a través de la correspondiente “evaluación de impacto ambiental”.

Este corpus normativo, estatal y autonómico, ha dado lugar a las SSTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre, 73/2016, de 14 de abril, y 8/2018, de 25 de enero. En todas ellas, las normas autonómicas fueron corregidas por extralimitación competencial, entendiendo el art.9.5 LHS como una determinación básica del Estado amparada en los títulos competenciales de los núms. 13 y 25 del 149.1 de la Constitución. Las SSTC 106/2014, 134/2014 y 208/2014 declararon inconstitucionales y nulas las leyes de Cantabria, La Rioja y Navarra, respectivamente, que contenían una “prohibición absoluta e incondicionada” de la técnica de la fractura hidráulica en sus territorios. Y la STC 73/2016 hizo lo propio con una modificación de la Ley de urbanismo de Cataluña que, sin contener una prohibición semejante, producía un efecto equivalente. La STC 8/2018, declaró inconstitucional y nula la modificación de la Ley del suelo y urbanismo del País Vasco, cuya redacción era prácticamente idéntica a la catalana. Sin embargo, la misma sentencia declaró ajustada a la legalidad la norma que prohibía el uso de la técnica “en aquellos espacios clasificados como de riesgo de vulnerabilidad media, alta o muy alta en el mapa de vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos de la Comunidad Autónoma vasca.” La fundamentación jurídica de esta decisión se basó en una amplia interpretación de la norma competencial del art.149.1.23 CE en la materia de “protección del medio ambiente”, donde las Comunidades Autónomas pueden aprobar “normas adicionales de protección” a las básicas aprobadas por el Estado. Y así se señaló por el TC que la norma recurrida: (i) no contravenía las normas básicas sobre protección del medio ambiente aprobadas por el propio Estado para prevenir la contaminación de acuíferos, con cita en concreto del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro; (ii) y además podía acomodarse a la normativa básica económica y energética conforme a la cual en desarrollo

de estas bases las Comunidades Autónomas “pueden imponer deberes y cargas para el otorgamiento de autorizaciones, permisos y concesiones mineras con la finalidad de proteger el medio ambiente, siempre que las mismas sean razonables y proporcionadas al fin propuesto y no alteren el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético” (STC 8/2018, FJ 4 b). El Tribunal tomó especialmente en consideración para llegar a esta conclusión: (i) que la prohibición afectaba a una superficie que representaba “el treinta y siete por ciento del territorio” de la Comunidad Autónoma; (ii) que la prohibición había venido precedida de una “previa evaluación de cada uno de los acuíferos” del País Vasco; (iii) que solo afectaba a los acuíferos “de vulnerabilidad media, alta o muy alta de contaminación”, y no a los de vulnerabilidad “baja o muy baja”; (iv) y finalmente que “la prohibición autonómica recurrida tiende a proteger un recurso esencial del medio ambiente, el agua, cuyas características pueden hacer que se multipliquen exponencialmente y sean irreversibles los efectos contaminantes que, no habiéndose previsto en la evaluación de impacto ambiental, incluso por insuficiencia de los conocimientos técnicos, pudieran no obstante producirse. El agua es un recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (art. 1.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14) y es además un recurso vital (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6) con una influencia decisiva sobre la vida humana, animal y vegetal. Por todo ello, la prohibición autonómica no puede considerarse irrazonable ni desproporcionada” (*ibidem*).

La STC sobre la Ley castellano-manchega será bien diferente. El recurso se dirige principalmente contra el artículo que regula el “plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica”, que debe ser elaborado por la Consejería competente en materia de medio ambiente, en colaboración con las competentes en materia de salud pública, energía y ordenación del territorio, y posteriormente aprobado por el Consejo de Gobierno en el plazo máximo de dieciocho meses. Este Plan debe efectuar una “evaluación de riesgos a escala regional” y proceder a una “zonificación del territorio” de toda la Comunidad Autónoma a fin de diferenciar zonas “aptas para la aplicación de la fractura hidráulica”, zonas donde esta técnica quede “restringida”, “zonas de exclusión” y “distancias mínimas de protección”. Y para efectuar esta tarea proporciona a la Administración una serie de criterios: debe guiarse por la protección a la salud humana y la biodiversidad, atender a los riesgos del “fracking” para la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, a la potencial sismicidad inducida, a evitar afecciones sobre las áreas y recursos naturales protegidos, impactos sobre el patrimonio cultural, así como por una afección relevante sobre el resto de elementos geológicos, ambientales, paisajísticos o socioeconómicos.

Y justamente aquí es donde encontramos la principal diferencia con las leyes autonómicas enjuiciadas hasta la fecha por el Tribunal. Puesto que, como bien señala el FJ 4 de la Sentencia: 1º) ni contiene una prohibición legal expresa de esta técnica de carácter absoluto e incondicionado como en los casos de las SSTC 106/2014, 134/2014, y 208/2014.

2º) Ni efectúa una remisión incondicionada o en blanco a la Administración para que regule su posible uso (reformas de las leyes del suelo de Cataluña y País Vasco declaradas inconstitucionales en las SSTC 73/2016 y 8/2018).

3º) Ni tampoco contiene una medida singular en relación con determinados acuíferos como en el caso de la reforma de la Ley de aguas del País Vasco declarada constitucional.

Efectivamente, para el Tribunal este precepto contiene “una norma novedosa y no examinada hasta la fecha, consistente en habilitar a la Administración autonómica para que esta efectúe una “zonificación” del territorio de la Comunidad Autónoma y delimite áreas donde la técnica del “fracking” quede excluida, restringida o permitida en atención a los criterios que la ley señala y que, a diferencia de lo acontecido en las reformas de las leyes del suelo de Cataluña y País Vasco anuladas en las antes aludidas SSTC 73/2016 y 8/2018, no incluyen una referencia final a cualquier ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Sin que, frente a lo reclamado por la representación estatal, quepa anticipar ni hacer hipótesis sobre los resultados de esa zonificación que se encomienda a la Administración, ni dictar pronunciamientos preventivos para evitar una posible y no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución.”

El TC analizará seguidamente el encuadramiento competencial del precepto en discusión, que se centra en el desarrollo de las bases estatales en materia de protección del medio ambiente y ordenación del territorio, descartando otras como la protección y prevención de la salud (fuertemente defendida por el legislador autonómico), que considera instrumental al título prevalente y más específico de protección ambiental.

La íntima relación entre ambos títulos competenciales (ordenación del territorio y medio ambiente) ya ha sido destacada por la doctrina constitucional, por ejemplo en la STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 7, sobre el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa). Lo relevante es que desde uno u otro título —ordenación del territorio, competencia exclusiva, o medio ambiente, competencia de

desarrollo de las bases estatales y de ejecución— la Comunidad Autónoma puede crear un instrumento normativo como el “Plan Estratégico de la Utilización de la Fractura Hidráulica” de este artículo 3.

Y la sentencia declara que resulta indiscutible, desde la perspectiva de la ordenación del territorio, la competencia de las Comunidades Autónomas para crear instrumentos de planeamiento distintos de los enunciados en la legislación estatal que aquellas consideren adecuados para llevar a cabo dicha ordenación (STC 36/1994, FJ 6, entre otras muchas). Por lo que respecta a la competencia sobre medio ambiente, el Estado puede dictar al amparo del artículo 149.1.23 CE normas básicas sobre la planificación de los recursos naturales, pero no impone necesariamente que esta sea la única planificación existente, pues deja abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer otros instrumentos con el mismo fin de protección medioambiental (ad ex art. 17.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad: “Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica”).

De todo ello infiere el TC que la regulación por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha del “Plan Estratégico de la Utilización de la Fractura Hidráulica” efectuada en el artículo 3 de la Ley 1/2017 responde a un legítimo ejercicio de sus competencias. Sin que quepa prejuzgar el desarrollo posterior que la administración autonómica haga de aquella competencia.

Y concluye lo mismo desde la perspectiva de la ordenación del territorio: la posibilidad de que las Comunidades Autónomas incidan en el ejercicio de las competencias sectoriales del Estado, como es en este caso la competencia para otorgar determinados permisos, autorizaciones y concesiones de acuerdo con los artículos 14, 15 y 25 LSH. Aunque en este caso se haga una particular llamada a la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación.

El TC será concluyente: “no procede evaluar aquí la adecuación del plan aun no aprobado ni objeto de este proceso...Procede en cambio declarar, de acuerdo con todo lo anterior, que la simple previsión de un “plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica” que debe aprobar el Gobierno autonómico contenida en el artículo 3 de la Ley de

Castilla-La Mancha 1/2017, no puede considerarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias”.

El TC también examina la DT primera, por su condición instrumental o accesoria respecto del artículo 3, que establece lo siguiente: “No se concederán nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica en tanto no se apruebe el plan estratégico sectorial al que hace referencia el artículo tres.” Y que el Estado entiende que produce el efecto real de una prohibición absoluta e incondicionada aunque esté sujeta a término.

Sin embargo, entenderá el TC que es precisamente ese carácter temporal de la prohibición el que impide asignar a esta un significado y efecto equivalente al de las prohibiciones absolutas e incondicionadas no sujetas a término examinadas en las Sentencias constitucionales anteriores: “El alcance temporal de la prohibición, por un plazo razonable (visto el contenido del plan y los trámites previstos en el propio artículo 3) y cierto (pues expira a los dieciocho meses en que según el propio artículo 3 debe procederse a la aprobación de ese plan por el Gobierno autonómico), hacen de esta norma un ejercicio legítimo, razonable y proporcionado de las competencias autonómicas. Su propósito no es otro que salvaguardar los objetivos que justificaron la regulación del plan estratégico sectorial del artículo 3 por el tiempo indispensable para su aprobación”. Por tanto, también supone un ejercicio legítimo de las competencias autonómicas y es razonable y proporcionada al fin propuesto.

Finalmente, la Sentencia se pronuncia sobre la también recurrida disposición final primera de la Ley 1/2017, que introduce un nuevo apartado c) en el artículo 54.1.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, “por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística”, permitiendo en el suelo rústico las siguientes actividades, previa obtención de la preceptiva calificación urbanística y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba: “c) Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO₂, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica.”

Por lo tanto, el sentido de la reforma es habilitar a la ordenación territorial y urbanística para que pueda regular la técnica de la fractura hidráulica en todo el suelo clasificado como suelo rural de reserva, que es el suelo que no tiene un régimen de especial protección por los valores en

ellos concurrentes —medioambientales, hidrológicos, agrícolas, forestales, etcétera— o por la protección del dominio público.

El Tribunal recuerda que son contrarios a la Constitución mandatos autonómicos que reformulan las bases estatales de modo que reducen, dificultan o impiden la eficacia del artículo 9.5 LSH (STC 73/2016, FJ 9). Como lo son las remisiones incondicionadas o en blanco a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que permiten llegar al mismo resultado (STC 8/2018, FJ 4 a). Sin embargo, la habilitación contenida en el artículo 54.1.3 c) de la Ley de ordenación territorial y actividad urbanística de Castilla-La Mancha no se efectúa en esos términos tan amplios y abiertos, llamando a cualquier planificador de manera indistinta, sino que debe colmarse y ejercerse siempre en o a través del “plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica” regulado en el artículo 3 de la Ley 1/2017, que es conforme al orden constitucional de distribución de competencias.

En definitiva, habrá que esperar a la regulación autonómica sobre “el plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica”. Resultando, hasta que llegue ese momento, impecable desde el punto de vista de la distribución constitucional la norma autonómica sobre el uso de la técnica de la fractura hidráulica⁶.

⁶ La cuestión, ampliamente debatida, ha sido objeto de numerosos estudios doctrinales, remitiéndonos en esta crónica a uno de los últimos aparecidos, muy crítico con las regulaciones autonómicas, y a la bibliografía en él citada: FERNANDEZ DE GATTA, D., “De nuevo (¡¡y van...6!!) Leyes antifracking ante el TC”, *Diario La Ley* n^o9161, edición de 19 de marzo de 2018).