REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. IV Núm. 1 (2013): 1 – 7
-Crònica-

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. Zonas de especial protección para las aves: legalidad de la orden que aprueba el plan de gestión. 2. Autorización ambiental integrada e inactividad de la Administración. 3. Inscripción de aprovechamiento de aguas subterráneas: limitaciones y control de los organismos de cuenca.

1. Zonas de especial protección para las aves: legalidad de la orden que aprueba el plan de gestión

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 568/2012, de 19 de noviembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), resuelve sobre la validez de la Resolución de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000157, Campo de Calatrava. La recurrente solicitó que se declarase la nulidad de pleno derecho de la orden recurrida y subsidiariamente la anulabilidad, reconociéndose la indemnización procedente por las limitaciones al derecho de propiedad que tal Plan suponía. Son varios los motivos esgrimidos por la actora para hacer valer sus pretensiones:

1) Alega una vulneración del principio de reserva de ley por cuanto no existe ley estatal ni autonómica que habilite a la citada Consejería en esta cuestión. Este primer motivo será rechazado por la Sala, que argumenta prolijamente sobre la base del corpus normativo, comunitario, estatal y autonómico que fundamenta la habilitación cuestionada. En concreto, señala la Sala: "[…] la Orden tiene su habilitación legal de Derecho Comunitario en la Directiva 79/409/CEE, del Consejo de 02 de Abril de 1979, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres (Directiva de Aves) […]; y de Derecho interno, a través de la Ley autonómica 9/99; de 26 de Mayo, arts. 54 y 58; lo que se complementó con el Decreto 82/2005, de 12 de Julio, por la que se declaró la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) ES0000157 de Campo de Calatrava; designándose como zona sensible conforme a la terminología de aplicación de la materia en Castilla-La Mancha; y, posteriormente, mediante Decreto 319/08, de 30 de septiembre, por la que se creó la ZEPA 'Campo de Calatrava', ampliándose el mismo". Además, esta habilitación se completa, a juicio del Tribunal, en la Ley estatal 42/07, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 45), al establecer el deber de las administraciones competentes de adoptar las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, que eviten el deterioro de los hábitats naturales y de las especies, así como las alteraciones que repercutan en estas últimas. Pero fundamentalmente el artículo 58 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de

Conservación de la Naturaleza, establece claramente que los planes de gestión de las zonas ZEPA deben ser aprobados por la Consejería competente en materia de medio ambiente. Por lo tanto, concluye la Sala: "[…] existe habilitación legal y se cumple el principio de reserva legal, desde la previsión del Derecho Comunitario y a nivel de Derecho interno-estatal desde las Leyes y Decretos referidos; posibilitándose a través del art. 58.3 de la Ley autonómica 9/99 (modificada por la Ley 08/07), de 26 de mayo, adoptarse por la Consejería el Plan de Gestión; según el desarrollo normativo que prevé la norma y en coherencia con su naturaleza jurídica, en relación con el derecho de propiedad".

2) La recurrente alega seguidamente defectos formales en la tramitación de la norma, entre ellos la ausencia de información pública, motivo este que la Sala estima que debe ser rechazado pues se comprueba que fue efectivamente realizado.

3) En tercer lugar, entrando en el análisis del Plan de Gestión, alega que este no estaba justificado en cuanto a su ampliación y que se debería haber establecido como medida correctora y no compensatoria, con la consecuente desviación de poder. Para fundamentarlo, la actora presenta unos informes que la Sala considera insuficientes desde el punto de vista técnico para declarar la ilegalidad del Plan de Gestión, por lo que finalmente señala la necesidad del Plan en sus propios términos. La fundamentación jurídica también es contundente:

> "[…] no se debe de olvidar que el Plan de Gestión, se define los condicionantes y principios orientadores, según delimita el epígrafe 1.2 del Plan; y en el apartado 1.3, se delimitan los objetivos del Plan de Gestión; e incluso, en el 1.4, se estructuran los objetivos de conservación. Asimismo, y con relación a la ausencia de la Comisión, es incierto que no exista la misma; existe como se desprende de la Introducción, que reconoce la creación de la Comisión de Seguimiento Ambiental, creada mediante Orden PRE/760/2008, de 17 de marzo; y, por otro, el Observatorio de Biodiversidad, creada por Orden de 26 de Julio de 2006, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural; lo que se complementa con el epígrafe nº 2 de la Orden, sobre Órgano competente de gestión y conservación; y con el epígrafe 8.6 de la Orden impugnada, en donde se hace referencia del Observatorio de Biodiversidad; con coordinación entre ellos, para la programación de las actuaciones de gestión y ejecución del Plan. Es más, el propio plan, frente a lo que señala la parte actora, prioriza las medidas a adoptar; así, y con relación a las «Actuaciones de Gestión» […], se priorizan las actuaciones, primero por sectores

> (A, B, y C) y luego por objetivos; que se priorizan según su nivel de importancia (alto, medio y bajo). Por último y por lo que afecta a los aspectos económicos (ausencia de medidas compensatorias); tampoco es cierto que no se contemplen la adopción de medidas económicas. Así, según cabe deducir del art. 8.6 de la Orden en cuestión, relativo a la ejecución y coordinación del Plan de Gestión mismo; el mismo prevé dentro de lo que es su previsión abstracta y general, como tal acto con voluntad normadora; el detallado de las actuaciones a realizar y sus presupuestos estimados; elaborando, con carácter anual, las memorias de actividades, detallando las actuaciones e inversiones; realizadas en todos los ámbitos del presente plan. Luego existe, legalmente, tal previsión con trascendencia económica […]; claramente regulada; por ello no se puede tener por incumplida la legislación estatal".

4) Finalmente, sobre la pretensión indemnizatoria, cae por su propio peso por cuanto es desestimada la ilegalidad de la Orden, por ser inherente y concomitante con la pretensión principal.

2. Autorización ambiental integrada e inactividad de la Administración

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 44/2013, Sección 1.ª, de 28 de enero, resuelve el recurso frente a la supuesta inactividad de la Consejería de Industria y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha por la no adopción de las medidas oportunas para la paralización de la actividad de una empresa, CERÁMICAS LAS LOSAS, S. L., que había sido solicitada por la actora en mayo de 2008, tras un iter procesal complicado, que la Sentencia resuelve en aplicación de la normativa en vigor.

En efecto, no se discute por las partes que la mercantil citada presentó en diciembre de 2006 la solicitud de autorización ambiental integrada para una fábrica de productos cerámicos en el término municipal de Guadamur conforme a lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y que en fecha 30 de abril de 2008 la Dirección General de Evaluación Ambiental dictó resolución por la que ponía fin al procedimiento, archivándose las actuaciones realizadas.

Tampoco se discute por las partes que a la citada empresa le era de aplicación la disposición transitoria primera de la citada Ley, que respecto al régimen aplicable a las instalaciones existentes establece lo siguiente:

> Los titulares de las instalaciones existentes, definidas en el art. 3.d) de esta Ley, deberán adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberán contar con la pertinente autorización ambiental integrada.
>
> A estos efectos, si la solicitud de la autorización ambiental integrada se presentara antes del día 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad a la fecha señalada en el párrafo anterior, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte dicha resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable.

Debe añadirse a tales datos que la misma Sala y Sección tuvo oportunidad de conocer del recurso contencioso-administrativo número 187/2009 interpuesto por la empresa CERÁMICAS LAS LOSAS, S. L., contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto en fecha 2 de junio de 2008 contra la resolución de 30 de abril de 2008 que declaraba terminado el procedimiento AAI-TO-104 y lo archivaba, y contra la resolución expresa de fecha 16 de diciembre de 2009 por la que se tenía por desistida a la empresa del recurso de alzada interpuesto al entender que la presentación por parte de la recurrente de nueva solicitud, que daba lugar al expediente de autorización ambiental integrada AAI-10-259, implicaba un desistimiento tácito del recurso de alzada interpuesto. Mediante Sentencia de fecha 24 de septiembre de 2012 se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

Constatados estos hechos, la actual actora entiende que después de dictada la resolución de 30 de abril de 2008, por la que se ponía fin al procedimiento de autorización ambiental integrada y se ordenaba su archivo, la Administración permaneció inactiva ante la solicitud de paralización de todas las actividades de la empresa por el funcionamiento clandestino de su fábrica de productos cerámicos en tanto no comenzara a realizar los trámites para obtener la autorización ambiental integrada y hasta que esta le fuera otorgada.

Sin embargo, el Tribunal, en aplicación estricta del artículo 29.1 de la LJCA 29/98, entiende que no puede estimarse la inactividad de la Administración invocada, pues consta en el expediente administrativo que la empresa CERÁMICAS LAS LOSAS, S. L., en fecha 2 de junio de 2008 presentó recurso de alzada contra la resolución de 30 de abril de 2008, solicitando, al amparo del artículo 111 de la Ley 30/92, la suspensión de

la ejecución recurrida, la cual, al no haberse resuelto en el plazo de 30 días desde la entrada en el registro del órgano competente, debió entenderse concedida. Y así lo entendió y lo hizo constar la empresa mediante escrito presentado en fecha 25 de julio de 2008 a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, donde manifestaba que la resolución de 30 de abril de 2008 se encontraba suspendida desde el 7 de julio de 2008 y que, por lo tanto, la actividad de la citada empresa podría desarrollarse normalmente de acuerdo con las autorizaciones con que contaba. Y terminaba resolviendo que "no obstante la petición de la actora de paralización de la actividad de la empresa en fecha 26 de mayo de 2008 como consecuencia de la resolución de 30 de abril de 2008, no pueda preciarse la alegada inactividad de la Administración prevista en el artículo 29 de la Ley30/92, pues la citada resolución por la que se ordenaba archivar el procedimiento instado de autorización ambiental integrada, no era firme, motivo por el que procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto".

3. Inscripción de aprovechamiento de aguas subterráneas: limitaciones y control de los organismos de cuenca

La STSJ de Castilla-La Mancha 80/2013, de 25 de febrero, Sección 1.ª, resuelve sobre la impugnación de una resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, de fecha 22 de mayo de 2009, que denegaba al actor la inscripción en la Sección B del Registro de Aguas de un aprovechamiento de aguas subterráneas, de uso industrial y consumo anual de 1.095 metros cúbicos.

El Tribunal comienza por admitir el derecho inicial a la utilización privativa del pozo por previsión legal, artículo 52.2 de la Ley de Aguas de 1985, artículo 54.2 del texto refundido de 2001. Sin embargo, recuerda que este derecho quedó limitado o matizado ya en la propia Ley de 1985, entre otros, en los casos de acuíferos declarados como sobreexplotados, como es el caso, porque ya se encontraba con tal declaración antes de que se anulara el Real Decreto 1664/1998, que aprobó los planes hidrológicos de cuenca; y, por otro lado, las condiciones de utilización (ese mismo apartado segundo del artículo 52 así lo establece) vendrían reguladas reglamentariamente. Así, el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, al regular los usos privativos por disposición legal, prevé la obligación de comunicación al organismo de cuenca de las obras y modificaciones que se produzcan en los citados aprovechamientos, estando obligada la

Confederación Hidrográfica a efectuar las debidas comprobaciones para evitar sobreexplotaciones, pudiendo establecer los controles precisos e incluso prohibir el uso de la derivación hasta que se corrijan las deficiencias observadas.

Este recordatorio normativo lleva a la Sala a reiterar la doctrina que establece que el derecho a la utilización de los recursos subterráneos no se adquiere por concesión administrativa, sino por expresa previsión legal, sin otras limitaciones que las antes expresadas. De hecho, el acto administrativo vino inicialmente a reconocer el derecho del actor, pero lo rechazó finalmente porque la Administración de aguas comprobó que el pozo estaba abierto en una parcela distinta de aquella para la que se había autorizado en su día. Resalta la Sentencia que no cabe estar de acuerdo "con el pragmatismo del actor, que para su explotación puede preferir tener el pozo en un lugar u otro", sino atenerse a la "simple previsión legal y reglamentaria, y de la seguridad jurídica que una materia de tan alta sensibilidad social en esta Comunidad Autónoma, entre otras, tiene que regir este tipo de procedimientos".

Por ello, la Sala rechaza la única cobertura normativa que el demandante había encontrado para hacer valer su pretensión —el artículo 17.2.c) del Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, Plan Especial del Alto Guadiana, que prevé la posibilidad de abastecer distintos predios con un mismo pozo siempre que pertenezcan al mismo titular y no se supere el máximo de 7.000 metros cúbicos anuales—. Y por ello resuelve razonadamente la Sentencia lo siguiente: "[…] ese precepto establece tal posibilidad para los casos —y solo para ellos— de explotaciones agrícolas o ganaderas y de que fuese necesario el recurso hidráulico para ellas. Como excepción que es, ha de interpretarse restrictivamente y no utilizarse analógicamente, como pretende la parte actora, porque no hay argumento legal, ni siquiera inequívocamente razonable, para ello, cuando su explotación era para uso industrial". Por todas estas razones, el Tribunal desestimará íntegramente el recurso interpuesto.