

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN**

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. La distribución de competencias entre Confederación Hidrográfica y municipios en los tramos urbanos de los cauces. 2. Residuos. 2.1. Sanciones y responsabilidad en materia de residuos. 2.2. Residuos de tanatorios y carga de la prueba. 2.3. Cuestión de inconstitucionalidad sobre un proyecto de tratamiento de residuos industriales: ¿son controlables las leyes de convalidación? 3. Espacios naturales. 3.1. La legalidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Sierra de Guadarrama». 3.2. De nuevo sobre las pistas de esquí de San Glorio: la interesante (en contenido) pero inútil (en eficacia) sentencia del Tribunal Supremo sobre San Glorio. 4. La reiterada ilegalidad de las órdenes anuales de caza.

## **1. La distribución de competencias entre confederación hidrográfica y municipios en los tramos urbanos de los cauces**

Con fecha 29 de diciembre de 2011 se dictaron dos sentencias, por la Sala de lo Contencioso (Valladolid), en relación con la distribución de competencias entre Confederación Hidrográfica y municipios en la policía de los tramos urbanos de los cauces. No es un problema nuevo: frente a la tradicional tendencia de las Administraciones a incrementar sus propias competencias, en esta materia el fenómeno es inverso: nadie quiere ser competente: nadie quiere gastar y asumir la responsabilidad del difícil mantenimiento de la limpieza de los cauces urbanos.

En la primera, el Ayuntamiento de Salamanca venía entendiendo que la competencia para el mantenimiento y conservación del cauce del río Tormes (incluyendo las operaciones de limpieza y retirada de basuras) correspondía a la Confederación Hidrográfica del Duero. De acuerdo con ello, requirió, con fecha de 20 de junio de 2008, a la Confederación para que reconociese sus competencias para la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por el término municipal de Salamanca. La Confederación contestó a dicho requerimiento, remitiéndose para ello a un escrito anterior, de 21 de abril 2008, en el que, con apoyo en el Plan Hidrológico Nacional (art. 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de abril, del Plan Hidrológico Nacional), rechazaba la competencia de limpiar y dragar ese tramo fluvial.

La resolución de este primer recurso le va a servir a la misma Sala para resolver el segundo. El Tribunal realiza una rigurosa interpretación de la normativa aplicable en materia de aguas, acudiendo a diversos preceptos, algunos mas abstractos y otros mas concretos: por una parte, según el art. 23.1.b) TRLA (aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio) las competencias de los Organismos de Cuenca, en lo que ahora interesa se circunscriben a la “administración y control del dominio público hidráulico”; poco añade el art. 92 g) del mismo Texto Refundido cuando define como objetivos de protección del dominio público hidráulico el “g) Evitar cualquier acumulación de

compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico”, reseña legal insuficiente, por oscura, para entender como indiscutida esta competencia.

Por eso hay que tener en cuenta, igualmente, las previsiones de la Ley de Bases de Régimen Local, que establece (artículo 25.2.1)) que corresponde a los municipios la prestación del servicio de limpieza, esto es, la recogida de basuras en las márgenes del río —de acuerdo con el art. 3b) Ley 10/1998, de Residuos—. ¿Y la limpieza de los cauces? Contesta la Sala: “En ningún precepto se atribuye claramente al Organismo de Cuenca la competencia de garantizar en un estado óptimo el mantenimiento de la totalidad del dominio público hidráulico”. Acude, finalmente, al art. 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de abril, del Plan Hidrológico Nacional), que establece:

“Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico. El Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones”.

“Consecuentemente —dice la Sala—, la dicción literal del precepto discrimina entre actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas, que atribuye a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y las competencias de la administración hidráulica, que serán las normales sobre el dominio público; y que como más arriba se ha dicho, no son de mantenimiento sino de administración y control”. Finalmente, acude —para confirmar el alcance de esta “administración y control”— al art. 126 RDPH, que se refiere a la autorización de obras en cauces públicos.

Tras toda esta argumentación, “se concluye entonces que en los tramos urbanos corresponde a la confederación hidrográfica sólo funciones de autorización y control de las actuaciones que se quieran realizar, por ejemplo limpieza y dragado de cauces, realización de escolleras [...], y la solicitud de realización de esas actuaciones corresponderá a las denominadas «administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo», que en este caso sería el Ayuntamiento de Salamanca”.

Tras esta rigurosa interpretación de la difícil distribución competencial en la materia, la resolución del segundo asunto (que lleva la misma fecha) resulta mucho más sencilla.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso, Valladolid) de 29 de diciembre de 2011 recobra actualidad con el reciente reforzamiento de la potestad sancionadora del Gobierno en materia de aguas por Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Resuelve un recurso del Ayuntamiento de Vegaquemada (León) contra la sanción de 30.050,61 euros impuesta por el presidente de la Confederación del Duero y la exigencia de indemnización de 3.498 euros por daños causados al dominio público hidráulico y por la reposición de las cosas a su estado original. La infracción en cuestión consistía en la realización de obras no autorizadas en el cauce del arroyo Juncosa, consistentes en la realización de una escollera de una longitud de unos 160 metros lineales, en el casco urbano de Lugán, término municipal de Vegaquemada (León).

Lo primero que plantea esta sentencia es algo ya habitual, cuestionado por numerosos autores y que las leyes ambientales más recientes tienen en cuenta: ¿qué sentido tiene que se imponga una sanción pecuniaria a una Administración pública? Provoca perjuicios a sus administrados (vecinos), que son los beneficiarios del presupuesto público y que no tienen nada que ver con la infracción cometida, pero no a sus administradores, que son los auténticos responsables de la infracción.

Otro de los problemas que se plantea —que arguye el Ayuntamiento— es el relativo a la prescripción de la infracción; por una parte, es importante recordar que frente a los plazos de prescripción de infracciones, que no suelen ser excesivamente amplios (seis meses, dos años, tres años, de acuerdo con el art. 327 RDPH, que se remite al art. 132 de la Ley 30/1992), la prescripción de los daños producidos al dominio público hidráulico tienen un plazo de treinta años, tal y como establece el RDPH y confirma la jurisprudencia. Por otra parte, en el caso de la infracción estamos ante una de las denominadas “infracciones permanentes”, porque los efectos se mantienen en el tiempo. Por lo tanto, no puede hablarse —dice la sentencia— de prescripción: “nos hallamos ante una infracción permanente. Y es que es totalmente pacífico en la doctrina jurisprudencial que en el ámbito administrativo sancionador, existen las denominadas «infracciones de naturaleza permanente» (v. STS de 7 de abril de 1989 y 23 de enero de 1990). [...] Este tipo de infracciones se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor,

de forma que a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se sigue cometiendo hasta que se abandona la situación antijurídica, de modo que el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción, no pudiéndose declarar la prescripción de una falta de carácter permanente mientras no ha cesado la conducta, o lo que es lo mismo, que el Ayuntamiento ha repuesto la situación dañosa para el DPH a su situación originaria”.

El Ayuntamiento decidió, sin pedir autorización a la Confederación, construir una escollera en el arroyo que lo atraviesa, logrando con eso destruir la vegetación de ribera, ampliar el trazado urbano a costa del dominio público hidráulico y alterar el curso fluvial en ese lugar. La Sala confirmó la antijuridicidad de la acción y los daños producidos y, en consecuencia, determinó la viabilidad jurídica, tanto la sanción impuesta (por infracción menos grave) como la indemnización fijada por la Confederación: “Y lo que sí se desprende directamente de las actuaciones, es que las obras realizadas por el Ayuntamiento de Vegaquemada han supuesto las siguientes afecciones directas del dominio público hidráulico: 1) han destruido la vegetación ripícola existente en ese tramo urbano del arroyo, fuera mucha o poca la que allí existiera, 2) nada menos que ha reducido la sección del cauce del arroyo, aumentando a costa del dominio público hidráulico la anchura de sus calles, 3) ha generado mayores velocidades del agua en avenidas y una mayor erosión. [...] Es pues esa actuación netamente dañosa para el entorno natural”.

Al margen de lo anterior, en este asunto subyace el problema del reparto de competencias entre Confederación y municipios en lo que se refiere a la policía de los tramos urbanos de los ríos y arroyos. La sentencia determina la aplicabilidad del art. 28.4 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, complementada con el art. 126 RDPH. Confirma, así, la doctrina de la sentencia de la misma fecha comentada más arriba y establece que las obras realizadas deberían haber sido autorizadas por la Administración Hidráulica.

## **2. Residuos**

### *2.1. Sanciones y responsabilidad en materia de residuos*

La STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso, Burgos) de 18 de noviembre de 2011 tiene un especial interés en lo que se refiere a la distinción entre medidas de policía no sancionadoras y sanciones administrativas, todas ellas en materia ambiental y, específicamente, en la regulación de los residuos.

A través de una inspección girada a las instalaciones de un desguace de automóviles, la Administración comprobó que varios vehículos dados de baja conservaban aceites y líquidos, aunque el titular del desguace mostró los certificados de descontaminación expedidos por la mercantil recurrente (autorizada para la valorización de vehículos usados) que, evidentemente, no había “descontaminado” dichos vehículos. Consecuencia de ello inició un procedimiento sancionador con base en la Ley 10/1998, de Residuos, que concluyó con la imposición de una sanción pecuniaria de 6.010,13 euros y la revocación de la autorización como gestor de residuos peligrosos para llevar a cabo la valorización de los vehículos. Impugnada en alzada, el órgano resolutorio confirmó la sanción, pero sustituyó la medida de policía de revocación de la autorización por la de suspensión de un año en la misma actividad, y ello por aplicación del art. 35.1.b) de la Ley 10/1998 por entender que, en atención a la gravedad de la infracción, no procedía mantener la citada medida de policía y restauradora impuesta en la resolución inicial.

La empresa sancionada impugnó en vía judicial, tanto la sanción como la medida de policía otorgada, sobre la base de diversos motivos, entre los que destaca especialmente el principio de proporcionalidad, el de prescripción de la infracción como consecuencia de la tardanza en resolver el recurso de alzada; pero en este caso es conocida la asentada doctrina del Tribunal Supremo (dictada incluso en recursos en interés de ley) según la cual la prescripción de infracciones no juega en vía de recurso, además de otros argumentos: la eventual inconstitucionalidad del precepto sancionador —art. 34 Ley 10/1998—, por infringir el principio de legalidad sancionadora, por la taxatividad (art. 25 CE), por vicios de procedimiento, etc.

La Sala, en el desarrollo de su decisión, va descartando los diversos argumentos utilizados por la apelante —entre ellos, el de la eventual inconstitucionalidad del precepto aplicado, que no aprecia y sobre el que no se ha pronunciado en ningún

momento el Tribunal Constitucional en más de doce años de vigencia de la Ley—. Por otra parte, deja claro que no hay vicio procedimental y que las supuestas medidas de policía —primero, la revocación; luego, la suspensión de la autorización— realmente constituyen sanciones a la luz de las previsiones legales —lo que supone un error en la calificación de la consecuencia jurídica por parte de la propia Administración ambiental—.

Finalmente, sí que reconoce desproporción en la imposición de la sanción suspensiva: como señala en su FD 11º, “la Sala considera que es desproporcionada y excesiva la imposición de la sanción de suspensión de la autorización por el tiempo de un año, no solo porque esta suspensión se impone en el plazo máximo legal previsto para este tipo de infracciones, sino porque además, a juicio de la Sala, no se dan las circunstancias exigidas en el art. 35.2 de la Ley 10/1998 para agravar la situación del infractor con la imposición como sanción de dicha suspensión, una vez que la reiteración de la conducta con la afectación de los hechos a nueve vehículos ha servido a la Sala para mantener la calificación de la infracción administrativa como grave. Por ello, teniendo en cuenta que la entidad actora no ha sido denunciada ni sancionada por hechos iguales o semejantes, que no consta que la comisión de estos hechos le haya reportado un mayor beneficio [...] y que el número de vehículos afectados es muy pequeño en relación al número total de vehículos descontaminados en los últimos años por dicha entidad [...], la Sala considera que, no siendo preceptivo, según el inciso primero del art. 35.1 de la Ley 10/1998, la imposición de las tres sanciones previstas para cada tipo de infracción, en el presente caso se considera razonablemente sancionada la conducta de autos con la multa impuesta por importe de 6.010,13 euros, considerándose desproporcionada y excesiva la imposición de la sanción de suspensión por el plazo de un año de la autorización otorgada”.

En definitiva, la Sala tiene en cuenta una serie de criterios valorativos (discrecionales) para determinar la imposición de la sanción suspensiva y determina, como consecuencia de ese análisis, la desproporción de la actividad administrativa: mantiene la sanción pecuniaria pero elimina la onerosa sanción de suspensión. Es bueno recordar cómo, en España, la mejor doctrina ha venido criticando este tipo de sanciones, en cuanto generan un daño innecesario al sancionado pero también al interés general; la legislación debería ir sustituyendo este tipo de sanciones de cierre o suspensión de actividades por sanciones de inhabilitación personal, de tal forma que la actividad industrial o de

servicios se pueda seguir llevando a cabo por razones de interés público, sin perjuicio de que el actor reciba la merecida sanción.

## *2.2. Residuos de tanatorios y carga de la prueba*

El Juzgado de lo Contencioso nº 1 de Salamanca anuló, con fecha 30 de julio de 2010, la licencia ambiental otorgada por el Ayuntamiento de Vitigudino para construir y poner en funcionamiento un tanatorio, porque no concretaba qué tipo de residuos generaba esa actividad ni cómo se pretendía llevar a cabo la gestión de dichos residuos, todo ello de acuerdo con el Reglamento de Policía Mortuoria (aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 16/2005, de 10 de febrero) y con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

El solicitante de la licencia impugnó esta anulación sobre la base de que el citado Reglamento no exige ninguna medida específica, sino simplemente el acatamiento de la norma. Sin embargo, la Sala, en su sentencia de 4 de abril de 2012, con buen criterio, confirma la sentencia del Juzgado sobre la base del principio ambiental de prevención (aplicado mediante la técnica autorizatoria) e interpretando el Reglamento a la luz de las previsiones de la Ley: “La licencia ambiental objeto de anulación por la sentencia apelada tiene por finalidad el control previo de la actividad, al objeto de que la Administración pueda constatar que dicha actividad no produce la vulneración de los elementos ambientales objeto de fiscalización previa por la Administración, y por ello desde la perspectiva de la actividad realizada, conforme al artículo 27.5 del Reglamento de Policía Mortuoria, se ha de fiscalizar preventivamente si los residuos generados, que han de tratarse conforme a la legislación vigente, tienen tal incidencia en el medio ambiente. Por ello, no basta con remitirse a que tales residuos se tratarán conforme determina la legislación vigente, sino que es preciso aludir a cuáles sean estos posibles residuos y la forma en que los mismos serán tratados o eliminados, de una forma tal que no tengan incidencia en el medio ambiente, conforme a los fines objeto de control preventivo por la licencia ambiental. Así se desprende con carácter general de lo establecido en el artículo 26.2.a.5º de la citada Ley 11/2003, al establecer que el proyecto debe contener una información suficiente sobre la ‘incidencia de la actividad o instalación en el medio potencialmente afectado’” (FD 1º).

A mayores, la Sala trae a colación una sentencia suya del año 2008, dictada en un caso similar, en relación con la licencia ambiental de un tanatorio; en esta sentencia —de 30 de octubre de 2008— queda claro que es el solicitante de la licencia el que tiene que demostrar la inocuidad de la actividad y no el recurrente el que tiene que demostrar los daños: ese es, precisamente, el sentido de la autorización (licencia) como instrumento de prevención ambiental: “No es de recibo la afirmación de que a la parte recurrente le corresponde acreditar que las operaciones de tanatopraxia y similares no generan residuo alguno, puesto que es el propio Decreto 16/2005 el que presupone que los tanatorios generan residuos como consecuencia de las actividades que en ellos se desarrollan —entre las que se encuentra la de tanatopraxia—, estableciendo la obligación de cumplir la normativa que los regula, siendo por ello a la parte apelante a la que le correspondería acreditar que las actividades que va a desarrollar en el tanatorio para el que solicita la licencia no genera residuo alguno, lo que no ha hecho”.

### *2.3. Cuestión de inconstitucionalidad sobre un proyecto de tratamiento de residuos industriales: ¿son controlables las leyes de convalidación?*

El día 11 de mayo apareció en la prensa regional (*Diario de Valladolid*) la noticia del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sobre la declaración como proyecto de interés regional de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). Dicha cuestión se fundamenta en que la declaración se concedió mediante una ley del año 2008 sin plan previo de gestión autonómico (en concreto por la Ley regional 2/2008, de 17 de junio, de Declaración de Proyecto Regional) para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora).

Son varios los problemas que se plantean en torno a la cuestión: por una parte, según la Sala cuestionante, la falta del plan previo de gestión no se justifica porque había transcurrido con creces el plazo razonable para su obligatoria elaboración, lo que supone un “ejercicio abusivo” de la potestad que tiene el legislador autonómico, que infringe “el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. En todo caso, más que interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3), lo que la ausencia de plan previo conlleva es, sobre todo, una infracción de la normativa básica, que lo exige (arts. 4 y 5 de la Ley 10/1998, de Residuos, vigente en ese momento). Y

una ley regional —que desarrolla y ejecuta por sí misma la legislación estatal— no puede contrariar la normativa básica dictada en ejercicio de la competencia exclusiva estatal (art. 149.1.23º CE) so pena de inconstitucionalidad.

El segundo problema es mas sutil, y hace referencia a la finalidad de la ley de convalidación; como ha dejado constatado el Tribunal Constitucional, el legislador puede siempre actuar con un grado de discrecionalidad amplio, con el único límite de la Constitución, y sin sentirse constreñido por el contenido de las leyes previas. Pero debe respetar, en concreto, el reparto constitucional de competencias. De ahí que la aprobación de leyes no puede dirigirse directamente a evitar la eficacia de las resoluciones judiciales recaídas (en virtud de la llamada “reserva judicial”), sin perjuicio de que, con carácter accidental, pueda afectar a dicha eficacia. En este supuesto, la Sala de lo Contencioso entiende que la ley de convalidación está afectando al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 de la Constitución; en efecto, según dicha Sala, la ley de convalidación pretendía “neutralizar y dejar sin efecto la medida cautelar de suspensión de la autorización ambiental recurrida”. Es decir, no se dirige a inaplicar una sentencia (que todavía no se ha dictado) sino una medida cautelar previa suspensiva. Pero las medidas cautelares están ahí, entre otros motivos, para garantizar la tutela judicial efectiva de los administrados.

### **3. Espacios naturales**

#### *3.1. La legalidad del plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural “Sierra de Guadarrama”*

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 20 de enero de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Burgos) resuelve el recurso interpuesto contra el Decreto 4/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Espacio Natural “Sierra de Guadarrama”.

El Tribunal desestima en su práctica totalidad el recurso; en concreto, las peticiones de nulidad y anulabilidad planteadas por los recurrentes, centradas en la incongruencia del Decreto con la Ley de Biodiversidad y la falta de justificación de la inclusión de los terrenos de los demandantes en el PORN.

La sentencia rechaza, en primer lugar, los motivos de legalidad alegados en otros recursos, tras hacer un análisis extendido de la jurisprudencia contencioso-

administrativa sobre la “congruencia” (FD 3º) y los motivos de la eventual infracción de la Ley de Biodiversidad; en efecto, “no se precisa en qué medida o aspecto en concreto existe dicha vulneración, y el hecho de que dicha Ley haya podido ser impugnada por alguna Comunidad Autónoma tampoco resulta ser un motivo que pueda justificar la impugnación del Decreto” (FD 4º). Los recurrentes habían alegado “oscurantismo” y “falta de publicidad” en la tramitación del Plan en cuestión, pero la sentencia recuerda no sólo el dato fáctico de que los recurrentes han hecho numerosas alegaciones durante la tramitación del Plan, sino también los diversos medios —incluida la página web de la Junta de Castilla y León— donde se podían encontrar los contenidos del Plan, por lo que también desestima este motivo complementario.

Finalmente, en cuanto a la inclusión de varias de las fincas de los demandantes en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque, la sentencia se pronuncia estimando parcialmente la demanda. Y la estima por la falta de suficiente justificación, en el Plan, de la inclusión de dichas fincas. En efecto, la sentencia dispone que en determinadas fincas de los demandantes “procede estimar parcialmente el recurso y determinar que lo procedente es que se lleve a cabo una zonificación de esta parcela en atención a sus concretas características y a la atribuida a los terrenos colindantes” (FD 6º). Se trata, en definitiva, de que —habida cuenta que no corresponde al Juez otorgar la concreta calificación jurídica de un terreno (uso general o uso limitado)— debe ser la Administración la que decida qué categoría de zonificación se asigna a las fincas de los demandantes, a la vista de que las fincas limítrofes, con idénticas características, tienen una calificación diferente. Por todo lo anterior, la Sala declara no ser conforme a derecho el Decreto impugnado en cuanto a la concreta zonificación atribuida a las parcelas objeto del presente recurso, “debiéndose proceder a la determinación de la zona que corresponda en atención a lo expuesto en el Fundamento de Derecho quinto y sexto de la presente sentencia”.

En resumen, son lícitas las limitaciones ambientales impuestas a los propietarios de terrenos incluidos en el Plan, pero es preciso justificar la incorporación de todas y cada una de las fincas del territorio en las diversas categorías de suelo previstas en el Plan de Ordenación, para ajustar efectivamente la protección jurídica a la realidad fáctica.

*3.2. De nuevo sobre las pistas de esquí de San Glorio: la interesante (en contenido) pero inútil (en eficacia) Sentencia del Tribunal Supremo sobre San Glorio*

Aunque se trata de una sentencia del Tribunal Supremo y no del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, no quiero dejar de traer a colación esta reciente decisión judicial porque constituye un eslabón más en la larga cadena de hitos jurídicos que marcan la trayectoria de este polémico proyecto.

Ya en 2008 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia había anulado la modificación de varios preceptos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional de Fuentes Carrionas, lugar donde se pretenden ubicar las instalaciones de esquí alpino. Estos preceptos anulados habían sido modificados para permitir la instalación de dichas pistas de esquí, que originariamente estaban prohibidas. Tras una sentencia muy interesante —con elementos positivos y con elementos criticables— la Sala anuló la modificación sobre la base, en buena medida, del principio ambiental de precaución, de acuerdo con varios informes de las Universidades de León y Salamanca.

Esta sentencia, recurrida en casación por la Junta de Castilla y León, ha sido ratificada por la STS de 2 de marzo de 2012, que viene a confirmar la argumentación utilizada por la Sala de Valladolid; en concreto, señala que las expectativas derivadas de las propuestas privadas de negocio “no son cambios de circunstancias socioeconómicas producidas en esa zona distintas a las tenidas en cuenta al elaborar el PORN que justifiquen su modificación”. Por eso, sigue diciendo el TS, “el establecimiento de estaciones de esquí alpino ya se valoró al elaborar el PORN y se concluyó que debía prohibirse”. En definitiva, el TS no afirma la inmutabilidad absoluta de la prohibición, pero sí exige —de acuerdo con la ley— que se dé un cambio de circunstancias efectivo para poder modificar dicha calificación; un cambio de circunstancias efectivo que no se ha producido en el caso del proyecto de la estación de esquí.

La publicación de esta sentencia podría llevarnos a pensar que la prohibición de instalar estaciones de esquí alpino es definitiva. Sin embargo, como tuvimos ocasión de ver el año pasado —*vid.* la crónica legislativa del primer semestre de 2011, en esta misma revista, Vol. II, nº 1 (2011)—, en 2011 se aprobó la Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León, cuya incidencia ambiental es evidente, por cuanto constituye el último paso antes de tramitar el proyecto de la futura estación de

esquí de San Glorio, tras la elevación de rango del PORN (en los preceptos implicados) realizada por la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina. Por lo tanto, a pesar de la corrección doctrinal y de la contundencia de la sentencia del Tribunal Supremo, no va a alterar en modo alguno las posibilidades reales de establecer estaciones de esquí, en la medida en que la legislación “convalidadora” ya se ha dictado y únicamente queda su aplicación.

Pero esta posibilidad de que las leyes singulares, sin un cambio real en la situación de los recursos naturales, puedan modificar la protección de estos tiene que hacernos reflexionar, en primer lugar, sobre el interés general subyacente en los proyectos que se pretenden legitimar, comparado con la trascendencia de los bienes ambientales cuya protección se elimina; y por otro, en el principio —planteado por Michel Prieur y aceptado con matices por nuestro Tribunal Supremo— de no reversión en la protección ambiental.

#### *4. La reiterada ilegalidad de las órdenes anuales de caza*

La sentencia de 28 de febrero de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), anuló varios preceptos de la Orden Anual de Caza (MAN/928/2010) dictada por la Junta de Castilla y León para la temporada 2010-2011, debido a su disconformidad con el ordenamiento jurídico, en resolución del recurso planteado por la organización ambientalista “Ecologistas en Acción” contra dicha Orden.

El primer problema que se plantea en relación con esta y con otras impugnaciones de órdenes de caza es que no estamos ante un recurso contra Disposiciones Generales, sino ante Actos generales de eficacia temporal limitada. Y, conociendo la peculiaridad de la justicia contencioso-administrativa, la resolución de las eventuales impugnaciones (como es el caso) llega normalmente tarde, cuando ya ha perdido vigencia la Orden como consecuencia del paso del tiempo.

Esto es lo que ocurre en este caso. Como dice la Sala sentenciadora en su FD 1º (que reproduce literalmente de la sentencia 642, de 18 de abril de 2008), “sucede en nuestro caso que la disposición impugnada es una orden anual de caza con vigencia limitada en el tiempo, que ha sido sobrepasada en el momento de decidir el recurso y que es

sustituida cada año por una nueva, aunque ésta normalmente será de similar o idéntico contenido de fondo. Y en este sentido puede significarse que cada vez que se intente recurrir una nueva orden anual de caza será bastante probable que se reproduzca el mismo problema, que la Sala “no llegue a tiempo” de conocer el fondo antes de que la disposición pierda su vigencia, ello sobre todo cuando conocen órganos jurisdiccionales que soportan una importante carga de trabajo”.

En el supuesto estudiado, cuando llega el pronunciamiento de la sentencia, la orden impugnada ya había sido derogada por la Orden MAN/867/2011, de 24 de junio, por lo que la eficacia de la resolución que pudiese recaer sería mínima. Sin embargo, la Sala afirma que “una declaración de inadmisibilidad sería una solución en exceso formalista que pugnaría con el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que en la práctica, sobre todo en las condiciones actuales, se haría ilusorio el ejercicio de este tipo de acciones”, y ello porque la nueva Orden tiene idéntica naturaleza y los mismos objetivos que la derogada, como reconoce la Sala juzgadora (FD 1º).

La demanda se dirige a solicitar la anulación de los arts. 2.1; 6.1; 7.2 y 7.3; 8.1, 8.2, 8.3 y 8.4; 9.6, 10 y 13 de la Orden recurrida; achacando a los mismos incurrir en los mismos vicios de ilegalidad que análogos artículos contenidos en la Orden de 27 de junio de 2002: la vulneración del artículo 62.e) de la Ley Estatal 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la de los artículos 7, 35, 36 y 41 de la ley autonómica de caza (FD 2º).

La Sala ya había acordado la suspensión cautelar de los artículos 2.1, 6.1, 6.3 y 9.1 de la Orden MAM/867/2011, de 24 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza, porque se trata de artículos idénticos a los anulados por Sentencia de 18 de abril de 2008 contra la Orden de 27 de julio de 2002 por la que se aprobaba la Orden Anual de Caza de ese año. De esta forma se aseguró la eficacia de la posterior sentencia, garantizada por la medida cautelar suspensiva.

En concreto, la sentencia del TSJCYL ha anulado el Punto 1 del art. 2 sobre especies cazables de caza menor, el Punto 1 del art. 6 sobre especies de media veda, el Punto 2 del art. 7 sobre la regulación de palomas migratorias en pasos tradicionales o los puntos 1, 2, 3 y 4 del art. 8 sobre regulación complementaria para la caza mayor.

Así mismo, la Sala ha invalidado los puntos 1 y 6 del art. 9 sobre el control de especies cinegéticas que puedan ocasionar daños a cultivos, ganado, bosques, caza, pesca,

especies protegidas, instalaciones o a la salud y seguridad para las personas, así como el art. 10 sobre el control de especies no cinegéticas, ya que la Orden “sólo sirve” para especies de caza.

Los arts. 2.1, 6.1, 7.2 y el art. 9.1 se anulan por “los mismos defectos” reflejados en la Sentencia 642/2008, es decir, la “carencia de una norma reglamentaria que regule la actividad de cazar”, mientras que los arts. 8.1 a 8.4 y 9.6, por regular por medio de Orden funciones que “deben ser realizadas por vía reglamentaria según la Ley de Caza”.

Se trata, por lo tanto, de varias declaraciones de invalidez por motivos estrictamente formales —bien por carecer (la orden) de habilitación reglamentaria, bien por regular materias que deberían regularse por reglamento y no por un mero acto administrativo general como es una orden de caza—.