

Castilla y León: a vueltas con la energía nuclear

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

SUMARIO: TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La Ley 6/2018, por la que se crea el impuesto al almacenamiento temporal de residuos nucleares. 2.2. Del sometimiento a la licencia ambiental al sometimiento a comunicación ambiental de actividades ganaderas e industrias agroalimentarias. 2.3. La modificación del Decreto de especies cinegéticas (en ejecución de sentencia). 2.4. La tardía aprobación del PORN de Covalagua y Las Tuerces. 3. ORGANIZACIÓN: LA NUEVA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 4.1. La legitimidad competencial del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos. 4.2. La anulación del plan de gestión del lobo. La importancia de los informes en la tramitación. 4.3. Más sobre el lobo: la anulación del plan cinegético en la submeseta norte. 4.4. La obligación autonómica de elaborar Planes de mejora de la calidad del aire. 4.5. Medidas contra la plaga de topillos. 5. PROBLEMAS. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La energía nuclear vuelve a estar en 2018 en el centro de la atención del público: por una parte, la Ley ha creado un impuesto que grava el almacenamiento temporal de residuos radiactivos, únicamente aplicable a la recién clausurada central de Garoña, y cuyos ingresos están afectados a la promoción económica de la zona; por otra, la tramitación de los permisos para la explotación de una mina de uranio en Salamanca está generando, desde el punto de vista social, una importante controversia mediática.

ABSTRACT: Nuclear energy is again in the center of public attention in 2018: on the one hand, the Law has created a tax on the temporary storage of radioactive waste, only applicable to the recently closed Garoña plant, whose revenues are affected to the economic promotion of the area; on the other hand, the processing of permits for the exploitation of a uranium mine in Salamanca is generating, from the social point of view, an important media controversy.

PALABRAS CLAVE: Energía nuclear. Residuos radiactivos. Mina de uranio.

KEYWORDS: Nuclear energy. Radioactive waste. Uranium mine.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La actividad normativa ambiental en este año 2018 ha sido escasa, en general; puede influir la proximidad de las elecciones autonómicas (previstas para mayo de 2019) o el cansancio, o la desilusión de los responsables políticos, pero en cualquier caso, sólo se ha dictado una ley de contenido ambiental, la que crea el impuesto que grava el almacenamiento temporal de residuos nucleares a efectos de paliar los efectos catastróficos que sobre el empleo de la zona está provocando el cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña.

Puede sorprender el título elegido para esta exposición en una región en la que, a día de hoy, no hay ninguna central nuclear en funcionamiento. Se clausuró recientemente la única que había en esta región, la citada de Garoña, que había cesado de generar energía unos años antes, por decisión unilateral de la empresa titular, a pesar de que contaba con autorización para operar varios años más; como podremos comprobar, esta central sigue siendo hoy en día fuente de conflictos.

Merece la pena también destacar otro problema vinculado con la energía nuclear (en este caso, no con el almacenamiento de combustible gastado, sino con la propia generación de combustible): los medios de comunicación van siguiendo la tortuosa tramitación de la controvertida explotación minera a cielo abierto de uranio en Retortillo (Salamanca), que suscita inquietud ambiental, por una parte, y esperanza laboral por otra, habida cuenta de que se ubica en una zona con una tasa elevadísima de paro juvenil.

Estos dos problemas, relacionados con la energía nuclear, antes y después de la producción energética, han constituido un importante foco de atención de la ciudadanía castellana y leonesa durante este año 2018, aunque, lógicamente, seguirán vigentes, con más o menos virulencia, durante los próximos años.

Además de estos problemas “nucleares”, el estudio de la normativa de organización y de la jurisprudencia vuelve a poner sobre el tapete la controvertida gestión del lobo (el plan de gestión y su carácter cinegético al norte del Duero) y la participación de las organizaciones ambientales en los órganos de la Administración autonómica. En las líneas que siguen se desarrollan más en profundidad estos aspectos.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA LEY 6/2018, POR LA QUE SE CREA EL IMPUESTO AL ALMACENAMIENTO TEMPORAL DE RESIDUOS NUCLEARES

La escasa producción normativa ambiental durante 2018 ha sido fundamentalmente reglamentaria. Desde esta perspectiva la única norma legislativa relevante es la Ley 6/2018, *de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos*. Esta Ley, que sigue el ejemplo de otras Comunidades Autónomas con centrales nucleares en su territorio, como Cataluña, Castilla-La Mancha o Extremadura, viene a modificar la vieja Ley del citado impuesto, añadiendo a la base imponible el combustible nuclear gastado y depositado “en las centrales nucleares situadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León” (*sic*), como señala el artículo único, siete.

Tal y como establece la Exposición de Motivos, se hacía necesario incorporar al impuesto creado en 2012 el almacenamiento temporal de residuos radioactivos porque la generación de energía eléctrica mediante la utilización de energía nuclear supone la asunción por parte de la sociedad de importantes externalidades ambientales, como la generación de residuos radiactivos y la necesidad de una gestión segura posterior de estos.

Aunque, como se ve, la ley está redactada en términos generales, lo cierto es que se trata, en la práctica, de una Ley de caso único, porque en la

región únicamente hay una ubicación centralizada de almacenamiento de combustible nuclear y residuos radiactivos, la de Garoña; la redacción general de la Ley puede llamar a engaño, pero lo cierto –y las declaraciones de los responsables de la Junta de Castilla y León lo confirman- es el impuesto solo es aplicable a la clausurada central. Y así lo califican los medios informativos, que aluden al conocido como “impuesto a la central de Santa María de Garoña”.

Se trata de una Ley cuestionada por la oposición parlamentaria, porque podría incurrir en doble imposición, ya que existe un tributo nacional similar (el llamado “Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas” regulado en los arts. 19-27 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética). De hecho, el Consejo Consultivo y el Ministerio de Transición ecológica pusieron reparos a su redacción y la propia Ley autonómica sale al paso de las críticas por la posible duplicación, al señalar, en su Exposición de Motivos, que el nuevo impuesto no colisiona con el art. 19 de la Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética porque, mientras esta establece la imposición sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos en una instalación centralizada, distinta de las centrales nucleares, y con carácter definitivo y no provisional, en el nuevo impuesto regional se grava el almacenamiento provisional en centrales nucleares: el hecho imponible, según el art. Único cuatro de la nueva Ley, es el riesgo de alteración del medio ambiente provocado por el combustible nuclear gastado y depositado temporalmente en las centrales nucleares situadas en Castilla y León.

Como señaló la Consejera de Economía y recogen algunos medios de comunicación, el nuevo impuesto pretende obtener una recaudación de entre diez y quince millones de euros del único almacén situado en Castilla y León, que es el de la central nuclear de Garoña, clausurada y en proceso de desmantelamiento. Esos ingresos irían destinados a la reactivación económica de la zona de influencia de dicha central, en el norte de Burgos, de acuerdo con lo que establece la propia Ley en términos generales (artículo único, *Tres.4*), que prevé que los ingresos derivados de este gravamen se afectarán a programas de inversión en las zonas de influencia de las centrales nucleares situadas en la Comunidad de Castilla y León, lo que deberá concretarse, anualmente, por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

2.2. DEL SOMETIMIENTO A LA LICENCIA AMBIENTAL AL SOMETIMIENTO A COMUNICACIÓN AMBIENTAL DE ACTIVIDADES GANADERAS E INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS

Junto a la citada Ley tributaria, merece la pena destacar dos Decretos dictados en materia “ambiental” que constituyen un paso más en la simplificación administrativa al dejar de exigir la licencia ambiental a varios tipos de actividades (ganaderas e industriales agroalimentarias), que pasan de esta forma a estar sometidas a una mera comunicación ambiental, aunque con una importante regulación normativa de fondo.

El Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León, modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, y regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades.

Este Decreto viene a simplificar los controles ambientales sobre las actividades ganaderas; actividades que constituyen un elemento esencial de la economía rural de la región y cuya promoción debe impulsarse, sin descuidar, por ello, la protección del ambiente.

El Decreto se refiere fundamentalmente a las instalaciones ganaderas hasta el momento sometidas a licencia y que pasan a estarlo a comunicación previa. Es decir, en estos casos el control previo es sustituido por un control *a posteriori*: este planteamiento responde a la voluntad expresada por el ejecutivo autonómico de simplificar trámites burocráticos (Acuerdo 21/2016, de 28 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial) y al principio de proporcionalidad recogido por el art. 4.1 de la Ley 40/2015, *de Régimen Jurídico del Sector Público*, pero choca –no podemos olvidarlo- con el principio ambiental de prevención. De ahí que el Decreto establezca una serie de condiciones ambientales mínimas que deben cumplir las instalaciones ganaderas “medias” en el régimen de comunicación previa. Como señala el art. 4, dichas condiciones serán obligatorias para todas las instalaciones o actividades “*en lo que se refiere a su ubicación y vertido de purines al dominio público hidráulico, zonas de protección de puntos de captación de aguas de abastecimiento, núcleos de población, viviendas aisladas y a los valores límite de vertido a colector municipal excepto en los casos en los que exista una ordenanza municipal que los determine*”. En esta línea, el Decreto incluye las

distancias mínimas de las instalaciones o actividades ganaderas a los núcleos de población, viviendas, cursos de agua, infraestructuras de transporte, etc., técnica tradicional prevista por el RAMINP. Por tratarse de mínimos, los municipios pueden exigir mayores distancias a los titulares de actividades que pretendan instalarse en el término municipal.

En la misma línea que el anterior, y con idéntica justificación, debe citarse, igualmente, el Decreto 8/2018, de 5 de abril, por el que se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, en relación con determinadas industrias agroalimentarias de Castilla y León, se determinan las condiciones ambientales mínimas y se regula el régimen de comunicación ambiental.

Este Decreto, de título largo y complejo, viene sin embargo a simplificar la tramitación ambiental de determinadas actividades agroalimentarias. Se sitúa, pues, en la línea del citado Decreto 4/2008, de 22 de febrero, relativo a algunas actividades ganaderas. Pero, mientras estas (que son, en general, tradicionales) pueden ser a la vez fuertemente contaminantes, la industria agroalimentaria se encuentra entre las actividades menos agresivas con el medio ambiente. Este hecho, como señala la Exposición de Motivos, permite que para este tipo de actividades sea posible rebajar las exigencias establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León y posibilitar su sometimiento al régimen de comunicación ambiental. De esta forma, algunas de las industrias agroalimentarias de escasa incidencia ambiental pueden pasar, de estar sometidas a licencia ambiental, a estarlo a mera comunicación. Según el art. 2, pasan a someterse a previa comunicación la instalación, traslado o modificación de las siguientes industrias agroalimentarias: las instalaciones de manipulación, procesado y envasado de productos agrícolas y hortícolas; los mataderos e instalaciones de procesado de productos cárnicos y alimentos de origen animal, con algunas excepciones; las fábricas de harinas, las instalaciones de procesado de leche y sus derivados; de panadería, pastelería y similares; las de producción de bebidas alcohólicas y no alcohólicas a partir de productos agrícolas; las de producción industrial de organismos vegetales vasculares y las de producción de alimentos cocinados o precocinados.

El Decreto deja fuera, por tanto, las grandes industrias agroalimentarias sometidas a autorización ambiental integrada, sobre las que carece de competencias para modificar su régimen porque se rigen por las normativas europea y básica.

El contenido del Decreto se centra en la modificación del Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, correspondiente a las actividades que requieren comunicación ambiental, para incluir en él diversas industrias agroalimentarias, con el fin de favorecer la implantación de empresas de dichos sectores en Castilla y León al reducir los costes administrativos asociados a su puesta en funcionamiento, tal y como recoge entre sus objetivos el Acuerdo 21/2016, de 28 de abril, de simplificación.

Ahora bien, al igual que en el caso de las actividades ganaderas, para no reducir el control sustantivo (y limitar el cambio al *tempo* del control), el Decreto establece un conjunto de unas condiciones ambientales mínimas aplicables a este sector que ya se venían exigiendo en la tramitación de las licencias ambientales. De esta forma, sin perjuicio del riesgo (mínimo) de inaplicar parcialmente el principio de prevención, los controles de la legalidad ambiental se mantienen aunque la legitimación para llevar a cabo la actividad no se condiciona a la previa solicitud de un permiso.

En ambos casos, el control autorizatorio se sustituye por una regulación más intensa a la que se añade la obligación de informar (por la comunicación) y la posibilidad de ejercicio de control a posteriori.

2.3. LA MODIFICACIÓN DEL DECRETO DE ESPECIES CINEGÉTICAS (EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA)

La normativa autonómica sobre la esta materia se centra en el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre. Sin perjuicio de sus evidentes cualidades –especialmente, su función de marco jurídico estable en la materia- el Decreto venía exigiendo una importante modificación, no sólo como consecuencia de la aprobación de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que actualiza y perfecciona la incorporación de la Directiva de Hábitats y de la Directiva 2009/147 “aves silvestres” en nuestro ordenamiento jurídico, sino, sobre todo, por la STSJ (Valladolid) de 17 de mayo de 2017, que declaró la nulidad del art. 9.4, en lo relativo a la modalidad de caza en espera o aguardo, de los arts. 13 y 14 referentes a la declaración de especies cinegéticas y de especies cazables, del art. 15 en materia de la discrecionalidad de la autorización de la caza en días de fortuna y/o en terrenos cinegéticos cubiertos de nieve, del art. 19.1 a) y b) en materia de controles poblacionales sobre urraca, corneja y estornino pinto, y del Anexo donde se definen los períodos de aprovechamiento de las especies cinegéticas de Castilla y León así declaradas en el mismo Decreto.

Consecuencia de lo anterior, la Junta aprobó el Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

El Decreto incorpora una regulación más pormenorizada de la cetrería (art. 6) donde, con buen criterio, excluye de la acción de cazar el entrenamiento de estas aves (en cualquier momento del año y sin posibilidad de que el ave de presa sujete o mate piezas de caza). Igualmente, incluye una nueva redacción de los preceptos anulados (9.4, 13, 14, 15 y 19) y del Anexo. Destaca la redacción del art. 19.1, relativo al control poblacional de las especies cinegéticas (jabalíes y otros ungulados, conejos y lobos); en el caso de los lobos, el art. 19.1 autoriza acciones de caza, “tanto dentro como fuera del período hábil de caza de la especie” y “a la vista del informe emitido por el correspondiente servicio territorial competente en materia de caza”. No deja de ser sorprendente la aceptación de la caza como técnica “ordinaria” de control poblacional y la ausencia de una remisión al Plan de Gestión del Lobo para ello. Quizá debería exigirse, junto con el informe previsto del servicio de caza, otro del servicio con competencias en biodiversidad, cuyo contenido pueda ponderarse con el de aquel. En todo caso, la caza de lobos, en estos casos, debería ser especialmente selectiva, de forma que se refiera a aquellos ejemplares que, por edad, aislamiento o enfermedad, puedan eliminarse sin alterar el equilibrio de los grupos y del ecosistema y sin que se facilite la acción depredadora sobre el ganado doméstico.

2.4. LA TARDÍA PROBACIÓN DEL PORN DE COVALAGUA Y LAS TUERCES

Destaca, finalmente, en este clima de austeridad normativa, el Decreto 7/2018, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales «Covalagua y Las Tuerces» (Palencia y Burgos). Y lo hace, no solo por su contenido, sino también por su oportunidad. Como pone de relieve su Exposición de Motivos, Covalagua y Las Tuerces aparecían incluidos en el Plan de Espacios Naturales de Castilla y León, formulado por la vieja Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, derogada por la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León (art. 18.5). Esto ocurrió –las cuentas salen fáciles- hace más de un cuarto de siglo.

La declaración de espacios naturales exigía –y exige- la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. La

elaboración del PORN de estos dos espacios se inició en su momento (por Orden de 27 de abril de 1992), pero los Planes en cuestión nunca vieron la luz. Se ampliaron los límites del espacio de las Tuerces (1999); hubo también cambios socioeconómicos, biológicos y de carácter metodológico, “por lo que se tomó la decisión de realizar un único plan de ordenación de los recursos naturales que englobase a ambos espacios para preservar de una manera planificada e integrada sus valores geomorfológicos”. En el año 2010 se inicia la elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de Covalagua y Las Tuerces (Orden MAM/1525/2010, de 2 de noviembre, modificada posteriormente en 2012). Estamos, por tanto, ante un importante hito de una larga historia, todavía no concluida, a la espera de la declaración de estos espacios naturales. En concreto, el PORN propone la declaración de cuatro espacios naturales protegidos, dos “paisajes protegidos” y dos “monumentos naturales”, de acuerdo con las categorías recogidas por la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León (art. 65.1): a) Paisaje protegido «Covalagua», con una superficie de 2.389,13 ha, que incluye parcialmente el término municipal de Pomar de Valdivia (Palencia). b) Monumento natural «Cascada de Covalagua». Su superficie es de 0,46 ha, incluidas totalmente en el término municipal de Pomar de Valdivia (Palencia). c) Paisaje protegido «Las Tuerces», con una superficie de 2.090,27 ha, que incluye parcialmente los términos municipales de Aguilar de Campoo (Palencia), Pomar de Valdivia (Palencia) y Rebolledo de la Torre (Burgos). d) Monumento natural «Laberinto de Las Tuerces». Su superficie es de 54,96 ha, incluidas totalmente en el término municipal de Pomar de Valdivia (Palencia).

Con esta aprobación se abre ya la vía para la próxima declaración de estos espacios, que –de acuerdo con la propuesta del propio PORN- se hará por Decreto de la Junta de Castilla y León (art. 66.3). Más vale tarde que nunca.

3. ORGANIZACIÓN: LA NUEVA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE

En materia organizativa merece la pena destacar la “re-creación” del Consejo de Medio Ambiente de Castilla y León como consecuencia necesaria de su anulación en vía contencioso-administrativa. La configuración de este Consejo ha sido puesta en cuestión reiteradamente por los Tribunales, que la han anulado en diversas ocasiones, lo que ha obligado a la Junta a reorganizarlo, hasta ahora, sin mucho éxito (legal). El Decreto 14/2018, de 17 de mayo, *por el que se modifica el Decreto 1/2017,*

de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León incluye la última modificación en la materia.

Como señala en la propia Exposición de Motivos, “mediante este decreto se da cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia 1475/2017, de 29 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que anula los artículos 5.1, 6.1, 7.1, y 8.1 del Decreto 1/2017, de 12 de enero” (...). “El Tribunal anula dichos preceptos por concluir que la composición tanto del Pleno como de las Comisiones del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León infringe el derecho de participación, al no existir proporcionalidad entre los representantes de la Administración, y los de la sociedad civil por un lado, y entre los representantes de las asociaciones y organizaciones medioambientales y los del resto de la sociedad civil por el otro. (...) En consonancia con dicha sentencia, se modifica la composición del Consejo, fundamentalmente reduciendo la representación de la Administración, y aumentando la representación de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter regional en defensa del medio ambiente”.

Había, según el FD 5º de la sentencia anulatoria, una desproporción entre los representantes de la Administración en el Consejo Regional y los representantes de la sociedad civil (de los 51 miembros con derecho de voto, más de la mitad -33- eran cargos de la Administración) y, por otra parte, era escasa la representación de las asociaciones y organizaciones medioambientales en relación al resto de los representantes de otros sectores de la sociedad cuyos fines son más generales y amplios que los de dichas asociaciones y organizaciones. Por lo tanto, concluía el Tribunal en su FD 6º señalando que “lo que no es posible es que como consecuencia de esta nueva norma (el Decreto 1/2017) los ciudadanos tengan menor participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente”.

Actualmente, los representantes de las Administraciones públicas en el Pleno del Consejo son 12, incluyendo el representante de las universidades públicas (nuevo art. 5.1); los representantes de las fuerzas sociales ven incrementados sus efectivos hasta quince, incluyendo ahí cuatro representantes de organizaciones de defensa del medio ambiente. Ciertamente, por tanto, ha disminuido ostensiblemente la presencia de los técnicos y autoridades de las Administraciones con competencias ambientales; lo que ya no está tan claro es que, en el sector de representación social, la presencia de cuatro representantes de ONG’s ambientales sea suficientemente representativa frente a los representantes de asociaciones de consumidores (uno), sindicales (dos), empresariales (dos), organizaciones agrarias (dos), federación de caza (uno), de pesca (uno) y de propietarios forestales (uno), sin contar los expertos propuestos

por las universidades públicas (uno) y por la propia Administración autonómica (uno).

Además de la composición del Pleno, el Decreto incluye una renovada configuración de las Comisiones de Caza, Pesca y Montes del mismo Consejo.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Se destacan, a continuación, algunas de las sentencias dictadas durante el año 2018 por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. El criterio selectivo es el de su trascendencia jurídica y ambiental, por razón de la materia o de los acuerdos o disposiciones afectados, de su carácter novedoso o de la doctrina en ellas contenida.

4.1. LA LEGITIMIDAD COMPETENCIAL DEL IMPUESTO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS EN VERTEDEROS

La sentencia de 22 de diciembre de 2017 resuelve un recurso en el que se solicitaba la devolución de ingresos indebidos derivados del pago del Impuesto sobre la Eliminación de Residuos en Vertederos correspondiente al ejercicio 2012. El demandante, una sociedad mercantil, pedía también el planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que se pronunciase si el citado Impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos lesionaba la Directiva 2008/98//CE, “Residuos” al aumentar las diferencias entre las diversas regiones, al gravar únicamente a las entidades establecidas en Castilla y León.

Pues bien, esta Directiva se transpuso al ordenamiento español mediante la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos; ley que, además, reconoce de forma expresa en su art. 16.1 que “con estas finalidades [de mejora del medio ambiente] *podrán establecerse cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos domésticos*”.

La Sala acude a una sentencia suya anterior, la sentencia nº 1925 de 25 de septiembre de 2014, dictada en el recurso seguido como PO 535/12, que en su FD 5º da respuesta a las cuestiones que se plantean en el recurso y afirma que la finalidad del impuesto es fomentar el reciclado y la valorización de los residuos, así como disminuir los impactos sobre el medio ambiente derivados de su eliminación en vertedero. Consiguientemente, no se grava la recogida de los residuos, ni su

tratamiento, sino el daño ambiental derivado de su depósito, por lo que se trata de una materia de competencia autonómica, como es la protección del medio ambiente. Y eso hace que sea compatible con las tasas municipales de recogida y tratamiento de residuos.

La licitud de este impuesto se confirma, además, por la doctrina del Constitucional, a la que alude igualmente la Sala, cuando recuerda que, como indica la STC 122/2012, el art. 6.3 LOFCA no impide que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por los tributos locales, sino que prohíbe, en sus propios términos, “la duplicidad de hechos impositivos, estrictamente, es decir, que la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base”.

Por lo tanto, resulta ajustada al ordenamiento la creación de este impuesto de eliminación de residuos en vertederos, compatible con la tasa municipal de recogida de basuras.

4.2. LA ANULACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL LOBO. LA IMPORTANCIA DE LOS INFORMES EN LA TRAMITACIÓN

La sentencia de 25 de enero de 2018 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) anula el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León. En medio de la fuerte polémica que viene acompañando a la protección y gestión de este cánido, esta sentencia cae como un jarro de agua fría sobre la Administración autonómica, que elaboró y a la que corresponde aplicar dicho Plan.

Hay que adelantar que la impugnación del Decreto no se apoya en incumplimientos sustantivos, sino meramente formales (procedimentales). Y la Sala mantiene el criterio ya tradicional de la jurisprudencia contencioso-administrativa (con cita expresa de la STS de 21 de enero de 1998), que postula que la ausencia de informes preceptivos, aunque no sean vinculantes, provoca la nulidad de pleno derecho de las normas reglamentarias, de acuerdo con el (vigente) art. 47.2 de la Ley 39/2015.

Los recurrentes –una asociación ambientalista- alegaron, por una parte, que en el expediente de elaboración del Plan no existía informe del Consejo Regional del Medio Ambiente, sino una mera acta de la sesión en que se analizó el Plan (acta que obra a los folios 1162 y siguientes del expediente). La Sala comprueba que este acta cumple la función de informe, porque de hecho recoge las alegaciones realizadas por los diversos

representantes al proyecto de Decreto informado (FD 2º) y, por lo tanto, desestima la alegación.

Sin embargo, las demás alegaciones sí que son reconocidas: por una parte, la relativa a la carencia del informe del Comité Técnico de Seguimiento del Plan de Conservación, exigido por el art. 2.4 del Decreto 28/2008, derogado por el Decreto de aprobación del Plan impugnado (aunque en el expediente se incluye un acta donde se afirma que existe un dictamen favorable de dicho órgano a la aprobación del Plan). Como señala la resolución judicial, si el supuesto de hecho es diferente al previsto en el 2008, se hace preciso que se emita informe que recoja la evolución de la especie. Y esa información corresponde aportarla al órgano especializado de seguimiento del Plan. Además, “no basta con la mera expresión de que existe un dictamen favorable, según se recoge en la reiterada acta, sino que es necesario que en ella se exprese el parecer de los miembros que componen el Comité sobre el contenido de la norma” (FD 4º), porque el art. 76 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración exige en su apartado 3 que los anteproyectos vayan “acompañados de los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad”, algo que el acta en cuestión no recoge.

La sentencia va más lejos, y hace una auténtica teoría general de los informes, ciertamente valiosa, cuando aporta una serie de motivos justificadores de la necesidad y conveniencia de los dictámenes, ante la ausencia de un auténtico informe del citado Comité Técnico en el expediente.

Finalmente, la Sala constata un último motivo de nulidad: la omisión del estudio económico requerido en el art. 75.2.c de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno a los anteproyectos. “Esta omisión –dice el FD 9º- del referido requisito supone también una causa de nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado”.

En definitiva, no han sido ilegalidades de fondo, sino meramente procedimentales, las que han provocado nuevamente la nulidad (esta vez, íntegra) del nuevo Plan del Lobo. Es bueno recordar que el Tribunal Supremo, por Auto de 13 de diciembre de 2018 (Rec. cas. 2695/2018) ha inadmitido el recurso de casación contra esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia, lo que viene a confirmarla en toda su extensión.

4.3. MÁS SOBRE EL LOBO: LA ANULACIÓN DEL PLAN CINEGÉTICO EN LA SUBMESETA NORTE

También está estrechamente vinculada con la especie protegida en cuestión la posterior (por pocos días) sentencia de la misma sala de 12 de

febrero de 2018, que resuelve el recurso interpuesto, también aquí, por una organización ecologista, de defensa del lobo, contra la resolución de 31 de julio de 2015 de la Dirección General del Medio Natural, por la que aprueba el *Plan de Aprovechamientos Comarcales del Lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para la temporada 2015/16*.

Interesa hacer una observación en la que incide el órgano sentenciador: en el momento en el que se dicta la sentencia, la Resolución en cuestión impugnada no estaba en vigor, porque había sido sustituida por resolución de 29 de julio de 2016 de la Dirección General de Medio Ambiente Natural relativa al plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019, que es el actualmente vigente. Sin embargo, la Sala, siguiendo al Tribunal Constitucional, recuerda que para que la decisión judicial de cierre del proceso por pérdida sobrevenida del objeto resulte respetuosa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es necesario que la pérdida del interés legítimo sea completa, y afirma que el nuevo plan aprobado puede adolecer de los mismos defectos que el aquí impugnado; de ahí que la Sala decida resolver en cuanto al fondo el recurso.

El motivo, al igual que en la sentencia anterior, no responde a una cuestión sustantiva, sino formal. No son los cupos (si son grandes o pequeños, si se ajustan o no a la situación real del lobo en la submeseta norte o a cada comarca, etc.), sino la propia condición cinegética del *canis lupus* en la Comunidad Autónoma. En efecto, la sentencia trae a colación otra resolución de la misma Sala, del año anterior (reseñada en esta revista) que anuló, entre otros, los arts. 13 y 14 del Decreto nº 32/2015, de 30 de abril, de la Junta de Castilla y León, que declaraban al lobo especie cinegética (art. 13) y especie cazable en función de la orden anual de caza (art. 14).

Pues bien, señala la sentencia de 12 de febrero, “si el lobo no es especie cinegética, según se dice en la repetida sentencia por no constar en el expediente documentación científica que justifique su catalogación como tal, ni cazable, por no ser la orden anual de caza norma con rango suficiente para valorar la utilización razonable de las especies ni para establecer su regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico, no cabe establecer un plan que regule su aprovechamiento cinegético al carecer de cobertura legal” (FD 1º).

De esta forma, se rechaza la causa de inadmisibilidad fundada en la pérdida sobrevenida del objeto, propuesta por la demandada y se anula así

el Plan de Aprovechamientos comarcales de Castilla y León en los terrenos cinegéticos al norte del Duero para la temporada 2015/2016.

4.4. LA OBLIGACIÓN AUTONÓMICA DE ELABORAR PLANES DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE

La STSJ (Valladolid) de 19 de octubre de 2018 condena a la Administración autonómica a elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Mejora de la Calidad del Aire para las siguientes zonas: Salamanca, Duero Norte, Duero Sur, Montaña Sur, Valle del Tiétar y Alberche, Sur y Este de Castilla y León.

Se trata, como puede comprobarse, de una condena de “hacer”, de la imposición de una obligación de *facere* que la Junta había eludido en espera de la correspondiente actuación estatal.

La vía procedimental elegida por los recurrentes suscitó diversas dudas, porque, si bien se inició con una solicitud (fecha el 22 de enero de 2016) de adopción de dichos Planes de Mejora de la Calidad del Aire, como pretensión contra la inactividad administrativa, lo cierto es que, tras la desestimación de dicha solicitud (mediante la remisión de un informe del Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático de la Consejería que consideraba más adecuada la adopción de un Plan Nacional de ozono), se impugnó el acto desestimatorio en vía contenciosa. En todo caso, el Tribunal, de acuerdo con el principio *pro actione*, entendió que no existía divergencia en el objeto del proceso, porque en todo caso se estaba refiriendo a la falta de respuesta por parte de la Administración frente a la solicitud inicial.

La asociación recurrente avaló su pretensión en los datos de incumplimientos de los valores objetivos relativos al ozono troposférico en determinadas zonas desde el año 2012; y trajo a colación las previsiones del art. 16 de la Ley 34/2007, de calidad del aire atmosférico, que obliga a las Comunidades Autónomas a elaborar estos Planes en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen los objetivos de calidad del aire (en el mismo sentido, también lo obliga el art. 24 RD 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire).

Pues bien, este último precepto reglamentario –y así lo señala la sentencia- establece en el apartado 5º que: “*independientemente de lo anterior* (de la elaboración de los planes por las Comunidades Autónomas), *y de acuerdo a sus competencias, la Administración General del Estado elaborará Planes nacionales de mejora...*”. Por lo tanto, los Planes autonómicos y estatal no están mutuamente condicionados en lo que se refiere a su elaboración, por lo que la obligación del Estado de ejercer su

competencia no puede ser una excusa para que no lo haga la Comunidad Autónoma, obligada por la Ley estatal básica.

De acuerdo con todo lo anterior, a la vista de que se ha cumplido el supuesto de hecho necesario para la elaboración y aprobación de los citados Planes, la Sala condena a la Administración autonómica a elaborarlos. Lógicamente, no impone un contenido específico (ni un plazo determinado, a pesar de que se solicitó por la asociación recurrente); eso dependerá de las previsiones legales, por una parte, de los datos fácticos, por otra, y de la discrecionalidad administrativa.

4.5. MEDIDAS CONTRA LA PLAGA DE TOPILLOS

La STSJ de 7 de noviembre de 2018 (Rec. n. 83/2017) analiza la legalidad del Acuerdo 78/2016, de 1 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se determinan actuaciones fitosanitarias de lucha contra el desarrollo de las poblaciones de topillo campesino en Castilla y León. Esta sentencia pone de manifiesto la existencia de dos grandes grupos de intereses contrapuestos: los de los agricultores –afectados negativamente por los topillos- y la de los ambientalistas, opuestos al reconocimiento de la plaga y a algunas de las medidas de lucha contra esta plasmadas en el Acuerdo.

Los impugnantes –una organización ambiental- recurren dicho Acuerdo, que declara oficialmente la existencia de plaga de topillo campesino (*Microtus arvalis*) en el territorio de la Comunidad de Castilla y León y declara asimismo de utilidad pública las medidas fitosanitarias de lucha contra sus poblaciones del mismo que se establecen en el Anexo de dicho Acuerdo. Alegan los recurrentes la falta de motivación suficiente de la existencia de la plaga, falta de acreditación de que los topillos causen graves daños agrícolas, así como el uso de rodenticidas como la bromadiolona, por su inasumible riesgo ambiental (proponen, a estos efectos, soluciones alternativas a la bromadiolona como el fosfuro de aluminio que se viene utilizando en Alemania o aún no autorizadas, pero para la que se podría haber pedido también autorización excepcional de uso, como el principio activo celulosa, de manejo más fácil que el fosfuro de aluminio, pero en ambos casos sin los perjudiciales efectos de la bromadiolona). Finalmente, también alegan la previsión de utilización del fuego como medida de lucha contra la plaga, por entender que no está acreditado de forma científico-técnica que el empleo del fuego y quemas controladas en las denominadas "zonas de dispersión" tengan ninguna efectividad en el control de las poblaciones de topillo sino más bien todo lo contrario, al afectar a los ecosistemas que albergan predadores naturales de dichos roedores.

La sentencia va resolviendo las diversas cuestiones planteadas por los demandantes. Por una parte, confirma la suficiente motivación de la declaración de existencia de la plaga, tal y como se deduce del acta de la comisión de expertos, del acta de la comisión de roedores, y de otros informes; respecto del rodenticida, la sentencia confirma la legalidad de su uso en España porque dicha sustancia activa no está prohibida, aunque su utilización esté sujeta a determinadas prescripciones y autorizaciones. El art. 5 d) del RD 409/2008 prevé, como medida de lucha contra la plaga, el uso de rodenticidas genéricamente, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1380 de la Comisión de 25 de Julio de 2017, ha renovado específicamente la aprobación de bromadiolona como sustancia activa para su uso en rodenticidas. Finalmente, respecto de la utilización del fuego, la quema de rastrojos no está configurada como una de las medidas previstas en el art.5 del RD 409/2008, de 28 de marzo, por el que se establece el programa nacional del control de plagas del topillo campesino y otros microtininos, por lo que su establecimiento, tal y como dispone el apartado e) de dicho precepto, debería estar justificado técnica o científicamente como necesario. Sin embargo, el Acuerdo impugnado no incluye motivación alguna sobre la necesidad de la quema de rastrojos, por lo que dicha medida no puede considerarse justificada.

Como se aprecia, la sentencia se limita a hacer valoraciones jurídicas, sin entrar en cuestiones técnicas en las que no puede sustituir a la Administración competente. De acuerdo con dicha valoración jurídica, se aprecia la suficiencia de la motivación de la declaración de la plaga y, a la vez, la insuficiencia de la motivación del uso del fuego. También se reconoce la legalidad de la posibilidad de uso de rodenticidas, a la luz de la normativa, sin entrar a valorar ni medidas alternativas ni sus efectos ambientales.

5. PROBLEMAS

Además de los problemas derivados de la anulación del Plan de Gestión del lobo y del listado de especies cinegéticas, han venido ocupando las discusiones en los medios de comunicación los avatares del proyecto minero de explotación de uranio radicado en Salamanca (Retortillo).

Aunque el proyecto puede tener un importante efecto de promoción económica y social en una zona fuertemente deprimida y de elevada tasa de paro juvenil, lo cierto es que la oposición por parte de los grupos ecologistas ha sido y sigue siendo contundente; la ubicación de la mina, en el oeste de Salamanca (Campo Charro) necesita evaluación de impacto de

los efectos transfronterizos (por la proximidad a Portugal) y afecta de lleno al encinar adhesionado característico de la zona. Siguen abiertas, por otra parte, varias causas judiciales.

Como señala el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) en su página web, la Dirección General de Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, en fecha 8 de abril de 2014, otorgó a la minera Berkeley la concesión derivada de explotación Retortillo-Santidad nº 6605-10, recurso de la sección D, minerales de uranio, de la provincia de Salamanca. Más tarde, el entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Minetur) concedió a BME la autorización previa como instalación radiactiva de primera categoría del ciclo del combustible nuclear de la planta de fabricación de concentrados de uranio de Retortillo (Salamanca), mediante Orden de 17 de septiembre de 2015.

Con posterioridad, a petición del entonces Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, el CSN inició el proceso de evaluación de la solicitud de autorización de construcción de dicha planta, efectuada por la empresa minera (el CSN es el organismo competente en la emisión de los informes preceptivos y vinculantes en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, previos a las autorizaciones concedidas por las administraciones públicas correspondientes en función de la materia). Como parte de dicho proceso de evaluación, en julio de 2018 el CSN se dirigió a la empresa titular solicitándole información adicional a la contenida en la documentación de apoyo a la ya mencionada solicitud. Esta información adicional se consideró necesaria para proseguir la evaluación y, por tanto, se comunicó a BME la paralización de la tramitación de su expediente hasta la recepción de la información solicitada.

Aunque la empresa reconoce avances en la tramitación, necesita todavía obtener algunas autorizaciones que le permitan llevar a cabo la explotación solicitada. Habrá que estar al contenido de las decisiones e informes que las Administraciones competentes deberán adoptar en los próximos meses, así como al resultado de las causas judiciales pendientes ante diversos Tribunales; todo ello permitirá saber si, efectivamente, el proyecto se hace realidad o, más bien, termina suspendido *sine die*.

Por otra parte, como se señaló más arriba, la creación del nuevo impuesto al almacenamiento de residuos nucleares vuelve a poner en primera línea el conflicto de Garoña. La Central de Santa María de Garoña (propiedad de Nuclenor, participada a partes iguales por Endesa e Iberdrola) era la más antigua de España, -entró en funcionamiento en 1970- y tenía una muy reducida capacidad (apenas 466 MW). Además, aunque tenía autorización para operar varios años más, llevaba parada (por decisión

unilateral de las propietarias) desde diciembre de 2012 para evitar el pago de las nuevas tasas nucleares creadas por la Ley 15/2012 aprobadas para reducir el déficit de tarifa, y que entraron en vigor el 1 de enero de 2013. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia impuso la sanción de 18,4 millones de euros a Nuclenor por dicho cierre unilateral, sanción que se ha visto confirmada por la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2018 (Rec. cas. 3027/2016).

Pues bien, la ampliación de este impuesto “ambiental” puede verse como una vía de financiación de proyectos de promoción económica de la zona de Garoña (a los que están afectados los ingresos tributarios) pero también como un último intento de disuadir de la clausura de la central, y vendría a funcionar a modo de “castigo” a la empresa titular de esta, que renunció a su explotación por la falta de rentabilidad derivada de la elevada cuantía del impuesto estatal creado ad hoc por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

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

Consejero: Juan Carlos Suárez-Quiñones y Fernández

Secretaria General: Carmen Ruiz Alonso

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

Director General del Medio Natural: José Ángel Arranz Sanz

7. BIBLIOGRAFÍA

CARLOS CASTILLO, Ainhoa de. “Anulación parcial del Decreto 1/2017, de creación y regulación del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, por vulneración del derecho de participación. STSJ Castilla y León 1475/2017, de 29 diciembre (JUR 2018, 7241)”. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 3, marzo 2018, pp. 131-133.