



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
Sala de lo Contencioso-administrativo de
VALLADOLID
Sección Primera

SENTENCIA: 00576/2019

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000497 /2018 /

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De FEDERACION ECOLOGISTAS EN ACCION DE CASTILLA Y LEON
ABOGADO D. LUIS OVIEDO MARDONES
PROCURADORA D.^a CARMEN ROSA LOPEZ DE QUINTANA SAEZ

Contra CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA
LETRADO DE LA COMUNIDAD

SENTENCIA N.º 576

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS
DON FELIPE FRESNEDA PLAZA
DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a once de abril de dos mil diecinueve.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el recurso contencioso-administrativo n.º 497/2018, interpuesto por la Procuradora Sra. López de Quintana Sáez, en representación de la FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN CASTILLA Y LEÓN, siendo parte demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y defendida por Letrado de sus Servicios jurídicos, impugnándose 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, 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, y se regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades, y habiéndose seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO. Reclamado el expediente administrativo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 13 de julio de 1998, y una vez que fue remitido el mismo, se dio traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución e interesando en el suplico lo siguiente:

"que teniendo por presentado este escrito con sus respectivas copias, lo admita, tenga por formalizada en tiempo y forma DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO contra la resolución reseñada en el cuerpo de este escrito, y previos los trámites que legalmente procedan dicte resolución por la que estimando este recurso declare no ajustada a derecho la resolución recurrida, declarando su nulidad conforme lo indicado en este demanda o anulando el mismo, con todo lo demás que en derecho proceda y condenando a la demandada a los costas causadas".

TERCERO. La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad del acuerdo recurrido.

CUARTO. Las partes no solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, ni se formuló el escrito de conclusiones prevenido en el artículo 62 de la LJCA.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se plantea en el presente recurso jurisdiccional, la impugnación del 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, 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, y se regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades.

En congruencia con las pretensiones de las partes, se ha de comenzar por determinar cuál es el objeto de la impugnación en

función de los motivos de nulidad esgrimidos por la parte actora. Y así, ha de entenderse que, sin perjuicio de la delimitación del objeto del Decreto que se enumera en el apartado segundo de la relación de hechos, toda la argumentación fáctica y jurídica de la impugnación efectuada va dirigida a la regulación que se efectúa de la mutación del régimen preexistente en relación con las actividades que eran sometidas a licencia, como requisito necesario para el ejercicio de la actividad, que se produce en la modificación efectuada del Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015. En esta modificación se pasa a exigir para determinadas actividades el régimen de comunicación previa, frente al antes expresado de licencia. Aun cuando existen ciertas generalizaciones e imprecisiones en la demanda, esto se desprende de la enunciación que se efectúa en el apartado 3.º de la relación de hechos, al expresar: *"En realidad lo que hace el decreto recurrido es establecer un procedimiento de licencia, comunicación, completo para las instalaciones y actividades ganaderas y además somete al régimen de comunicación todas las actividades e instalaciones ganaderas sometidas en el decreto legislativo modificado a licencia ambiental."*

De otro modo todas las actividades instalaciones comprendidas entre menos de 2000 cerdas y mas de tres, se incluye en el régimen de comunicación y además regula este de modo específico".

Esto se corrobora con el enunciado que se efectúa en el primero de los fundamentos de derecho, en el que se expresa lo siguiente: *"Tal y como hemos indicado el decreto recorrido carece de cualesquier justificación razonable que avale que el nivel de protección ambiental y de control y prevención de la contaminación de las actividades e instalaciones afectadas por el decreto pueda rebajarse del régimen de licencia ambiental al de comunicación"*.

Posteriormente toda la fundamentación jurídica va dirigida a la impugnación de la alteración de este régimen jurídico de fiscalización del ejercicio previo de las actividades, en cuanto que se pasa del expresado régimen de licencia al de comunicación previa.

SEGUNDO. Dentro de lo que es el objeto de la regulación del Decreto ha de estarse, por lo tanto, a lo que se precisa sobre la alteración del régimen preexistente en que se exigía licencia previa como requisito para el ejercicio de la actividad y se pasa con la reforma ahora operada al de comunicación ambiental. Esta reforma normativa se comprende en el Artículo 6, integrado en el CAPÍTULO III del Decreto impugnado, por el que se procede a la modificación del 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. Dicho artículo es del siguiente tenor literal:

"Se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León añadiendo un nuevo apartado qq) con la siguiente redacción:

qq) Instalaciones o actividades ganaderas no incluidas en el régimen de autorización ambiental y distintas a las indicadas en el apartado h) de este Anexo".

El Anexo III comienza así:

"Están sujetas a comunicación ambiental las actividades o instalaciones sometidas al trámite de evaluación de impacto ambiental que cuenten con la preceptiva declaración de impacto ambiental favorable siempre que no estén sujetas al régimen de autorización ambiental, así como las que se relacionan a continuación:"

Entre ellas se encuentra el apartado qq) antes enunciado.

Entre los argumentos de la parte actora para fundamentar la impugnación de la alteración del régimen normativo de control previo de las actividades ganaderas, se expresa en el apartado IV de los fundamentos de derecho que esta modificación operada no puede encontrar su fundamentación en lo establecido en la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/2015.

Esta disposición final es del siguiente tenor literal:

"1. Se autoriza a la Junta de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley. En particular, podrá:

a) Modificar o ampliar la relación de actividades o instalaciones y proyectos contenidos en los Anexos.

b) Establecer valores límite de emisión para las sustancias contaminantes y para las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley.

c) Regular las condiciones de ubicación o las distancias mínimas a los efectos de la aplicación de la presente ley.

d) Actualizar la cuantía de las multas previstas en el artículo 76.

Asimismo, la Junta de Castilla y León, mediante decreto, a iniciativa de la Consejería competente en materia de ganadería y de la Consejería competente en materia de medio ambiente, regulará las

condiciones ambientales mínimas que deberán cumplir las actividades o instalaciones ganaderas, en función de su situación, capacidad y demás características.

2. La Consejería con competencias en materia de medio ambiente podrá desarrollar los procedimientos administrativos a los que se refiere esta ley, así como el contenido del estudio de impacto ambiental, sin perjuicio del contenido mínimo establecido en la normativa básica estatal.

Sobre esta cuestión se ha de aludir a la fundamentación que se recoge en el Preámbulo del Decreto impugnado para amparar esta modificación del régimen jurídico, en cuanto -como se ha dicho- se pasa, para determinadas actividades ganaderas menores, del régimen previamente establecido en la Ley de la licencia al de comunicación previa. Al respecto en dicho Preámbulo de la norma impugnada se expresa lo siguiente:

"Respecto a las de licencia ambiental, en las que es posible de acuerdo con la normativa básica aplicar otros procedimientos de control previo, se plantea mediante este decreto el determinar su sometimiento al régimen de comunicación ambiental si se cumplen unas condiciones mínimas y básicas para su ubicación, instalaciones necesarias y método de gestión, y todo ello al amparo, no sólo del Acuerdo 21/2016, de 28 de abril antes citado, sino también del mandato legal establecido en la Disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre que se introdujo con la derogada Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Siguiendo este mandato, en este decreto se establece el sometimiento general de las actividades o instalaciones ganaderas que estaban sometidas al régimen de licencia ambiental al de comunicación ambiental así como su régimen jurídico y un anexo donde se describen de manera pormenorizada las condiciones ambientales mínimas, de aplicación según los casos, tanto para la ubicación como la gestión de las actividades e instalaciones. Así, se ha optado por un decreto simple con un anexo que sea susceptible de ser modificado con agilidad en función de los avances técnicos mediante orden conjunta de las consejerías con competencias en materia de ganadería y medio ambiente".

TERCERO. De conformidad con las premisas precedentes ha de entenderse que lo que se ha efectuado en el precepto impugnado es una modificación de una norma con rango de Ley, cual es el Decreto

Legislativo, que lo es en todo su contenido, también en el anexo objeto de modificación, a través de un Decreto, norma reglamentaria.

Sin necesidad de mayores precisiones se ha de entender que esta técnica normativa es contraria al ámbito de la autorización que se contiene para efectuar la refundición de textos legales, en la forma que dimana de su concepción en el artículo 82.5 de la Constitución Española.

Para la formulación del Texto Refundido, cuyo anexo ahora se modifica, la autorización al ejecutivo de la Comunidad Autónoma se contenía, según se expresa en el propio preámbulo del Decreto Legislativo, "En la disposición final cuarta de la Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se autoriza a la Junta de Castilla y León para elaborar y aprobar, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la citada ley, un texto refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León. Esta delegación legislativa incluye la posibilidad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que vayan a ser refundidos".

Pues bien, ha de entenderse que, no encontrándonos ante una norma reglamentaria, sino de rango legal, su modificación no puede entenderse que queda permanentemente abierta a efectuarla por una norma reglamentaria, como es el Decreto ahora impugnado. Lo contrario supondría entender que el anexo no forma, propiamente, parte de la norma con rango de Ley, sino que se trataría de una norma degradada de rango y que en este aspecto tendría carácter reglamentario. Sin embargo, esto no puede deducirse del contenido del Decreto Legislativo. Por lo tanto, no puede entenderse que quede permanente abierta la posibilidad indefinida de modificar la norma contenida en el anexo ahora modificado, pues efectuada la refundición, autorizada por la aludida disposición final cuarta de la Ley 8/2014, de 14 de octubre, de las normas con rango legal se ha extinguido la posibilidad de efectuar alteraciones normativas del texto a través de normas con rango inferior a Ley formal.

Debe, así, interpretarse que lo que cabrá es aprobar normas reglamentarias, que no alteren propiamente el contenido de la norma con rango de Ley, sino que queden dentro de lo que es el contenido complementario de desarrollo propio de los reglamentos, en la relación específica existente de la Ley-Reglamento, respetando éste los límites propios de la colaboración complementaria que le es propia en el desarrollo de leyes formales.

En este caso la modificación efectuada afecta, por otro lado, al contenido fundamental de la norma con rango de Ley, en cuanto que

aspectos nucleares del mismo, como son todos aquellos sometidos al régimen de licencia o autorización, ahora se trasvasan desde el de licencia, más exigente en su régimen jurídico -información pública, informes preceptivos de la comunidad autónoma, etc.-, hacia un mero régimen de comunicación previa, sin que existan garantías equivalentes, como es la necesidad de evaluación ambiental previa -que pudiera entenderse que cumple con garantías análogas, sino superiores al régimen de licencia- que se aplica en algunas hipótesis de comunicación ambiental previa, pero no en los supuestos ahora trasvasados -o no en todos- con la modificación efectuada al aludido régimen de comunicación previa.

De esta forma ha de considerarse que la modificación efectuada excede con mucho a lo que está permitido a una norma de carácter reglamentario, en cuanto que, de un lado, modifica normas con rango de Ley y, por otro, altera de forma sustancial el contenido fundamental del régimen de licencias y comunicaciones ambientales que son exigidos como requisito previo para el ejercicio de actividades.

CUARTO. De esta forma, puede entenderse que caben normas complementarias de regulación del régimen de autorización ambiental, licencia, o comunicación previa, pero sin alterar por ello el régimen jurídico nuclear establecido en la norma con rango de Ley cuyo anexo en este caso se modifica con la inclusión de un nuevo apartado qq) del anexo modificado.

QUINTO. En lo que se refiere a la impugnación de las definiciones contenidas en el Decreto -lo que también es objeto de impugnación- ha de entenderse que éstas no se deban contener necesariamente en una norma con rango de Ley, ya que cada acto o norma reglamentaria, como demuestra la práctica jurídica, es libre -sin alterar su régimen jurídico y respondiendo al contenido jurídico propio de cada una de ellas- de efectuar la definición del contenido de las instituciones que regula, deduciéndolo obviamente de lo que es objeto de regulación. Por ello, no puede entenderse que con las definiciones ahora efectuadas se produzca vulneración alguna del ordenamiento jurídico y menos que se penetre en un campo propio reservado a la Ley.

Por otro lado, en este aspecto no se concreta en la demanda qué específicas vulneraciones se producen en la norma impugnada respecto a la Ley de Prevención Ambiental u otras normas de rango superior que sean de aplicación.

El motivo de impugnación debe, consiguientemente, ser desestimado.

SEXTO. A tenor de los razonamientos precedentes la demanda ha de ser parcialmente estimada, declarando la nulidad del artículo 6 del Decreto impugnado en cuanto que se procede a la modificación del 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, al añadir un apartado qq) a dicho Anexo.

En todos los demás aspectos la demanda ha de ser desestimada.

SÉPTIMO. En cuanto a las costas, previene el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción aplicable a este procedimiento que "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". Y en el presente caso, estimado parcialmente el recurso, no procede su imposición a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, contra la disposición expresada en el encabezamiento y primer fundamento de derecho de esta resolución, el Decreto 4/2018, de 22 de febrero, estrictamente en lo relativo al artículo 6 del Decreto impugnado en cuanto que se procede a la modificación del 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, al añadir un apartado qq) a dicho Anexo, modificación esta que se declara nula, todo ello sin imposición de costas a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.



Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiendo procederse a la publicación de esta sentencia en el Boletín Oficial de Castilla y León, una vez firme, de conformidad con el artículo 72.2 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción.