

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Modificaciones de autorizaciones ambientales. 1.1. La modificación sustancial de una autorización ambiental puede implicar la obligación de someterse a evaluación de impacto. 1.2. Modificaciones sustanciales y no sustanciales de la autorización ambiental integrada. 2. Licencia ambiental y evaluación de impacto. Sus relaciones. 3. Veinte años no es nada: la inactividad administrativa en la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Picos de Europa. 4. Más sobre parques eólicos: fragmentación fraudulenta y autonomía real de proyectos. Dos sentencias. 5. Pingüinos en el pinar (2): la expulsión.

1. Modificaciones de autorizaciones ambientales

1.1. La modificación sustancial de una autorización ambiental puede implicar la obligación de someterse a evaluación de impacto

La Sentencia de 10 de abril de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) resuelve la impugnación de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 21 de septiembre de 2010, por la que se autoriza la modificación sustancial solicitada por la empresa Cementos Portland Valderrivas, S. A., para la co-incineración de residuos no peligrosos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia) como combustibles alternativos para producir cemento, por entenderla contraria a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (TRLEIA, aprobado por RD Legislativo 1/2008).

La alegación de la infracción de la Ley de Residuos no es acogida: los recurrentes (la ONG Ecologistas en Acción) entendían que la Orden era contraria a la Ley porque no estaba prevista la instalación de que se trata en el correspondiente plan autonómico, pero la Sala entiende que la determinación de los “lugares” e instalaciones apropiados a la que se refiere el número 4 de ese precepto legal se refiere a las instalaciones de “eliminación de los residuos”, y en este caso la autorización que se contiene en la Orden recurrida es para la “valorización de residuos no peligrosos”.

Sin embargo, para la Sala no hay duda de la existencia de una infracción a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental porque la modificación realizada en la autorización incrementa la capacidad de la instalación, de tal forma que supera los límites mínimos para someterse a la evaluación de impacto de proyectos. En efecto, según el artículo 3.1 y el anexo I del TRLEIA, están sometidas a este trámite las “instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento químico (como se define el epígrafe D9 del anexo HA de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975), con una capacidad superior a 100 toneladas diarias”. Y de acuerdo con la Orden, la modificación implica la utilización de

residuos no peligrosos (lodos de depuradora, biomasa vegetal, etc.) entre 70.400 t/año y 78.400 t/año, lo que comporta cantidades que oscilan entre 192,88 t/día y 214,90 t/día. “Por ello, al superar la instalación la capacidad de ‘100 toneladas diarias’ prevista en ese apartado b) del grupo 8 del Anexo I al que se remite el art. 3.1 TRLEIA, debió someterse el proyecto de que se trata a EIA” (FD 5.º). Es importante recordar que el sometimiento a la EIA no deriva de la incineración efectiva de dichos residuos, sino de la capacidad de hacerlo. La Sentencia sale, por eso, al paso de la alegación que la cementera hizo para eludir el trámite, relativa al compromiso de no superar las 100 t diarias de residuos incinerados: es la “capacidad de las instalaciones” la que determina la obligación legal de ese sometimiento a EIA (FD 6.º).

Por lo tanto, una modificación de la autorización ambiental integrada dirigida a aumentar la capacidad de la instalación puede implicar la obligación de sometimiento a evaluación de impacto ambiental aunque no hubiese sido necesaria en el momento de la solicitud inicial.

1.2. Modificaciones sustanciales y no sustanciales de la autorización ambiental integrada

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Castilla y León (Valladolid) de 17 de junio de 2014 resuelve un recurso interpuesto por la Asociación Nacional de Industrias Transformadoras de Grasas y Subproductos Animales (ANAGRASA) contra la Orden de 22 de octubre de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se autoriza la modificación no sustancial de la autorización ambiental relativa al cambio de categoría 2 a la categoría 1 de una fábrica de transformación de subproductos en el término municipal de Miranda de Azán (Salamanca).

La Junta entendía que la modificación de la autorización ambiental aprobada no se podía calificar como sustancial y así lo justificó en el proceso judicial; frente a este planteamiento, la sociedad recurrente entendía que se trataba de una modificación sustancial y que debería haberse concedido, por lo tanto, una nueva autorización por la Junta. ¿Estamos ante una modificación sustancial o no?

La Sentencia resuelve el problema de forma contundente; se trataba de una modificación sustancial de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria

aplicable, por lo que termina anulando la Orden impugnada. La argumentación judicial se puede seguir fácilmente: se trata de una planta de transformación de subproductos animales no destinados a consumo humano (SANDACH) de categoría 2 que pasan a ser de categoría 1. Según el Reglamento (CE) núm. 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano: “Los subproductos animales y productos derivados deben clasificarse en tres categorías que reflejen el grado de riesgo que supongan para la salud pública y la salud animal, basándose en las evaluaciones de riesgo” (cdo. 29). En los artículos 7 y siguientes del Reglamento se regula la clasificación del material en tres categorías (la 1 para los más peligrosos —algunos, infectados— y la 3 para los que menos riesgo generan). Y en los artículos 12 y siguientes se regulan la eliminación y el uso de material en función de sus respectivas categorías.

De acuerdo con los datos especificados en la Orden, el consumo de materias primas de subproductos de la categoría 2 fijado en 1.079.000 kg/año pasa a ser consumo de materias primas de subproductos de la categoría 1, con las consiguientes diferencias en cuanto a su eliminación y uso.

Por otro lado, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, somete a autorización ambiental integrada las “instalaciones para la eliminación o el aprovechamiento de canales o desechos de animales con una capacidad de tratamiento superior a 10 toneladas/día” (anejo I, apartado 9.2.b).

La misma Ley, en su artículo 10, establece que la modificación de una instalación sometida a autorización ambiental integrada podrá ser sustancial o no sustancial; para calificarla como “sustancial se tendrá en cuenta la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente en los siguientes aspectos: [...] d) El volumen, peso y tipología de los residuos generados. [...] h) La incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas”.

Como conclusión de todo lo anterior, se puede calificar la modificación como sustancial por cuanto cambia la utilización de subproductos de la categoría 2 a la categoría 1 (aumento de sustancias peligrosas) y, globalmente, supera las condiciones para someterse a la autorización ambiental integrada.

Es importante dejar claro que, en todo caso, con la modificación la instalación pasa a tratar 1.079.000 kg/año de subproductos peligrosos de la categoría 1, si bien el tratamiento de estos subproductos por sí solo no alcanza las 10 t/día necesarias para someterse obligatoriamente a la autorización; son los subproductos de la categoría 3 los que sí superan las 10 t/día. Es decir, haciendo los cálculos correspondientes, de la categoría 1 se tratan 2,96 t/día y de la 3, 35 t/día; la cantidad de la 3 obliga a someterse a autorización y la de la 1 obliga a someterse a modificación sustancial. Por eso, se equivoca la Sala (a los juristas nos marean los números) cuando se refiere a la “capacidad de tratamiento superior a 100 toneladas/día (1.079.000 kg/año)” (FD 4.º). Salvando este error (puramente aritmético), parece claro el carácter sustancial de la modificación y, por lo tanto, la nulidad de la Orden que aprueba la modificación como no sustancial.

En todo caso, la nueva Ley estatal 5/2013, de 11 de junio, de modificación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, ya no exige el otorgamiento de una nueva autorización en el caso de las modificaciones sustanciales, sino una mera solicitud de modificación y la correspondiente resolución positiva. Esto no implica una pérdida de garantías, sino una tramitación más sencilla. El mismo criterio ha sido desarrollado por la reciente Ley castellano-leonesa de reforma de la Ley de Prevención Ambiental (art. 6 bis).

2. Licencia ambiental y evaluación de impacto. Sus relaciones

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Valladolid) de 24 de junio viene a pronunciarse sobre el viejo problema de la compatibilidad entre licencia ambiental y evaluación de impacto. En el caso concreto, una empresa recurre la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso que había anulado la licencia ambiental, la urbanística y la de apertura de una instalación de extracción y machaqueo de áridos. El juez consideró que se había infringido el procedimiento legalmente previsto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, por cuanto la solicitud de licencia ambiental no había sido previamente informada por la Comisión Territorial de Prevención Ambiental, sin que fuese suficiente la declaración de impacto ambiental obtenida por Resolución de 23 de septiembre de 2010. Como consecuencia de lo anterior, y de acuerdo con el artículo 297 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y

León (Decreto 22/2004, de 29 de enero), resultaba igualmente la nulidad de la licencia urbanística.

El apelante entendía que la concesión minera transmitida hacía innecesario cualquier otro requisito procedimental. La Sala explica con claridad que la transmisión de una concesión minera no implica, per se, el cumplimiento de todos los requisitos legales urbanísticos y ambientales, cuya acreditación exige las previas licencias ambiental y urbanística. Además, fue la propia parte apelante quien solicitó las licencias (FD 4.º).

En este caso, además, el proyecto de la concesión minera inicial fue profundamente modificado en dos ocasiones, la última por el actual concesionario, por lo que no podía hablarse del mismo proyecto; la Sala (FD 4.º) hace suya la argumentación del juez sobre la necesidad o no de informe de la Comisión Territorial, “si bien puede entenderse, dice el Juzgador de instancia, que cuando la actividad se ha sometido a Declaración de Impacto Ambiental ya no es necesario el citado informe, cuando no se ha sometido el proyecto a dicha declaración, el informe de la Comisión Territorial es preceptivo; y, como en el presente caso no hay identidad entre el proyecto sometido a la declaración de impacto y aquel para el que se solicita la licencia, la Declaración de Impacto Ambiental [...] no sirve a los efectos de poder obtener la licencia que ha sido concedida por el Ayuntamiento”. Por lo tanto, el proyecto sometido a licencia y el sometido a DIA eran distintos. Y si eran distintos, la DIA no podía suplir la ausencia del informe correspondiente de la Comisión Territorial.

En definitiva, la presentación de proyectos distintos a controles ambientales diferentes impide que puedan sustituirse o convalidarse algunos de estos; la única posibilidad admisible en derecho es la acumulación de controles. Solo ante la identidad de proyectos cabe admitir, en su caso, las convalidaciones o sustituciones previstas en las normas.

No está de más recordar (aunque la Sala no alude a ello) que estamos hablando, en este caso, de un posible “ocultamiento” o “falsificación” de datos por el solicitante que produciría la nulidad de los actos administrativos posteriores (las licencias, aquí) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.1 g) de la Ley 30/1992 y que tiene, como consecuencia necesaria, la imposibilidad de aplicación de la convalidación *ex lege* de instrumentos de control (la DIA convalida la ausencia de informe de la Comisión Territorial).

3. Veinte años no es nada: la inactividad administrativa en la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Picos de Europa

La Sentencia de 18 de julio de 2014 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Sede de Valladolid) aborda el problema de la inactividad administrativa en el ejercicio de la potestad de planificación ambiental. En concreto, Ecologistas en Acción impugna la inactividad de la Administración autonómica consistente en la no aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Picos de Europa, a lo que estaba obligada por la disposición transitoria primera de la Ley 12/1994, de 18 de julio, de declaración del Parque Regional de Picos de Europa, en Castilla y León, que establece: “La Junta de Castilla y León aprobará en el plazo de un año el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional Picos de Europa, que habrá sido elaborado con la participación de las entidades locales afectadas”.

La Sentencia, desgraciadamente, constata la inaplicabilidad del recurso por inactividad del artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En efecto, se trata de una cuestión puramente jurídica: como recuerda el juzgador (citando jurisprudencia del Tribunal Supremo), el artículo 29 LJCA diseña un procedimiento adecuado respecto de aquellas situaciones en que la Administración está obligada, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación, a desplegar una determinada actividad material, o cuando, en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, está obligada a realizar una prestación concreta en favor de determinadas personas. Se excluye, así, la posibilidad de controlar la actuación ilegal de la Administración, por omisión, cuando debe tramitar un procedimiento administrativo y emitir un acto o disposición administrativa. Por eso, “el art. 29.1 de la Ley jurisdiccional no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución” (FD 3.º).

En definitiva, resulta evidente que no nos encontramos ante un supuesto de inactividad administrativa impugnabile: la elaboración de un plan rector es ejercicio de una potestad de planificación, procedimentalizada y discrecional, que no se condice con el concepto de “actividad prestacional” recogido por el artículo 29 de la Ley Jurisdiccional. Hay, pues, que seguir esperando a que la Administración actúe.

Que veinte años no es nada, como decía el tango.

4. Más sobre parques eólicos: fragmentación fraudulenta y autonomía real de proyectos. Dos sentencias

El mundo de la energía eólica sigue generando en esta región controversias importantes entre grupos ecologistas, administraciones competentes y empresas energéticas. Y tiene especial importancia ambiental porque estamos ante fuentes de energías renovables, “limpias”, fomentadas por los poderes públicos empezando por la Unión Europea, pero que, a su vez, tienen efectos negativos sobre el entorno.

La mayor parte de los conflictos generados por los proyectos de parques eólicos hacen referencia al concepto de “fragmentación”: en general, los parques están sometidos a evaluación de impacto ambiental, pero, en función de su potencia, la competencia para su autorización y evaluación corresponderá a la Administración del Estado, si supera los 50 MW, o a la autonómica, si tiene 50 o menos MW. De ahí la tendencia a “fragmentar” parques grandes en otros más pequeños que permitan someterse a la competencia autonómica, con las ventajas que eso suponga.

Numerosos casos suscitan serias dudas: en ocasiones parece que hay fragmentación, pero no la hay, y el juez debe valorar todos los datos técnicos aportados por las partes para descubrir la última ratio de la configuración de cada proyecto. En los casos que analizaremos ahora no se generan apenas dudas, tanto en un sentido como en otro, como tendremos ocasión de comprobar.

La Sentencia de 26 de junio de 2014 (1361/2014) de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) aborda el problema de un parque fragmentado de forma fraudulenta: se impugnan en este recurso dos resoluciones de 28 de septiembre de 2010 de la viceconsejera de Economía por las que se otorga autorización administrativa a los parques eólicos Cabeza Gorda I y Cabeza Gorda II, promovidos ambos por la misma empresa, Gamesa Energía, S.A.U., en el término municipal de Serradilla del Arroyo (Salamanca). Los recurrentes basan su impugnación en el hecho de que el proyecto inicial de Cabeza Gorda se descompuso posteriormente en los dos proyectos. Como señala la Sentencia en su FD 2.º, “se encuentra acreditado que en el proyecto inicial, del año 2000, se planteaba efectuar un único parque eólico de 42,5 MW, al objeto de que fuera autorizado en régimen especial, para 50 aerogeneradores.

Sin embargo muy posteriormente —según consta en las propias resoluciones recurridas— este proyecto inicial, con la denominación de Cabeza Gorda, se deja sin efecto por resolución de la Dirección General de Energía y Minas de 22 de julio de 2007, que pasa a transformarse en dos proyectos de 50 MW cada uno de ellos, Cabeza Gorda I y Cabeza Gorda II”. De esta forma, “el proyecto inicial se bifurca en dos, alcanzando cada uno de ellos la máxima potencia que es autorizable en régimen especial, conforme al artículo 27 de la Ley Artículo 27 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico”.

Estamos ante una fragmentación “de libro”. El juzgador lo tiene claro: como señala en el FD 3.º, “ha de entenderse que se han establecido dos proyectos respecto a lo que inicialmente era uno, y ciertamente ha de reputarse que la finalidad de esta actuación pudo ser el ajustar cada uno de ellos a los límites establecidos para las autorizaciones de régimen especial, que son objeto de autorización por la Comunidad Autónoma, con los efectos que de ello derivan en cuanto a un especial régimen jurídico, que no es del caso enumerar. En el supuesto contrario nos encontraríamos ante una autorización en régimen general, para cuyo otorgamiento sería competente la Administración del Estado”. Y —sigue diciendo la Sala— “aunque ello formalmente puede parecer en principio lícito, ha de tenerse en cuenta que todos los efectos de las autorizaciones, como lo es desde la perspectiva de evaluación ambiental, deben contemplar el conjunto de ambos parques, no cada uno de ellos por separado, pues ambos son contiguos y comparten elementos”; este planteamiento se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y en la “menor” de la misma Sala recaída sobre parques eólicos. De hecho, va enumerando a continuación los elementos conjuntos como la línea de evacuación (que, además, no ha sido sometida a EIA), el mismo edificio de control, etc. Y concluye, con toda evidencia, aludiendo a la identidad de contenidos de ambos proyectos del mismo titular: “[...] la duplicación en dos de los procedimientos de autorización, siendo copia mimética el uno del otro, [...] es expresivo de que nos encontramos, no ante dos proyectos, sin ante uno solo, ya que la admisión de este criterio permitiría, no duplicar sino triplicar, cuadruplicar... etc. el proyecto inicialmente concebido, [...] sin que pueda suplir esta carencia de origen recurriendo a un análisis posterior de las sinergias que se producen entre los elementos aisladamente analizados” (FD 6.º).

En definitiva, al margen de la titularidad común, la simultaneidad en la tramitación de los dos proyectos, la identidad entre ambos, el máximo de potencia de cada uno de

ellos, el proyecto inicial unitario, los elementos comunes..., todo ello muestra a las claras una ilegítima fragmentación de proyectos, sancionada correctamente por la Sala. Pero frente a esta sentencia encontramos otra, más reciente, relativa también a parques eólicos y de la misma Sala, que alcanza la conclusión contraria porque apunta a la autonomía de los elementos conflictivos. En este caso, la Sentencia de 29 de septiembre de 2014 (1953/2014) hace referencia a la impugnación de una autorización otorgada por la Administración periférica de la Junta de Castilla y León (provincia de León) para la instalación de una subestación transformadora de 132 kV a 400 kV, denominada Villameca. Los apelados —la Sociedad Española de Ornitología, SEO/Birdlife—entendían que dicho proyecto formaba parte de un conjunto más amplio de parques eólicos y subestaciones intermedias, y, por lo tanto, debía someterse a EIA. Sin embargo, los recurrentes —la empresa titular de la subestación— afirmaban que la subestación en cuestión tiene sustantividad propia para someterse a tramitación autónoma y para eso se apoyaban en el RD 661/2007, de 25 de mayo, que concreta el concepto de “instalación única”, que permite dejar fuera dicha subestación autorizada porque se trata de una instalación de conexión de diversos parques para incorporarla a la red y no forma parte de un parque eólico concreto (FD 1.º).

La Sala, a la luz del concepto unitario de parque, concluye de forma indudable afirmando la autonomía del proyecto de subestación: “[...] la Subestación autorizada no es la propia de un parque eólico y, por lo tanto, no forma parte del mismo”; “recoge, por medio de una línea de evacuación, la energía ya transformada de 132 Kv procedente de varios parques eólicos para, sin más líneas de evacuación, incorporarla, a través de otra subestación anexa, a la red de transporte a 400 Kv” (FD 3.º.1). De acuerdo con ello, la subestación es una instalación de conexión de centrales de generación (art. 30 RD 1955/2000) que, tal y como señala el artículo 5.3, no forman parte de la red de transporte (FD 3.º.3): la subestación es una instalación de conexión, relacionada con los parques eólicos en la medida que posibilita que la energía producida por varios de ellos se incorpore a la red de 400 kV, pero no forma parte de los parques, por lo que el régimen de autorización está diferenciado. Una cosa es la relación entre sendos proyectos (los diversos parques, por una parte, y la subestación, por otra) y otra, muy distinta, que esa relación implique un proyecto único. Para eso, la Sala se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, SSTs de 9 de febrero de 2010, que resuelve un asunto similar, y de 23 de mayo de 2011, que afirma la autonomía de este

tipo de proyectos como regla general). Se trata de una conclusión clara, plausible y que, en este aspecto concreto, se separa de la interpretación maximalista de la jurisprudencia recaída hasta el momento en la Sala, que —en contra del concepto normativo de parque eólico— venía afirmando que los parques eólicos integraban todos los elementos necesarios para su funcionamiento (incluyendo, por lo tanto, no solo los aerogeneradores, la subestación y la red de evacuación, sino todas las demás redes de transporte y elementos auxiliares necesarios para que la electricidad pudiese ser consumida). Sin duda alguna, esta sentencia va a generar polémica porque rompe con un *status quaestionis* ya asentado, aunque su justificación normativa es evidente.

La conclusión de lo anterior es clara: en la medida en que la subestación construida no forma parte de los diversos parques eólicos cuya energía transforma, tampoco debe someterse a EIA porque no está incluida entre los proyectos sometidos a dicho procedimiento en el entonces vigente TRLEIA ni en la Ley regional 11/2003.

5. Pingüinos en el pinar (2): la expulsión

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) de 28 de junio de 2013, dictada en el recurso 1362/2009, se pronunció sobre la compatibilidad entre la celebración de la reunión anual de “Pingüinos” en el pinar de Antequera (integrado en el término municipal vallisoletano) y la protección del propio pinar. En esa resolución, como señalamos en los comentarios correspondientes, el Tribunal entendió que la vía utilizada por la Administración autonómica para permitir el asentamiento de los moteros (concesión demanial) era correcta (incluso excesiva) y que no se habían acreditado daños remarcables a dicho monte. La concesión impugnada correspondía a la concentración de 2009.

La Sentencia de 16 de abril de 2014 que hoy se comenta es de la misma Sala y se refiere a la Resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General del Medio Natural, sobre la concesión a Club Turismoto de autorización para la ocupación de 30.93 ha en el monte Antequera, núm. 79 del CUP, de la provincia de Valladolid, propiedad del Ayuntamiento de Valladolid, para la concentración de enero de 2010. Pero, en vez de confirmar la doctrina anterior, se separa de ella y declara la concentración de moteros contraria al ordenamiento. ¿De dónde viene este cambio de perspectiva en poco menos de diez meses?

La propia Sala, en el FD 3.º de la Sentencia, se justifica: “[...] esta Sala no puede seguir el criterio contenido en el fundamento jurídico tercero de su sentencia de 28 de junio de 2013 antes mencionada, ya que en la misma la disposición normativa de referencia empleada era el artículo 15.3 de la Ley estatal de montes 43/2003 cuando ahora las disposiciones a tener en cuenta son las de la indicada ley autonómica que, precisamente, se denuncian como infringidas; por otra parte, el régimen de uso aquí es diferente al tratado en esa sentencia: no consiste en una concesión sino en un uso especial”. Los motivos son, pues, dos: en primer lugar, la infracción de la Ley autonómica de Montes, no alegada en el primer caso (aunque sea posible, no deja de ser sorprendente que se infrinja la Ley regional de Montes respetando a la vez la Ley estatal...); en segundo lugar, que la actuación administrativa impugnada no es ya la concesión otorgada, sino una autorización de uso especial, que constituye un título más débil que el concesional para permitir los usos del dominio público.

En efecto, como sigue diciendo el FD 3.º, “los actos administrativos impugnados autorizan uso especial del referido monte, en zona de 30,98 ha, al amparo de lo previsto en el artículo 61.5 de la Ley autonómica 3/2009 que lo define como: ‘Es uso especial el uso que no tiene la condición de privativo y viene cualificado por las características de peligrosidad, intensidad, rentabilidad u otras que determinen un exceso o menoscabo sobre el uso común’”, quedando sujeto a la autorización prevista en el artículo 62.4 y siendo necesario el informe de la entidad propietaria porque así lo impone el artículo 63.2. Dentro de este régimen legal de carácter autonómico, los artículos 67.2 y 68.1 exigen la acreditación de la compatibilidad entre la conservación de los valores naturales del monte a ocupar y el uso solicitado. Es esa acreditación de la compatibilidad del uso con la conservación (de la inexistencia de daños) la que falta en este caso.

Al final, se trata de un problema de prueba:

[...] la consecuencia a la que llega este órgano jurisdiccional es que no queda suficientemente acreditada la compatibilidad necesaria entre la conservación de los valores naturales —particularmente la flora con una concentración masiva de motoristas con acampada, máxime cuando los informes técnicos existentes en el expediente administrativo insisten en que los daños al medio natural tienen carácter acumulativo año a año y cuando el condicionado de la autorización de uso especial, por sí mismo, no puede garantizar que los daños se eviten si no tan sólo procurar y

en la medida de lo posible el celo y la vigilancia de los organizadores [...]. Como no queda suficiente y enteramente acreditada aquella compatibilidad sucede que los actos administrativos impugnados infringen los artículos 67.2 y 68.1.

A mayores, el Tribunal va desgranando posteriormente otras infracciones de la normativa de protección del pinar que vienen a corroborar la ilegalidad de la autorización autonómica de uso especial otorgada para la concentración de motos del año 2009; así, se afirma (FD 4.º) que el uso especial autorizado no se ajusta al régimen de protección previsto en las Directrices para la Protección de los Espacios Valiosos recogidas en el artículo 3 del Decreto 206/2001; además, “el uso especial autorizado trasciende con mucho del ámbito subjetivo previsto como propio en la ley 8/1991, de Espacios Naturales de Castilla y León [los habitantes de núcleos urbanos grandes cercanos o de aquellos próximos con fácil acceso] toda vez que consiste en una concentración de motoristas con acampada cuyos participantes provienen en gran número de fuera de la provincia, hecho este que es de carácter público y notorio” (FD 5.º); finalmente, también estaría infringiendo el PGOU de Valladolid por cuanto la dimensión y envergadura de las actividades objeto de los actos administrativos recurridos rebasan con exceso las posibilidades autorizadas de recreo y deporte en las determinaciones de aquel, “las cuales están destinadas a conductas individuales o de grupos reducidos excluyendo el uso de vehículos de motor y las aglomeraciones numerosas, en todo caso”.

La consecuencia de este cambio de doctrina jurisprudencial (claramente justificada en el incumplimiento de un conjunto de normas autonómicas y locales aplicables al caso) ha sido que la tradicional reunión anual de los “Pingüinos” cambiará de sede en la próxima concentración de 2015.