

Ref. Alegaciones **Modificación nº 8**

**Normas Urbanísticas Municipales y
Documento Ambiental Estratégico**

Ayuntamiento de NOVIERCAS

Plaza Ximénez Embun

42132 - Noviercas

DON MARIO RODRIGUEZ VARGAS, con DNI 004 11544 –M, Director Ejecutivo de **GREENPEACE ESPAÑA**, con C.I.F. G28947653 y domicilio en la calle Valores nº 1, 28007, Madrid, en representación de la citada organización,

EXPONE

En el Boletín Oficial de Castilla y León núm. 233, de fecha 10 de noviembre de 2020 se publica la información pública relativa a la aprobación inicial de la Modificación de las Normas Urbanísticas Municipales n.º 8 de Noviercas. A ello se ha de añadir el Documento Ambiental Estratégico de la citada modificación. Ambos documentos fechados el 20 de agosto de 2020.

Por ello dentro del plazo de dos meses concedido se realizan sobre los citados documentos las siguientes,

ALEGACIONES

PREVIO.-

En el Documento Ambiental Estratégico de la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas, se dice:

*“Se redacta la Modificación Puntual nº 8 a las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas, **que recogen el contenido íntegro de la Modificación Puntual nº 7 ante su desistimiento**;...*

*Se ha de comentar que en fecha 3 de Octubre de 2019, salió publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 191 la Orden FYM/854/2019 de fecha 17 de septiembre, por la que se formula el informe ambiental estratégico de la Modificación Puntual nº 7 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas, **al solicitar desistimiento de la citada modificación se inicia de nuevo el Informe Ambiental estratégico para la Modificación 8 de las Normas Urbanísticas de Noviercas (Soria) que recogen integra y exclusivamente los cambios solicitados en la Modificación nº 7.**”*

PRIMERO.-

I- **CON FECHA 14 DE DICIEMBRE DE 2017** por Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Noviercas se **aprobó la modificación nº 7 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas redactada y propuesta por LA MERCANTIL VALLE DE ODIETA SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA.** La finalidad de la citada modificación era permitir la instalación de una industria de 18.500 vacas en reproducción y cría.

Frente a dicha Modificación se formularon varias alegaciones y se emitió a petición del Ayuntamiento de Noviercas por los Servicios de Asistencia Técnica a Municipios de la Diputación de Soria, un informe con fecha 26.4.18 que concluyó:

“Considerando todo lo recogido en el presente informe, el técnico que suscribe entiende que, a la vista de los informes emitidos, adjuntos a la solicitud de informe remitida a estos Servicios, y de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública de la Modificación nº7 de las Normas Urbanísticas Municipales

de Noviercas, que se tramita a instancia de la empresa “Valle de Odieta, S.Coop. Ltda”, se observan deficiencias y disconformidades legales que afectan de forma sustancial al expediente, aconsejándose su revisión completa, en cuanto a contenido y tramitación.

Greenpeace formuló alegaciones oponiéndose a la citada Modificación y a la instalación de la industria y formuló una queja ante el Defensor del Pueblo que inició expediente nº 18011660.

II- CON FECHA 7 DE JULIO DE 2020 LA MERCANTIL VALLE ODIETA SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA notificó al Ayuntamiento de Noviercas que desistía de la tramitación de la Modificación nº 7 de las Normas Urbanísticas Municipales iniciada a instancia de dicha mercantil.

III- CON FECHA 20 DE AGOSTO DE 2020 LA MERCANTIL VALLE ODIETA SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA redacta la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas, y en el Documento Ambiental Estratégico figura como **Promotor: “LA MERCANTIL VALLE DE ODIETA, SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA, con la aprobación del Ayuntamiento de Noviercas”**.

Respecto a ello se ha de destacar lo siguiente:

- .- En esa fecha 20 de agosto de 2020, no se encontraba aprobado por el Ayuntamiento de Noviercas la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales.
- .- No consta ni en qué fecha ni que órgano municipal con competencias para ello fue el que procedió a “aprobar un documento ambiental estratégico formulado por un particular.

IV- CON FECHA 20 DE OCTUBRE DE 2020 en la sesión ordinaria celebrada en el Ayuntamiento de Noviercas se adoptó el siguiente acuerdo:

“Aprobación inicial modificación de las normas urbanísticas municipales nº 8.”

Visto que a petición de D. Alberto Guerendiáin Aspiroz, en calidad de Gerente de la empresa VALLE DE ODIETA, S. Coop. Ltda, se solicitó la modificación nº 8 de las normas urbanísticas Municipales, por los motivos que constan en la Providencia de Presidencia.

PRIMERO.- *Aprobar inicialmente la modificación nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales, la cual se refiere a los art. 6.3.1, 6.3.2, 6.3.4, y 6.3.7 del título VI Normas de Protección del suelo Rústico.”*

Respecto a ello se ha de destacar:

.- Tal y como se recoge en el previo del presente escrito, la Modificación Puntual nº 8 dice que “recoge el contenido íntegro de la Modificación Puntual nº 7”. Ahora bien, dicha afirmación no es exacta, ya que la Modificación nº 7 hacía referencias a los artículos 4.3.2; 6.3.1, 6.3.2, 6.3.4, y 6.3.7 del título VI Normas de Protección del suelo Rústico, y la Modificación nº 8 solo afecta a los artículos 6.3.1, 6.3.2, 6.3.4, y 6.3.7 del título VI Normas de Protección del suelo Rústico, y la modificación del artículo 4.3 no se incluye.

.- No se da razón alguna en la Memoria de la Modificación de los motivos que llevaron a admitir el desistimiento de la Modificación nº 7 y a la vez permitir la Modificación nº 8 y 9 que tienen idéntico contenido.

V.- Además de todo ello se ha de destacar que la Modificación nº 8 vulnera:

.- **El artículo 58.3.d de la Ley 51/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla y León** que exige:

.- que la aprobación de las modificaciones que aumenten el volumen edificable o la densidad de población, o que cambien el uso del suelo, requerirá un incremento proporcional de las dotaciones urbanísticas públicas en el entorno y,

.- la constancia de la identidad de los propietarios o titulares de derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la aprobación inicial de la modificación.

.- El artículo 130 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de Enero, (en adelante el Reglamento) que exige:

.- la realización de un informe de sostenibilidad ambiental.

.-El artículo 144 del Reglamento que exige:

.- que ningún Plan Especial puede sustituir a los instrumentos de planeamiento general en su función de establecer la ordenación general.

.- El artículo 169.3 b.1 y b.3 del Reglamento que exige:

.- acreditar la justificación de la conveniencia de la modificación acreditando su interés público, y

.- realizar un análisis de la influencia de la modificación sobre el modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio y sobre la ordenación general vigente.

VI.- Solicitamos que se incorporen al procedimiento de la Modificación nº 8 el expediente íntegro de la Modificación nº 7 ya que se presenta como un antecedente esencial.

SEGUNDO.-

En la Memoria vinculante de la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas se dice:

En la Pág. 3

*“La Redacción del presente trabajo de **Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas (Soria)** se realiza por encargo de la empresa **Valle de Odieta, Sociedad Cooperativa Ltda.**, con domicilio en la localidad de Odieta (Navarra), C/Santa Catalina 15, y con C.I.F. F 31020589 como Junta propietaria de más de 350 has. de tierras de cultivo en los parajes “Cepella y Yeseras” en la localidad de Noviercas.”*

.....

“Las Normas Urbanísticas Municipales vigentes en el municipio establecen una serie de prescripciones que limitan la posibilidad de desarrollos ganaderos en el suelo rústico común, ubicación natural para estas actividades.

La promotora de la modificación mercantil “Valle de Odieta, SC L” proyecta la implantación en la zona, de una explotación de vacuno de leche, que ocupando una superficie de alrededor de 154 has, donde se dispondrían las edificaciones destinadas a la zona de producción propiamente dicha, a la zona de servicios y a la gestión de los residuos originados.”

En la Pág. 6

*La única solución para paralizar la preocupante despoblación de Noviercas, **será traer al municipio las inversiones que garanticen puestos de trabajo**, dado que es la única forma conocida para que puedan venir familias enteras a trabajar al municipio y a su vez traer a su descendencia y comenzar a revitalizar la zona.*

***En este contexto resulta de interés público favorecer la implantación de nuevas actividades económicas** que aseguren la creación de empleo en el municipio dedicado íntegramente a la agricultura y, en mucha menor medida a la ganadería.*

En la Pag.7

Como se ha desarrollado en los apartados anteriores, **esta explotación tendría un impacto definitivamente positivo, tanto económico como social, en toda comarca, notándose sus beneficios en todas las áreas: desde el sector primario hasta el sector terciario y servicios.**

En consecuencia:

.- se evidencia que la **promotora** de la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas es la entidad privada, **LA MERCANTIL VALLE ODIETA SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA**, que como es obvio, **no puede atribuirse la defensa del interés público;**

.- por tanto no se justifica el interés público de la **Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas** y se constata que **responde a intereses privados.**

Tanto Greenpeace en sus alegaciones, como la Diputación en su informe y la queja abierta por el Defensor del Pueblo, ya pusieron de manifiesto la falta de interés público de la modificación nº 7 y la ahora, denominada Modificación nº 8, incumple esos principios al volver a permitir que una mercantil privada promueva una nueva modificación urbanística erigiéndose en “defensora del interés público”.

Por ello resulta de aplicación los pronunciamientos del Tribunal Supremo en los que señala que:

“la potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público”(STS 18-10-2012 [RC 1408/2010]) y que “las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de

*su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; **no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal**” (STS 26-07-2006 [RC 2393/2003])-*

A esa falta de interés público se ha de añadir **la falta de motivación** de la Memoria vinculante de la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas. La exigencia de motivación de los actos administrativos es principio general que da sentido a la exteriorización de voluntad de las Administraciones Públicas y el artículo 35 de la Ley 39/2015 establece que el contenido de la motivación estará formado por los hechos y por los fundamentos de derecho.

En la Memoria de la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas, tan solo se realizan afirmaciones genéricas y gratuitas sin respaldo alguno.

Sabido es que la motivación del acto administrativo ha de servir para comprobar que la actuación es objetiva por adecuarse al cumplimiento de sus fines y no incurrir en arbitrariedad y ello va directamente ligado a la proporcionalidad de la decisión adoptada, (artículo 34 de la Ley 39/2015:

“El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos”.

Respecto al deber de motivación se cita por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2004, Sala 3ª, Sección 3ª (RJ 2004,1849), que señala:

“es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados en el apartado 3 del artículo 9 de la CE y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta por el artículo 103 (principio de legalidad de la actuación administrativa) que se refuerza en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 7 de diciembre de 2000, que

incluye dentro de su artículo 41, dedicado al “Derecho a una buena Administración”, la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones”.

Por su parte, la doctrina administrativista ha señalado que junto a la finalidad cognoscitiva y defensiva de la motivación, **se suma una función democrática que presenta la motivación como un auténtico elemento de control por parte de la opinión pública.** La Administración se democratiza a través de la motivación al estar obligada a rendir cuentas tanto a los interesados como a la colectividad de la no arbitrariedad de sus decisiones adoptadas según el canon de legitimación racional.

La función democrática es presentada por MARTÍN RETORTILLO como una de las funciones de la motivación y perfilada por DE LA VALLINA como una de las razones de carácter práctico para exigir su cumplimiento, señalando que el hecho de permitir conocer las verdaderas razones del actuar de la Administración, satisface psicológicamente a la opinión pública. En el mismo sentido, SÁNCHEZ MORÓN no duda en calificarla como “*forma de control social de la Administración*”, permitiendo, a su vez, a FERNANDO PABLO cuando rescata tales aportaciones dejar expuesto que si históricamente la Administración se justificaba ante el legislativo o el ejecutivo, hoy “*debe justificarse, ante todo, frente a la opinión pública*”, siendo éste el papel más inmediato de la motivación.

Es importante destacar la actuación del Ayuntamiento de Noviercas que niega la razón de su actuar y la información solicitada al Defensor del Pueblo. Así queda constatado en el escrito que se adjunta como **documento nº 1**, en el que el Defensor del Pueblo en escrito dirigido a Greenpeace con fecha 16 de diciembre de 2020 dice:

*“Como continuación al escrito de 3 de junio de 2020, se le comunica que esta institución **ha dirigido un nuevo requerimiento del Ayuntamiento de Noviercas, al objeto de que se envíe la información solicitada y relativa al asunto que planteó en su queja.***

*La ausencia de respuesta a este último requerimiento sería expresiva de una falta de colaboración de la Administración y del incumplimiento del deber legal impuesto por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y daría lugar a los efectos previstos en la misma ley, incluidos el informe correspondiente a las Cortes Generales **y la declaración de la actitud hostil y entorpecedora**, según lo previsto en los artículos 18.2 y 24.1.”*

En directa conexión con ello, señalar que **afirmar la supuesta creación de puestos de trabajo y el supuesto desarrollo de la zona, no “motiva” ni justifica la modificación urbanística que pretende amparar la industria promovida por LA MERCANTIL VALLE DE ODIETA SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA**, ya que se hacen referencias genéricas a esos supuestos beneficios con meras afirmaciones gratuitas y sin contenido, con un par de frases genéricas y estandarizadas.

Por el contrario el informe de la COAG en el que se analizó las consecuencias de la instalación de la industria prevista por **LA MERCANTIL VALLE DE ODIETA SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA** señala que esta actividad industrial, destruiría puestos de trabajo. Así señala que si finalmente la explotación de Noviercas iniciara su actividad con el censo estimado de 20.000 vacas, ésta podría llegar a producir un total de 179.740.000 litros de leche al año que, según sus indicadores, vendrían a sustituir a 432 explotaciones de su entorno (un tercio del total de explotaciones de Castilla y León) o, lo que es lo mismo, a destruir 726 puestos de trabajo directos en el medio rural. Se adjunta como **documento nº 2** copia del citado informe.

Pero es que además los tribunales se han pronunciado señalando que “la invocación a la creación de puestos de trabajo, no puede erigirse en causa que, por sí sola, se superponga a los valores medio-ambientales, históricos, paisajísticos y convivenciales que el planeamiento está llamado a salvaguardar”, así la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1996 (RJ 1996/587) sentencias de 15 de octubre de 1985 y 23 de diciembre de 1996.

Por tanto y en mérito de lo expuesto, la Modificación propuesta incumple el requisito de la debida motivación de la actividad administrativa -con vulneración así de las garantías de procedimiento, de interdicción de la arbitrariedad y de la indefensión del administrado así como de la función democrática- **ya que utiliza como excusa o mendaz motivación la supuesta paralización de la despoblación y los puestos de trabajo cuando es obvio y patente que lo único que pretende es instalar en suelo rústico una actividad industrial de las dimensiones del aeropuerto de Madrid Barajas-Adolfo Suarez.**

TERCERO.-

La normativa vigente prohíbe en todo el término municipal aquellos usos que supongan un riesgo alto de transformación del territorio o implantación de instalaciones y edificaciones fuertemente discordantes con el entorno tradicional.

El vigente artículo 6.31 de las Normas Urbanísticas prohíbe como usos admisibles:

“Aquellos usos que supongan un riesgo alto de transformación del territorio o implantación de instalaciones y edificaciones fuertemente discordantes con el entorno tradicional, deberán definirse mediante la redacción de un plan especial sometido a la legislación ambiental vigente.”

La Modificación propuesta elimina esa prohibición para permitir una macro industria que exige una importante actividad urbanizadora y transformadora del territorio que no puede tener cabida en un suelo rústico cuya finalidad es mantenerlo fuera del proceso urbanizador. Es más que evidente que ello influye de forma sustancial y altera totalmente el modelo territorial.

La doctrina jurisprudencial ha interpretado el término industria en un sentido amplio, íntimamente relacionado con la naturaleza de la actividad desarrollada y la importancia cuantitativa de la misma y en estrecha conexión con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Española, en la medida en que en él se garantiza a los ciudadanos el

derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y ha de considerarse extensivo a todas aquellas actividades que supongan un tratamiento industrializado de los elementos que constituyen su objeto comercial. En este caso, el objeto comercial es la ganadería que se está tratando como una industria de unas dimensiones absolutamente desorbitadas y desproporcionados y sin más justificación que la estricta rentabilidad económica del propietario.

La Modificación nº 8, afecta al contenido de los 6.3.1, 6.3.3 y 6.3.4 de las Normas Urbanísticas y con ello pretende:

- .- modificar las condiciones particulares de la edificación y de los usos admisibles,
- .- modificar mediante la redacción de un plan especial la autorización de usos que supongan un alto riesgo de transformación del territorio o implantación de instalaciones y edificaciones fuertemente discordantes con el entorno tradicional,
- .- permitir que las edificaciones superiores a 2000 m² se recubran de prefabricado de hormigón de colores acordes con el paisaje,
- .- permitir la pendiente máxima de la cubierta del 30% sin límite inferior,
- .- permitir en explotaciones agrarias la apertura o modificación de caminos.

Esta intensificación de la actividad ganadera en suelo rústico con esa enorme ocupación se asemeja a una gran actividad industrial.

Por todo ello, **la modificación del planeamiento propuesta incumple:**

- .- Las exigencias de racionalidad exigible a la actividad planificadora.
- .- El respeto de los principios de desarrollo sostenible en la ordenación de los usos del suelo.

.- El principio de proporcionalidad contenido en los artículos 103 de la Constitución Española, artículo 3 y 13 del Texto refundido 7/2015 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que exige a las políticas públicas la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo conforme al uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

.- La cláusula “standstill” o “principio de no regresión planificadora para la protección ambiental” proveniente del derecho comunitario que se basa en los arts. 45 a 47 Constitución Española, en el principio de desarrollo sostenible del art. 1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y en los arts. 4, 11 y 191 a 193 del Tratado sobre el Funcionamiento de la U.E.) y que se puede resumir con lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de febrero de 2015 -EDJ 2015/17288:

“se trata de valorar si esa modificación respeta los principios que definen un urbanismo sostenible ...”. También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una “cláusula de statu quo” o “de no regresión”, con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental.

En efecto, de un tiempo a esta parte, se ha ido consolidando en la doctrina más académica, pero también en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (por todas las SSTS 637/2016 de 16 de marzo o la de 29 de marzo de 2012 (rec. 3425/2009), y reconocido por el Tribunal Constitucional (vid. STC 233/2015, de 5 de noviembre) un nuevo principio del derecho ambiental, llamado a completar e integrar los clásicos enunciados en la conocida Declaración de Río, los Tratados constitutivos de las instituciones comunitarias así como el acervo ambiental en general: el principio de no regresión ambiental.

La formulación de este principio persigue garantizar que no se adopten decisiones de naturaleza legislativa, reglamentaria o administrativa que pueda disminuir el nivel de protección del medio ambiente alcanzado hasta el momento y puede expresarse en un aserto similar a *“no disminuir el patrimonio natural a transmitir a las generaciones futuras como garantía de progreso, disminuyendo el alcance de las normas jurídicas dedicadas a su conservación”*.¹

En realidad, el principio de no regresión ambiental es una adaptación de las circunstancias contemporáneas de la idea del progreso humano que está detrás de la Declaración de Derechos de 1793. Es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un progreso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente establecidas y cuyos primeros (tímidos) intentos de positivización se han dado en la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, “Río+20” (apto. 97)” o en la Resolución 66/288 ‘El futuro que queremos’ aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de julio de 2012 (apto. 20)², conocida como la “Declaración de Río+20”.

Así pues el principio de no regresión se erige como un auténtico límite a la actuación de los Poderes Públicos, y, en consecuencia, actúa como un auténtico parámetro de validez de las actuaciones que incidan en el Medio Ambiente con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas ambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del derecho ambiental.³

1 Cristina Álvarez Baquerizo “Algunos principios del Derecho Ambiental y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 17 de octubre de 2011”. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. II Núm. 2 (2012).

17“(…) es esencial que no demos marcha atrás en nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”

2“(…) es esencial que no demos marcha atrás en nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”

Por tanto se configura como un **auténtico principio general del derecho, informador del ordenamiento jurídico en los términos previstos en el artículo 1 del Código Civil.**

En efecto, a lo largo sobre todo del año 2012, el principio de no regresión se ha visto progresivamente consolidado por la doctrina jurisprudencial de la Sala III del Tribunal Supremo en sus Sentencias de la Sección Quinta de 23 de febrero (rec. 3774/2009), de 29 de marzo (rec. 3425/2009), de 10 de julio (rec. 2483/2009) o 29 de noviembre (rec. 6440/2010), siendo ponente de todas ellas el Ilmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

Comenzando por ésta última, recuerda el ponente cómo:

*“...no debe olvidarse que la protección del medio ambiente y los principios previstos en el artículo 45 de la Constitución (...) constituyen un deber insoslayable para los poderes públicos, para todos y que acorde con este deber, se ha venido implantando en el derecho medioambiental **el principio de no regresión, "standstill", considerado como una "cláusula de statu quo"** con la finalidad de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental y a la necesidad de interpretación de sus normas acorde con tal finalidad conservacionista y protectora, principio que puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea.*

(...)

³ En palabras del Prof. Dr. D. Mario Peña Chacón, Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y uno de los principales académicos que formularon este principio: *“La principal obligación que conlleva su correcta aplicación es la de no retroceder al status quo ante, respetando al menos, el nivel de protección ambiental ya logrado; no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental actualmente adquiridos; no derogar, modificar, relajar ni flexibilizar la normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección; asegurar la calidad de las normas ambientales; no vulnerar el derecho de las futuras generaciones a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ni disminuir el patrimonio ambiental a transmitir a las generaciones futuras como garantía de progreso, todo lo anterior con la finalidad de asegurar condiciones ambientales aptas para la posteridad”.* ‘El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano’, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013.

En fin, cuando la Administración ejercita potestades de protección medio ambiental, de ordenación del territorio y de planificación urbanística, la idea que debe guiar su actuación debe ser siempre, como en el resto de actuaciones administrativas, la mejor consecuencia y defensa del interés general, como se señala expresamente en el artículo 47 de la Constitución al indicar que **se ha de regular "la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación"** y en el artículo 45 al exponer, además del deber de todos de conservar el medio ambiente, que "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo (rec. 3425/2009) se pronuncia respecto a las consecuencias de dicho principio en la ordenación del territorio en los siguientes términos:

"SÉPTIMO.-Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de ---de no poder alterar--- una protección especial del terreno, como es la derivada de Montes Preservados y de los terrenos que integran la Red Natura 2000 y los que forman parte del PORN del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, desde luego incompatible con su urbanización, pero también directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico.

Este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que si bien

referido a modificación de zonas verdes, de que "la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula 'stand still' propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga".

Pues bien, la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. Ya nos hemos referido, en concreto, al denominado "Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible", del que se ocupa el citado artículo 2º del vigente TRLS08, que impone a las diversas políticas públicas "relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo" la obligación de proceder a la utilización del mismo "conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible"; por tanto, este principio, ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que si bien no se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos resulta incuestionable la afección negativa que sobre los mismos se puede producir por su inclusión en una actuación urbanizadora y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma.

En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones

administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos.

Debemos reparar en los significativos mandatos que ---a nivel de legalidad ordinaria estatal--- se contienen (como desarrollo, sin duda, del citado artículo 2º) en el TRSL08; así, al establecer los deberes de los ciudadanos, en el artículo 5.a) se impone "respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano ..." Igualmente resulta significativo lo establecido en el artículo 9, al describir el contenido del derecho de propiedad del suelo, precepto que refiere a la obligación de dedicar el mismo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística, y, en concreto, en relación con el suelo rural, el precepto señala que "el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud pública, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental". Por otra parte, debemos destacar el intento del legislador estatal (artículo 13.4) de establecer una serie de exigencias a la normativa autonómica que pretenda una alteración de la delimitación de espacios naturales protegidos; alteraciones que quedarían limitadas a los supuestos de "cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada". Por último, debemos hacer referencia (artículo 15) a la necesidad de evaluación ambiental, tanto en relación con planes y programas, como en relación con los proyectos, señalando el precepto que el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) de los instrumentos de ordenación deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. ISA, hoy, regulado en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que, en su Exposición de Motivos describe el citado Informe como el "instrumento a través del cual se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como las alternativas razonables, incluida entre otras la alternativa cero, que podrían suponer la no realización de dicho plan o programa".

Por otra parte, y para concluir, debe ponerse de manifiesto que **el citado principio de no regresión planificadora** ---que impone la citada exigencia de especial motivación en supuestos como el que ahora contemplamos--- **cuenta, también, sin duda, con un importante apoyo en el ámbito normativo comunitario del medio ambiente** que hoy impone el nuevo Tratado de Lisboa, cuyo contenido, si bien se observa, es una continuidad de lo ya establecido en los anteriores textos convencionales europeos. Efectivamente, en el ámbito normativo europeo debemos reparar, en el terreno de los principios, en como toda una ya larga trayectoria medioambiental se ha consolidado en el denominado Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado por los representantes de los veintisiete Estados Miembros en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y que entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009, una vez ratificado por todos los Estados Miembros.

Efectivamente, el citado Tratado de Lisboa es el último de los Tratados que, en el pasado, han modificado los Tratados sobre los que se han fundamentado las Comunidades y la Unión Europea, tales como el Acta Única Europea (1986), el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001).

Pues bien, en el Tratado de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), y en, en concreto, en su Preámbulo se expresa que los Estados miembros están "DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente ..." Por su parte, en el artículo 3.3 se señala que "La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en... un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente..." Se añade, en el apartado 5 del mismo artículo 3, que "En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta..." En su artículo 21.d, al establecer las Disposiciones

generales relativas a la acción exterior de la Unión, se señala que esta "definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de" --- entre otros extremos--- "d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza".

Por otra parte, en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), se señala como el Medio Ambiente (artículo 4.e) es una competencia compartida con los Estados Miembros, imponiéndose en el artículo 11 del mismo Tratado que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". Al desarrollo de la anterior competencia dedica este Tratado de Funcionamiento, dentro su Título XX (Políticas y acciones internas de la Unión), sus artículos 191 a 193 a la materia de Medio Ambiente; tratándose de unos preceptos que apuestan decididamente por la sostenibilidad medioambiental, perfilando los tradicionales principios que han servido de sustento y apoyo a tal idea.

Son varios los aspectos que debemos destacar en la nueva configuración comunitaria del medio ambiente, cuyo contenido, si bien se observa, es una continuidad de lo ya establecido en los anteriores textos a los que antes hemos hecho referencia:

A) La consolidación, dentro del marco comunitario de una política medioambiental propia, la cual va contar, según se establece, con el objetivo fundamental de "un nivel elevado de protección", que, sin embargo, no tendrá un nivel uniforme, ya que tal política y nivel de protección deberán tener en cuenta "la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión".

B) El establecimiento, dentro de la mencionada política y del indicado nivel elevado de protección, de unos claros objetivos a conseguir con la misma:

a) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;

b) proteger la salud de las personas;

c) utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional;

d) promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

C) La consolidación de los clásicos principios básicos de la política ambiental, señalándose, en concreto que la misma "se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en la fuente, y en el principio de que quien contamina paga".

Esta doctrina es reiterada, como se ha dicho, por las Sentencias de la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo de 23 de febrero (rec. casación 3774/2009), FJ 9º y de 10 de julio (rec. Casación 2483/2009), FJ 7º, todas ellas de 2012. También el Tribunal Constitucional ha reconocido la vigencia en nuestro ordenamiento jurídico del "principio de no regresión del estándar de protección ambiental" en su Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre⁴ en la que razonaba al efecto que:

"el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter

⁴ En todo caso la STC 233/2015, de 5 de noviembre, al tiempo que reconoce la vigencia del "principio de no regresión ambiental, niega su alcance constitucional por "no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma", puesto que "el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente".

sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público marítimo-terrestre. En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una lex non scripta en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, “Río+20” (apartado 97)”.

Por tanto y en definitiva, **resulta indudable la consolidación jurisprudencial en nuestro derecho interno del principio de no regresión ambiental, directamente conectado al mandato constitucional de la utilización racional de todos los recursos naturales, que, de una parte, proscribire y veta la reducción de los estándares de protección ambiental, y de otra, impone la necesidad de proteger los estándares de protección alcanzados por las normas medioambientales, con base al carácter finalista del derecho ambiental y a la debida interpretación de sus normas acorde con tal finalidad conservacionista y protectora y que hacen inviable la Modificación propuesta.**

CUARTO.-

En el Documento Ambiental Estratégico de la Modificación Puntual nº 8 de las Normas Urbanísticas Municipales de Noviercas, solo contempla de forma somera y “simplista” dos alternativas:

- .- 1: **no aprobar** la modificación propuesta y
- .- 2: **aprobarla**.

Y para justificar la opción 2 se limita señalar:

“Con la opción propuesta se posibilita la implantación en la localidad de Noviercas de grandes explotaciones ganaderas que cumpliendo escrupulosamente la normativa vigente en materia medioambiental posibilitarán el asentamiento de la población en el municipio, podrán venir nuevos habitantes a la localidad de Noviercas y repercutirán en el aumento de servicios a los ciudadanos.

De acuerdo con lo expuesto, se consideran comparativamente las alternativas 1 y 2 como neutras y compatibles con el medio ambiente, y el Ayuntamiento de Noviercas (Soria) considera la alternativa 2 como más beneficiosa para el municipio.

Con todo ello se incide en la falta de motivación de las alternativas, y en la intención predeterminada de favorecer la implantación de una industria de las dimensiones del aeropuerto de Barajas en un suelo rústico.

Además de todo ello, no se contempla en el documento ambiental estratégico, el estudio de otras alternativas posibles, cuando éstas sin son posibles. En este sentido tal y como tal y como recoge Greenpeace en su informe que se adjunta como **documento nº 3**, los modelos de producción y consumo responsables, que reducen el impacto ambiental y la presión sobre los ecosistemas y contribuyen así a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, es una realidad económicamente viable. **Son numerosas las explotaciones de ganadería de este tipo que están dispuesta a dar a conocer sus datos para demostrarlo.** A modo de ejemplo Greenpeace en su informe destaca en **Castilla y León, el caso de la ganadería CRICA** una granja familiar de producción ecológica certificada. Produce y comercializa de forma directa leche fresca, yogures, mantequilla, nata y quesos a tiendas y grupos de consumo de Castilla y León y de la Comunidad de Madrid. En la actualidad la granja, que tiene 29 vacas, da empleo a jornada completa a seis personas más otras dos que apoyan en los repartos de los productos con unas jornadas aproximadas de 30 horas al mes.

Resumen de los principales datos de esta explotación:

- ▶▶ Número medio de vacas en producción: 29
- ▶▶ Personas trabajadoras: 6 + 2 a tiempo parcial
- ▶▶ Producción por vaca: 3.287 l/año
- ▶▶ Producción media anual: 97.821 litros
- ▶▶ Porcentaje de hembras que paren al año: 79%
- ▶▶ Alimentación: 12 Ha pradera + 50 Ha cultivo + 25 Ha eriales*. Zona de tierras de productividad media-baja con suelos el arenosos y muy bajo contenido medio en materia orgánica. Los pastos se van rotando.
- ▶▶ % de Alimento externo: <10%
- ▶▶ Características empresariales: Elaboración propia y venta directa.

Tipo: Cooperativa

- ▶▶ Residuos que produce la explotación: no necesitan gestionar el estiércol pues las vacas están pastando libremente la gran parte del año.
- ▶▶ Consumo de agua: 2.000 litros aprox./día para las vacas de toda la explotación + 1.000 l/día para limpieza de la quesería, sala de ordeno, etc.
- ▶▶ Uso de abonos químicos: NO
- ▶▶ Uso de plaguicidas: NO
- ▶▶ Uso de transgénicos: NO
- ▶▶ % medio de proteína en la leche: 3,52% y % medio de grasa en la leche: 3,96%
- ▶▶ Litros de gasóleo por litro de leche producida: 0,055 litros

Emissiones*** (ton CO2 eq/año): 166,96

- ▶▶ Emissiones por litro de leche producida: 0,00165

Finalmente señalar que la improcedencia de la Modificación propuesta viene reforzada por la declaración el 21 de enero de 2020 del Gobierno, de la "emergencia climática" y

ambiental en respuesta al consenso generalizada de la comunidad científica que reclama una acción urgente para salvaguardar el medio ambiente la salud y la seguridad de la ciudadanía.

De llevarse a cabo la modificación propuesta para permitir el proyecto de LA MERCANTIL VALLE DE ODIETA SOCIEDAD COOPERATIVA LIMITADA sería como permitir la construcción de una auténtica fábrica de cambio climático ya que emitiría unas 574.200 toneladas de CO2 equivalente al año (cálculo efectuado a partir de la estimación de producción de leche datos de la FAO y de la Fundación Española de la Nutrición), lo que emiten cerca de 122.000 coches circulando en un año (equivalencia según la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos).

Por todo ello,

SOLICITO, tenga por presentado este escrito y se sirva acordar la estimación de las alegaciones expuestas en el mismo y en consecuencia denegar la continuación de la tramitación de la Modificación de las Normas Urbanísticas Municipales n.º 8 de Noviercas y del Documento Ambiental Estratégico.

En Noviercas a 7 de enero de 2021

Mario Rodríguez
Director Ejecutivo
Greenpeace España