

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha (Boletín Oficial del Estado, núm. 75, 29 de marzo de 2022)*

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** Una asociación regional de ganaderos de Castilla-La Mancha solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha.

El tenor literal del precepto es el siguiente:

Artículo 5. Modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

La Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha queda modificada como sigue:

Uno. Se modifica la disposición final segunda «Tributo depósito en vertedero», que queda redactada como sigue:

«Disposición final segunda. Moratoria sobre explotaciones ganaderas de porcino.

1. Hasta el 31 de diciembre de 2024 no se admitirán solicitudes ni se concederán nuevas Autorizaciones Ambientales Integradas para la instalación de explotaciones ganaderas de porcino. Tampoco se admitirán nuevas solicitudes de modificaciones de las Autorizaciones Ambientales Integradas concedidas a instalaciones de explotaciones ganaderas de porcino, que supongan ampliación de capacidad.
2. Con el fin de estimular la necesaria transformación del sector, los trabajos de I+D+i y la consecución de productos de valor añadido, se estudiará la aprobación, por la autoridad competente, de la construcción de nuevas explotaciones ganaderas de porcino o modificación de las existentes que incorporen sistemas tecnológicos apropiados para el tratamiento, valorización y separación de sólidos-líquidos de purines, toda vez que estos sistemas propuestos cumplan la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el marco de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos».

[...]

**SEGUNDO.** El solicitante del recurso interpreta que incurre en inconstitucionalidad por seis motivos que se sintetizan a continuación:

1. En primer lugar, sostiene que la Ley 1/2022, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha, al ser una ley de acompañamiento, debe tener contenido económico sin que pueda modificar otro tipo de normas que no tienen nada que ver con los presupuestos. Considera que el artículo 5 es un «artificio normativo» destinado a encajar en la norma legal una medida que no guarda conexión con el contenido económico propio de los presupuestos autonómicos.

A su juicio, la moratoria de las autorizaciones ambientales integradas para las explotaciones de ganado porcino se aleja del contenido que la propia Ley 1/2022 especifica en su exposición de motivos, en tanto no tiene nada que ver ni con la consecución de los objetivos presupuestarios, ni con la dinamización de la economía, ni con la eficacia y la eficiencia de la prestación de servicios de la Administración pública castellano manchega, ni con la mejora de la distribución de las obligaciones tributarias.

2. Argumenta, en segundo lugar, que el artículo 5 de la Ley 1/2022 no aparecía con este contenido en el texto del proyecto de ley. Fue modificado «a última hora» en las Cortes de Castilla-La Mancha a través de una enmienda de adición. El proyecto de ley recogía únicamente la derogación de dos disposiciones finales de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha. El texto de la enmienda aprobada no guarda, según el solicitante, ninguna relación material con el enmendado (ni con la ley en su conjunto). El solicitante del recurso aprecia una clara falta de conexión material entre la enmienda y el texto enmendado, contraria en su opinión a las exigencias del Tribunal Constitucional en ese sentido.
3. Añade que, por la misma razón, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha no ha podido pronunciarse sobre la pertinencia y legalidad de la moratoria, ya que el texto respecto al que emitió informe contenía, en su artículo 5; una mera derogación de dos artículos (las disposiciones finales segunda y tercera) de la Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha.
4. Esgrime, en cuarto lugar, que la moratoria introducida por la Ley 1/2022, como la nueva disposición final segunda de la Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha, vulnera el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Razona que la ley estatal, de carácter básico, no contempla en su regulación la posibilidad de una moratoria de las autorizaciones ambientales integradas y que su artículo 21 prevé un plazo máximo de resolución de 9 meses para esta clase de autorizaciones.
5. Encuentra un quinto motivo de inconstitucionalidad en que la moratoria conculca la libertad de empresa recogida en el artículo 38 de la Constitución. Aduce en este sentido, sin mayor desarrollo argumental, que la medida es

una limitación general, injustificada y desproporcionada, al existir, en su opinión, suficiente normativa legal y reglamentaria para el control de la capacidad máxima y las emisiones de las explotaciones de ganado porcino en la comunidad autónoma.

6. En sexto y último lugar, afirma que la moratoria atenta contra el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y el principio de confianza legítima, todos ellos consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución. No desarrolla argumentación alguna en ese sentido, salvo que trunca las expectativas de aquellos empresarios que, antes de su entrada en vigor, hubieran realizado inversiones o tuvieran en tramitación solicitudes de autorización ambiental integrada en procedimientos pendientes de resolución, que quedan de momento paralizados, algunos de los cuales pueden haber sobrepasado los plazos máximos de resolución.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** Considera el solicitante del recurso que el artículo 5 de la Ley 1/2022, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha, es inconstitucional porque la moratoria que contiene no guarda conexión con lo que, a su juicio, es el contenido propio de las leyes de acompañamiento a los presupuestos.

Esta alegación debe ser rechazada porque, si bien hubo en su momento discusión doctrinal al respecto, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que las denominadas leyes de «acompañamiento», es decir las leyes de medidas que se aprueban a la par que las leyes de presupuestos, son leyes ordinarias que pueden incluir un contenido heterogéneo. Leyes transversales o multisectoriales que, con independencia de la mejor o peor técnica legislativa que utilicen y de la compleja estructura interna que suelen presentar, pueden recoger un conjunto de normas de origen dispar, procedentes de variadas necesidades coyunturales y referidas a distintas materias sin conexión sustancial o formal entre ellas, cuya regulación además puede ser parcial.

La Constitución no prevé especialidades para estas leyes como sí lo hace para las presupuestarias o la iniciativa legislativa popular. Tampoco las prevé el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. De esta forma, en tanto que leyes ordinarias pueden entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo.

La manifestación de la voluntad del legislador únicamente ha de tener una forma limitada o determinada cuando así se derive del propio texto constitucional y no hay en este, ni en el bloque de la constitucionalidad, obstáculo alguno para la aprobación de lo que se califica como leyes transversales, ni exigencia de ninguna clase que imponga que

cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente. En consecuencia, desde el punto de vista constitucional, nada impide ni limita la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 a); 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 a), y 199/2015, FJ 3].

En las propias palabras del Tribunal Constitucional, «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa '[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí' [art. 5.2 c)]» (STC 136/2011, FJ 3).

Respecto a la compleja estructura interna de las leyes ómnibus o leyes transversales, que incluyen preceptos en muchas materias y sectores, ha aclarado el Tribunal Constitucional, de manera concreta y explícita, que no es lesiva de precepto constitucional alguno por muy desaconsejable que pueda parecer técnicamente (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1).

Ha de concluirse, en consecuencia, que la heterogeneidad intrínseca a las leyes transversales no está constitucionalmente proscrita. No modifica su naturaleza de leyes ordinarias, ni altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, porque no altera el sistema de fuentes establecido por la Constitución (STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 2).

**SEGUNDO.** Por lo que se refiere a la alegación relativa a que la moratoria introducida por el artículo 5 de la Ley 1/2022 ha sido el resultado de una enmienda de adición aprobada durante la tramitación del proyecto de ley en las Cortes de Castilla-La Mancha que no guarda conexión con el texto enmendado, conviene recordar la doctrina del Tribunal sobre la regularidad constitucional del ejercicio del derecho de enmienda que se recoge en las Sentencias 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre.

La Sentencia 119/2011, en sus fundamentos jurídicos cuarto a décimo, analiza las diferentes resoluciones dictadas en la materia, tanto en procesos de control de constitucionalidad de disposiciones con rango de ley como en recursos de amparo. Concluye, en primer lugar, y con carácter general, que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una «exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar» que derivaría «del carácter subsidiario que, por

su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado», habida cuenta que «la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad', razón por la cual, «[l]a enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa».

Conforme a dicha doctrina, el fundamento jurídico octavo de la Sentencia 136/2011 recalca que «el derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con esta, cuya oportunidad y alcance solo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo. En consecuencia, no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma».

Lo anterior ha de ser respetado también en la tramitación de las leyes que, como la Ley 1/2022, tengan un contenido heterogéneo, si bien en este caso la conexión de homogeneidad ha de entenderse de un modo flexible que atienda también a su funcionalidad.

Hay que tener, además, presente que no toda infracción del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional el resultado normativo final. Tal y como recoge un poco más adelante el mismo fundamento jurídico octavo de la Sentencia 136/2011, el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores del ordenamiento y, en concreto, respecto al principio democrático y al pluralismo político (artículo 1.1 CE), conlleva que su inobservancia solo genere la inconstitucionalidad de la ley cuando «altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5)».

No basta por tanto «cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo», pues «tal inconstitucionalidad solo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de

una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FFJJ 8 y 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3).

Planteada en estos términos la cuestión del alcance de la facultad de enmienda, el reproche alegado por el solicitante del recurso no puede ser acogido, pues es evidente que la enmienda introducida sí guarda una conexión material con la iniciativa legislativa enmendada.

La moratoria se proyecta sobre las solicitudes de autorizaciones ambientales integradas para explotaciones porcinas con el fin de estudiar y ordenar el sector por razones medioambientales, materia que está directamente relacionada con la economía circular, objeto tanto del concreto precepto del proyecto de ley de acompañamiento que enmienda como de la ley que resulta finalmente modificada, la Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha. Adviértase, a esos efectos, que la economía circular es aquella en la cual se optimiza el valor de los productos, materiales y los recursos reduciendo al mínimo la generación de residuos y emisiones, logrando por ello ser una economía sostenible, es decir, una economía en la que se han insertado los objetivos ambientales respecto a los residuos y emisiones y la lucha contra el cambio climático.

Así lo recoge y justifica, con claridad y acierto, la exposición de motivos de la Ley 1/2022 cuando recuerda que las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron la Ley 7/2019, de Economía Circular, «con el objetivo de adaptar al conjunto de la sociedad castellano-manchega a los nuevos tiempos, donde las directrices de la lucha contra el cambio climático y el uso eficiente de los recursos serán ejes vertebradores de todas las políticas públicas y de los nuevos sectores económicos, así como el de incorporar al ordenamiento jurídico de la región los principios de la economía circular con la finalidad de favorecer un crecimiento económico, la creación de empleo y la generación de condiciones que favorezcan un desarrollo sostenible desacoplado del consumo de recursos no renovables y de la producción de externalidades negativas».

La Ley 1/2022 explica también que la modificación de su disposición final segunda se dirige a adoptar «medidas sobre el sector del porcino castellano manchego, que ha sufrido una gran transformación en los últimos 15 años. Desde el año 2006 hasta la actualidad el censo de animales se ha incrementado en un 47 %. De las 1.286 explotaciones ganaderas de porcino incluidas en 2021 en el registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos de Castilla-La Mancha, 227 corresponden con explotaciones con Autorización Ambiental Integrada, habiéndose tramitado desde 2016 un total de 90 nuevas Autorizaciones Ambientales Integradas, 6 modificaciones sustanciales y 210 modificaciones no sustanciales».

No cabe duda de que la paralización durante un tiempo de las autorizaciones relativas a las granjas intensivas de ganado porcino es una decisión conectada, material

y directamente, tanto con la ley de acompañamiento, en la que se introdujo como enmienda de adición durante el procedimiento parlamentario, como con el concreto precepto del proyecto de ley que enmienda, relativo a dos disposiciones finales de la Ley 7/2019. Ley cuya finalidad es la consecución de la economía circular y, en buena lógica, no puede ser indiferente a la ordenación por razones medioambientales de un sector, el de las explotaciones de ganado porcino, cuyos residuos y emisiones tienen un significativo impacto en el medio y, de forma grave, en las aguas subterráneas.

Por otra parte, el solicitante del recurso no aporta ninguna razón ni detalla circunstancia alguna que justifiquen que la enmienda de adición presentada al artículo 5 del proyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha haya alterado la formación de la voluntad en el seno de las Cortes de esa comunidad autónoma, aspecto este imprescindible para que pueda prosperar una alegación en el sentido invocado.

**TERCERO.** Tampoco supone tacha alguna de inconstitucionalidad la circunstancia de que la moratoria, al haberse incorporado al texto legal mediante una enmienda de adición durante el proceso de aprobación parlamentario y no formar parte del anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas, no haya sido objeto de informe por parte del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Ni la Constitución, ni el Estatuto de Castilla-La Mancha, ni las normas parlamentarias, ni la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha prevén la necesidad de dictamen de este órgano consultivo en el trámite de enmiendas, por lo que no cabe entender contraria al bloque de constitucionalidad una enmienda que ha sido aprobada, sin dicho dictamen, siguiendo el procedimiento legislativo legalmente previsto.

No hay que olvidar que el Consejo Consultivo es el supremo órgano de consulta del Gobierno de Castilla-La Mancha, no de las Cortes de esa comunidad autónoma. Su función es la de orientar con rigor la actuación, especialmente normativa, del Gobierno autonómico, a la luz del bloque de la constitucionalidad y del resto del ordenamiento jurídico, actuando en la fase previa de elaboración de una norma.

De esta forma, sus dictámenes versan sobre los anteproyectos de ley inicialmente aprobados por el ejecutivo autonómico antes de su remisión al parlamento y no sobre los proyectos que el Ejecutivo definitivamente aprueba y remite a las cámaras. Su papel de apoyo a la función legislativa se centra, por tanto, en una fase muy inicial de la correspondiente iniciativa. Una vez que el proyecto de ley definitivamente se aprueba por el Consejo de Gobierno, con la introducción o no de las indicaciones del Consejo Consultivo, y es remitido a las Cortes de Castilla-La Mancha, no le compete decir nada

sobre las posibles enmiendas que se introduzcan en el texto (STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 4).

**CUARTO.** Esgrime el interesado que la moratoria vulnera la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que es la norma de carácter básico que regula la figura de la autorización ambiental y cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Sin embargo, el Defensor del Pueblo no comparte tal interpretación.

El artículo 149.1 23ª de la Constitución atribuye en exclusiva al Estado la competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La moratoria contenida en el artículo 5 de la Ley 1/2022, de Castilla-La Mancha, tiene precisamente ese carácter de norma de protección adicional a la normativa básica establecida por el Estado. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha recoge este título habilitante en su artículo 32. 7.

De estas previsiones constitucionales y estatutarias se colige que el legislador autonómico está habilitado para adoptar normas adicionales de protección del medio ambiente que impongan requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal. Es decir, puede endurecer el régimen de autorización, como sucede con el establecimiento de una moratoria sobre las autorizaciones en las instalaciones intensivas de más capacidad del sector porcino. Ahora bien, tales cargas y exigencias han de ser razonables y proporcionadas al fin propuesto y no deben alterar el ordenamiento básico (SSTC 106/2014, FJ 8 a), y 73/2016, FJ 8).

Basta un somero análisis de la legislación básica en la materia para concluir que no resulta alterada por la moratoria. La moratoria es coincidente con los fines de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, recogidos en su artículo 1, en concreto con «evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto».

A su vez, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, también de carácter básico, exige la evaluación conjunta y acumulativa de los efectos de los proyectos sobre el medio ambiente. La moratoria es un instrumento necesario para realizar ese diagnóstico, que no implica una prohibición sino una paralización, provisional y por un plazo concreto, de las autorizaciones para la instalación de macro explotaciones de porcino a causa de sus nocivas consecuencias ambientales para la atmósfera, el

suelo y cualificadamente para las aguas, al estar asociadas a graves problemas de contaminación de las aguas subterráneas por nitratos.

Hay que tener en cuenta, además, que la moratoria tiende a proteger un recurso esencial del medio ambiente, el agua, cuyas características pueden hacer que se multipliquen exponencialmente y sean irreversibles los efectos contaminantes que, no habiéndose previsto en la evaluación de impacto ambiental, pudieran no obstante producirse. El agua es un recurso «unitario» e integrante de un mismo ciclo (artículo 1.3 del texto refundido de la Ley de Aguas y STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14) y es además un recurso «vital» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6) con una influencia decisiva sobre la vida humana, animal y vegetal.

En relación con ello es conveniente recordar la normativa estatal aprobada para prevenir la contaminación de aguas subterráneas. La Ley de Aguas señala como uno de los objetivos de la protección de las aguas y del dominio público hidráulico el de garantizar la reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas y evitar su contaminación adicional.

El Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, transpone al ordenamiento interno la Directiva 2006/118/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (disposición final segunda). El real decreto se autodefine como legislación básica de protección del medio ambiente ex artículo 149.1.23 CE (disposición final primera) y regula el establecimiento de normas de calidad y valores umbral para contaminantes a fin de evaluar periódicamente el estado químico de las aguas subterráneas (artículo 3). Su artículo 6 establece la obligación de los órganos competentes de incluir, en el programa de medidas establecido de conformidad con el artículo 92 *quater* del texto refundido de la Ley de Aguas, las necesarias para prevenir las entradas en las aguas subterráneas de cualquier sustancia peligrosa y para limitar las entradas de las sustancias que no se consideren peligrosas pero presenten un riesgo real o potencial de contaminación, de forma que se garantice que no causan deterioro o tendencias significativas y sostenidas al aumento de las concentraciones de contaminantes.

No debe tampoco olvidarse que la Directiva 1991/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, obliga a determinar zonas vulnerables a este tipo de contaminación y a elaborar programas de acción. En diciembre de 2021, la Comisión Europea ha denunciado a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el incumplimiento de los objetivos al no adoptar suficientes medidas para controlar la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la agricultura y la ganadería, principalmente a causa del uso de fertilizantes y los residuos de las

instalaciones ganaderas. La Comisión Europea considera que las medidas adoptadas hasta la fecha por las administraciones competentes han sido insatisfactorias e insuficientes y que se deben adoptar nuevas medidas, entre ellas la de completar los programas de actuación en cinco regiones (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid) y adoptar acciones adicionales para las cuatro regiones donde las medidas implantadas han resultado insuficientes para alcanzar los objetivos de la normativa europea (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Murcia).

El recién aprobado Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, actualiza la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 91/676/CEE y deroga el Real Decreto 261/1996, de 14 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

Reconoce que la contaminación de origen difuso de las masas de agua superficial y subterránea es un problema muy extendido en la mayor parte de las cuencas españolas. Este hecho es especialmente preocupante cuando alcanza a aguas que se destinan o vayan a destinarse al abastecimiento de la población, reguladas por la Directiva 2020/2184, de 16 de diciembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Reconoce también que, a pesar de los esfuerzos realizados, los resultados obtenidos mediante las citadas normas no han alcanzado los fines perseguidos, razón por la que revisa y refuerza las medidas y programas de actuación. Entre otros aspectos, en su artículo 8.4 establece que, para reforzar la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agropecuarias y, cuando el solicitante no pueda demostrar la inocuidad de la actividad sobre el dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, los organismos de cuenca y las Administraciones hidráulicas establecerán limitaciones a nuevas concesiones y a otras actividades sujetas a su autorización. Las limitaciones tendrán también la finalidad de evitar una indeseada concentración de presiones que, en su conjunto, puedan impactar significativamente sobre las masas de agua. A tal efecto, las autoridades del agua valorarán la compatibilidad de cada nueva propuesta con las previsiones del plan hidrológico correspondiente, tanto a efectos de la disponibilidad de los caudales necesarios como en relación con el logro de los objetivos ambientales adoptados.

Debe también mencionarse el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo, cuyo artículo 7 habilita a la autoridad competente de la comunidad autónoma para limitar la instalación de nuevas explotaciones de ganado porcino y la capacidad

máxima de las mismas por razones medioambientales o sanitarias en zonas declaradas por la comunidad autónoma como de alta densidad ganadera o como vulnerables.

De la descripción expuesta se colige que la moratoria no altera ni infringe la normativa estatal básica, toda vez que resulta coincidente con sus fines y es un instrumento que sirve al cumplimiento de varias de las medidas de protección y prevención que contempla, sin resultar contraria a ninguna de sus prescripciones.

La razonabilidad y proporcionalidad de la medida se desprende también con claridad de su coincidencia con los fines de la normativa básica de aplicación y de las circunstancias concurrentes. En ese sentido y como ya se ha razonado, hay que insistir en que, entre las actividades agropecuarias, la producción porcina puede tener un significativo impacto ambiental, especialmente en relación con la producción de nitratos y las emisiones de amoníaco a la atmósfera y, en menor medida, por su potencial carácter emisor de gases de efecto invernadero. Así lo reconoce la normativa de aplicación. A ello se añade que los esfuerzos acometidos no han sido suficientes para evitar la contaminación de las aguas por nitratos, contaminación que constituye un problema extendido en varias comunidades autónomas, entre las que se encuentra Castilla-La Mancha. De hecho, así se recoge también y de forma expresa en la normativa más reciente.

A la vista de la capacidad contaminante que tienen las granjas intensivas de ganado porcino sobre el medio ambiente, de forma cualificada sobre las aguas subterráneas, y dada la circunstancia de que Castilla-La Mancha se encuentra entre las comunidades autónomas que han de completar sus programas de acción y deben adoptar medidas adicionales para cumplir con los objetivos de eliminación y prevención de nitratos de sus aguas subterráneas, no puede la moratoria considerarse irrazonable ni desproporcionada.

**QUINTO.** En lo que atañe a la pretendida violación de la libertad de empresa, por lo innecesario, excesivo y desproporcionado de la medida, conviene recordar que los derechos no son absolutos ni ilimitados. En ocasiones, pueden y deben ceder en su confrontación con otros derechos o con otros bienes constitucionalmente protegidos para cuya garantía puede ser necesario restringirlos.

Debe asimismo tenerse en consideración que es la propia Constitución, en el artículo 38, la que condiciona el ejercicio de esa libertad a «las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

Además, en un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el artículo 1 de la Constitución, es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de

propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social (STC 111/1983, FJ 4).

En este sentido, la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos.

La libertad de empresa, en definitiva, no ampara entre sus contenidos —ni en nuestro ordenamiento ni en otros semejantes— un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones, haciendo caso omiso de las distintas normativas —estatales, autonómicas, locales— que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica como, entre otros, el comercio interior y la ordenación del territorio [SSTC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 4, y 227/1993, de 9 de julio, FJ 4,e)].

A lo anterior se añade que el Tribunal Constitucional, respecto a la libertad de empresa, aplica parámetro del principio de proporcionalidad (que es el habitualmente utilizado para valorar la constitucionalidad de los límites a los derechos fundamentales y se basa en que, además de la legitimidad constitucional del fin buscado, se verifique también la relación de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta de la medida) solamente a regulaciones que pueden afectar al acceso al mercado, al comienzo en el ejercicio de la actividad (por ejemplo, la caducidad de las autorizaciones de farmacia, STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15) o a regulaciones autonómicas que pueden introducir desigualdad en las condiciones del ejercicio de una actividad empresarial (STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 7, con cita de otras).

Cuando se trata de regulaciones que afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma, como ocurre en este caso, el canon de constitucionalidad empleado por la jurisprudencia del Tribunal es diferente, pues solamente permite verificar si las medidas cuestionadas son «constitucionalmente adecuadas», esto es, si son adecuadas para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, sin que le corresponda ir más allá, pues ello supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, de una legítima opción política (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7, y 35/2016, de 3 de marzo, FFJJ 3 y 4).

De este modo, la moratoria aquí analizada, que afecta al desarrollo de la actividad empresarial pero no al acceso a la misma, y tampoco entraña ninguna desigualdad entre operadores, debe someterse solamente al doble examen siguiente: en primer lugar, debe comprobarse si el fin perseguido por ella es constitucionalmente legítimo; y, en caso de

superarse este primer examen, debe verificarse si la medida es adecuada para la consecución de ese objetivo.

En los fundamentos jurídicos precedentes ya ha quedado justificado que el fin buscado por la moratoria es un fin constitucionalmente legítimo y relevante, contemplado en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y en la legislación estatal básica.

La prohibición temporal de grandes explotaciones intensivas de ganado porcino busca frenar el alto impacto ambiental y la contaminación que generan, así como la ordenación del sector, fines que como hemos visto son constitucionalmente legítimos. A su consecución puede y debe orientar su acción Castilla-La Mancha, a la que su Estatuto de Autonomía le asigna competencialmente la protección del medio ambiente y los ecosistemas en el marco de la legislación básica del Estado y las normas adicionales de protección (artículo 32.7) y a cuyos poderes públicos, como a todos los demás, el artículo 45.2 de la Constitución le encomienda la tarea de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales», mandato que el Tribunal Constitucional interpreta como una limitación para el derecho a la propiedad (STC 227/1988, FJ 7), que opera respecto de otros derechos o principios constitucionales como la libertad de empresa, que no ampara usos, en lo que a recursos naturales se refiere, contrarios a las exigencias de racionalidad derivadas de la prescripción constitucional, puedan poner en peligro de uno u otro modo de supervivencia.

En cuanto a la adecuación de la medida al fin perseguido por la norma, parece fuera de duda. La moratoria establecida impide durante su vigencia que puedan instalarse nuevas granjas intensivas de ganadería porcina de alta capacidad y también impide la ampliación de las explotaciones existentes, con lo que evita también las emisiones y la contaminación que producirían y, con ello, contribuye de manera clara a la consecución de los fines antes descritos.

**SEXTO.** El solicitante del recurso invoca en último lugar una presunta vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima.

Conviene recordar que el Tribunal Constitucional, de manera reiterada, ha advertido de que la denuncia de arbitrariedad de las leyes ha de ser analizada con prudencia para evitar que el artículo 9.3 de la Constitución, como parámetro de control, imponga constricciones indebidas al legislador sin respetar sus opciones políticas.

El pluralismo político y la libertad de configuración del autor de la ley son también bienes constitucionales a proteger. De ahí que el Tribunal exija dos condiciones: por un lado, quien invoque la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad debe razonarlo en

detalle, más allá de la mera discrepancia, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado de una discriminación normativa, o carezca por completo de explicación racional. En síntesis, la arbitrariedad denunciada ha de ser el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada. [SSTC 99/1987, FJ 4 a); 227/1988, FJ 5; 239/1992, FJ 5; 233/1999, FJ 12; 73/2000, FJ 4; 104/2000, FJ 8; 13/2007, FJ 4; 45/2007, FJ 4; 49/2008, FJ 5; 148/2012, FJ 15; 19/2013, FJ 2; 20/2013, FJ 7; 64/2013, FJ 5; 155/2014, FJ 6; 197/2014, FJ 5; 15/2015, FJ 4; 38/2016, FJ 8, y 98/2018, FJ 5, entre otras].

Teniendo en cuenta esta doctrina, y el hecho de que el solicitante sustenta su reproche de constitucionalidad exclusivamente al exceso legislativo que, en su opinión, supone moratoria, extremo que ya ha sido suficientemente rebatido en los fundamentos jurídicos precedentes, no puede concluirse que el legislador al aprobarla haya vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por lo que se refiere al principio de irretroactividad, también recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, está referido exclusivamente a las leyes sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (SSTC 108/1986, FJ 17; 99/1987, FJ 6, y 173/1996, FJ 3, entre otras muchas).

El Tribunal Constitucional ha interpretado de manera constante que la expresión «restricción de derechos individuales» se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas del Título I de la Constitución o en la esfera general de protección de la persona (SSTC 104/2000, FJ 6; 131/2001, FJ 5; 112/2006, FJ 17; 89/2009, FJ 4; 90/2009, FJ 4, y 100/2012, FJ 10).

Lo que el artículo 9.3 de la Constitución prohíbe es «la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad». Como ha reiterado el Tribunal Constitucional, el principio de irretroactividad solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados ni a las expectativas [por todas, SSTC 99/1987, FJ 6 b); 178/1989, FJ 9; 112/2006, FJ 17; 49/2015, FJ 4, y 51/2018, FJ 4]. En este sentido, el precepto legal cuestionado no anuda efectos a situaciones producidas y agotadas, ni incide sobre situaciones consolidadas con anterioridad a su entrada en vigor, por lo que no tiene carácter retroactivo a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución.

Con relación a la vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, alegado asimismo por el solicitante, el Tribunal Constitucional ha venido manteniendo desde hace muchos años que el principio de seguridad jurídica no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen (STC 126/1987, FJ 11, con relación a un cambio en una norma fiscal, interpretación que ha aplicado en general a cualquier ámbito normativo). Razona en ese sentido que la seguridad jurídica y la confianza legítima, que de ella deriva, no permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente [SSTC 182/1997, FJ 13; 332/2005, FJ 17; 237/2012, FJ 9 c), y 183/2014, FJ 3]» ni «tampoco garantiza[n] ... que en todo caso las modificaciones legislativas que se efectúen deban realizarse de modo que sean previsibles para sus destinatarios» (ATC 84/2013, FJ 3).

Es indudable que las normas jurídicas vigentes en cada momento inciden en la forma en que los ciudadanos programan sus conductas, pero no hay un derecho a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico. En palabras del Tribunal Constitucional, «el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, no existe un genérico derecho al mantenimiento de la ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo» (STC 56/2016, FJ 3).

De esta forma, no cabe una invocación de la confianza legítima cuando no se está frente a conductas, decisiones o actuaciones que se puedan considerar defraudadas o cuyos resultados no se hayan visto alterados a posteriori, pues no se protege la confianza legítima en abstracto (STC 181/2016, FJ 5). El principio solo impide quebrantar, en perjuicio de los derechos del ciudadano, la confianza que hubiera sido generada por un acto del poder público conforme al cual los ciudadanos han configurado la decisión relativa a su conducta (SSTC 222/2003, FJ 4, y 51/2018, FFJJ 4, 5 y 6).

La moratoria supone una paralización del régimen existente durante tres años que incide sobre situaciones o relaciones jurídicas aún no concluidas por cuanto paraliza también la resolución de las autorizaciones que se encuentren en trámite en el momento de entrada en vigor de la norma. Sin embargo, no puede invocarse ninguna norma o acto previos del poder público que permitieran a los empresarios confiar, de forma legítima, ni en la inmutabilidad del régimen de intervención pública respecto a las explotaciones de ganado porcino de gran tamaño ni en que las autorizaciones ambientales que tuvieran curso o tuvieran pensado solicitar fueran a ser efectivamente concedidas.

El régimen de intervención pública en las actividades sujetas a la autorización ambiental es, por definición, un régimen condicionado al cumplimiento de unos determinados medidas correctoras y valores límite de emisión. Las autorizaciones son, además, de tracto sucesivo, es decir, están sujetas a control continuo y a la eventual paralización en caso de incumplir las condiciones impuestas para su ejercicio, las cuales

pueden verse transformadas si se modifican las normas de aplicación. Ello se debe a la necesaria vinculación de este tipo de autorizaciones a las condiciones que determinaron su otorgamiento y a la implícita sujeción de las mismas a la permanente compatibilidad de la actividad autorizada con el interés público, que prevalece.

A lo anterior se añade que, ya desde 2020, el artículo 7 del Real Decreto 306/2020 facultaba a la autoridad competente de la comunidad autónoma para limitar la instalación de nuevas explotaciones de ganado porcino y la capacidad máxima de las mismas por razones medioambientales o sanitarias.

De acuerdo con estos razonamientos, el Defensor del Pueblo no aprecia una situación de confianza legítima que pudiera fundamentar ciertas limitaciones a la acción del legislador con el fin de respetar el principio de seguridad jurídica.

### **RESOLUCIÓN**

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **NO INTERPONER** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 5 de la Ley 1 /2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha.