

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción: la incidencia de las elecciones autonómicas en la normativa ambiental. 2. Continuidad en la organización administrativa de las competencias ambientales. 3. Caza y medio ambiente: la conservación de especies cinegéticas y el control poblacional de la fauna silvestre. 4. Los procedimientos de registro del sistema EMAS. 5. La masiva declaración de zonas especiales de protección y de zonas de especial protección para las aves y la aprobación de sus planes de gestión. 6. Aprobación de las bases reguladoras de subvenciones en los parques nacionales.

1. Introducción: la incidencia de las elecciones autonómicas en la normativa ambiental

La celebración de las elecciones autonómicas a finales del primer semestre del año corriente (mayo de 2015) ha incidido de forma determinante en la elaboración y aprobación de normas legales y reglamentarias en materia ambiental. Merece la pena destacar algunas notas.

Por una parte, la inexistencia de leyes aprobadas en los meses que llevamos del segundo semestre de 2015; con la convocatoria de elecciones se disolvió la Cámara y el período ordinario de sesiones del segundo cuatrimestre comenzó en septiembre. Resulta poco menos que imposible que en poco más de un mes puedan introducirse, discutirse y, en general, “madurarse” proyectos de ley ordinaria. Y más ahora, porque en el Parlamento regional ninguna fuerza política cuenta con la mayoría absoluta de los escaños (el partido ganador ocupa, exactamente, la mitad). Por eso está justificada la ausencia de leyes aprobadas en lo que llevamos de semestre.

Por otra, la reorganización administrativa derivada del cambio de gobierno tras las elecciones ha supuesto también una cierta paralización de la actividad normativa reglamentaria. Como tendremos ocasión de comprobar a continuación, no ha habido un cierre de dicha actividad (el principio de continuidad administrativa así lo impone), pero sí un menor ritmo de publicación de normas como consecuencia de los ajustes — orgánicos y de personal— habidos. Un elemento común a la mayor parte de las decisiones o normas reglamentarias que aquí se han seleccionado por su trascendencia ambiental es su carácter reglado, esto es, obligado por la normativa estatal o comunitaria o por la previa normativa autonómica de rango superior, por lo que dichas actuaciones han seguido su tramitación ordinaria, sin verse condicionadas por el cambio de dirección en el gobierno.

En todo caso, no está de más señalar que, a la luz de la estructura y de la configuración personal de los titulares de los órganos de gobierno y dirección de la Junta de Castilla y León en materia de medio ambiente, el nuevo periplo es claramente continuista, por lo

que no cabe esperar que se produzcan cambios importantes en las grandes líneas políticas de lo ambiental en la Comunidad Autónoma durante los próximos años.

2. Continuidad en la organización administrativa de las competencias ambientales

El Decreto 43/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, viene a concretar la organización administrativa de la consejería competente en materia de medio ambiente, que es, desde la anterior legislatura, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Tras las elecciones autonómicas del pasado 24 de mayo, y que en esta región apuntaron a una continuidad del partido en el gobierno, el Decreto 2/2015, de 7 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, estableció la organización departamental de la Administración de la Comunidad y confirmó el mantenimiento de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, con algunas competencias (no ambientales) añadidas pero manteniendo, básicamente, su anterior estructura, vigente desde 2011.

El artículo 1 del Decreto de 23 de julio atribuye a la Consejería, además de otras numerosas y heterogéneas competencias, las características de la ejecución de la legislación básica en materia de medio ambiente: las de “prevención y control ambiental; evaluación ambiental; información y educación ambiental; medio natural; aguas; residuos e infraestructuras ambientales”.

De las seis direcciones generales de la nueva Consejería, dos son habilitadas para el ejercicio de competencias ambientales: la de Calidad y Sostenibilidad Ambiental y la del Medio Natural, cuyas competencias se pormenorizan en los artículos 9 y 10, respectivamente; las de la Dirección General de Calidad se pueden resumir en la “planificación, programación, gestión y ejecución en las materias de prevención ambiental, calidad del aire, cambio climático, evaluación ambiental, ruido, residuos, suelos contaminados y educación ambiental” (art. 9 a)), y las de la Dirección General del Medio Natural, en la política relativa al medio natural y al patrimonio natural (art. 10 a)).

Estamos, pues, ante una norma organizativa, continuista en lo que a estructura y competencias ambientales se refiere y que no considera lo ambiental como materia que exija una consejería propia, pues se comparte con las competencias de Fomento, que se

llevan, en alcance y presupuesto, la parte del león de la Consejería: lo ambiental es, claramente, la “hermana pequeña”, y presumiblemente seguirá siéndolo mientras continúe la crisis.

3. Caza y medio ambiente: la conservación de especies cinegéticas y el control poblacional de la fauna silvestre

En el *Boletín Oficial de Castilla y León* de 4 de mayo se publicó el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

La razón de ser de esta publicación deriva de la previa anulación judicial del precedente Decreto del mismo nombre y contenido. En efecto, la norma que se comenta viene a sustituir el vacío normativo dejado por la anulación judicial del Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, de idéntico título que el vigente, recientemente aprobado. En efecto, el Reglamento de 2011 fue declarado inválido por Sentencia de 2 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), no por motivos de contenido, sino por motivos meramente procedimentales: en el procedimiento de aprobación del Reglamento debió haber recaído informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente, pero no se emitió, tal y como señalamos en su momento en el comentario a la jurisprudencia del primer semestre de 2015.

Como recuerda la exposición de motivos, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, prevé que la caza y la pesca en aguas continentales solo podrán realizarse sobre las especies que determinen las comunidades autónomas, y que en ningún caso podrán afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial o a las prohibidas por la Unión Europea. Por lo tanto, se hace preciso desarrollar esta previsión, tal como lleva a cabo el citado Decreto.

Además, la normativa cinegética autonómica (en concreto, la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León) exige, en diversos artículos, un desarrollo reglamentario.

Con estos dos antecedentes se justifica la aprobación del Decreto actual. A caballo entre las competencias de caza y de medio ambiente, define los conceptos de caza, especie

cinagética, especie cazable, control poblacional, etc. Desarrolla asimismo los medios autorizados para la caza, enumera las especies cinagéticas, establece los períodos de caza y se remite a las órdenes de caza anuales a efectos de especies cazables. Fija los períodos de reproducción y migración de las aves cinagéticas a efectos de impedir la caza en dichos períodos.

Finalmente, el Decreto posibilita, condicionadamente, los controles poblacionales sobre determinadas especies cinagéticas que tienden a convertirse en plagas (urracas, cornejas, estorninos, jabalíes, conejos). Incluye también una previsión para el lobo (que constituye especie cinagética con las limitaciones marcadas por el derecho comunitario): “La ejecución de controles de lobo ante situaciones de graves daños se realizará conforme a lo establecido en su normativa específica, y subsidiariamente según lo dispuesto en el artículo 19.2 de este decreto. Estas autorizaciones deberán ser motivadas, y previa solicitud de los titulares de los terrenos o de los titulares de los derechos cinagéticos o de los afectados”. Y se regula, igualmente, el control poblacional de especies no cinagéticas y el anillamiento y marcaje de fauna silvestre. Finalmente, el Decreto atribuye un valor pecuniario a cada una de las piezas de caza a efectos indemnizatorios, lo que precisaba una actualización normativa.

4. Los procedimientos de registro del sistema EMAS

La vigente regulación autonómica procedimental del sistema EMAS fue aprobada mediante Decreto 53/2015, de 30 de julio, por el que se establecen los procedimientos para la tramitación, suspensión y cancelación de la inscripción en el Registro de organizaciones adheridas al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales en la Comunidad de Castilla y León.

El sistema EMAS (Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales) se configura como una técnica administrativa comunitaria de fomento o estímulo de los procedimientos de producción ambientalmente sostenibles. No estamos ante una técnica de policía (*command and control*), sino voluntaria, basada en un mercado maduro, constituido por sujetos que, en buena medida, manifiestan preocupación ambiental y que utilizan el mercado (su capacidad de compra) para promover la mejora ambiental (entre estos sujetos hay que incluir los que constituyen el sector público, que, de acuerdo con las directivas de contratos, pueden tener en cuenta criterios ambientales o

sociales de las empresas oferentes a la hora de valorar las correspondientes ofertas). De esta forma, las empresas acogidas al sistema EMAS, si superan positivamente los controles voluntarios de calidad ambiental a los que se someten, tendrán derecho a dar publicidad a esta condición y facilitarán que los adquirentes de bienes o servicios, guiados también por criterios ambientales, puedan pasar a ser clientes suyos.

La normativa vigente reguladora del EMAS es el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), que introduce algunas modificaciones importantes respecto a los reglamentos anteriores, derogados por este.

El Estado español, para aplicar dicho Reglamento comunitario, aprobó el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del citado Reglamento, que se configura como normativa básica en materia de medio ambiente (ex. art. 149.1.23º CE) y dispone que las comunidades autónomas deberán establecer “el procedimiento para la tramitación, suspensión y cancelación de la inscripción en el registro de las organizaciones” (art. 9.4), designar los organismos competentes (art. 2.1) y fomentar “la participación de las organizaciones en el sistema EMAS y, en particular, de las organizaciones pequeñas, de acuerdo con las normas europeas aplicables” (art. 7.1), además de otras obligaciones, todas relativas a la aplicación del citado Reglamento comunitario.

El Decreto se aplica a las organizaciones con un solo centro o con varios centros en Castilla y León que deseen un único registro corporativo de todos o algunos de esos centros, o bien a aquellas organizaciones con centros en otros territorios españoles o comunitarios que deseen un registro corporativo, de todos o algunos de esos centros, si el centro de gestión designado se sitúa en Castilla y León (art. 2).

El registro EMAS tiene, según el artículo 3, naturaleza administrativa y depende de la consejería con competencias en calidad ambiental (en la actualidad, Fomento y Medio Ambiente); la inscripción en el registro se regula pormenorizadamente en el capítulo II del Decreto (arts. 7 y ss.).

En todo el desarrollo del Decreto se tienen en cuenta los contenidos del Reglamento comunitario vigente del EMAS y el Real Decreto español de aplicación, que traslada en buena medida la carga procedimental de aplicación de aquel a las comunidades

autónomas.

5. La masiva declaración de zonas especiales de protección y de zonas de especial protección para las aves y la aprobación de sus planes de gestión

El Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, y se regula la planificación básica de gestión y conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León, declara un elevado número de ZEC (zonas especiales de conservación) y de ZEPA (zonas de especial protección para las aves) como último acto de la tramitación protectora de estos espacios, de acuerdo con las previsiones del derecho comunitario, que incluye la participación de la Comisión Europea.

Como es de sobra conocido, la red Natura 2000 se configura como un conjunto de ámbito europeo de espacios protegidos desde el punto de vista ambiental y organizados en red que tiene como objetivo preservar la biodiversidad a través del establecimiento de un marco común para la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre.

La red está constituida por zonas especiales de conservación (ZEC), designadas a partir de los lugares de importancia comunitaria (LIC) propuestos por los Estados miembros (en España, por iniciativa de las comunidades autónomas) por razón de los hábitats y las especies de fauna y flora de interés comunitario que incluyen (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres), y por zonas de especial protección para las aves (ZEPA), propuestas para la conservación de las especies de aves silvestres y aves migratorias de presencia regular en aplicación de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Pues bien, el Decreto 57/2015 viene a declarar las ZEC incluidas como LIC en las decisiones de la Comisión Europea (decisiones 2004/813/CE y 2006/613/CE, actualizadas posteriormente mediante las decisiones 2015/72/UE y 2015/74/UE, ambas de 3 de diciembre de 2014, aprobatorias de las propuestas de la región), así como las ZEPA previamente clasificadas por los acuerdos de la Junta de Castilla y León. En concreto, se declaran como ZEC los 120 LIC incluidos en las decisiones de la Comisión

Europea por las que se aprobaban las listas LIC de las regiones biogeográficas mediterránea y atlántica, y como ZEPA las 70 zonas ya clasificadas como tales por la Junta de Castilla y León y comunicadas a la Comisión Europea mediante acuerdos de 31 de agosto de 2001 y de 23 de octubre 2003.

El Decreto establece los límites de cada una de las zonas declaradas, prevé las posibles alteraciones territoriales y hace referencia a los planes básicos de gestión y conservación (finalidad, contenidos, alcance y vigencia). Estos planes básicos, como dice el Decreto (art. 7.1), “tienen como finalidad el establecimiento de medidas de conservación de la Red Natura 2000”, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del artículo 45 de la Ley 42/2007. Establece sus modalidades (7.2), su contenido (8), su procedimiento de aprobación (que exige información pública y publicación en el BOCYL, artículo 9) y su vigencia (indefinida, artículo 10). Merece la pena destacar los dos tipos de planes básicos de gestión y conservación de la red Natura 2000: los de los espacios protegidos y los de los valores. Los primeros sirven para dar cumplimiento a la exigencia de aprobación de un plan de gestión junto con la declaración de las ZEC, tal y como señala el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, y los segundos tienen, simplemente, un carácter complementario y subsidiario de los anteriores.

Esta declaración de zonas, cuantitativamente importante, supone la asunción previa de una considerable carga de trabajo para elaborar los planes básicos de gestión de estos casi doscientos espacios, que permitirán, presumiblemente, dar un impulso importante a esta red promovida por el derecho y las instituciones comunitarias. En efecto, los planes básicos correspondientes a estas zonas fueron aprobados inmediatamente después de esta declaración; pocos días más tarde (el 16 de septiembre), se publicó en el BOCYL la Orden FYM/775/2015, de 15 de septiembre, por la que se aprueban los Planes Básicos de Gestión y Conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León.

Solo los avances de la tecnología han permitido algo que sería poco menos que imposible hace algunos años: la publicación de cerca de ciento noventa planes “de un tirón”. En efecto, por la Orden de 15 de septiembre se aprueban 177 planes básicos de gestión y conservación de los espacios protegidos red Natura 2000, dado que 13 ZEC y ZEPA comparten plan básico de gestión y conservación al ser su ámbito territorial coincidente, y 259 planes básicos de gestión y conservación de valores red Natura 2000.

Estos planes, que, lógicamente, se sujetan a las condiciones marcadas por el Decreto de 10 de septiembre, se han ido elaborando durante estos años, como dice la propia

exposición de motivos de la Orden, a la vista de los principios de la Ley estatal de Biodiversidad, y fueron redactados conforme a las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España, aprobadas por acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

En todo caso, el contenido de dichas actuaciones planificadoras, tanto de espacios como de valores de la red Natura 2000, se puede encontrar, tal y como establecen los artículos 1 y 2 de la Orden, en la página web de la Junta de Castilla y León (<www.jcyl.es/Natura2000>).

6. Aprobación de las bases reguladoras de subvenciones en los parques nacionales

Las bases reguladoras de subvenciones en el área de influencia socioeconómica de los dos parques nacionales ubicados en Castilla y León han visto su aprobación mediante la Orden FYM/822/2015, de 9 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Nacional de los Picos de Europa y del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Es sabido que desde la decisiva STC 194/2004, de 4 de noviembre, que declaró inconstitucional la gestión compartida de los parques nacionales, han tenido que ser las comunidades autónomas en las que radicaban los parques nacionales las gestoras de estos. Esta previsión fue confirmada posteriormente por la Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007. Pero la gestión autonómica no se limita al estricto territorio protegido, sino que alcanza también a las zonas de influencia socioeconómica de los parques.

Estas zonas son, según la Ley estatal 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, los territorios “constituidos por los términos municipales que aportan terreno al mismo, así como, excepcionalmente, siempre que haya causas objetivas que lo definan, por otros directamente relacionados, cuando así se considere en las leyes declarativas, en los que las administraciones públicas llevarán a cabo políticas activas para su desarrollo” (art. 3 b). Precisamente en atención al aseguramiento del desarrollo económico sostenible de estos territorios, el artículo 31.1 de esta ley señala que “con la finalidad de promover su desarrollo, las administraciones públicas, dentro de su ámbito competencial y conforme a las disponibilidades presupuestarias podrán conceder ayudas

técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales”. Asimismo, la reciente Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, prevé, en su artículo 82, el establecimiento de ayudas en las zonas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos. De acuerdo con sendas previsiones, por lo tanto, las comunidades autónomas pueden conceder subvenciones en dichas áreas.

Esta orden, conforme a las habilitaciones señaladas, establece las bases de las subvenciones otorgables en estas áreas. Los beneficiarios pueden ser tanto entidades locales como empresas, personas físicas o entidades sin ánimo de lucro y otros tipos de organizaciones (art. 5). Y la finalidad, lógicamente, es promover el desarrollo sostenible de las poblaciones que se encuentran en el interior de las áreas de influencia socioeconómica de los dos parques nacionales situados (parcialmente) en territorio de Castilla y León —el de Picos de Europa (compartido con Asturias y Cantabria) y el de la Sierra de Guadarrama, compartido con la Comunidad de Madrid (art. 2)— para evitar que la protección ambiental impuesta por la declaración de los parques implique un desarrollo económico insuficiente para los habitantes de los términos municipales afectados por dichos parques.