

## DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Ley del Parque Natural Lago de Sanabria. 2. Normas organizativas. 2.1. Desarrollo de la estructura interna de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. 2.2. Recreación del Consejo Regional de Medio Ambiente. 3. Ayudas públicas. 3.1. Ayudas compensatorias de daños producidos por el oso pardo. 3.2. Ayudas para la gestión de purines. 3.3. Ayudas forestales cofinanciadas por el FEADER

### 1. LEY DEL PARQUE NATURAL LAGO DE SANABRIA

Solo se ha aprobado una ley por las Cortes de Castilla y León en los meses transcurridos hasta ahora y se trata de una ley netamente “ambiental”. Me refiero a la Ley 1/2017, de 28 de marzo, por la que se amplían los límites del Parque Natural Lago de Sanabria y alrededores (Zamora), se modifica su denominación por la de Parque Natural Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora), y se establece su régimen de protección, uso y gestión (BOCYL de 5 de abril).

No estamos ante la creación de un nuevo parque natural, sino de la adecuación del ya existente (regulado por Decreto 121/1990, de 5 de julio) a la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, que establece en su artículo 66 que los parques naturales se declararán por ley de las Cortes de Castilla y León previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, tal y como establece el artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

El Sitio Natural de Interés Nacional del Lago de Sanabria y alrededores fue declarado parque natural mediante Real Decreto 3061/1978, de 27 de octubre. Posteriormente, tras el traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma, se dictó el Decreto 122/1985, de 12 de septiembre, por el que se modifica el

citado Real Decreto 3061/1978, de 27 de octubre. Ahora bien, cinco años más tarde, como fruto de la experiencia adquirida por la Administración autonómica en la gestión del Parque, se aprobó el Decreto 121/1990, de 5 de julio, por el que se modifican los límites y se adecuan la regulación y la organización del Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores.

Una vez aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Lago de Sanabria y alrededores (Zamora) por Decreto 62/2013, de 26 de septiembre, del que se dio cumplida cuenta en la crónica correspondiente de esta Revista y que amplía el viejo parque en casi diez mil hectáreas (para así preservar la riqueza de esta unidad natural homogénea), ya puede pasarse a aprobar la Ley de declaración del Parque. Con base en la propuesta del PORN, el Parque Natural pasa a poseer una superficie aproximada de 32.302 hectáreas, frente a las 22.679 del año 1990, y, a la vista de esta ampliación, parece justificada la modificación de su denominación, que será la de Parque Natural Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora).

Esta Ley amplía, así, los límites del Parque Natural Lago de Sanabria y alrededores (Zamora), con lo que este pasa ahora a denominarse Parque Natural Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora), a la vez que se establece el régimen de protección, uso y gestión con la finalidad de disponer de las medidas necesarias para garantizar su conservación. Con esta ampliación el Parque, que incluye el principal lago de origen glaciar de la península ibérica, supera ya las 32.000 hectáreas.

## **2. NORMAS ORGANIZATIVAS**

### **2.1. Desarrollo de la estructura interna de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente**

La Orden FYM/967/2016, de 18 de noviembre, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, establece y concreta la estructura orgánica pormenorizada de la Consejería, a la que dota de unidades administrativas para el desarrollo de sus competencias. La estructura básica ya había sido establecida por Decreto

43/2015, de 23 de julio; la Orden la desarrolla y especifica los servicios que corresponden a cada uno de los órganos superiores de la Consejería, y enumera, además, las competencias concretas de cada uno. Los órganos son la Secretaría General, las direcciones generales de Fomento y, en materia ambiental, la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental —en la que se incluyen los servicios de Prevención Ambiental y Cambio Climático, de Residuos y Suelos Contaminados, de Infraestructura para el Tratamiento de Residuos, de Evaluación Ambiental y de Asistencia Administrativa, Inspección y Educación Ambiental— y la Dirección General del Medio Natural —con los servicios de Gestión de los Recursos del Medio Natural, de Restauración y Gestión Forestal, de Defensa del Medio Natural, de Espacios Naturales, Flora y Fauna, de Caza y Pesca, de Planificación e Informes y, finalmente, de Promoción Forestal—. En general, mantiene en lo esencial la estructura organizativa y no contiene novedades significativas, aunque viene a derogar regulaciones organizativas (órdenes) de los años 2007 y 2008.

## **2.2. Recreación del Consejo Regional de Medio Ambiente**

Atendiendo al objetivo de racionalización y simplificación de la organización administrativa autonómica, se dictó el Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Entre las medidas previstas, contempla la necesidad de agilizar la tramitación de asuntos sometidos a participación y reforzar la participación de la sociedad civil mediante la racionalización y reducción de los órganos de participación. En la misma línea, la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cumplimiento del citado Acuerdo, regula en su capítulo cuarto los órganos colegiados de asesoramiento y participación, y modifica diversas leyes ambientales sectoriales que regulaban órganos consultivos específicos. Pues bien, el posterior Decreto 2/2015, de 8 de enero, creó el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León en sustitución del antiguo Consejo Asesor de Medio Ambiente, que venía funcionando como órgano de participación social desde 2001; con esta regulación se busca unificar en un único órgano las funciones que los consejos citados tenían atribuidas, dado el carácter

consultivo y asesor de ambos. Cabe recordar que —como señala la STSJ citada más abajo, de 18 de abril de 2016— el Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, puso de manifiesto en su apartado I.C.1. que existían ¡95! órganos de participación de la sociedad en la Administración autonómica y que tan elevado número de órganos dificultaba la tramitación de los asuntos que se desean someter a la participación de los ciudadanos y diluía la fuerza de esa intervención ciudadana entre una multitud de pequeños órganos sectoriales. A ello se une el hecho de que constituían el cauce de participación e integración de los distintos sectores y organizaciones sociales afectados y relacionados con el medio ambiente.

Ahora bien, este nuevo Consejo, creado en 2015, que integraba los diferentes órganos de participación y asesoramiento sectoriales ambientales, tuvo una existencia efímera porque el Decreto de creación fue anulado mediante Sentencia núm. 599, de 18 de abril de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid (todavía no publicada).

La razón de la anulación fue la ausencia de dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León, así como del Consejo Asesor de Medio Ambiente y del Consejo Económico y Social, durante la tramitación del Decreto regulador. El Tribunal realiza un análisis de la naturaleza de este Decreto para deducir si eran o no necesarios dichos informes. Parte de la base de que son los reglamentos ejecutivos, de desarrollo de leyes, los que precisan la emisión de dichos dictámenes durante su elaboración (los llamados reglamentos “jurídicos” o de desarrollo), mientras que los reglamentos meramente organizativos no precisan de la emisión de los dictámenes porque tienen una incidencia *ad intra* de la Administración pública y su única afectación al estatus jurídico de los administrados se produce en caso de que estos se incorporen a la organización administrativa como personal al servicio de la Administración —tal y como cita la Sentencia del TSJ de Castilla y León en su FD 2.º: “[...] únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente

posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTs de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)”—. Si esto es así, claramente la creación y regulación del citado Consejo precisan del correspondiente dictamen del Consultivo en su elaboración. Como señala en su FD 5.º, referido al contenido del Decreto, “tal contenido no puede considerarse que tenga efectos puramente internos u organizativos porque lo cierto y verdad es que a través de ese Consejo Regional se vehiculiza el derecho de participación que tienen los ciudadanos y las distintas organizaciones que les representan. En virtud de ello puede fácilmente afirmarse que el órgano creado por el Decreto impugnado incide en ese derecho de participación y por lo tanto innova el ordenamiento jurídico y afecta a los intereses de terceros”. Y, en su FD 6.º, concluye: “Consiguientemente debemos declarar la nulidad de pleno derecho de la disposición impugnada”.

A causa del vacío creado como consecuencia de la anulación judicial del Decreto regulador de 2015, el primer Decreto de la Junta del año en curso, el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, vuelve a crear dicho Consejo, aunque las organizaciones ecologistas que impugnaron su creación siguen cuestionando el contenido del nuevo Decreto.

El nuevo Consejo funciona en Pleno y en diversas comisiones sectoriales (art. 4): Comisión de Pesca, Comisión de Caza y Comisión de Montes. El Pleno y las comisiones sectoriales, a propuesta de la Presidencia, podrán acordar la creación de comités técnicos para analizar aquellos asuntos que por su importancia, trascendencia o complejidad requieran una atención o un tratamiento especial (art. 11.1). Su composición (art. 5) incluye una Presidencia, una Vicepresidencia, vocalías natas y vocalías electivas. Y sus funciones, conocidas, se refieren, fundamentalmente, a la información de planes, programas y normas relativos al medio ambiente (art. 5), sin perjuicio de las competencias específicas asignadas a las comisiones sectoriales.

### **3. AYUDAS PÚBLICAS**

### **3.1. Ayudas compensatorias de daños producidos por el oso pardo**

El Plan de Recuperación del Oso Pardo, aprobado por Decreto 108/1990, de 21 de junio, alude en su artículo 7.3, como una herramienta que facilite la eliminación de las causas de la progresiva desaparición del oso pardo y que posibilite su recuperación, a las indemnizaciones por los daños y perjuicios que ejemplares de esta especie protegida puedan ocasionalmente provocar. En su desarrollo se aprobó la Orden FYM/1010/2016, de 21 de noviembre, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el oso pardo en las propiedades particulares. Los beneficiarios de estas ayudas son las personas físicas o jurídicas que sean propietarias de ganado, cultivos, praderío, arbolado, colmenas, infraestructuras y demás bienes muebles o inmuebles que hayan sufrido daños causados por osos en el ámbito de Castilla y León (art. 2).

En relación con los daños que el oso pardo pueda ocasionar a las colmenas, es requisito indispensable para la concesión de los pagos compensatorios el tener instalado un pastor eléctrico en adecuado funcionamiento (art. 3); se trata de exigir una mínima diligencia a los propietarios de instalaciones apícolas para disuadir a los osos de acceder a las colmenas. Como es sabido, los pastores eléctricos son vallas electrificadas que facilitan que el ganado no salga de la zona vallada. En este caso, en vez de evitar que el ganado salga, impiden que los osos entren y protegen la zona de colmenas.

Esta exigencia del pastor eléctrico supone un especial sacrificio para los titulares de explotaciones apícolas en zonas de osos, sacrificio singular que no precisan realizar los que están fuera de esas zonas. Por eso, se ha aprobado la Orden FYM/188/2017, de 14 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la adquisición e instalación de pastores eléctricos, destinados a proteger los asentamientos colmeneros en la Comunidad de Castilla y León de los daños y perjuicios ocasionados por el oso pardo, que desarrolla la de 21 de noviembre de 2016.

En la misma línea que esta, incluye una motivación específica según la cual estas ayudas son el medio más eficaz para conseguir la protección del oso pardo: “Tras haber comprobado que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los

destinatarios, esta orden contiene la regulación imprescindible para atender a la necesidad cubierta con la misma, garantizando de esta manera el principio de proporcionalidad”.

Es bien sabido que la previsión de este tipo de ayudas compensatorias por daños producidos por osos busca evitar el descontento de la población que tiene la carga de soportar los daños derivados de la actividad de los osos. En efecto, en la recuperación de las especies en peligro de extinción juega un papel insustituible la población de la zona de asentamiento de estas especies, que puede jugar un papel neutro, negativo (si aprecia que la presencia de la especie le produce más desventajas que beneficios) o positivo (si ve mejorada su situación como consecuencia directa o indirecta de las medidas adoptadas por el poder público). La pronta y adecuada indemnización ha sido también una reclamación tradicional de organizaciones ambientales y agrarias.

Los gastos objeto de subvención son los relativos a la adquisición de equipos de pastores eléctricos para su instalación como medida de protección, frente a los daños que el oso pardo pudiera ocasionar, de los asentamientos colmeneros que se ubiquen en la zona de presencia habitual de la especie, zona que se corresponde con el ámbito de aplicación del Plan de Recuperación del Oso Pardo. No incluyen la instalación ni el mantenimiento. Y tiene que tratarse de instalaciones de, al menos, 40 colmenas, salvo que se trate de una explotación apícola con un único asentamiento.

De la misma fecha que la Orden relativa a los pagos por daños producidos por los osos pardos es la Orden FYM/1009/2016, de 21 de noviembre, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por la avutarda en las fincas comprendidas dentro de los límites de la Reserva Natural de Villafáfila (Zamora). Esta Orden, que se dicta en desarrollo del Decreto 7/2005, de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora), contempla, en el apartado 7 de su artículo 48, la indemnización por parte de la Comunidad de Castilla y León a los agricultores o ganaderos por los daños ocasionados por la fauna catalogada sobre los cultivos, una vez comprobados y tasados. Los beneficiarios son las personas físicas o jurídicas titulares de explotaciones

cuyos cultivos hayan sufrido daños causados por avutardas en el ámbito territorial de la Reserva.

### **3.2. Ayudas para la gestión de purines**

La Orden AYG/1154/2015, de 23 de noviembre, regula y convoca ayudas para la realización de inversiones destinadas a la mejora de la gestión de purines generados en las explotaciones porcinas de Castilla y León.

Esta Orden trae su causa última del cambio de la política de ayudas a la financiación de energías renovables operado por el Gobierno estatal, de acuerdo con lo previsto por el Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. En efecto, ante la necesidad de recortar el gasto público, desmesurado en algunos casos, vinculado a la promoción de renovables, se dictó la polémica Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Esta Orden concreta las previsiones de dicho Real Decreto-Ley al establecer los requisitos que consideran “una instalación tipo, los ingresos por la venta de la energía generada valorada al precio del mercado, los costes de explotación estándar necesarios para realizar la actividad y el valor de la inversión inicial de la instalación tipo”, todo ello “para una empresa eficiente y bien gestionada”, como dice el propio preámbulo de la Orden.

Estos nuevos parámetros retributivos supusieron el abandono de numerosas pequeñas centrales de producción de energía térmica por combustión de metano obtenido de purines porque los beneficios económicos no compensaban los gastos destinados a poner en funcionamiento dichas centrales. De ahí la conveniencia de dar “otra salida” a los purines, esto es, a los residuos ganaderos generados por las explotaciones porcinas, que en algunas provincias castellanas —como Segovia—, por el enorme número de este tipo de explotaciones, generan serios problemas ambientales.

La Orden plantea esa alternativa a la gestión energética de los purines. Para ello, crea una línea de subvenciones que pretende evitar el incremento de los



costes de producción de carne de porcino y, en consecuencia, asegurar la viabilidad de estas importantes explotaciones. Viene a estimular la creación de infraestructuras de gestión de los purines, la instalación de sistemas de tratamiento, la adquisición de equipos de aplicación de purines al suelo, la implantación de equipos de medida de los nutrientes, la construcción de balsas y la financiación de iniciativas empresariales viables en la gestión de purines.

Por razón de la finalidad ambiental que pretenden, se entiende que estas ayudas no resultan incompatibles con los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y se ajustan a las previsiones del Reglamento (UE) n.º 702/2014 de la Comisión, de 25 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior (cfr., art. 14).

### **3.3. Ayudas forestales cofinanciadas por el FEADER**

En estos primeros meses de 2017, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente ha aprobado diversas órdenes modificativas de otras anteriores y reguladoras de ayudas en materia ambiental cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020. Son las siguientes:

La Orden FYM/84/2017, de 6 de febrero, por la que se modifica la Orden FYM/399/2015, de 12 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la reforestación y creación de superficies forestales; la Orden FYM/85/2017, de 6 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la restauración de daños causados a los bosques por incendios; la Orden FYM/88/2017, de 6 de febrero, por la que se modifica la Orden FYM/406/2015, de 12 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para labores de mejora y prevención de daños en terrenos forestales con vocación silvopastoral; y la Orden FYM/187/2017, de 10 de marzo, por la que se modifica la Orden FYM/402/2015, de 12 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la prevención de los daños a los bosques.