

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción: continuidad de políticas con algunos cambios personales. 2. Ligera reestructuración de la administración ambiental con el cambio de gobierno. 3. Modificación de la Ley del Ruido. 4. Aprobación de la parte castellano leonesa del Plan Rector de Uso y Gestión de la Sierra de Guadarrama. 5. Constitución del Patronato del Parque Natural del Lago de Sanabria. 6. Nuevos instrumentos informáticos para cumplir con la obligación de informar de las emisiones propias a la Administración.

1. INTRODUCCIÓN: CONTINUIDAD DE POLÍTICAS CON ALGUNOS CAMBIOS PERSONALES

Tras las elecciones celebradas el 26 de mayo de 2019, las nuevas Cortes de Castilla y León se constituyeron el día 21 de junio. En la sesión celebrada el 9 de julio, eligieron presidente de la Junta a D. Alfonso Fernández Mañueco, nombrado por RD 429/2019, de 11 de julio.

A partir de ese momento, se empieza a configurar el gobierno. Por Acuerdos 12/2019 y 14/2019, de 16 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, se formaliza el fin de las funciones de los Consejeros de la Junta de Castilla y León y se nombran los nuevos titulares de las Consejerías. En las semanas siguientes se va completando el cuadro de altos cargos de la Administración autonómica.

En la misma fecha, se aprueba el Decreto 2/2019, del presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de Consejerías. En este Decreto se mantiene la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se mantiene, con idéntico título.

Son unos pocos meses, pues, los que lleva funcionando la nueva administración ambiental autonómica. Es lógico, por ello, que no se pueda contar con una producción normativa relevante. Sin embargo, no hay que olvidar que esta Consejería se ha mantenido bajo el ámbito de influencia del mismo partido político que gobernó el cuatrienio anterior, por lo que los cambios –en estructura y en personas- han sido menores y, en consecuencia, la continuidad ha sido mayor.

2. LIGERA REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL CON EL CAMBIO DE GOBIERNO

Por Decreto 2/2019, de 16 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, se reestructuraron las Consejerías de la Junta de Castilla y León, a la vista del nuevo Gobierno surgido del pacto entre el Partido Popular y Ciudadanos, que conjuntamente obtuvieron más de la mitad de los procuradores de las Cortes de Castilla y León.

Con posterioridad, se dictó el Decreto 23/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Los cambios son escasos, en lo que se refiere a la organización ambiental: se mantiene la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en la que se crea una nueva Viceconsejería de Infraestructuras y Emergencias por Decreto 3/2019, de 24 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León por el que se crean y regulan las viceconsejerías (art. 5), pero siguen (en materia ambiental) las mismas Direcciones Generales: de Calidad y Sostenibilidad Ambiental (que mantiene incluso la denominación) y del Patrimonio Natural y Política Forestal, que sustituye a la del Medio Natural, que acogía el derogado Decreto 43/2015, de 23 de julio que regulaba la anterior estructura orgánica. Esta división, ya tradicional, se plasma en la unificación de los controles sobre la actividad económica con incidencia ambiental (en la DG de Calidad), por una parte, y en la protección de la biodiversidad (DG de Patrimonio Natural), por otra.

3. MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL RUIDO

En el BOCYL del 7 de octubre se publicó el Decreto 38/2019, de 3 de octubre, por el que se modifican los Anexos II, III, IV, V y VII de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

Estamos ante un Decreto que no ejecuta o desarrolla preceptos legales (no es, propiamente hablando, un reglamento ejecutivo de leyes) sino que modifica el propio texto de la Ley; se trata de un reglamento habilitado por la cláusula deslegalizadora de las Leyes del Ruido y de Espectáculos Públicos de Castilla y León para actualizar los Anexos.

La Disposición Final 2ª de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido, establece una deslegalización de la actualización de los Anexos (además de la que incluye la DF 3ª, relativa a la actualización de sanciones pecuniarias, de acuerdo con la variación del ipc). Señala aquella que “la Junta de Castilla y León podrá modificar los anexos de esta ley para adaptarlos a los requerimientos de carácter medioambiental o técnico que así lo justifiquen”. Asimismo, la Disposición final 2ª de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos públicos, prevé que “corresponderá a la Junta de Castilla y León establecer mediante Decreto las modificaciones y desarrollo del Catálogo establecido en el Anexo de esta Ley”.

Frente a la más genérica deslegalización operada por el Decreto Legislativo 1/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental, habilitadora del Decreto 4/2018, posteriormente anulado de forma parcial por la STSJCYL de 4 de abril de 2019 (y al que se alude en el comentario jurisprudencial correspondiente), la que lleva a cabo la Ley del Ruido restringe razonablemente el alcance de los reglamentos modificatorios del Anexo, al delimitar (de forma algo genérica, eso sí) el supuesto de hecho: el Reglamento podrá modificar dichos anexos para “adaptarlos” a los (nuevos) “requerimientos ambientales o técnicos”. Desde esta perspectiva, está justificada la deslegalización y cabe pensar que el Decreto 38/2019 se mueve en los términos de dicha habilitación, a la luz de su propia Exposición de Motivos y de la redacción técnica de sus preceptos. Por el contrario, la cláusula paralela de la Ley de Espectáculos Públicos no contiene limitación alguna, aunque el texto aprobado por el Decreto no parece incurrir en excesos competenciales.

En lo que se refiere al contenido, al margen ya de la adecuación al rango formal exigible, cabe destacar de este Decreto las siguientes modificaciones de la Ley del Ruido:

Las relativas al anexo II traen su razón de ser de la modificación de la normativa estatal básica sobre el ruido operada por el RD 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica el RD 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

En cuanto al Anexo III, el Decreto modifica la redacción de los tipos de actividades industriales mencionadas en el apartado 1º, para evitar –como señala el Preámbulo del Decreto- dudas interpretativas.

En el Anexo IV se corrige un error material que figuraba en el texto de la ley (el superíndice de la fórmula recogida).

En el Anexo V, se concreta la redacción y se adecua a los métodos comunes de evaluación de ruido establecidos en la Unión Europea.

Finalmente, en el Anexo VI, aunque se mantiene el sistema anglosajón de medida de pantallas de televisión de la “pulgada” (por ser el utilizado normalmente por fabricantes y distribuidores), se incluyen las unidades del sistema internacional (centímetros) equivalentes (de acuerdo con la proporción 1 pulgada=2,54 cm.).

Pero, además, y como consta en el título del Decreto, este modifica la Ley de Espectáculos públicos de Castilla y León, en su Anexo, gracias a la habilitación deslegalizadora operada por dicha Ley en su Disposición Final 2ª; en concreto, las siguientes actividades recreativas hosteleras y de restauración incluidas en el catálogo: las cafeterías, cafés-bares o bares y las pizzerías, hamburgueserías, bocaterías o similares.

En todo caso, se trata de una modificación de carácter técnico, obligada, bien por la normativa básica (dictada hace más de un lustro...), bien por la existencia de errores materiales, bien para eludir interpretaciones contradictorias derivadas de la falta de claridad en la redacción de los preceptos. Es de agradecer que se hayan querido agrupar todas las modificaciones necesarias en un solo Decreto.

4. APROBACIÓN DE LA PARTE CASTELLANO LEONESA DEL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DE LA SIERRA DE GUADARRAMA

El Decreto 16/2019, de 23 de mayo, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

Este Parque Nacional, declarado mediante Ley 7/2013, de 25 de junio, está situado a caballo entre las Comunidades Autónomas de Madrid y de Castilla y León. De acuerdo con la distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente (art. 149.1.23) y con la interpretación inequívoca que ha venido haciendo el Tribunal Constitucional, aunque los Parques Nacionales puedan ser declarados por Ley estatal, su gestión corresponde, sin embargo, a las Comunidades Autónomas en las que se ubican. La supraterritorialidad de los parques, en su caso, no permite la atribución de competencias de gestión al Estado, sino que obliga a que las Comunidades Autónomas implicadas se coordinen para evitar las incoherencias en la gestión. De ahí que el art. 11 de la Ley 7/2013, de 25 de junio, declaratoria del Parque, establezca que la elaboración del PRUG corresponde, de forma conjunta, a la Comunidad de Madrid y a la Junta de Castilla y León.

El Plan Rector de Uso y Gestión viene impuesto por la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales (arts. 18 y 20) y por el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre. Desde esta Ley, vigente, de Parques Nacionales, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) ya no son de obligatoria elaboración para su creación. Pero, por supuesto, todo Parque Nacional tiene que gestionarse según su específico Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), “instrumento básico de planificación”, que debe ajustarse al Plan Director de la Red (art. 20.5 LPN). En buena medida, los nuevos PRUG, cuyo contenido es ostensiblemente más amplio en la nueva Ley que en la derogada, vienen a suplir la posible ausencia de PORN.

En lo que se refiere a su elaboración, la Exposición de Motivos recuerda que se ha tenido en cuenta la existencia de otras figuras de protección, recogidas en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, Red Natura 2000 y otras áreas protegidas por instrumentos internacionales (Reservas de la Biosfera), que coinciden, total o parcialmente, con su ámbito territorial.

Entre los objetivos generales del Plan, destacan el de consolidar la protección y conservación del parque nacional mediante la planificación de las actuaciones de gestión; el establecimiento de los criterios para la protección y gestión del parque, de su zonificación, de los usos y actividades compatibles e

incompatibles y el régimen de supresión de estas últimas. Y entre los específicos, el de asegurar el mantenimiento y la mejora de los valores naturales y culturales, restaurar los recursos alterados; definir el uso público y la ordenación de las visitas de manera compatible con la conservación del parque, y promover su ampliación.

En cuanto al contenido dispositivo, el PRUG establece los criterios de gestión del parque nacional, la zonificación, las normas de uso y gestión y las directrices para la elaboración de los programas sectoriales de actuación.

5. CONSTITUCIÓN DEL PATRONATO DEL PARQUE NATURAL DEL LAGO DE SANABRIA

La Orden FYM/699/2019, de 10 de julio, regula la constitución del patronato del parque natural “Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora)”, así como sus funciones, composición, y régimen de organización y funcionamiento.

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” prevé en su DF 2ª que por orden de la consejería competente (y en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de la ley), debe determinarse la composición y régimen de funcionamiento del patronato del Parque Natural, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 78 de la Ley del Patrimonio Natural de Castilla y León. Esta orden viene, por tanto, a dar cumplimiento, con un cierto retraso, a la obligación impuesta por aquella Ley.

El Patronato es, de acuerdo con estas normas, un órgano colegiado de carácter consultivo para la participación de la sociedad en su gestión, adscrito a la consejería competente (art. 2 de la Orden). El amplio elenco de funciones queda establecido en el art. 3. Y la composición, para incluir la representación de todos los sectores implicados en la gestión de esta área protegida, se concreta en su art. 4. Los preceptos siguientes desarrollan los demás aspectos de su régimen.

Con esta orden se configura, por tanto, este imprescindible órgano consultivo vinculado a la gestión del espacio protegido y dependiente orgánicamente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

6. NUEVOS INSTRUMENTOS INFORMÁTICOS PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR DE LAS EMISIONES PROPIAS A LA ADMINISTRACIÓN

La Orden FYM/436/2019, de 25 de abril, regula el procedimiento de suministro de información de emisiones y transferencias de contaminantes para el registro europeo de emisiones y transferencia de contaminantes (E-PRTR) en la Comunidad de Castilla y León.

La razón de ser de esta norma es la modificación del sistema informático para la realización de declaraciones informativas sobre emisiones por parte de los titulares de complejos industriales, que pasa del sistema propio al sistema establecido con carácter general para España por el Ministerio competente en materia de Medio Ambiente.

En efecto, el Reglamento (CE) n. 166/2006 de 18 de enero de 2006, estableció un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes. Este Reglamento fue desarrollado en España por RD 508/2007, de 20 de abril, que reguló el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las Autorizaciones Ambientales Integradas. Según esta la normativa, los titulares de los complejos industriales deben comunicar a sus autoridades competentes anualmente información sobre: emisiones de determinadas sustancias contaminantes al aire, agua y suelo, emisiones accidentales, emisiones de fuentes difusas, transferencias de residuos fuera de los complejos industriales y otras informaciones adicionales, de acuerdo con los Anexos del citado Real Decreto.

La Junta aplicó esta normativa mediante la Orden MAM/248/2009, de 3 de febrero, que determinó que las declaraciones al E-PRTR de las actividades o instalaciones obligadas a ello por el RD 508/2007, se llevarían a cabo a través de la aplicación "PRIP" disponible a través de la página Web de la propia Junta, pero el RD 815/2013, de 18 de octubre, de modificación del anterior, exigió

adaptar dicha herramienta informática. Para evitar el elevado coste que eso supondría, la Junta optó por utilizar la herramienta PRTR España, tal y como establece esta orden.

Estamos, en definitiva, ante una normativa estrictamente técnica-informática, instrumental de la obligación de información impuesta a los titulares de instalaciones emisoras incluidos en su ámbito de aplicación, que constituye otra manifestación más de las obligaciones de información que se imponen a los sujetos privados y que conllevan que la actividad administrativa supervisora o de control no se hace ya “*in situ*” (como la inspección) sino “sobre el papel”, o mejor dicho, “sobre el expediente informático”.