

LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo

(Acreditada al Cuerpo de Catedráticos de Universidad)

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. Introducción: escasez de producción normativa y consecuencias para Castilla-La Mancha de la aprobación de la planificación hidrológica. 2. Medidas de fomento: ayudas PAC y programa para el desarrollo rural de Castilla-La Mancha. 3. Pesca: Orden de vedas y regulación de la pesca nocturna. 4. Planes y programas: en particular, el Programa de Inspección Ambiental 2016. 5. Apunte sobre la nueva planificación hidrológica y sus consecuencias para Castilla-La Mancha.

1. Introducción: escasez de producción normativa y consecuencias para Castilla-La Mancha de la aprobación de la planificación hidrológica

En el período analizado han sido nulas las normas de contenido ambiental sustantivo aprobadas, salvo la regulación por vez primera en nuestra región de la pesca nocturna, permitida en la nueva Ley de Caza de Castilla-La Mancha. La regulación que ha acaparado el boletín oficial ha sido la que implementa las medidas de fomento derivadas de la Política Agrícola Común y nuestro específico Programa para el Desarrollo Rural de la región.

Sin embargo, la nueva normativa estatal que ha procedido, con el Gobierno ya en funciones, a la aprobación de la planificación hidrológica vuelve a tocar de lleno a nuestra comunidad autónoma, que sale otra vez malparada en tan importante política con repercusiones ambientales, económicas y sociales de primer orden. Es por ello por lo que, aun tratándose de una norma estatal, le dedicaremos una atención especial en la crónica de este período.

2. Medidas de fomento: ayudas PAC y programa para el desarrollo rural de Castilla-La Mancha

La norma más relevante publicada en este período es la Orden de 29 de marzo de 2016, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, que, modificando los estrictos e incompletos términos de la anterior Orden de 23 de febrero, establece la solicitud única de las ayudas de la Política Agrícola Común en Castilla-La Mancha para el año 2016, su forma y plazo de presentación (DOCM, 1 de abril de 2016). En la Orden de febrero se había establecido el procedimiento únicamente para las ayudas al régimen de pago básico y sus pagos relacionados, otras ayudas directas a los agricultores y a los ganaderos y la ayuda nacional de frutos de cáscara, así como el procedimiento relativo a la renovación de ayudas en materia de medidas agroambientales en el marco de los programas de Desarrollo Rural 2000-2006 y 2007-2013 en Castilla-La Mancha y el relativo a las ayudas anuales para fomentar la primera forestación de tierras agrícolas.

La Consejería incluirá en el sistema integrado y gestión de control las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC), las de las operaciones de la medida de agricultura ecológica y de la medida de agroambiente y clima. Así, se incluye en la solicitud única la posibilidad de requerir nuevas solicitudes iniciales y anuales de pago de las operaciones de fomento de la agricultura ecológica en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020 (PDRCM), las relativas a la conversión a las prácticas de la agricultura ecológica y las de mantenimiento de prácticas de agricultura ecológica para superficies y parcelas de viñedo y olivar que iniciaron compromisos agroambientales en 2011 (medida 214.04 del PDRCM 2007-2013) y que, por lo tanto, finalizaron su compromiso en 2015.

Además, se incluirán en esta norma los procedimientos para solicitudes anuales de pago de los beneficiarios de las ayudas relativas a la aplicación de la medida de agricultura ecológica, a la operación de apicultura para mejora de la biodiversidad, a la operación de conservación de razas autóctonas en peligro de extinción y a la operación de fomento del pastoreo en sistemas de producción ganadera extensiva incluidas en la medida de agroambiente y clima en el marco del PDRCM.

Por otro lado, son varias las normas que deben modificar las bases reguladoras de subvenciones del año anterior incluidas en el marco del PDRCM, que quedaban condicionadas a la aprobación definitiva de este por la Comisión Europea. Tras producirse esta mediante la Decisión de la Comisión de la Unión Europea C (2015) 7561, de 30 de octubre de 2015, estas son las normas que incorporan las ayudas a las que se podrá optar en nuestra región: Orden de 7 de marzo 2016, para medidas de agricultura ecológica; Orden de 7 de marzo de 2016, para medidas de conservación de razas autóctonas en peligro de extinción; Orden de 4 de marzo de 2016, de subvenciones para el fomento del pastoreo en sistemas de producción ganadera extensiva; Orden de 4 de marzo de 2016, de ayudas para gastos preparatorios de las estrategias de desarrollo local participativo; Orden de 24 de febrero de 2016, de subvenciones para fomento de producción y comercialización de productos agroalimentarios de calidad; y Orden de 4 de marzo de 2016, de subvenciones para la operación de apicultura para mejora de la biodiversidad.

En cuanto a las medidas de ejecución y desarrollo de la convocatoria de este año, en nuestra comunidad autónoma se han producido algunas novedades, entre las que podemos destacar las siguientes:

— Modificaciones en las condiciones de consideración de agricultor activo en caso de no cumplir la norma general que dicta que al menos el 80% de los ingresos agrarios debe proceder de la venta de la explotación. Si tal condición no se puede demostrar en ninguno de los tres años anteriores al de la solicitud PAC, se deberá confirmar por otros medios que se asume el riesgo empresarial y que se realiza una actividad agraria. Por ejemplo, se podrá acreditar si el solicitante está inscrito en el Registro General de las Explotaciones Ganaderas (REGA), o en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola (ROMA), o en el Registro Vitícola (inscrito como explotador) o en el Registro de Explotaciones Agrarias Prioritarias.

— Se recogen las actividades de mantenimiento que serán admitidas como actividad agraria.

— Especificación de las declaraciones a incluir en la solicitud de PAC en el caso de solicitantes ganaderos.

— Umbral mínimo para recibir pagos directos: en la campaña 2016 se eleva a 200 euros la cantidad mínima para poder ser beneficiario de los pagos directos. El año pasado fue de 100 euros y en 2017 y siguientes será de 300 euros.

— Modificaciones que facilitan el acceso a la Reserva por parte de los jóvenes.

— Sobre el *greening*: los únicos cultivos que se pueden considerar como de invierno o de primavera son la cebolla y la remolacha. En el resto de cultivos, la aplicación de captura de solicitudes no permitirá elegir. Además, la verificación del cumplimiento del *greening* en cuanto a presencia de cultivos y sus porcentajes se realizará entre mayo y julio.

— Novedades en la cumplimentación: obligación de realizar la declaración gráfica para aquellas solicitudes de más de 200 hectáreas e indicación del régimen de tenencia en cada uno de los recintos.

En fin, cabe señalar que la Junta de Comunidades ha anunciado su compromiso de modificar el Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2016-2020, que tiene una dotación de 1.500 millones de euros, para aumentar en 30 millones las ayudas para la incorporación de jóvenes agricultores y el impulso de la fusión cooperativa y de la industria agroalimentaria, con especial atención al sector vinícola.

Fuera de este ámbito, también se ha modificado la normativa de fomento referida a las ayudas para paliar los daños relacionados con ataques de lobo ibérico al ganado doméstico de Castilla-La Mancha (Orden de 12 de abril de 2016, de modificación de la anterior Orden de 26 de diciembre de 2014 —DO Castilla-La Mancha, 14 de abril de 2016, núm. 71 [pág. 8102]—). Esta norma se refería fundamentalmente a los daños producidos en la provincia de Guadalajara, donde se han manifestado de forma más alarmante. Se modifica la Orden anterior para ampliar el listado cerrado de municipios potencialmente afectados, se actualiza el baremo económico para adecuarlo a la variación de los precios del ganado y se elimina el requisito de que el beneficiario ganadero o titular de una explotación de Castilla-La Mancha tenga su domicilio fiscal en nuestra comunidad autónoma.

3. Pesca: Orden de vedas y regulación de la pesca nocturna

La Orden de 19 de enero de 2016, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, establece las vedas de pesca para el año en curso (DOCM, 28 de enero, núm. 18) en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial. Mediante ella se establecen la relación de especies objeto de pesca, las épocas hábiles, las tallas límite de captura, el número máximo de capturas por pescador y de cebos autorizados para cada especie, las especies comercializables y las limitaciones y prohibiciones especiales, así como la delimitación y reglamentación establecida para las aguas en régimen especial y los refugios de pesca dispuestos en los distintos cursos y masas de agua del ámbito territorial de Castilla-La Mancha. En cumplimiento de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se establecen también medidas de prevención y control de las especies exóticas invasoras. En nuestra comunidad autónoma se presta especial atención al aprovechamiento permitido y a la talla de la trucha y los cangrejos (artículo 2 y anexo I de la Orden). En particular, se prohíbe con carácter general en aguas declaradas trucheras: el empleo de toda clase de redes; el cebado de las aguas antes o durante la pesca; la utilización de peces, cangrejos o moluscos como cebo vivo, y, como cebo muerto, las especies exóticas invasoras; la pesca y el baño en los refugios de pesca; y la introducción de especies, salvo que se disponga de autorización expresa y motivada de la Consejería en circunstancias que garanticen que la especie a soltar o introducir no

proliferará ni causará daños directos o indirectos a las autóctonas, así como que no alterará los equilibrios ecológicos ni la estructura y funcionalidad de los ecosistemas.

Por otro lado, por Orden de 18 de febrero de 2016 (DOCM, 3 de marzo, núm. 43) se regula por primera vez en nuestra región la pesca nocturna. Esta novedad deriva de la posibilidad introducida a raíz de la modificación del artículo 32 de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, que introduce la disposición final IV de la reciente Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha. En esta disposición se prohíbe, salvo modalidades autorizadas por la Consejería, pescar fuera del período comprendido entre una hora antes de la salida del sol y una hora después de su puesta, y cuando se trate de cangrejos, el horario de pesca se remite a la Orden de vedas anual.

Como señala el preámbulo de la nueva norma, al tratarse de la primera vez que se autoriza la pesca en horario nocturno y no teniendo experiencia respecto a los posibles problemas ambientales que puedan surgir, se es muy cauto en la autorización de actividades en este horario, permitiéndolas únicamente para la celebración de concursos o competiciones para la pesca de grandes ciprínidos (solo barbos y carpas) y entrenamientos previos. Asimismo, se enumeran una serie de lugares donde se pueden celebrar dichos concursos y competiciones, y se indican las personas jurídicas que pueden solicitar las autorizaciones: la Federación de Pesca de Castilla-La Mancha, sociedades de pescadores, entidades de Administración local y asociaciones sin ánimo de lucro. Por último, la norma regula el procedimiento de autorización, las obligaciones, la inspección y el régimen sancionador, en este caso con remisión a la Ley autonómica de Pesca Fluvial.

4. Planes y programas: en particular, el Programa de Inspección Ambiental 2016

En este período ha sido aprobado el Plan de Gestión de la Red de Alimentación de Especies Necrófagas de Castilla-La Mancha mediante Resolución de 29 de marzo de 2016 (DOCM, 5 de abril de 2016, núm. 64). Este plan cumple el mandato establecido en el Decreto 120/2012, de 26 de julio, por el que se crea la red de alimentación de especies necrófagas de Castilla-La Mancha y se regula la utilización de subproductos animales no destinados a consumo humano para la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha. La medida

aprobada es requisito indispensable y sirve de base para la autorización de muladares y explotaciones ganaderas dentro de las zonas de protección.

Por otro lado, la Resolución de 9 de marzo de 2016 aprueba el Programa de Inspección Medioambiental para este año (DOCM, 22 de marzo de 2016, núm. 56), en el marco del Plan de Inspección Medioambiental 2012-2018, aprobado el 24 de mayo de 2012, que exige el compromiso de desarrollo mediante programas anuales para facilitar y adecuar su ejecución a los cambios, la experiencia y los recursos disponibles. Es un instrumento esencial para el desarrollo de las actuaciones de inspección y control ambiental y de seguimiento de instalaciones y actividades sometidas a procedimientos ambientales de autorización o comunicación administrativa. En el Programa, la memoria de resultados de inspección del año 2015 refleja los siguientes datos: 337 inspecciones in situ, de las que 173 han sido sistemáticas de acuerdo a las exigencias normativas, mientras que el resto han sido inspecciones no sistemáticas por los siguientes motivos: 18 por denuncias, 53 por autorización, concesión, renovación y clausura, 2 por accidentes y 90 por otras causas no especificadas. Además, se han realizado 248 inspecciones documentales.

A raíz de las inspecciones realizadas se han detectado una infracción muy grave, 38 graves y 264 leves. Se ha propuesto a los servicios jurídicos correspondientes el inicio de expediente sancionador para 192 de las instalaciones inspeccionadas. Asimismo, se han realizado 423 actuaciones de verificación ambiental, que se corresponden con actuaciones de verificación documental consistentes en la revisión de memorias de gestores de residuos y de archivos cronológicos de transportistas. Y se revisaron 506 informes de mediciones de instalaciones sometidas a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

De entre los objetivos específicos del Programa de Inspección para 2016, destacan los siguientes:

- Inspección de las instalaciones de autorización ambiental integrada de cuyo análisis de riesgo haya resultado que han de ser inspeccionadas durante 2016.
- Campaña de control y seguimiento de vertederos ilegales en las provincias de Ciudad Real, Cuenca y Toledo.
- Realización de inspección in situ sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, de acuerdo a la nueva regulación de 2015.

— Inicio de la toma de muestras de lodos cuyo destino sea la aplicación agrícola, así como de los suelos afectados, para verificar el cumplimiento de la Orden de 7 de junio, sobre utilización de lodos de depuración en el sector agrario.

5. Apunte sobre la nueva planificación hidrológica y sus consecuencias para Castilla-La Mancha

Aunque no se trate de normativa propiamente autonómica, nos parece oportuno dedicar una reflexión a la incidencia que tendrá para nuestra comunidad autónoma la revisión de la planificación hidrológica llevada a cabo en este período por el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero. Y es importante esta referencia puesto que estos planes implementan la Directiva 60/2000/CE, que establece el marco europeo de la política de aguas, cuya influencia es notable en las determinaciones materiales de carácter ambiental.

Como se ha señalado (HA DESAPARECIDO UNA CITA, QUE DEBE IR AQUÍ: ¹ DELGADO PIQUERAS, F., “El ciclo urbano del agua, trasvases y planes hidrológicos”, Capítulo 29, del libro *Derecho público de Castilla La Mancha*, Iustel, 2016.; y “La situación de Castilla La Mancha en los nuevos Planes Hidrológicos”, en el libro *El segundo ciclo de la planificación hidrológica en España (2010-2014)*, dirigido por A. EMBID IRUJO, Aranzadi, 2015.

, este tercer ciclo de la planificación hidrológica española supone una mejora formal respecto de las aprobadas en 1998-1999 y en 2013-2014. Los planes se aprueban en una sola disposición (que ocupa 1.130 páginas del BOE número 16, de 19 de enero de 2016) y casi se cumplen los plazos del calendario legal previsto. Con un reseñable trabajo técnico, hemos podido acceder, en cumplimiento del principio de transparencia, a toda la documentación previa a su aprobación a través de los portales informáticos de las Confederaciones. (debe ir con mayúscula, es un organismo publico estatal).

Sin embargo, su contenido sustantivo presenta algunos aspectos criticables por su falta de equidad y su más que dudosa legalidad. De hecho, diversos ayuntamientos, comunidades de regantes, asociaciones ambientalistas, plataformas de usuarios y hasta el Gobierno regional han recurrido dichos planes, lo que manifiesta claramente los déficits en el proceso negociador y la falta de diálogo, tan necesario para conciliar los numerosos intereses implicados en una decisión política de gran relevancia para el desarrollo económico y social.

En cuanto a Castilla-La Mancha, caben dudas sobre la equidad con que se nos ha considerado respecto a otras regiones de la España árida. En síntesis, como ha señalado DELGADO PIQUERAS, “mientras que para solventar los problemas de carestía en

otros lugares se responde con un incremento de la oferta de agua, mediante trasvases, plantas desaladoras, depuración, reutilización y otras obras hidráulicas, aquí se actúa contra las demandas, recortando dotaciones e imponiendo restricciones. Que además ahora las Confederaciones aplican sin compensaciones ni contemplaciones, con expedientes sancionadores, fuertes multas y medidas represivas”.

De ahí que el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha haya aprobado la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra el “triple” trasvase del Tajo al Segura de 60 hectómetros cúbicos para los meses de marzo, abril y mayo, así como contra el trasvase de 10 hm³ de febrero. Se fundamenta esencialmente en el peligro que supone para garantizar el abastecimiento humano de los pueblos ribereños y en el daño al caudal ecológico del Tajo.

Estos recortes también son padecidos por los ecosistemas hídricos. Igual que el anterior, el nuevo PH del Tajo renuncia a conseguir un buen estado del río y remite este objetivo a una futura revisión, a pesar de su afectación a zonas ambientalmente protegidas. Sorprende que, pese al reconocimiento del deficiente estado del río, a diferencia del resto, no se establece un régimen de caudales ecológicos, sino de “caudales mínimos” de 6, 10 y 10 m³/s en Aranjuez, Toledo y Talavera de la Reina, respectivamente. Este es un “concepto paralegal, que no responde a ningún criterio ambiental ni hidrológico, sino al mero arbitrio político. Y, de hecho, lo fijado por el PHT no alcanza ni la mitad de lo que los estudios científicos prescriben en aplicación de la Directiva Marco del Agua” (DELGADO PIQUERAS, cit.). Además, el régimen de desembalses en el Tajo se supedita ahora a las preferencias establecidas por el llamado Memorándum de Entendimiento sobre el Trasvase Tajo-Segura, firmado en 2013.

Por su parte, el PH del Guadiana contiene medidas extremadamente restrictivas para la agricultura de la región que no se imponen en el resto de España. Y ello aunque durante los últimos años se haya notado un notable incremento de los niveles de agua y del buen estado alcanzado en los ríos, las lagunas, los manantiales y los acuíferos de toda la cuenca del Guadiana. Esta mejora se debe a varios años lluviosos, pero también a las drásticas restricciones que desde hace más de veinte años se imponen a los regantes de aguas subterráneas. Ejemplos paradigmáticos son el crecimiento en más de 3.000 ha del Parque Natural de las Lagunas de Ruidera y del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel en 1.102 ha (resoluciones del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2011 y de 21 de enero de 2014, respectivamente).

Sin embargo, el PHG declara en mal estado casi todas las aguas subterráneas de la cuenca alta y la Confederación las considera en riesgo sobre la base de estadísticas obsoletas y de apreciaciones ajenas a los criterios legales en algunos casos, lo que supone una reducción de las dotaciones para regadíos hasta límites que los hacen impracticables.

También el Plan Hidrológico del Júcar se propone trasvasar importantes recursos de este río (270 hm³/año) a otras cuencas en la Comunidad Valenciana hasta convertirlo en deficitario y, por otro lado, reducir en 45 hm³/año el agua para regadío en La Mancha. Tampoco termina de ofrecer un régimen equitativo de utilización del embalse de Alarcón por su subordinación al Convenio del mismo nombre. No se han corregido tampoco los desequilibrios en la representación de las diferentes Confederaciones Hidrográficas afectadas por este plan, que, como es sabido, afecta a más de una veintena de cuencas.

En fin, el PH del Segura profundiza en el tratamiento desigual que tradicionalmente recibe la zona manchega de cabecera, cuyos acuíferos son declarados en mal estado, a pesar de que la red oficial de piezómetros indica lo contrario y de que, aunque resulte paradójico, la Confederación los vacía de modo abundante para llenar el río. Se vuelve a imposibilitar el desarrollo del regadío en el sureste de Albacete, mientras que simultáneamente el Plan procede a legalizar unas 60.000 hectáreas de regadíos clandestinos, muchos de ellos implantados con aguas del trasvase Tajo-Segura.

El resultado final es ya conocido en nuestra región: la política hidráulica nacional sigue aumentando las limitaciones sobre el uso y disfrute de los recursos hídricos en Castilla-La Mancha mientras favorece su uso en otras regiones. Habrá que esperar, nuevamente, a ver el resultado de las disputas en sede judicial dentro de unos años para verificar la adecuación a la constitucionalidad y la legalidad de estas medidas que tanto afectan a nuestra región.