

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción: la crisis afecta a la producción normativa. 2. Los nuevos impuestos “ambientales” creados por la Ley 1/2012. 3. Aspectos procedimentales de los certificados de eficiencia energética de edificios: las órdenes de 12 de enero. 4. Los aprovechamientos forestales maderables y leñosos: medio ambiente y energía.

1. Introducción: la crisis afecta a la producción normativa

En estos primeros meses de 2012 la actividad normativa autonómica, en materia ambiental, ha sido escasa si se compara con otros semestres y años. Tras el cambio de gobierno y las necesarias modificaciones organizativas se podía esperar una mayor actividad legislativa y reglamentaria que, sin embargo, no ha existido. La única ley “ambiental” —en nuestro caso, parcialmente ambiental— es la que ha introducido dos nuevos impuestos que gravan el impacto básicamente paisajístico de algunas energías limpias —eólica e hidroeléctrica— y el depósito de residuos en vertederos. Y a escala reglamentaria, fuera de disposiciones en materias no ambientales *stricto sensu* —declaración de aguas trucheras, bases reguladoras para la concesión de ayudas cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) a la recuperación del potencial forestal, etc.—, la actividad normativa ha sido realmente escasa. Parece como si la crisis afectara también a la elaboración normativa en general, y no solo a la de fomento.

2. Los nuevos impuestos “ambientales” creados por la Ley 1/2012

La única ley ambiental aprobada hasta el momento (11 de mayo), desde enero de 2012, por los respectivos parlamentos regionales ha sido la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, surgida de las Cortes de Castilla y León.

Se trata de una ley “de crisis” que incluye un conjunto importante de medidas heterogéneas, entre las cuales cabe destacar, en la perspectiva ambiental, la creación de dos impuestos autonómicos. Como señala la propia Exposición de Motivos, “el primero de ellos, denominado Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, se configura como un impuesto medioambiental cuya finalidad es someter a gravamen determinadas actividades que ocasionan un importante daño al medio ambiente en el territorio de

nuestra Comunidad Autónoma y cuya recaudación se destinará a financiar aquellos gastos de carácter medioambiental y de eficiencia energética que se determinen en las correspondientes leyes anuales de presupuestos generales autonómicos. El segundo impuesto propio que se crea es el Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos, que se configura también como un impuesto extrafiscal. El objetivo es fomentar el reciclado gravando el daño ambiental provocado por la eliminación de residuos en vertederos, con independencia de quien los gestione. La recaudación de este impuesto se destinará a financiar gastos de carácter medioambiental en colaboración con las entidades locales de nuestra Comunidad”.

Por lo tanto, se trata de dos nuevos impuestos muy diferentes en su concepción, aunque vinculados ambos a la salvaguarda del medio ambiente. En primer lugar, el impuesto sobre la afección medioambiental grava el daño ambiental que producen determinadas actividades, bien de generación de energía renovable, bien de transporte de energía eléctrica. Se trata, ciertamente, de un impacto fundamentalmente visual, paisajístico, pero que, en teoría, alcanza a todos los aspectos ambientales. En lo que se refiere a las instalaciones de generación es evidentemente paradójico, porque solo se refiere a instalaciones de energías renovables que, por definición, producen una afección ambiental menor que las de energías no renovables. El precedente inmediato de este impuesto se encuentra en la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Galicia y se crea el canon eólico.

En el caso de las aguas embalsadas para la producción de energía eléctrica, es cierto que la afección ambiental es importante, como lo es también la ventaja derivada de la creación de nuevos humedales y el importantísimo papel que juegan estas instalaciones para facilitar el cumplimiento, por parte del Estado, de los Objetivos del Protocolo de Kioto. Por eso, resulta sorprendente que se “castigue” a unas instalaciones cuyas ventajas ambientales son mucho mayores que los daños que producen mediante un impuesto cuyo hecho imponible es la incidencia ambiental. La afección ambiental “importante” la provocan los embalses construidos hace más de cuarenta años. No deja de ser llamativo que ahora se aluda a los daños ambientales exclusivamente a efectos recaudatorios. El motivo de fondo, no confesado en la Ley, no es la afección ambiental, sino que los grandes aprovechamientos hidroeléctricos de nuestra región están ya amortizados y la Administración autonómica necesita incrementar sus ingresos como

agua de mayo. Por eso —y no por otra causa— se gravan con el nuevo impuesto.

Pero mas paradójico resulta todavía el sometimiento de los parques eólicos a este impuesto, porque estas instalaciones de producción energética en régimen especial gozan de importantes ayudas públicas. Por una parte se las subvenciona y por otra se les exige un impuesto. En ambos casos, los ingresos quedan adscritos a actuaciones de protección medioambiental (art. 19.3).

En el supuesto de las aguas embalsadas, quedan sometidas al impuesto las instalaciones de generación de energía que posean un salto de más de veinte metros, o bien que se vinculen a un embalse con una capacidad mayor de veinte hectómetros cúbicos. Y en el de los parques eólicos, incluso los aerogeneradores aislados, aunque tengan un escaso impacto ambiental o se destinen al autoconsumo, quedan sometidos así mismo al impuesto. La determinación de la base imponible se realiza teniendo en cuenta, en el primer caso, la altura y el volumen de la presa, y en el segundo, el número de molinos (art. 23); mientras que la cuota tributaria tiene en cuenta, en ambos casos, la potencia instalada (art. 24).

Estamos ante un impuesto contradictorio y muy posiblemente injusto, que grava la incidencia ambiental de actividades a su vez estimuladas por el poder público por su escasa incidencia ambiental en relación con otras fuentes de producción energética —por algo se califica esta energía como “limpia” o “renovable”—; actividades que, a su vez, están sometidas a evaluación de impacto ambiental, lo que conlleva una más que suficiente reducción de la incidencia ambiental como condición previa a la autorización.

Junto a estos dos supuestos de hecho, el impuesto grava un tercero, el transporte de energía, que, esta vez sí, genera un importante impacto paisajístico —inevitable en todo caso, aunque reducible si la red es subterránea— y cuya base imponible es la longitud de la red de alta tensión (art. 23).

Sorprende, además, que en un impuesto sobre la afección ambiental la determinación de la base imponible se haga por módulos objetivos de volumen y altura de presas o número de aerogeneradores, porque esta determinación se aleja de la efectiva afección ambiental: para las instalaciones de producción hidroeléctrica la toma en consideración de la incidencia ambiental puede exigir un esfuerzo mayor de ponderación, pero en lo que se refiere a la energía eólica hay muchos aspectos donde la constatación se impone: la altura de los aerogeneradores, el ruido que producen, la zona en la que se ubican, la

proximidad a espacios protegidos, etc. Nada de eso, desgraciadamente, se tiene en cuenta por la Ley.

Que este nuevo impuesto —junto con la reducción de ayudas públicas a la generación energética en régimen especial— puede producir un efecto desestimulante de la instalación de fuentes de energía eólica parece más que evidente. Y eso choca con la obligación de potenciar las energías renovables hasta alcanzar el 20% de la generación de energía primaria en 2020, según la Directiva “renovables” 2009/28. Desde la perspectiva de Kioto y de la política europea de lucha contra el cambio climático, esta Ley responde al principio de “quien no contamina, paga”.

El otro impuesto creado por esta Ley es el Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos. A diferencia del impuesto anterior, la finalidad de este es “fomentar el reciclado y la valorización de los residuos”, así como “disminuir los impactos sobre el medio ambiente derivados de su eliminación en vertedero” (art. 26.1). Los ingresos derivados de la percepción del impuesto están igualmente afectados a actuaciones de protección ambiental, y el hecho imponible es la entrega o depósito de residuos, gestionados o no por Entidades Locales (art. 27.1), y los sujetos pasivos son bien las Entidades Locales —en el caso de residuos gestionados por ellas—, bien los que los entregan —en el caso de residuos no gestionados por corporaciones locales—. La base imponible, curiosamente, se constituye por el peso de los residuos (art. 30). Responde —este sí— con propiedad al principio “contaminador-pagador” y se dirige realmente a internalizar los daños ambientales provocados por actividades indudablemente contaminantes. Este impuesto fue desarrollado por la Orden FYM/162/2012, de 9 de marzo, que publica la relación de residuos susceptibles de valoración a efectos del impuesto de eliminación en vertedero, y establece, a su vez, las especificaciones mínimas que deben cumplir los sistemas empleados en la estimación directa e indirecta del peso y caracterización de los residuos depositados.

3. Aspectos procedimentales de los certificados de eficiencia energética de edificios: las órdenes de 12 de enero.

Otro de los “efectos secundarios” e indirectos del Protocolo de Kioto es la toma en consideración de la eficiencia energética. Y más ahora con la crisis económica que padecemos, porque la búsqueda de la eficiencia implica un esfuerzo por reducir el

consumo energético global y —por lo tanto— una limitación de la producción de energía a partir de combustibles fósiles. Pero la eficiencia energética de los edificios constituye uno de los objetivos de la política de la Unión Europea (UE) de lucha contra el cambio climático.

La UE ya había programado medidas de eficiencia energética de edificios en su Directiva 2002/91, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios. Este ámbito —la eficiencia “doméstica”— queda fuera del mercado de derechos de emisión y tiene que someterse, necesariamente, a otro tipo de medidas restrictivas.

En concreto, la citada Directiva establece —entre otras cosas— la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de edificios un certificado de eficiencia energética. Este certificado es el documento acreditativo y objetivo de las características energéticas del edificio, de forma que se pueda valorar y comparar su eficiencia energética con el fin de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía —Exposición de Motivos de la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, por la que se regula el procedimiento de inscripción en el Registro de Certificaciones de Eficiencia Energética de edificios de Castilla y León—.

Dicha Directiva fue parcialmente transpuesta en el Derecho español mediante el RD 47/2007, de 19 de enero, que aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. A su vez, la Junta de Castilla y León desarrolló dicha previsión normativa a través del Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Este Decreto establece la obligación de inscribir los certificados de eficiencia energética de proyecto y de edificio terminado en el registro público que crea a tal fin.

En desarrollo de esta normativa, la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León dictó, en enero de 2012, dos órdenes: la EYE/23/2012, de 12 de enero, por la que se regula el procedimiento de inscripción en el Registro de Certificaciones de Eficiencia Energética de Edificios de Castilla y León, y la EYE/25/2012, de 12 de enero, por el que se crea un fichero mixto de datos de carácter personal denominado Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de Castilla y León —ambas, publicadas en el BOCYL, nº 21, de 31 de enero—. La primera establece un procedimiento electrónico de inscripción de certificaciones en el que estas se inscriben a

través de una aplicación informática disponible en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Establece quiénes son los operadores del sistema y concreta las fases del procedimiento de inscripción — presentación de solicitudes, instrucción, y resolución—, así como la obligación de pago de la tasa correspondiente. La segunda crea el fichero de datos de carácter personal denominado «Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de Castilla y León», con el contenido que especifica en su Anexo.

4. Los aprovechamientos forestales maderables y leñosos: medio ambiente y energía

El primer Decreto de la Junta de Castilla y León del año 2012, el Decreto 1/2012, de 12 de enero, regula los aprovechamientos maderables y leñosos en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Junta de Castilla y León.

Este Decreto es desarrollo tanto de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, como de la Ley regional 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León. La primera dispone en su art. 37 la regulación de los aprovechamientos maderables y leñosos de montes no gestionados por el órgano forestal autonómico, y establece la exigencia para ello de comunicación previa —notificación— o autorización, en función de la existencia o no de instrumentos de gestión de esos aprovechamientos. Los arts. 56 y 57 de la Ley de Castilla y León establecen el régimen de los aprovechamientos maderables y leñosos en montes que tengan o no, respectivamente, instrumento de ordenación forestal en vigor.

El Decreto viene así a regular los aprovechamientos de madera y leña de los montes no gestionados por la Junta. Su razón de ser es regular y potenciar el aprovechamiento de la biomasa silvícola, por motivos de seguridad —reducir los riesgos de incendios— pero también por motivos estrictamente ambientales —aprovechar energéticamente la biomasa para reducir correlativamente el consumo de combustibles fósiles, emisores puros de CO₂—. Así lo explica la Exposición de Motivos: “Si antes la amenaza de degradación de los montes por sobreexplotación y cortas abusivas era cierta y general, sobre todo en predios particulares, hoy los montes se extienden y enriquecen como resultado de una menor explotación, como corroboran los inventarios forestales nacionales. Sin embargo, la acumulación en los montes de exceso de biomasa supone a

su vez un incremento en el riesgo y la peligrosidad de los incendios forestales, que constituyen hoy la mayor amenaza para los montes españoles”. Además —señala mas adelante— el Plan Regional de Bioenergía de Castilla y León (aprobado por Decreto 2/2011, de 20 de enero) considera la biomasa forestal como “uno de los recursos con mayores posibilidades de aportar riqueza en la Comunidad Autónoma y para ello, y para dar respuesta al régimen de generación eléctrica a partir de biomasa previsto en el Decreto 661/2007, se requiere clarificar el régimen de los aprovechamientos maderables y leñosos con destino energético”.

Ahora bien, es cierto que la gestión silvícola, en general, dista de ser rentable en nuestro país, a la luz de la configuración de nuestros montes; a lo que hay que añadir que más de la mitad de la superficie forestal de la región es de propiedad privada. Por eso, “los propietarios y gestores forestales requieren incentivos y apoyo de las administraciones públicas y procedimientos más ágiles y sencillos que faciliten la gestión”. Pero la explotación económica de los montes debe ser compatible con la biodiversidad; de ahí las obligaciones —de planificación, etc.— que se imponen a los titulares de montes y los diversos controles que se arroga la Administración para asegurar la adecuada explotación de los mismos.

En definitiva, el Decreto establece las normas que han de regir los procedimientos de comunicación, autorización y control de los aprovechamientos maderables y leñosos en montes no gestionados por la Junta de Castilla y León, y en otras zonas arboladas en Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.

En concreto, alude a los periodos no hábiles para realizar estos aprovechamientos (art. 4), a los supuestos de hecho que exigen la autorización de aprovechamiento o alternativamente la mera comunicación —la distinción se basa fundamentalmente en la extensión del predio (art. 5), así como al régimen *in extenso* de estas dos medidas de control (art. 7 y siguientes)—; y también establece la posibilidad de exigir obligatoriamente la realización de aprovechamientos maderables (talas) en el caso de incendios forestales (art. 12) para evitar la propagación de plagas, y la posibilidad de decomiso de los aprovechamientos indebidos (art. 15).

Estrechamente vinculada con el Decreto citado está la Orden FYM/133/2012, de 12 de marzo, por la que se establece el régimen de obtención de la calificación de orientación energética de los aprovechamientos forestales, que enlaza con las previsiones de las

leyes estatal y regional de montes, así como con el Decreto 1/2012, exclusivamente desde la perspectiva energética.

En concreto, tal como reconocía este Decreto, existen numerosas masas forestales que no resultan económicamente atractivas en los mercados tradicionales de la madera y las leñas, con la consiguiente pérdida de interés en su adecuada conservación. Por eso se necesitan instrumentos —de policía o de fomento— que garanticen, por una parte, el mantenimiento de la masa forestal y la biodiversidad a ella vinculada, pero por otra, los ingresos y la “puesta en valor” de dichas masas mediante su explotación energética —que, a mayores, reducirá los riesgos de incendios forestales—. La citada Orden viene a cumplir este cometido al establecer la “calificación de orientación energética” y el procedimiento para que los aprovechamientos forestales de maderas y leñas puedan obtener la citada calificación de orientación energética, de cara a su articulación con las disposiciones del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, relativo a la biomasa.

Con este régimen —señala la Exposición de Motivos de la Orden— “se persigue promover el acceso de los titulares de los montes a los mercados forestales y a los incentivos a la producción de energía de origen forestal, además de dar una salida a los productos leñosos de algunos montes y terrenos agrosilvopastorales, que de otro modo no tendrían cabida en el mercado forestal actual, y cuyo destino principal, precisamente por ello, es el energético”.

En definitiva, estas normas no hacen sino constatar una evidente paradoja: lo que el “desarrollo económico” se llevó —los aprovechamientos energéticos tradicionales de la madera y de la leña— por causa de la potenciación de otras fuentes energéticas y, especialmente, de los combustibles fósiles, el medio ambiente lo ha devuelto. Y no solo eso, sino que lo que hace decenios se consideraba peligroso para el medio ambiente —el aprovechamiento maderero de los bosques— actualmente se aprecia como algo incluso conveniente en algunos casos —siempre que se realice correctamente—, por su función a la hora de evitar incendios y la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera.