REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. I Núm. 2 (2010): pp. 1 - 19
- Crònica -

1.7. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN (pp. 2-10)

—

1.7. DRET I POLÍTIQUES AMBIENTALS A CASTELLA I LLEÓ (pp. 11-19)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu
Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Normas con rango de ley. 1.1. Una primera convalidación legislativa: la modificación del PORN de Fuentes Carrionas por ley para permitir pistas de esquí alpino. 1.2. Más de lo mismo: la convalidación de un proyecto de pistas de esquí… en la Meseta. 2. Normas reglamentarias. 2.1. Un plan regional territorial para el Duero. 2.2. Una importante reordenación de competencias ambientales. 2.3. Más de organización administrativa…

La normativa autonómica directamente relacionada con lo ambiental aprobada en estos últimos meses ha sido escasa. Y ello es referible tanto a las normas con rango de ley como a los reglamentos. Sin duda alguna ha influido el enorme esfuerzo normativo realizado durante el primer semestre del año. Quizá se puede hablar, incluso, de una cierta ralentización de la aplicación de las políticas ambientales, que tendrá además su plasmación en una fuerte reducción de las partidas presupuestarias de la Consejería de Medio Ambiente para el año próximo.

En todo caso, hay que destacar varias leyes y varios decretos, algunos especialmente polémicos, como tendremos ocasión de valorar. Las principales disposiciones ambientales son las que se comentan a continuación.

1. Normas con rango de ley

El 28 de mayo las Cortes de Castilla y León aprobaron dos polémicas leyes de convalidación, cuestionables desde el punto de vista estrictamente jurídico y criticadas, con más o menos razón, desde la perspectiva medioambiental.

1.1. Una primera convalidación legislativa: la modificación del PORN de Fuentes Carrionas por ley para permitir pistas de esquí alpino

La primera norma a la que hay que aludir es la Ley 5/2010, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio (*BOCYL*, de 2 de junio), de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

Esta ley tiene su razón de ser en el varapalo judicial que recibió la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del espacio natural protegido de Fuentes Carrionas para permitir albergar en su territorio una estación de esquí alpino localizada en la zona de San Glorio (provincia de León, limítrofe con Palencia).

Se trata de una zona con presencia de oso pardo y de otras especies en peligro de extinción. Hasta el momento de aprobación de la Ley 5/2010 (y, provisionalmente, durante la vigencia de la modificación —anulada en vía judicial— del PORN), la protección se apoyaba tanto en la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental (y estratégica) previa a la ejecución de las obras y de las promociones urbanísticas que las acompañaban, como en el artículo 23 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, aprobado por Decreto 140/1998, de 16 de julio, que prohíbe las instalaciones de esquí alpino en ese territorio. Este plan, sin embargo, ha sido modificado por la Ley citada con el objeto de admitir el citado uso.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 8 de enero de 2008, anuló el Decreto 13/2006, por el que se modificaba el PORN del espacio natural de Fuentes Carrionas, para permitir la construcción de pistas de esquí en el territorio protegido. Fue, posiblemente, la primera decisión judicial en España en reconocer el papel del principio de precaución-cautela en relación con el cambio climático aplicable a este tipo de instalaciones, de tal manera que entendió que el calentamiento progresivo de la atmósfera podría determinar a medio plazo la inviabilidad económica de un proyecto para el desarrollo de la zona, de acuerdo con los informes periciales de especialistas de la Universidad de León y de la Universidad de Salamanca aportados al proceso.

La Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) había impugnado dicha modificación del PORN de Fuentes Carrionas por eliminar la prohibición de ejecución de obras para instalaciones de esquí alpino. La Sentencia, de acuerdo con el principio de precaución, razonaba que esta modificación no estaba justificada ya que había informes técnicos incorporados al expediente en el trámite de información pública contrarios a la instalación del proyecto, y que no habían sido debidamente rebatidos por la Administración, que no pudo demostrar que no se fuese a causar un perjuicio a la integridad del parque.

La Ley, por lo tanto, lo que hace es modificar el PORN de Fuentes Carrionas (aprobado por Decreto de la Junta) a través de la modificación de la Ley 4/2000, de Declaración

del Parque Natural. En efecto, mediante la Ley 5/2010 se añaden a la Ley 4/2000 siete disposiciones adicionales que, a su vez, modifican sendos preceptos del PORN. Tiene especial trascendencia la DA 5.ª, que modifica el artículo 29.4 del anexo I del PORN:

> "Se evitarán con carácter general las edificaciones de nueva planta en las zonas de más valor del Espacio Natural. Excepcionalmente podrán realizarse construcciones indispensables para el desarrollo de la actividad agraria o ganadera para lo cual será precisa la autorización de la Administración del Espacio Natural. *Asimismo, se podrán autorizar, previo sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de conformidad con la legislación urbanística, usos de interés público vinculados al ocio porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación*".

De esta forma se eleva el rango de dichos artículos del PORN, que autorizan así la instalación de pistas de esquí alpino en el territorio del espacio protegido, y que quedan blindados frente a eventuales modificaciones operadas por simples disposiciones administrativas. En efecto, la elevación de rango de actos o reglamentos administrativos tiene como función eludir las eventuales impugnaciones (y la consecuente anulación o suspensión, en su caso) en vía contencioso-administrativa. Al congelar como ley el rango formal de una actuación administrativa, esta pasa a someterse únicamente a los parámetros de constitucionalidad, esto es, al bloque de constitucionalidad mencionado en el artículo 28 LOTC, y no a la legislación general (de acuerdo con los principios *lex posterior* y *lex specialis*), y, en consecuencia, a las reglas de impugnación de leyes y de normas con rango de ley: solo cabe, frente a ellas, el recurso de inconstitucionalidad del artículo 161.1 a) de la Constitución (sin perjuicio de la eventual cuestión de inconstitucionalidad que únicamente pueden plantear los jueces que estén conociendo de un asunto y que consideren esencial para su resolución el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre dicha norma con rango de ley, de acuerdo con lo que establece el artículo 163 CE).

Al margen de la siempre sospechosa técnica de la convalidación, que deja sin efecto una decisión judicial anterior, una cosa positiva hay que reconocerle a la Ley: su sinceridad. A las claras anuncia en la exposición de motivos cuál es su razón (sustantiva) de ser: abrir la posibilidad de construir y explotar una estación de esquí alpino en San Glorio, a la luz del deterioro económico y poblacional de la zona ("evolución socioeconómica

[...] en continuo retroceso, con merma de población"; "se han promovido varias iniciativas para el desarrollo de una estación invernal en la zona de San Glorio en León" que "no tienen cabida con la normativa que rige el Parque Natural"). También es cierto que oculta la razón procedimental que justifica la nueva ley: el blindaje del PORN frente a impugnaciones contencioso-administrativas, de forma que solo el bloque de constitucionalidad (y no la simple legalidad) se constituya como parámetro de la adecuación al ordenamiento jurídico de la modificación del PORN.

Tras esto, solo queda esperar que la evaluación de impacto ambiental del proyecto de estación sea rigurosa y logre lo que parece tan difícil: combinar la construcción y la explotación económica de la estación con la protección del ecosistema y especialmente de, al menos, dos especies emblemáticas y en peligro de extinción que tienen una de sus ubicaciones relictas en la zona de San Glorio: el oso pardo y el urogallo.

1.2. Más de lo mismo: la convalidación de un proyecto de pistas de esquí… en la Meseta

La segunda Ley de convalidación es la 6/2010, de la misma fecha que la anterior (28 de mayo), pero publicada unos días más tarde (*BOCYL*, de 11 de junio), de Declaración de Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski".

Esta ley se justifica, igual que la anterior, en las diversas decisiones judiciales que han venido anulando aspectos variados del proyecto de pistas de esquí "seco" que se pretende llevar a cabo en Villavieja del Cerro, entidad local menor dependiente del municipio de Tordesillas (Valladolid). Se trata de un complejo de pistas de material plástico, construidas sobre la ladera de un cerro, que permiten la práctica del "esquí" en cualquier época del año porque no utilizan nieve como material deslizante.

En efecto, algunas asociaciones ecologistas impugnaron diversos aspectos del proyecto de instalación de una pista de esquí "seco" promovida por la Diputación de Valladolid. Desde el comienzo de la tramitación han sido varias las sentencias que han anulado diversas actuaciones del procedimiento administrativo. De hecho, las obras de la citada estación han estado durante largo tiempo suspendidas por decisión judicial. Cabe destacar, entre otras, la Sentencia de 22 de febrero de 2008, del Juzgado de lo

Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, que anuló la autorización de uso excepcional en suelo rústico de la pista de esquí en cuestión. Pero han sido varias más las decisiones judiciales que, desde una u otra perspectiva, han influido en el fracaso del proyecto de estación de esquí "seco"; en este sentido, debe aludirse a la Sentencia de 31 de julio de 2008, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, que anuló el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tordesillas de 19 de julio de 2006, por el que se otorgó licencia de obras "con carácter precario" para la construcción de la pista de esquí seco. Esta última sentencia entendía que dicha licencia era nula de pleno derecho porque "las autorizaciones para usos provisionales únicamente se encuentran recogidas como un derecho en suelo urbanizable delimitado, sin ordenación detallada, y en el presente supuesto, el suelo sobre el que se pretende el uso provisional es suelo rústico con protección natural forestal y paisajística". Además, "para la obtención de usos provisionales ha de seguirse el procedimiento previsto en el artículo 25 de la Ley de Urbanismo, en el que se prevé un período de información pública, período que no se ha abierto en el supuesto presente". Finalmente, no se puede conceder una autorización provisional "sin petición expresa al respecto por parte del titular, y en el presente supuesto, […] [no se] ha realizado ninguna petición en este sentido". Finalmente, la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia confirmó esta última sentencia del Juzgado por Sentencia de 28 de mayo de 2009.

Para eludir los problemas derivados de las numerosas impugnaciones contencioso-administrativas, el legislativo regional se planteó elevar el rango de aprobación del proyecto, de forma que, aprobado por ley formal, se impidiese su impugnación judicial. Y así se hizo, con el detalle, importante, del acuerdo de los dos grupos mayoritarios de las Cortes de Castilla y León, que dio lugar a la Ley 6/2010.

Esta ley justifica su aprobación en el interés regional que subyace en el proyecto, al que se califica como un "catalizador en el desarrollo económico de la zona rural" (Exposición de Motivos, I). La "incidencia supramunicipal, el interés social de la iniciativa, así como la necesidad de ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios y dotaciones previstos, subraya la conveniencia de su aprobación a través de una Ley como Proyecto Regional" (ibídem, II).

De acuerdo con lo anteriormente señalado, la Ley declara y aprueba como proyecto regional el complejo de ocio Meseta-Ski, según los términos de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León (artículo único), que implica la modificación del PGOU de Tordesillas (cfr. DA única).

Ahora bien, la razón última (y de difícil solución, tanto para la Administración promotora como para el propio legislativo regional) es que las pistas de la estación Meseta-Ski están montadas sobre un terreno que se quemó parcialmente en un incendio en 1999. En efecto, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes en su artículo 50.1 a) (introducido —esto es importante— por la Ley 10/2006, de 28 de abril) prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados al menos durante 30 años. Tratándose de un precepto básico (como toda la Ley 10/2006), obliga también a las comunidades autónomas y entidades locales implicadas, por lo que, aparentemente, la Ley regional 6/2010 sería inconstitucional. Sin embargo, si el expediente de aprobación del complejo de ocio se inició antes del 28 de abril de 2006, la citada sospecha de inconstitucionalidad podría desvanecerse, por la falta de efectos retroactivos de la reforma de la Ley de Montes.

En todo caso, la posible inconstitucionalidad de la citada Ley 6/2010 ha llevado al Ejecutivo nacional a plantearse su impugnación. De hecho, de acuerdo con las previsiones del artículo 33 LOTC (según la modificación operada por la LO 7/2000), en el *BOE* de 28 de septiembre último se publicó la Resolución de 13 de septiembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado en relación con la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski". En concreto, la citada Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, en su reunión celebrada el día 10 de septiembre de 2010, adoptó los siguientes acuerdos:

1.º Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski".

2.º Designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado la solución que proceda.

3.º Comunicar este acuerdo al Tribunal Constitucional, a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente acuerdo en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Boletín Oficial de Castilla y León*.

2. Normas reglamentarias

Además de las dos leyes mencionadas, se han aprobado dos decretos con importante incidencia ambiental; el primero aprueba un plan regional de ordenación del territorio y el segundo regula la distribución de competencias en materia de medio ambiente entre los órganos de la Administración autonómica. Ambos son también de la misma fecha (un día antes de las leyes citadas más arriba, el 27 de mayo) y llevan, como las leyes, numeración consecutiva.

2.1. Un plan regional territorial para el Duero

El Decreto 21/2010, de 27 de mayo (*BOCYL*, de 2 de junio), aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero. Aunque el procedimiento de declaración partió de la Consejería competente, la de Medio Ambiente, la materia "ordenación del territorio" no es única ni exclusivamente ambiental: un plan regional constituye un instrumento de intervención directa en la ordenación del territorio (art. 20 de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, LOTCYL) y afecta a una diversidad de sectores de actuación pública y privada.

En concreto, desde la perspectiva del medio ambiente, el Plan Regional citado "trabaja bajo la óptica permanente de la sostenibilidad del modelo" (Exposición de Motivos, I), afecta a once espacios naturales (EM, II), y define el río Duero como "río de la sostenibilidad", "definiendo medidas concretas para la compatibilidad entre preservación de los valores naturales y culturales y el crecimiento y desarrollo social y urbano. Apuesta, para ello, por el aprovechamiento de los recursos y potencialidades disponibles, por el mínimo impacto sobre los valores y recursos naturales y por una adecuada gestión de los mismos" (EM, IV).

En la parte dispositiva del Plan hay dos títulos estrechamente vinculados a la protección del medio ambiente: el Título III, "Protección y Desarrollo del medio Ambiente", alude a los espacios de interés ambiental y plantea la creación de una red entre ellos, prevé el uso sostenible de los recursos hídricos y trata los sistemas forestales y la protección del patrimonio natural y ecológico, así como la recuperación de las zonas degradadas y abandonadas del Duero; el Título V, "Protección y Desarrollo de los Paisajes del Duero", establece una consideración sistemática del concepto de paisaje, de acuerdo con el Convenio Europeo sobre el Paisaje, a nivel de ordenación, gestión y ejecución. El tiempo dirá si se aplican correctamente estas previsiones y, en definitiva, si este instrumento de ordenación resulta o no eficaz.

2.2. Una importante reordenación de competencias ambientales

Por último, hay que aludir al Decreto 22/2010, de 27 de mayo (*BOCYL* 104, de 2 de junio), "por el que se atribuyen competencias de la Junta de Castilla y León al titular de la Consejería de Medio Ambiente y se desconcentran otras en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León".

No deja de sorprender la aprobación de un decreto de este calado a mitad de legislatura. Normalmente, una vez que se inicia una nueva legislatura y se reordena, en su caso, la organización administrativa, se tienen que redistribuir las competencias de la Administración correspondiente. Lo extraño es que se apruebe, a un año de las próximas elecciones, una norma atributiva y desconcentradora de este alcance. Se sujeta a las previsiones de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en sus arts. 46 (principios generales) y 47 (desconcentración). Prácticamente alude a todos los ámbitos materiales de actuación de la Consejería, y consiste en tres tipos de medidas, en función de las potestades afectadas:

a) En relación con la potestad sancionadora, el Decreto traslada al titular de la Consejería la competencia para imponer sanciones muy graves, que hasta el

momento —de acuerdo con una práctica tradicional— correspondía a la Junta, en once materias distintas, desde la licencia ambiental hasta las vías pecuarias. No estamos ante una desconcentración, porque no hay relación jerárquica entre el consejero y la Junta de Consejeros; pero, además de esto, el Decreto desconcentra (traslada "hacia abajo") competencias sancionadoras de órganos superiores a órganos inferiores dentro de la misma Consejería de Medio Ambiente: los receptores serán el secretario general, las direcciones generales y las delegaciones territoriales. En general, esta medida servirá para acercar las decisiones a los administrados, especialmente en una potestad —la sancionadora — que no es rentable desde la perspectiva electoral o de "imagen".

b) En relación con la ejecución del gasto y la administración de los bienes, se prevé la desconcentración de competencias relativas a la contratación pública, la gestión de los gastos y de la ejecución presupuestaria, y la administración de bienes.

c) Finalmente, en otras potestades se prevé igualmente la atribución al titular de la Consejería o, en su caso, la desconcentración en otros órganos de la Consejería de un buen grupo, heterogéneo, de competencias, reguladas por leyes diferentes.

2.3. Más de organización administrativa…

Otra norma reglamentaria, de carácter organizativo, que se ha aprobado recientemente es el Decreto 46/2010, de 21 de octubre, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Soria).

Trae su origen de la reciente Ley 1/2010, de 2 de marzo, de Declaración del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Soria), mencionada ya en la crónica legislativa de esta misma Revista correspondiente al semestre pasado, cuya Disposición Final Segunda establece la obligación de regular la composición y constitución de la Junta Rectora del Parque Natural, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 8/1991, de espacios naturales de Castilla y León. Viene, por lo tanto, a complementar dicha norma legal y a asegurar su aplicación.

Sumari: 1. Normes amb rang de llei. 1.1. La primera convalidació legislativa: la modificació del PORN de Fuentes Carrionas per llei per permetre pistes d'esquí alpí. 1.2. Més del mateix: la convalidació d'un projecte de pistes d'esquí… a la Meseta. 2. Normes reglamentàries. 2.1. El Pla Regional Territorial del Duero. 2.2. Una reordenació de competències ambientals important. 2.3. Més d'organització administrativa...

La normativa autonòmica directament relacionada amb temes ambientals aprovada en aquests últims mesos ha estat escassa. I això fa referència tant a normes amb rang de llei com a reglaments. Sens dubte, hi ha influït l'enorme esforç normatiu del primer semestre. Potser es pot parlar, fins i tot, de cert alentiment a l'hora d'aplicar polítiques ambientals, el qual, es plasmarà, a més a més, l'any vinent en la forta reducció de les partides pressupostàries de la Conselleria de Medi Ambient.

En tot cas, cal destacar diversos lleis i decrets, alguns especialment polèmics, com tindrem ocasió de valorar. Les principals disposicions ambientals són les que comentem a continuació.

1. Normes amb rang de llei

El 28 de maig les Corts de Castella i Lleó van aprovar dues lleis de convalidació polèmiques, qüestionables des del punt de vista estrictament jurídic, i criticades, amb més o menys raó, des de la perspectiva mediambiental.

1.1. La primera convalidació legislativa: la modificació del PORN de Fuentes Carrionas per llei per permetre pistes d'esquí alpí

La primera norma a què cal fer referència és la Llei 5/2010, de modificació de la Llei 4/2000, de 27 de juny (*BOCYL*, de 2 de juny), de declaració del Parc Natural de Fuentes Carrionas i Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palència).

Aquesta llei té la seva raó de ser en la garrotada judicial que va rebre la modificació del Pla d'Ordenació de Recursos Naturals (PORN) de l'espai natural protegit de Fuentes Carrionas, que permetia acollir una estació d'esquí alpí a la zona de San Glorio (província de Lleó, limítrofa amb Palència).

Es tracta d'una zona amb presència d'ós bru i d'altres espècies en perill d'extinció. Fins al moment d'aprovar la Llei 5/2010 (i provisionalment durant la vigència de la modificació —anul·lada en via judicial— del PORN), la protecció es recolzava, tant sobre l'obligatorietat de l'avaluació d'impacte ambiental (i estratègica) prèvia a l'execució de les obres i de les promocions urbanístiques que les acompanyaven, com sobre l'article 23 del Pla d'Ordenació de Recursos Naturals de Fuentes Carrionas i Fuente Cobre-Montaña Palentina, aprovat mitjançant el Decret 140/1998, de 16 de juliol, que prohibeix instal·lacions d'esquí alpí en aquest territori. Aquest pla, no obstant això, ha estat modificat per la llei esmentada amb l'objecte d'admetre'n l'ús.

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, Valladolid (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2a), de 8 de gener de 2008, va anul·lar el Decret 13/2006, pel qual es modificava el PORN de l'espai natural de Fuentes Carrionas, que permetia construir pistes d'esquí al territori protegit. Va ser, possiblement, la primera decisió judicial a Espanya a reconèixer el paper del principi de precaució-cautela en relació amb el canvi climàtic aplicable a aquest tipus d'instal·lacions, de manera que va entendre que l'escalfament progressiu de l'atmosfera podria determinar a mig termini la inviabilitat econòmica d'un projecte per al desenvolupament de la zona, d'acord amb els informes pericials d'especialistes de la Universitat de Lleó i de la de Salamanca aportats al procés.

L'Associació per a la Defensa de Recursos Naturals de Cantàbria (ARCA) havia impugnat la modificació del PORN de Fuentes Carrionas per eliminar la prohibició d'executar obres per a instal·lacions d'esquí alpí. La sentència, d'acord amb el principi de precaució, argumentava que aquesta modificació no estava justificada, ja que hi havia informes tècnics a l'expedient en el tràmit d'informació pública contraris a la instal·lació del projecte, i que l'Administració no els havia rebatut, la qual no va poder demostrar que no es perjudiqués la integritat del parc.

La llei, per tant, el que fa és modificar el PORN de Fuentes Carrionas (aprovat per decret de junta) a través de la modificació de la Llei 4/2000, de declaració de parc natural. En efecte, mitjançant la Llei 5/2010, s'afegeixen set disposicions addicionals a la Llei 4/2000, les quals, al seu torn, modifiquen sengles preceptes del PORN. La DA 5a, que modifica l'article 29.4 de l'annex I del PORN, té especial transcendència:

> "*Se evitarán con carácter general las edificaciones de nueva planta en las zonas de más valor del Espacio Natural. Excepcionalmente podrán realizarse construcciones indispensables para el desarrollo de la actividad agraria o ganadera para lo cual será precisa la autorización de la Administración del Espacio Natural. Asimismo, se podrán autorizar, previo sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de conformidad con la legislación urbanística, usos de interés público vinculados al ocio porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación*".

D'aquesta manera, s'eleva el rang d'aquests articles del PORN, que autoritzen instal·lar pistes d'esquí alpí al territori de l'espai protegit, i que queden blindats enfront de modificacions eventuals operades per simples disposicions administratives. En efecte, l'elevació de rang d'actes o de reglaments administratius té com a funció eludir les impugnacions eventuals (i la consegüent anul·lació o suspensió, si escau) en via contenciosa administrativa. En congelar com a llei el rang formal d'una actuació administrativa, aquesta passa a sotmetre's únicament als paràmetres de constitucionalitat, això és, al bloc de constitucionalitat esmentat en l'article 28 LOTC, i no a la legislació general (d'acord amb els principis *lex posterior* i *lex specialis*), i, en conseqüència, a les regles d'impugnació de lleis i de normes amb rang de llei: només hi cap, enfront, el recurs d'inconstitucionalitat de l'article 161.1 a) de la Constitució (sense perjudici de l'eventual qüestió d'inconstitucionalitat que únicament poden plantejar els jutges que estiguin coneixent d'un afer i que considerin essencial per a la resolució el pronunciament del Tribunal Constitucional sobre la dita norma amb rang de llei, d'acord amb el que estableix l'article 163 CE).

Al marge de la sempre sospitosa tècnica de convalidació, que deixa sense efecte la decisió judicial anterior, cal reconèixer una cosa positiva a la llei: la sinceritat. A la clara, anuncia en l'exposició de motius quina és la seva raó de ser (substantiva): obrir la possibilitat de construir i explotar una estació d'esquí alpí a San Glorio, a la llum del deteriorament econòmic i poblacional de la zona ("*evolución socioeconómica [...] en continuo retroceso, con merma de población"; "se han promovido varias iniciativas para el desarrollo de una estación invernal en la zona de San Glorio en León" que "no tienen cabida con la normativa que rige el Parque Natural*"). També és cert que oculta la raó procedimental que justifica la nova llei: el blindatge del PORN enfront

d'impugnacions contencioadministratives, de manera que només el bloc de constitucionalitat (i no la simple legalitat) es constitueixi com a paràmetre de l'adequació a l'ordenament jurídic de la modificació del PORN.

Després d'això, només queda esperar que l'avaluació d'impacte ambiental del projecte d'estació sigui rigorosa i aconsegueixi el que sembla tan difícil: combinar la construcció i l'explotació econòmica de l'estació amb la protecció de l'ecosistema i de les dues espècies emblemàtiques i en perill d'extinció (com a mínim) que tenen una de les seves ubicacions relictes a la zona de San Glorio: l'ós bru i el gall salvatge.

1.2. Més del mateix: la convalidació d'un projecte de pistes d'esquí… a la Meseta

La segona llei de convalidació és la Llei 6/2010, de la mateixa data que l'anterior (28 de maig), però publicada dies més tard (*BOCYL*, d'11 de juny) de declaració de projecte regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski".

Aquesta llei es justifica, igual que l'anterior, en les diverses decisions judicials que han anul·lat diferents aspectes del projecte de pistes d'esquí en sec que es pretén dur a terme a Villavieja del Cerro, entitat local menor dependent del municipi de Tordesillas (Valladolid). Es tracta d'un complex de pistes de material plàstic, construïdes en la vessant d'un turó, que permet "esquiar" en qualsevol època de l'any, perquè no utilitza neu com a material lliscant.

En efecte, algunes associacions ecologistes han impugnat diversos aspectes del projecte d'instal·lació d'una pista d'esquí en sec promoguda per la Diputació de Valladolid. Des del començament de la tramitació, les sentències que han anul·lat actuacions del procediment administratiu han estat diverses. De fet, les obres de l'estació esmentada s'han suspès durant molt temps per decisió judicial. Cal destacar, entre d'altres, la sentència de 22 de febrer de 2008, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 2 de Valladolid, que va anul·lar l'autorització d'ús excepcional en sòl rústic de la pista d'esquí en qüestió. Però les decisions judicials que, des d'una perspectiva o altra, han influït en el fracàs del projecte d'estació d'esquí en sec, han estat unes quantes més; en aquest sentit, hem de referir-nos a la Sentència de 31 de juliol de 2008, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Valladolid, que va anul·lar l'Acord de la Junta de

Govern Local de l'Ajuntament de Tordesillas de 19 de juliol de 2006 pel qual es va atorgar llicència d'obres "*con carácter precario" per construir la pista d'esquí en sec. Aquesta última sentència entenia que la llicència era nul·la de ple dret perquè "las autorizaciones para usos provisionales únicamente se encuentran recogidas como un derecho en suelo urbanizable delimitado, sin ordenación detallada, y en el presente supuesto, el suelo sobre el que se pretende el uso provisional es suelo rústico con protección natural forestal y paisajística*". A més a més, "*para la obtención de usos provisionales ha de seguirse el procedimiento previsto en el artículo 25 de la Ley de Urbanismo, en el que se prevé un periodo de información pública, periodo que no se ha abierto en el supuesto presente"*. Finalment, no es pot concedir l'autorització provisional *"sin petición expresa al respecto por parte del titular, y en el presente supuesto, […] [no se] ha realizado ninguna petición en este sentido*". Finalment, la mateixa Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va confirmar aquesta última sentència del Jutjat mitjançant la Sentència de 28 de maig de 2009.

Per eludir els problemes derivats de les nombroses impugnacions contencioses administratives, el Consell Legislatiu Regional es va plantejar elevar el rang d'aprovació del projecte, de manera que, aprovat per llei formal, se n'impedís la impugnació judicial. I així es va fer, amb el detall, important, de l'acord dels dos grups majoritaris de les Corts de Castella i Lleó, que va donar lloc a la Llei 6/2010.

Aquesta llei justifica la seva aprovació en l'interès regional que subjeu en el projecte, al qual es qualifica com a "*catalizador en el desarrollo económico de la zona rural"* (Exposició de Motius, I). *La "incidencia supramunicipal, el interés social de la iniciativa, así como la necesidad de ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios y dotaciones previstos, subraya la conveniencia de su aprobación a través de una Ley como Proyecto Regional*" (ibídem, II).

D'acord amb el que s'ha assenyalat més amunt, la llei declara i aprova com a projecte regional el complex d'oci Meseta-Ski, segons els termes de la Llei 10/1998, de 5 de desembre, d'ordenació del territori de Castella i Lleó (article únic), que implica la modificació del PGOU de Tordesillas (cf. DA única).

Ara bé, la raó última (i difícil de solucionar, tant per a l'Administració promotora com per al mateix Consell Legislatiu Regional) és que les pistes de l'estació Meseta-Ski

estan instal·lades en un terreny que es va cremar parcialment en un incendi el 1999. En efecte, la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests en l'article 50.1 a) (introduït per la llei 10/2006, de 28 d'abril —això és important—) prohibeix canviar l'ús forestal dels terrenys forestals incendiats almenys durant 30 anys. Tractant-se d'un precepte bàsic (com tota la Llei 10/2006), obliga també a les comunitats autònomes i entitats locals implicades, per la qual cosa, aparentment, la Llei regional 6/2010 seria inconstitucional. No obstant això, si l'expedient d'aprovació del complex d'oci es va iniciar abans del 28 d'abril de 2006, la sospita d'inconstitucionalitat esmentada podria esvair-se, per la falta d'efectes retroactius de la reforma de la llei de forests.

En tot cas, la possible inconstitucionalitat de de la Llei 6/2010 ha portat l'Executiu nacional a plantejar-se'n la impugnació. De fet, d'acord amb les previsions de l'article 33 LOTC (segons la modificació operada per la LO 7/2000), al BOE, de 28 de setembre últim, es va publicar la Resolució de 13 de setembre de 2010, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, per la qual es publica l'acord de la Comissió de Cooperació entre la Comunitat de Castella i Lleó i l'Estat en relació amb la Llei de Castella i Lleó 6/2010, de 28 de maig, de declaració de projecte regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski". En concret, la Comissió de Cooperació entre la Comunitat de Castella i Lleó i l'Estat, en la reunió celebrada el dia 10 de setembre de 2010, va adoptar els acords següents:

1r. Iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies manifestades en relació amb la Llei de Castella i Lleó 6/2010, de 28 de maig, de declaració de projecte regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski".

2n. Designar un grup de treball per proposar a la Comissió de Cooperació entre la Comunitat de Castella i Lleó i l'Estat la solució que escaigui.

3r. Comunicar aquest acord al Tribunal Constitucional, als efectes previstos en l'article 33.2 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, així com inserir el present acord en el *Boletín Oficial del Estado* i en el *Boletín Oficial de Castilla y León*.

2. Normes reglamentàries

A més de les dues lleis esmentades, s'han aprovat dos decrets amb incidència ambiental important; el primer aprova el Pla Regional d'Ordenació del Territori, i el segon regula la distribució de competències en matèria de medi ambient entre els òrgans de l'Administració autonòmica. Ambdós també són de la mateixa data (un dia abans de les lleis esmentades més amunt, el 27 de maig) i porten numeració consecutiva, com les lleis.

2.1. El Pla Regional Territorial del Duero

El Decret 21/2010, de 27 de maig (*BOCYL*, de 2 de juny), aprova el Pla Regional d'Àmbit Territorial de la Vall del Duero. Tot i que el procediment de declaració va partir de la conselleria competent, la de Medi Ambient, la matèria "ordenació del territori" no és única ni exclusivament ambiental: el Pla Regional constitueix un instrument d'intervenció directa en l'ordenació del territori (art. 20 de la llei d'ordenació del territori de Castella i Lleó, LOTCYL) i afecta diversos sectors d'actuació pública i privada.

En concret, des de la perspectiva del medi ambient, el Pla Regional "*trabaja bajo la óptica permanente de la sostenibilidad del modelo*" (exposició de motius, I), afecta onze espais naturals (EM, II), i defineix el riu Duero com a "*río de la sostenibilidad*", "*definiendo medidas concretas para la compatibilidad entre preservación de los valores naturales y culturales y el crecimiento y desarrollo social y urbano. Apuesta, para ello, por el aprovechamiento de los recursos y potencialidades disponibles, por el mínimo impacto sobre los valores y recursos naturales y por una adecuada gestión de los mismos*" (EM, IV).

En la part dispositiva del Pla hi ha dos títols estretament vinculats a la protecció del medi ambient: el títol III, "Protección y desarrollo del medio ambiente", fa referència als espais d'interès ambiental i planteja la creació d'una xarxa entre si, preveu l'ús sostenible dels recursos hídrics i s'ocupa dels els sistemes forestals i de la protecció del patrimoni natural i ecològic, així com de la recuperació de les zones degradades i abandonades del Duero; el títol V, "Protección y desarrollo de los paisajes del Duero", estableix una consideració sistemàtica del concepte de paisatge, d'acord amb el Conveni

europeu sobre paisatge, des del punt de vista d'ordenació, de gestió i d'execució. El temps dirà si s'apliquen correctament aquestes previsions i, en definitiva, si aquest instrument d'ordenació resulta eficaç o no.

2.2. Una reordenació de competències ambientals important

Per acabar, cal esmentar el Decret 22/2010, de 27 de maig (BOCYL 104, de 2 de juny), pel que s'atribueixen competències de la Junta de Castella i Lleó al titular de la Conselleria de Medi Ambient i es desconcentren altres en els titulars dels seus òrgans directius centrals i en els titulars de les delegacions territorials de la Junta de Castella i Lleó.

No ens deixa de sorprendre l'aprovació d'un decret d'aquestes característiques a mitja legislatura. Normalment, cada vegada que s'inicia una legislatura nova, i es reordena, si escau, l'organització administrativa, les competències de l'Administració corresponent s'han de redistribuir. El més estrany és que s'aprovi una norma atributiva i desconcentradora d'aquest abast quan falta un any per a les pròximes eleccions. Es basa en les previsions de la Llei 3/2001, de 3 de juliol, del Govern i de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó, en els articles 46 (principis generals) i 47 (desconcentració). Pràcticament esmenta tots els àmbits materials d'actuació de la conselleria, i consisteix en tres tipus de mesures, en funció de les potestats afectades:

a) En relació amb la potestat sancionadora, el decret trasllada al titular de la Conselleria la competència per imposar sancions molt greus, cosa que fins al moment —d'acord amb una pràctica tradicional— corresponia a la Junta, en onze matèries diferents, des de la llicència ambiental fins a les vies pecuàries. No ens trobem davant de cap desconcentració, perquè no hi ha relació jeràrquica entre el conseller i la Junta de Consellers; però a més d'això, el decret desconcentra (trasllada "cap avall") competències sancionadores d'òrgans superiors a òrgans inferiors en la mateixa Conselleria de Medi Ambient: els receptors en són el secretari general, les direccions generals i les delegacions territorials. En general, aquesta mesura ha de servir per apropar les decisions als

18

administrats, especialment en una potestat —la sancionadora— que no és rendible des de la perspectiva electoral o d'"imatge".

b) En relació amb l'execució de la despesa i l'administració dels béns, es preveu la desconcentració de competències relatives a la contractació pública, la gestió de les despeses i l'execució pressupostària, i l'administració de béns.

c) Finalment, en altres potestats es preveu igualment atribuir al titular de la Conselleria o, si escau, desconcentrar en altres òrgans de la Conselleria un bon grup de competències, heterogeni, regulades per lleis diferents.

2.3. Més d'organització administrativa...

Una altra norma reglamentària, de caràcter organitzatiu, que s'ha aprovat recentment és el Decret 46/2010, de 21 d'octubre, pel que es regula la composició de la Junta Rectora del Parc Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Sòria).

Té origen en la recent Llei 1/2010, de 2 de març, de delcaració del Parc Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Sòria), esmentada ja en la crònica legislativa d'aquesta mateixa revista corresponent al semestre passat, la disposició final segona de la qual estableix l'obligació de regular la composició i constitució de la Junta Rectora del Parc Natural, d'acord amb el que disposa l'article 40 de la Llei 8/1991, d'espais naturals de Castella i Lleó. Complementa, per tant, aquesta norma legal i n'assegura l'aplicació.