

**1.7. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN (pp. 2-15)**

—

**1.7. DRET I POLÍTiques AMBIENTALS A CASTELLA I LLEÓ (pp. 16-28)**

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. La ley “ómnibus” autonómica. Su incidencia en la Ley de Prevención Ambiental: la simplificación de las licencias ambientales. A. La supresión de las licencias de puesta en marcha de las actividades. A.1. La supresión de las autorizaciones de puesta en marcha de la actividad. A.2. Se flexibiliza el régimen autonómico de las licencias ambientales. B. Simplificación del régimen de impacto ambiental y auditorías ambientales. C. La modificación de la recién nacida Ley del Ruido (Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León). 1.2. La ley de medidas y la inaplicación retroactiva del RAMINP. 1.3. La declaración del Parque Natural de la Laguna Negra. 1.4. Las previsiones ambientales de la Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. 2. Normas reglamentarias. 2.1. Aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama. 2.2. Un paso más en la ejecución de la “Ciudad del medio ambiente”: la aprobación definitiva del Proyecto de Actuación. 2.3. Limitaciones a la libertad de circulación por razones ambientales: restricciones de acceso y tránsito a determinadas zonas oseras

Este medio año ha sido pródigo en legislación ambiental, en la emisión de normas con fuerza de Ley y con incidencia ambiental. Como tendremos ocasión de ver, pocas son normas estrictamente ambientales, y ninguna reguladora general. Sin embargo, las normas de rango reglamentario han sido escasas; se destacarán las más relevantes desde el punto de vista jurídico-ambiental.

## **1. Normas con rango de ley**

### *1.1. La ley “ómnibus” autonómica. Su incidencia en la Ley de Prevención Ambiental: la simplificación de las licencias ambientales*

El Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, *de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León* transpone en la Comunidad Autónoma la Directiva 2006/123 “servicios” en desarrollo de la ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre.

En general, este Decreto-Ley, al igual que la Ley estatal que desarrolla, elimina trámites administrativos o los simplifica; en concreto, se centra en eliminar autorizaciones (en nuestro caso, ambientales) y, en su caso, sustituirlas por comunicaciones previas o declaraciones realizadas por el titular de la actividad con incidencia ambiental.

El Título IV del Decreto-Ley se refiere a los “*Servicios Medioambientales*” e incluye, además de algunas disposiciones relativas a la caza (que responden propiamente a competencias autonómicas exclusivas, y no de desarrollo legislativo y ejecución, como son las ambientales *sensu stricto*), modificaciones importantes de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, y secundarias de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido, además de la derogación de los últimos artículos que quedaban vigentes de la Ley de Impacto Ambiental (capítulo III, relativo a las auditorías ambientales).

## A. La supresión de las licencias de puesta en marcha de las actividades

Sin duda alguna, la modificación más trascendente desde la perspectiva ambiental es la que se refiere a las licencias y autorizaciones ambientales, reguladas en la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental.

### A.1. La supresión de las autorizaciones de puesta en marcha de la actividad

Esta Ley regulaba las autorizaciones de puesta en marcha de la actividad, que debían obtenerse una vez conseguida la autorización o la licencia ambiental con carácter previo al inicio de la actividad en cuestión.

La autorización ambiental precisaba de la denominada “*autorización de inicio de la actividad*”, otorgada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y la licencia ambiental, de la “*licencia de apertura*”, que correspondía otorgar al Alcalde (art. 33.1 LPrA). Ambas tenían un tratamiento común en la Ley (salvo en lo que se refiere al órgano competente) y, en el caso de inactividad, se regían por el silencio positivo (un mes o dos, en función de que se trate de licencia o autorización: art. 36.1 LPrA).

El Decreto Ley convierte estas dos autorizaciones de puesta en marcha en comunicaciones previas, de acuerdo con el “enfoque ambicioso”, que vaya más allá de lo estrictamente obligado por el propio texto de la Directiva. El nuevo art. 33 LPrA sustituye la autorización de inicio de actividad y la licencia de apertura por la comunicación previa.

De esta forma se evita la reiteración autorizatoria: no debe olvidarse que la licencia ambiental y la autorización ambiental (integrada) constituyen autorizaciones previas imprescindibles para el desarrollo de las actividades a ellas sometidas. Incluyen condicionamientos de la instalación que debe cumplir el interesado, y cuyo cumplimiento debe asegurar la Administración: la emisión de la autorización de inicio de actividad y de la licencia de apertura habilitan la entrada en funcionamiento de la actividad tras constatar dicho cumplimiento por la instalación, constatación que se plasma en el “acta de comprobación”. Un dato que hay que tener en cuenta en todo caso es que ambas autorizaciones de entrada en funcionamiento se rigen por *silencio positivo* como se vio más arriba (art. 36 LPrA): a la luz de esta previsión, parece lógico sustituir

la autorizaciones por comunicaciones previas, porque los efectos son, en principio, similares. Ahora bien, el nuevo régimen exige también un acto expreso de la Administración para iniciar lícitamente la actividad: en vez de ser una autorización o licencia (acto declarativo de voluntad) será un “acto de comprobación” (acto declarativo de conocimiento). Esto supone la supresión de un trámite, y el mantenimiento del silencio administrativo positivo (antes, en el caso de no emitir la autorización y ahora, en el supuesto de no dictar el acto de comprobación: como señala el nuevo art. 35: “transcurrido dicho plazo [de un mes] sin haberse notificado resolución expresa, el titular podrá iniciar la actividad (...”).

Lógicamente, la sustitución de la autorización por la comunicación previa va acompañada de un conjunto de cautelas para garantizar que el interés general (básicamente, ambiental) no sufra menoscabo por la modificación de régimen jurídico. En este sentido, se potencia la información documental complementaria a la comunicación de inicio de la actividad (art. 34) y el régimen sancionador (art. 74.3 h) e i) LPrA) y se incluye la ya habitual cláusula que impide adquirir facultades por silencio contra legem, típica de las autorizaciones administrativas, que se aplica al nuevo régimen de comunicaciones previas (art. 36 LPrA): “La comunicación de inicio de la actividad no concede facultades al titular en contra de las prescripciones de esta Ley (...”).

#### A.2. Se flexibiliza el régimen autonómico de las licencias ambientales

El Decreto Ley modifica el art. 8.2 de la LPrA. El nuevo art. 8.2 impone el deber de notificar anualmente los datos de las emisiones en los casos exigidos por la normativa básica estatal (antes se exigía a todos los titulares de instalaciones sometidas a la ley autonómica, aunque no estuviesen sometido a la Ley estatal básica 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación); igualmente, se confirma el carácter indefinido de la vigencia de todas las licencias ambientales (nuevo art. 38 LPrA), frente a la posibilidad de que algunas licencias ambientales –las determinadas reglamentariamente- se sometiesen al plazo máximo de ocho años, como las autorizaciones ambientales, tal y como preveía la regulación anterior (art.39.1).

## B. Simplificación del régimen de impacto ambiental y auditorías ambientales

La incidencia del Decreto-Ley 3/2009 en la materia consiste básicamente en la supresión de la necesidad de que esta actividad se desarrolle por equipos que hayan obtenido la homologación previa por parte de la Administración autonómica: así, se suprimen los requisitos de homologación previa de dichos equipos (establecidos en su momento para asegurar un mínimo de calidad técnica de los trabajos, habida cuenta de que la Administración se basa en ellos para la Declaración) (art. 47.2 LPrA), así como la obligación de registro de los equipos, que la Ley configuraba como requisito de validez de la evaluación (art.47.3 LPrA). La nueva regulación no elimina, sin embargo, la responsabilidad de los equipos redactores respecto del contenido y fiabilidad de los estudios, tal y como sigue reconociendo el art. 48 LPrA.

Como consecuencia de esta derogación, queda sin apoyo normativo la Orden MAM/1452/2009, de 30 de junio, por la que se hace público el Registro actualizado de equipos o empresas homologados para la redacción de Estudios de Impacto Ambiental y para la realización de Auditorías Ambientales en Castilla y León; en efecto, por una parte, el Registro de equipos redactores de EIA ya no es obligatorio para la validez del equipo y del estudio; por otra parte, como se verá a continuación, ha quedado derogada la regulación sobre auditorías medioambientales por lo que tampoco tiene aplicación en este otro aspecto.

En cuanto a las auditorías ambientales, la legislación castellano leonesa fue una de las primeras en incorporar a sus técnicas jurídico-ambientales la novedosa técnica de la auditoría ambiental. Las auditorías ambientales se configuran como instrumentos de mercado para estimular la gestión industrial ambientalmente limpia. Son procesos de evaluación sistemática, externa y periódica de la gestión ambiental de la empresa, encaminados a la realización de un informe escrito, que diagnostique su situación ambiental.

La Exposición de motivos, cuando se refiere al contenido del Título IV (“Servicios Medioambientales”), establece: “(...) se eliminan determinadas cargas administrativas en relación con las actividades desarrolladas en el ámbito de la Comunidad, como es el caso de la realización obligatoria de auditorías medioambientales”. En concreto, la Disposición Derogatoria Única (n. 3), declara derogado a) el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental y Auditorías ambientales de Castilla y León, aprobado por

Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo y g) El Decreto 129/1999, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de auditorías ambientales de Castilla y León.

Lo único vigente de dicha Ley –no derogado por la Ley de Prevención Ambiental- era el Título III, que regulaba las evaluaciones estratégicas y las ecoauditorías, desarrollado por el Reglamento de Auditorías, aprobado por Decreto 129/1999, de 17 de junio. Pues bien, el título III de dicha Ley regula, junto con las auditorías ambientales “ordinarias” (voluntarias, cuya realización se incentiva mediante la posibilidad de obtener determinadas ventajas: ayudas), las auditorías ambientales obligatorias para las empresas de los sectores incluidos en el Anexo III de la Ley (art. 22.1). Y al operar la derogación sobre todo lo que quedaba del Texto Refundido, junto con las obligatorias ha suprimido las voluntarias.

C. La modificación de la recién nacida Ley del Ruido (Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León)

Lo que más llama la atención de esta modificación es lo reciente de la Ley modificada. Si la Ley regional del ruido es de junio de 2009, la modificación es de diciembre: quedó parcialmente obsoleta en seis meses.

La Ley del Ruido de Castilla y León constituye un desarrollo de la Ley básica estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. Pero las modificaciones de la Ley no derivan de la legislación básica del Estado, sino de las opciones asumidas por la Comunidad Autónoma: de hecho, la Ley “ómnibus” estatal –que incide en diversas leyes básicas- no afecta a la Ley del Ruido estatal.

La principal modificación operada por la Ley autonómica es el cambio de régimen jurídico de las denominadas “Entidades de Evaluación Acústica”, que son organismos colaboradores, acreditados por la ENAC para el desarrollo de actividades técnicas de medición de sonidos. Para desarrollar su actividad en Castilla y León, estas Entidades necesitaban, según el art. 18.2 de la Ley, una autorización de la Consejería de Medio Ambiente; esta autorización previa ha sido sustituida por una “declaración responsable” donde deben manifestar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la actividad.

Junto con el cambio de habilitación, se modifican también otros controles, para compensar la pérdida del control previo operado por la autorización ambiental derogada

(incremento de la densidad sancionadora: art. 53.2; desarrollo minucioso de los requisitos de funcionamiento: Anexo VI, etc.).

### *1.2. La ley de medidas y la inaplicación retroactiva del RAMINP*

La Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de Medidas Financieras modifica (DA 8ª), la Disposición Derogatoria única de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, al declarar la inaplicación retroactiva del RAMINP:

“En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no mantendrá su vigencia el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, ni sus disposiciones de desarrollo.

Lo establecido en el párrafo anterior será aplicable, con carácter retroactivo, a todas la instalaciones ubicadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León sometidas a autorización o licencia ambiental”.

Con esta lógica medida el legislador regional sale al paso de algunos problemas derivados de la interpretación jurisprudencial que venía afirmando el carácter básico del RAMINP una vez que estaba ya vigente la Ley regional de Prevención Ambiental. La Ley básica estatal 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera lo había derogado ya. Pero los problemas se planteaban en relación con instalaciones previas a dicha Ley estatal. Para evitar los perjuicios que se podrían derivar de la aplicación del RAMINP como normativa básica, se declara la inaplicabilidad de dicho Reglamento con efectos retroactivos.

Aunque se entiende bien el objeto de esta norma, lo que no está tan claro es que la Ley autonómica pueda declarar inaplicable retroactivamente una norma estatal (básica o, en su caso, supletoria). Si era básico, el Reglamento no puede dejar de aplicarse por las Administraciones ubicadas en la Comunidad Autónoma. En lo que tuviese de supletorio, hay que tener en cuenta el papel de la cláusula estatal de supletoriedad prevista en la Constitución, cláusula que no puede dejar de aplicarse por una ley autonómica. En efecto, el art. 149.3 in fine declara que “el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”. Que lo sea en primer o segundo grado es una cosa, pero que deje de serlo no depende de la legislación autonómica.

### *1.3. La declaración del Parque Natural de la Laguna Negra*

La primera Ley aprobada en 2010 por las Cortes de Castilla y León es una ley ambiental, de declaración de un espacio natural: la del Parque de la Laguna Negra de Soria. Es la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión” (BOCYL n. 47, de 10 de marzo de 2010).

El Espacio Natural “Sierra de Urbión” estaba ya incluido en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, formulado por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León. Y había sido ya calificado como ZEPA desde el 31 de agosto de 2000 y LIC desde la Decisión comunitaria de 19 de junio de 2006.

El PORN de este espacio ya había sido aprobado por Decreto 40/2008, de 29 de mayo. Proponía su declaración como “Parque Natural”, bajo la denominación de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”, al considerar que esta es la figura de protección más adecuada por tratarse de un “espacio de relativa extensión, notable valor natural y singular calidad biológica, en el que se compatibiliza la coexistencia del ser humano y sus actividades con el proceso dinámico de la naturaleza, a través de un uso equilibrado y sostenible de los recursos”. De acuerdo con esta propuesta, se comenzó a tramitar el proyecto de Ley de Declaración de Parque Natural.

Los principales valores de esta zona, además de los culturales (se trata de una laguna y de un paisaje con interesantes connotaciones machadianas, como lo muestra la poesía de “La tierra de Alvargonzález”) son, evidentemente los ambientales, que han llevado a la declaración de Parque Natural y entre los que destacan los siguientes –de acuerdo con lo que establece la Ley de declaración en su art. 2-: las propias lagunas y turberas (humedales relacionados con el glaciario cuaternario de alta montaña) y los roquedos y pedreras propias de los circos de origen glaciar. Al margen de los elementos geológicos distintivos, hay que destacar los matorrales y pastizales propios de las cumbres de la alta montaña silíceas y los bosques de montaña (principalmente pinares silvestres autóctonos y hayedos).



#### *1.4. Las previsiones ambientales de la Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración*

Se trata de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública (BOCYL n. 55, de 22 de marzo de 2010).

Puede resultar sorprendente que en una crónica sobre la normativa ambiental de la Comunidad Autónoma de Castilla y León aparezca mencionada una Ley sobre las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. Sin embargo, se trae a colación la nueva Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Hay que reconocer que, con mero valor programático, sin fuerza vinculante y a modo de “legislación simbólica”, la Ley hace una serie de declaraciones de principios en relación con los valores ambientales y la sostenibilidad.

En concreto, el art. 6, que lleva por título “Administración autonómica y sostenibilidad”, establece:

“1. La Administración autonómica promoverá el desarrollo sostenible como principio rector de las políticas públicas y de sus actuaciones.

2. A tal efecto, conciliará la protección y mejora del medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social”.

Esta declaración es como no decir nada; pero con su valor de *soft law* pone de manifiesto el interés en asumir, con coste cero y nula exigibilidad, posturas políticamente correctas, como en el caso la ambiental.

Más interés tiene la previsión del art. 20, relativa al silencio administrativo. En este precepto, después de reconocer el principio general del silencio estimatorio, se impone la obligación de que las leyes que establezcan (con carácter excepcional... o no tanto) el silencio desestimatorio, justifiquen de forma expresa “las razones imperiosas de interés general que fundamenten el sentido negativo del silencio”. Y dentro de las posibles razones justificadoras del silencio negativo se encuentra “la protección del medio ambiente y del entorno urbano” y “la sanidad animal”.

Sin embargo, no está de más recordar dos detalles: por una parte, una ley ordinaria no puede vincular al legislador futuro, por lo que, por sí misma, la Ley de derechos de los

ciudadanos no impediría que una futura ley autonómica se separara de sus previsiones, de acuerdo con los tradicionales principios de sucesión normativa: *lex posterior derogat priorem* y *lex specialis derogat generalem*; por otra parte, esta previsión de la Ley autonómica responde a lo que ya establece el art. 39 bis de la Ley 30/1992 (introducido por la Ley ómnibus), que obliga al legislador a justificar el silencio negativo, y éste sí, éste precepto, por básico, sí que obliga al legislador autonómico.

Pero al margen de su carácter per se no vinculante, este precepto tiene el interés evidente de recordar que en materia ambiental el interés público puede tener tal importancia que justifica la excepcional posibilidad de que el silencio de la Administración en los procedimientos iniciados a instancia de parte pueda ser negativo, para evitar daños de difícil o imposible reparación a los recursos naturales.

## **2. Normas reglamentarias**

### *2.1. Aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama*

Se ha aprobado finalmente el Decreto 4/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Sierra de Guadarrama» (Segovia y Ávila) (BOCYL n. 12, de 20 de enero de 2010).

La ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León establece que la declaración de los Espacios Naturales Protegidos exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 22). Por lo tanto, el PORN se configura como previo a la futura declaración del Espacio natural Protegido “Sierra de Guadarrama”. Aunque el Espacio Natural “Sierra de Guadarrama” ya estaba incluido en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, según Acuerdo 6/2003, de 16 de enero, de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente.

Este plan (art. 4.1) tiene naturaleza vinculante en muchas de sus previsiones, de acuerdo con lo que establece la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad y la propia Ley de Espacios Naturales de Castilla y León. Y los planes de ordenación territorial que incidan en los contenidos regulados por el Plan deberán adaptarse a éste (art. 4.2).

Este ambicioso Plan tiene una característica que merece la pena señalar, porque lo distingue de la mayor parte de los demás planes: incide sobre un territorio con importantes valores ambientales (*vid. infra*) pero fuertemente humanizado y con grandes infraestructuras implantadas en él. La extensión es notable (más de 85.000 hectáreas) y afecta a dos provincias de la Comunidad Autónoma (Segovia y Ávila) e incluye dos ZEPAs y tres LICs dentro del espacio planificado. Pero en ese territorio encontramos una capital de provincia (el municipio de Segovia pertenece al Espacio Natural, tal y como establece el art. 9.1, aunque queda excluido del ámbito del Parque Natural la totalidad del suelo urbano de los núcleos de población que resultan colindantes o divididos por el límite establecido en el apartado 1 de este artículo: art. 9.2), autovías, la red del Tren de Alta Velocidad, etc.

Esta simple enumeración de características muestra a las claras que el concepto de espacio natural no está reñido con la existencia de infraestructuras o de importantes masas de población, sino que responde, fundamentalmente, a la existencia de importantes valores ambientales, que han sido capaces de subsistir en un entorno que en ocasiones no ha sido el más propicio, pero que exigen de los poderes públicos y de los ciudadanos en general un esfuerzo especial para su protección y conservación.

El Plan contiene interesantes previsiones para lograr la máxima eficacia de la protección: por una parte, establece directrices para el mantenimiento del paisaje actual de la sierra de Guadarrama (sotos, setos vivos, muretes, masas de pino albar, etc.), intentando evitar (sin prohibirlos totalmente) el establecimiento de elementos artificiales que alteren de forma importante dicho paisaje (infraestructuras de telecomunicaciones, conducciones eléctricas, aerogeneradores, etc.) (art. 25). Son importantes estas determinaciones, a la vista de la indeterminación del concepto jurídico “paisaje”: debe normativamente –y eso hace el PORN- acotarse todo lo posible la discrecionalidad de los órganos competentes para aprobar y autorizar actividades con incidencia en el espacio natural.

Al margen del paisaje, el Plan introduce criterios de “conectividad” (art. 26), esto es, prevé la creación de corredores que impidan el aislamiento de zonas dentro del espacio natural. Una de las grandes novedades de la Ley 42/1997 fue la creación de la figura jurídica de los corredores, que se están demostrando extraordinariamente útiles –en ocasiones, imprescindibles- para la adecuada gestión de poblaciones faunísticas y de especies vegetales en peligro.

Al margen de estas Directrices, el PORN introduce fuertes limitaciones para el ejercicio de actividades agrícolas (limitaciones a la concentración parcelaria, prohibición de quema de rastrojos, valoración del impacto ambiental de las actuaciones, control del uso de productos fitosanitarios, fomento de la agricultura tradicional de la zona, etc) (art. 27), de actividades ganaderas (fomento del pastoreo extensivo –con medidas variadas y concretas-, recuperación de vías pecuarias, limitación de nuevas instalaciones intensivas, etc.) (art. 28), los aprovechamientos forestales, (cortas selectivas, limitaciones temporales, etc., y gestión que, en general, se remite a lo que dispongan los correspondientes planes de gestión forestal, aprobados según la reciente Ley de Montes (art. 29), los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas (que se permiten, como valor cultural tradicional, pero que se limitan fuertemente), (art. 30).

Se establecen también directrices sobre el uso público del espacio (en relación con las actividades turísticas, recreativas, de información e interpretación, científicas, etc. (arts. 31-37).

Además, se establecen prohibiciones y limitaciones urbanísticas (art. 38: se prohíbe la creación de nuevos núcleos urbanos; se imponen directrices a los planes urbanísticos y limitaciones a la actividad urbanística en general, etc.; para todo ello se prevé la creación de líneas de ayuda que permitan a los titulares de las edificaciones cumplir de forma viable las obligaciones impuestas por el PORN). Hay previstas también previsiones de impulso para la salvaguardia del patrimonio cultural: en este caso no son prohibiciones o limitaciones vinculantes, sino meras directrices, habida cuenta de que se incide en ámbitos competenciales distintos (art. 39)

Finalmente, el PORN establece el régimen de usos en el espacio protegido (arts. 41 y ss), diferenciando, según la Ley 8/1991, entre usos prohibidos, usos permitidos y usos autorizables; en concreto, se analizan los usos posibles en función de los diversos recursos naturales y económicos (atmósfera, agua, agricultura –uso de fitosanitarios-, silvicultura –vegetación, aprovechamientos forestales, aprovechamientos micológicos, uso del fuego-, fauna (incluyendo la caza) y, en relación con los usos del suelo *sensu stricto*, actividades extractivas, movimientos de tierras, gestión de residuos contaminantes, usos urbanísticos (de forma muy detallada), líneas eléctricas, instalaciones eólicas, actividades deportivas, militares, de investigación científica, etc. Se trata de una relación exhaustiva de usos posibles y de su alcance y ubicación.

Al margen de lo anterior, el PORN señala como especial objeto de protección algunas masas boscosas de alto valor ambiental: el paisaje dominado por la potencia de la gran dorsal montañosa y la abundancia de bosques de pino silvestre que tapizan sus laderas, así como por la presencia de robledales, encinares y sabinares en las zonas más bajas, da cobijo a una importante fauna de excepcional valor, con alguna de las especies más emblemáticas de la península Ibérica como el águila imperial ibérica, el buitre negro o la cigüeña negra. A la luz del Plan, los valores ambientales del espacio protegido son, no sólo geomorfológicos, sino también vegetales y faunísticos, porque cuenta con la presencia de varias especies en peligro de extinción (algunas de ellas, como el águila imperial, el buitre negro o la cigüeña negra, que cuentan con planes específicos de protección y manejo aprobados por la Administración autonómica).

Este espacio viene a complementar la protección de la misma sierra de Guadarrama desde la otra vertiente (Comunidad de Madrid) y viene a constituir un territorio de atenuación de los impactos que el espacio de los pinares de Valsaín, sitios en la misma provincia, aunque de titularidad estatal, puede sufrir. Es, en este sentido, importante, que estos pinares, con una riqueza faunística y vegetal excepcional pueda verse suficientemente protegido más allá de sus estrictos límites, con una figura como ésta.

Al margen del contenido vinculante, el PORN concluye con la propuesta de declaración de este espacio como Parque Natural, según se define en el artículo 13.4 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, aunque se señala la existencia de un sector que, por sus características naturales y valores ambientales, cumple plenamente los requisitos establecidos por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales para poder ser propuesto como Parque Nacional.

## *2.2. Un paso más en la ejecución de la “Ciudad del medio ambiente”: la aprobación definitiva del Proyecto de Actuación*

Asimismo, se ha aprobado la Resolución de 10 de febrero de 2010, del Viceconsejero de Desarrollo Sostenible, por la que se hace pública la aprobación definitiva del Proyecto de Actuación del Sector 1 del Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente en Garray (Soria) (BOCYL n. 38, de 25 de febrero de 2010).

Estamos ante una actuación típicamente urbanística: se trata de la publicación de la aprobación definitiva de un Proyecto de Actuación urbanística, declarada tras la

aprobación inicial, que se llevó a cabo por Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 4 de septiembre de 2009 (BOCYL del 23). Pero se trae a colación aquí porque se refiere a un peculiar proyecto, el de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria. Este proyecto –calificado como proyecto regional- fue aprobado por Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente" (BOCYL del 27 de abril). Esta Ley singular es de las previstas en el artículo 24.6 de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio, modificado por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, que permite a la Junta de Castilla y León aprobar como proyecto de Ley “proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León”. El objeto de este peculiar proyecto urbanístico es “la creación de un espacio singular que integre instituciones de I+D+i, en especial en el campo de la preservación del medio ambiente, junto con actividades empresariales y de servicios y usos residenciales, tomando como criterios rectores la máxima integración en el entorno y la sostenibilidad del desarrollo”, tal y como prevé su Exposición de Motivos: en definitiva, estamos ante una peculiar urbanización que es, a la vez, parque empresarial. Se emplaza en el paraje conocido como «Soto de Garray», situado a lo largo del curso del río Duero, al noroeste de la ciudad de Soria, de gran valor paisajístico natural. Esta Ley (dictada, posiblemente, para blindar el proyecto frente a los eventuales recursos judiciales en vía contencioso-administrativa) fue impugnada ante el Tribunal Constitucional (vid. *BOE* del 24 de septiembre de 2007).

### *2.3. Limitaciones a la libertad de circulación por razones ambientales: restricciones de acceso y tránsito a determinadas zonas oseras*

Finalmente, también se ha aprobado en este período la Resolución de 15 de marzo de 2010, de la Dirección General del Medio Natural, sobre “Restricción temporal de acceso y tránsito de visitantes, en varias zonas de Reserva y Uso Limitado, en los términos municipales de La Pernía, Polentinos y Cervera de Pisuerga dentro de los límites geográficos afectados por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)” (BOCYL n. 54, de 18 de marzo de 2010).

Se trata de una peculiar decisión que empieza a ser habitual, en algunas épocas del año y zonas y que limita la libertad de circulación de los administrados por razón de la protección de la fauna. En concreto, de acuerdo con el PORN del Espacio Natural de

Fuentes Carrionas, se trata de restringir el acceso de visitantes a determinados parajes de municipios tradicionalmente oseros del norte de Palencia. Ahí se concentra el núcleo oriental del oso pardo cantábrico, que cuenta con una exigua población osera (no llegan a treinta ejemplares) sometida a una fortísima presión humana, con escasos grupos familiares y elevada consanguinidad, lo que pronostica una escasa viabilidad a esta población. Desde hace varios años, a mediados del invierno, constatada la presencia de grupos familiares de osos, se viene publicando la orden de restricción temporal de tránsito por estas zonas, para evitar las molestias durante la crianza de los esbardos, durante varios meses. En concreto, las restricciones de este año 2010 se limitan temporalmente hasta el 31 de mayo. Y, lógicamente, no están sometidos a la prohibición ni los propietarios de los terrenos, ni los titulares de derechos sobre su uso, en particular los vecinos que participen en los aprovechamientos vecinales, ni los titulares de otros aprovechamientos ganaderos, forestales o cinegéticos, ni los responsables del mantenimiento de los servicios públicos municipales o de vigilancia, ni aquellas personas que realicen trabajos expresamente autorizados por la Administración del Parque, que tendrán libre acceso a dichas zonas para el desarrollo de las actividades permitidas.

**Sumari:** 1. Normes amb rang de llei. 1.1. La llei òmnibus autonòmica. La seva incidència en la llei de prevenció ambiental: la simplificació de les llicències ambientals. A. La supressió de les llicències d'inici d'activitat. A.1. La supressió de les autoritzacions d'inici d'activitat. A.2. Es flexibilitza el règim autonòmic de les llicències ambientals. B. Simplificació del règim d'impacte ambiental i auditories ambientals. C. La modificació de la nova llei del soroll (Llei 5/2009, de 4 de juny, del soroll de Castella i Lleó). 1.2. La llei de mesures i la inaplicació retroactiva del RAMINP. 1.3. La declaració del parc natural de Laguna Negra. 1.4. Les previsions ambientals de la llei de drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració. 2. Normes reglamentàries. 2.1. Aprovació del Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de Sierra de Guadarrama. 2.2. Un pas més en l'execució de la Ciutat del Medi Ambient: l'aprovació definitiva del projecte d'actuació. 2.3. Limitacions a la llibertat de circulació per raons ambientals: restriccions d'accés i de trànsit en determinades zones d'òssos.

Aquest mig any ha estat pròdig en legislació ambiental, en l'emissió de normes amb força de llei i amb incidència ambiental. Com veurem, poques normes són estrictament ambientals, i no n'hi ha cap de reguladora general. No obstant això, les normes de rang reglamentari han estat escasses; es destacaran les més rellevants des del punt de vista juridicoambiental.

## **1. Normes amb rang de llei**

### *1.1. La llei òmnibus autonòmica. La seva incidència en la llei de prevenció ambiental: la simplificació de les llicències ambientals*

El Decret Llei 3/2009, de 23 de desembre, de mesures d'impuls de les activitats de serveis a Castella i Lleó, trasllada a la comunitat autònoma la Directiva 2006/123 “serveis” en desplegament de la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre.

En general, aquest decret llei, igual que la llei estatal que desplega, elimina tràmits administratius o en simplifica; en concret, suprimeix autoritzacions (en el nostre cas, ambientals) i, si s'escau, en substitueix per comunicacions prèvies o declaracions realitzades pel titular de l'activitat amb incidència ambiental.

El títol IV del decret llei es refereix als “serveis mediambientals” i inclou —a més d'algunes disposicions relatives a la caça que responen pròpiament a competències autonòmiques exclusives i no de desenvolupament legislatiu i execució, com són les ambientals stricto sensu— modificacions importants de la Llei 11/2003, de 8 d'abril, de prevenció ambiental, i secundàries de la Llei 5/2009, de 4 de juny, del soroll, a més de la derogació dels últims articles que quedaven vigents de la llei d'impacte ambiental (capítol III, relatiu a les auditories ambientals).



## A. La supressió de les llicències d'inici d'activitat

Sens dubte, la modificació més transcendent des de la perspectiva ambiental és la que fa referència a les llicències i autoritzacions ambientals, regulades per la Llei 11/2003, de prevenció ambiental.

### A.1. La supressió de les autoritzacions d'inici d'activitat

Aquesta llei regulava les autoritzacions d'inici d'activitat, que havien d'obtenir-se després de l'autorització o de la llicència ambiental amb caràcter previ a l'inici de l'activitat en qüestió.

L'autorització ambiental necessitava l'"autorització d'inici d'activitat", que atorga l'òrgan competent de la comunitat autònoma, i la llicència ambiental, de la "llicència d'obertura", que havia d'atorgar l'alcalde (art. 33.1 LPrA). Ambdues tenien un tractament comú per la llei (excepte pel que fa a l'òrgan competent) i, en el cas d'inactivitat, es regien pel silenci positiu (un mes o dos, en funció de si es tractava de llicència o d'autorització: art. 36.1 LPrA).

El decret llei converteix aquestes dues autoritzacions d'inici en comunicacions prèvies, d'acord amb l'"enfocament ambiciós" que vagi més enllà del que és estrictament obligat pel mateix text de la directiva. El nou art. 33 LPrA substitueix l'autorització d'inici d'activitat i la llicència d'obertura per la comunicació prèvia.

D'aquesta manera, s'evita la reiteració autoritzatòria: no ha d'oblidar-se que la llicència ambiental i l'autorització ambiental (integrada) constitueixen autoritzacions prèvies imprescindibles per desplegar les activitats que hi són sotmeses. Inclouen condicionaments d'instal·lació que ha de complir la persona interessada, i el compliment dels quals ha d'assegurar l'Administració: l'autorització d'inici d'activitat i la llicència d'obertura habiliten l'inici de l'activitat després que la instal·lació constati el compliment d'aquests requisits, constatació que es reflecteix en l'"acta de comprovació". Una dada que cal tenir en compte, en tot cas, és que ambdues autoritzacions d'inici es regeixen pel silenci positiu, com s'ha vist més amunt (art. 36 LPrA): en vista d'aquesta previsió, sembla lògic substituir les autoritzacions per comunicacions prèvies, perquè els efectes són, en principi, similars. Ara bé, el règim nou exigeix també un acte específic de l'Administració per iniciar lícitament l'activitat: en comptes d'autorització o llicència (acte declaratiu de voluntat) serà "acta de

comprovació” (acte declaratiu de coneixement). Això suposa suprimir un tràmit i mantenir el silenci administratiu positiu (abans, en el cas de no emetre l'autorització, i ara, en el cas que no es dicti l'acta de comprovació: com assenyala el nou art. 35: “transcorregut aquest termini [d'un mes] sense haver-se notificat la resolució, el titular podrà iniciar l'activitat”).

Lògicament, la substitució de l'autorització per la comunicació prèvia va acompanyada d'un conjunt de cauteles per garantir que la modificació de règim jurídic no menyscabi l'interès general (bàsicament ambiental). En aquest sentit, es potencia la informació documental complementària a la comunicació d'inici d'activitat (art. 34) i el règim sancionador (art. 74.3 h) i i) LPrA) i s'hi inclou la clàusula habitual que impedeix adquirir facultats per silenci *contra legem*, típica de les autoritzacions administratives, que s'aplica al nou règim de comunicacions prèvies (art. 36 LPrA): “La comunicació d'inici d'activitat no concedeix facultats al titular en contra de les prescripcions d'aquesta llei.”

#### A.2. Es flexibilitza el règim autonòmic de les llicències ambientals

El decret llei modifica l'art. 8.2 de la LPrA. El nou art. 8.2 imposa el deure de notificar anualment les dades de les emissions en els casos que exigeix la normativa bàsica estatal (abans s'exigien a tots els titulars d'instal·lacions que s'atenien a la llei autonòmica, encara que no s'ajustessin a la Llei estatal bàsica 16/2002, de prevenció i control integrats de la contaminació); igualment, es confirma el caràcter indefinit de la vigència de totes les llicències ambientals (nou art. 38 LPrA), enfront de la possibilitat que algunes llicències ambientals —les que s'han determinat reglamentàriament— se sotmetessin al termini màxim de vuit anys, com les autoritzacions ambientals, tal com ha previst la regulació anterior (art.39.1).

#### B. Simplificació del règim d'impacte ambiental i auditories ambientals

La incidència del Decret llei 3/2009 en la matèria consisteix bàsicament a suprimir la necessitat que els equips que hagin obtingut l'homologació prèvia de l'Administració autonòmica exerceixin aquesta activitat: així, s'han eliminat els requisits d'homologació prèvia dels equips (establerts al seu moment per assegurar una qualitat tècnica mínima dels treballs, tenint en compte que l'Administració s'hi basa per a la declaració) (art.

47.2 LPrA), així com l'obligació de registrar equips, que la llei ha configurat com a requisit de validesa de l'avaluació (art.47.3 LPrA). La nova regulació no elimina, no obstant això, la responsabilitat dels equips redactors respecte del contingut i la fiabilitat dels estudis, tal com reconeix l'art. 48 LPrA.

Com a conseqüència d'aquesta derogació, l'Ordre MAM/1452/2009, de 30 de juny, per la qual es fa públic el registre actualitzat d'empreses o d'equips o homologats per redactar estudis d'impacte ambiental i per realitzar auditories ambientals a Castella i Lleó queda sense suport normatiu; en efecte, d'una banda, el registre d'equips redactors d'EIA ja no és obligatori per a la validesa de l'equip i de l'estudi; d'altra banda, com es veurà a continuació, s'ha derogat la regulació sobre auditories mediambientals, per la qual cosa tampoc no té cap aplicació en aquest aspecte.

Quant a les auditories ambientals, la legislació castellanolleonesa ha estat una de les primeres a incorporar a les tècniques juridicoambientals la nova tècnica de l'auditoria ambiental. Les auditories ambientals es configuren com a instruments de mercat per estimular la gestió industrial ambientalment neta. Són processos d'avaluació sistemàtica, externa i periòdica de la gestió ambiental de l'empresa, encaminats a realitzar un informe escrit que diagnostiqui la seva situació ambiental.

L'exposició de motius, quan es refereix al contingut del títol IV ("Serveis mediambientals"), estableix: "s'eliminen determinades càrregues administratives amb relació a les activitats que s'exerceixen en l'àmbit de la comunitat, com és el cas de la realització obligatòria d'auditories mediambientals". En concret, la disposició derogatòria única (n. 3), declara derogat a) el text refós de la llei d'avaluació ambiental i auditories ambientals de Castella i Lleó, aprovat pel Decret legislatiu 1/2000, de 18 de maig, i g) el Decret 129/1999, de 17 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'auditories ambientals de Castella i Lleó.

L'únic apartat vigent d'aquesta llei —no derogat per la llei de prevenció ambiental— ha estat el títol III, que regula les avaluacions estratègiques i les ecoauditories, desplegat pel Reglament d'auditories, aprovat pel Decret 129/1999, de 17 de juny. Doncs bé, el títol III d'aquesta llei regula, junt amb les auditories ambientals "ordinàries" (voluntàries, la realització de les quals s'incentiva mitjançant la possibilitat d'obtenir determinats avantatges: ajudes), les auditories ambientals obligatòries per a les empreses dels sectors inclosos en l'annex III de la llei (art. 22.1). I en operar la derogació sobre tot el que ha quedat del text refós, junt amb les obligatòries n'ha suprimit les voluntàries.

### C. La modificació de la nova llei del soroll (Llei 5/2009, de 4 de juny, del soroll de Castella i Lleó)

El que més crida l'atenció d'aquesta modificació són els aspectes nous de la llei que s'ha refet. Si la llei regional del soroll és de juny de 2009, la modificació és de desembre: ha quedar parcialment obsoleta en sis mesos.

La llei del soroll de Castella i Lleó constitueix el desplegament de la Llei bàsica estatal 37/2003, de 17 de novembre, del soroll. Però les modificacions de la llei no deriven de la legislació bàsica de l'Estat, sinó de les opcions que ha assumit la comunitat autònoma: de fet, la llei òmnibus estatal, que incideix en diverses lleis bàsiques, no afecta la llei del soroll estatal.

La principal modificació de la llei autonòmica és el canvi de règim jurídic de les “entitats d'avaluació acústica”, que són organismes col·laboradors, acreditats per l'ENAC per dur a terme activitats tècniques per mesurar sons. Per realitzar l'activitat a Castella i Lleó, aquestes entitats necessitaven, segons l'art. 18.2 de la llei, l'autorització de la Conselleria de Medi Ambient; la “declaració responsable” on han de manifestar el compliment dels requisits per exercir l'activitat ha substituït aquesta autorització prèvia.

Junt amb el canvi d'habilitació, s'han modificat també altres controls per compensar la pèrdua del control previ operat per l'autorització ambiental derogada (increment de la densitat sancionadora: art. 53.2; desplegament minucios dels requisits de funcionament: annex VI, etc.).

#### *1.2. La llei de mesures i la inaplicació retroactiva del RAMINP*

La Llei 10/2009, de 17 de desembre, de mesures financeres modifica (DA 8a) la disposició derogatòria única de la Llei 11/2003, de 8 d'abril, de prevenció ambiental de Castella i Lleó, en declarar la inaplicació retroactiva del RAMINP:

“En l'àmbit territorial de la comunitat autònoma de Castella i Lleó ni el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, aprovat pel Decret 2414/1961, de 30 de novembre, ni les seves disposicions de desplegament, no mantindran la vigència.

El que s’ha establert en el paràgraf anterior s’aplica, amb caràcter retroactiu, a totes la instal·lacions ubicades a la comunitat de Castella i Lleó amb autorització o llicència ambiental.”

Amb aquesta mesura lògica el legislador regional prova d’afrontar alguns problemes derivats de la interpretació jurisprudencial que ha afirmat el caràcter bàsic del RAMINP un cop vigent la llei regional de prevenció ambiental. La Llei bàsica estatal 34/2007, de qualitat de l’aire i protecció de l’atmosfera ho havia derogat. Però els problemes es plantejaven amb relació a les instal·lacions prèvies a aquesta llei estatal. Per evitar els perjudicis que es podrien derivar de l’aplicació del RAMINP com a normativa bàsica, es declara la inaplicabilitat del Reglament amb efectes retroactius.

Encara que s’entén bé l’objecte d’aquesta norma, el que no és tan clar és que la llei autonòmica pugui declarar inaplicable retroactivament cap norma estatal (bàsica o, si s’escau, supletòria). Si era bàsic, el Reglament no pot deixar d’aplicar-se per les administracions ubicades a la comunitat autònoma. Pel que fa al caràcter supletori, cal tenir en compte el paper de la clàusula estatal de supletorietat prevista en la Constitució, clàusula que no pot deixar d’aplicar-se per una llei autonòmica. En efecte, l’art. 149.3 *in fine* declara que “el dret estatal és, en tot cas, supletori del dret de les comunitats autònomes”. Que ho sigui en primer o segon grau és una cosa, però que deixi de ser-ho no depèn de la legislació autonòmica.

### *1.3. La declaració del parc natural de Laguna Negra*

La primera llei aprovada el 2010 per les Corts de Castella i Lleó és una llei ambiental, de declaració d’un espai natural: la del parc de Laguna Negra de Sòria. És la Llei 1/2010, de 2 de març, de declaració del parc natural de Laguna Negra y Circos Glaciars de Urbión (BOCYL n. 47, de 10 de març de 2010).

L’espai natural serra d’Urbión ja s’havia inclòs al Pla d’Espais Naturals Protegits de Castella i Lleó, que la Llei 8/1991, de 10 de maig, d’espais naturals de la comunitat de Castella i Lleó havia formulat. I ja havia estat qualificat com a ZEPA des del 31 d’agost de 2000 i com a LIC des de la decisió comunitària de 19 de juny de 2006.

El PORN d’aquest espai ja s’havia aprovat pel Decret 40/2008, de 29 de maig. Proposava la declaració de “parc natural”, sota la denominació de *Laguna Negra y Circos Glaciars de Urbión*, en considerar que aquesta és la figura de protecció més

adequada, ja que es tractava d'un "espai d'extensió relativa, de notable valor natural i de singular qualitat biològica, on es compatibilitza la coexistència de l'ésser humà i les seves activitats amb el procés dinàmic de la natura, a través de l'ús equilibrat i sostenible dels recursos". D'acord amb aquesta proposta, s'ha començat a tramitar el projecte de llei de declaració de parc natural (d'acord amb les previsions de l'art.\* de la Llei 8/1991).\*\*

Els principals valors d'aquesta zona, a més de culturals (es tracta d'una llacuna i d'un paisatge amb interessants connotacions machadianes, com ho mostra el poema de "*La tierra de Alvargonzález*") són, evidentment, ambientals, que han portat a la declaració de parc natural, i entre els que destaquen els següents —d'acord amb el que estableix la llei de declaració a l'art. 2—: les mateixes llacunes i torberes (aiguamolls relacionats amb el glacialisme quaternari d'alta muntanya) i els penyals i pedreres pròpies dels circs d'origen glacial. Al marge dels elements geològics distintius, cal destacar els matolls i els pastius propis dels cims de l'alta muntanya silícia i els boscos de muntanya (principalment pinedes silvestres autòctones i fagedes).

#### *1.4. Les previsions ambientals de la llei de drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració*

Es tracta de la Llei 2/2010, d'11 de març, de drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó i de gestió pública (BOCYL n. 55, de 22 de març de 2010).

Pot resultar sorprenent que en una crònica sobre la normativa ambiental de la comunitat autònoma de Castella i Lleó s'esmenti una llei sobre les relacions entre els ciutadans i l'Administració. No obstant això, es porta a col·lació la nova Llei 2/2010, d'11 de març, de drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració.

Cal reconèixer que, amb mer valor programàtic, sense força vinculant i a manera de "legislació simbòlica", la llei fa una sèrie de declaració de principis amb relació als valors ambientals i la sostenibilitat.

En concret, l'art. 6, que porta per títol "Administració autonòmica i sostenibilitat", estableix:

"1. L'Administració autonòmica promou el desenvolupament sostenible com a principi rector de les polítiques públiques i de les seves actuacions.

2. A aquest efecte, concilia la protecció i la millora del medi ambient amb el desenvolupament econòmic i el progrés social”.

Aquesta declaració és com no dir res; però amb el valor de *soft law* posa de manifest l'interès a assumir, amb cost zero i nul·la exigibilitat, postures políticament correctes, com en el cas ambiental.

Més interès té la previsió de l'art. 20, relativa al silenci administratiu. En aquest precepte, després de reconèixer el principi general del silenci estimatori, s'imposa l'obligació que les lleis que estableixin (amb caràcter excepcional... o no tant) silenci desestimatori, justifiquin de forma expressa “les raons imperioses d'interès general que fonamentin el sentit negatiu del silenci”. I entre les possibles raons justificadores del silenci negatiu es troba “la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà” i “la sanitat animal”.

No obstant això, no està de sobra recordar dos detalls: d'una banda, que cap llei ordinària no pot vincular al legislador futur, per la qual cosa, en si mateixa, la llei de drets dels ciutadans no impediria que cap llei autonòmica futura se separés de les seves previsions, d'acord amb els principis tradicionals de successió normativa: *lex posterior derogat priorem* i *lex specialis derogat generalem*; d'altra banda, que aquesta previsió de la llei autonòmica respon al que estableix l'art. 39 bis de la Llei 30/1992 (introduït per la llei òmnibus), que obliga el legislador a justificar el silenci negatiu, i aquest sí, aquest precepte, per haver estat bàsic, sí que obliga el legislador autonòmic.

Però al marge del seu caràcter *per se* no vinculant, aquest precepte té l'interès evident de recordar que en matèria ambiental l'interès públic pot tenir tal importància que justifica l'excepcional possibilitat que el silenci de l'Administració en els procediments iniciats a instància de part pugui ser negatiu, per evitar danys als recursos naturals difícils o impossibles de reparar.

## **2. Normes reglamentàries**

### *2.1. Aprovació del Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de Sierra de Guadarrama*

S'ha aprovat finalment el Decret 4/2010, de 14 de gener, pel qual s'aprova el Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de l'Espai Natural Sierra de Guadarrama (Segòvia i Àvila) (BOCYL n. 12, de 20 de gener de 2010).

La Llei 8/1991, de 10 de maig, d'espais naturals de Castella i Lleó estableix que la declaració dels espais naturals protegits exigeix elaborar prèviament i aprovar el corresponent Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals (art. 22). Per tant, el PORN es configura com a previ a la declaració futura de l'espai natural protegit Sierra de Guadarrama, encara que l'espai natural Sierra de Guadarrama ja s'havia inclòs al Pla d'Espais Naturals Protegits de Castella i Lleó, segons l'Acord 6/2003, de 16 de gener, de la Junta de Castella i Lleó, a proposta de la Conselleria de Medi Ambient.

Aquest pla (art. 4.1) té natura vinculant en moltes de les previsions, d'acord amb el que estableix la Llei 42/2007, de 13 de desembre, de patrimoni natural i la biodiversitat i la mateixa llei d'espais naturals de Castella i Lleó. I els plans d'ordenació territorial que incideixin en els continguts que regula el pla hauran d'adaptar-s'hi (art. 4.2).

Aquest ambiciós pla té una característica que val la pena assenyalar, perquè el distingeix de la major part dels altres plans: incideix sobre un territori amb importants valors ambientals (*vid. infra*) però fortament humanitzat i amb grans infraestructures implantades. L'extensió és notable (més de 85.000 hectàrees) i afecta dues províncies de la comunitat autònoma (Segòvia i Àvila), i inclou dos ZEPA i tres LIC en l'espai planificat. Però en aquest territori hi trobem una capital de província (el municipi de Segòvia pertany a l'espai natural, tal com estableix l'art. 9.1, encara que queda exclosa de l'àmbit del parc natural la totalitat del sòl urbà dels nuclis de població que resulten confrontants o dividits pel límit establert per l'apartat 1 d'aquest article: art. 9.2), autopistes, la xarxa del tren d'alta velocitat, etc.

Aquesta simple enumeració de característiques mostra clar i net que el concepte d'espai natural no es baralla amb l'existència d'infraestructures o de masses de població importants, sinó que respon, fonamentalment, a l'existència de valors ambientals importants, que han estat capaços de subsistir en un entorn que a vegades no ha estat el més propici, però que exigeixen dels poders públics i dels ciutadans en general un esforç especial per protegir-los i conservar-los.

El pla conté previsions interessants per aconseguir la màxima eficàcia de protecció: d'una banda, estableix directrius per mantenir el paisatge actual de Sierra de Guadarrama (arbredes, bardisses, *muretes*, masses de pi pinyer, etc.), i intenta evitar (sense prohibir-los totalment) elements artificials que alterin de forma important aquest paisatge (infraestructures de telecomunicacions, conduccions elèctriques, aerogeneradors, etc.) (art. 25). Aquestes determinacions són importants, a la vista de la



indeterminació del concepte jurídic *paisatge*: cal delimitar normativament tant com sigui possible —i això fa el PORN— la discrecionalitat dels òrgans competents per aprovar i autoritzar activitats que incideixen en l'espai natural.

Al marge del paisatge, el pla introdueix criteris de “connectivitat” (art. 26), això és, preveu la creació de corredors que impedeixin l'aïllament de zones a l'espai natural. Una de les grans novetats de la Llei 42/1997 ha estat la creació de la figura jurídica dels corredors, que s'estan demostrant extraordinàriament útils —a vegades, imprescindibles— per gestionar adequadament poblacions faunístiques i d'espècies vegetals en perill.

Al marge d'aquestes directrius, el PORN introdueix fortes limitacions per exercir activitats agrícoles (limitacions a la concentració parcel·lària, prohibició de crema de rostolls, valoració de l'impacte ambiental de les actuacions, control de l'ús de productes fitosanitaris, foment de l'agricultura tradicional de la zona, etc.) (art. 27), d'activitats ramaderes (foment del pasturatge extensiu —amb mesures diverses i concretes—, recuperació de vies pecuàries, limitació de noves instal·lacions intensives, etc.) (art. 28), els aprofitaments forestals, (curtes selectives, limitacions temporals, etc., i gestió que, en general, es remet al que disposen els corresponents plans de gestió forestal, aprovats segons la nova llei de forest (art. 29), els aprofitaments cinegètics i piscícoles, que es permeten com a valor cultural tradicional però que es limiten fortament) (art. 30).

S'estableixen també directrius sobre l'ús públic de l'espai amb relació a les activitats turístiques, recreatives, d'informació i interpretació, científiques, etc. (arts. 31-37).

A més a més, s'estableixen prohibicions i limitacions urbanístiques (art. 38: es prohibeix crear nous nuclis urbans; s'imposen directrius als plans urbanístics i limitacions a l'activitat urbanística en general, etc.; per a tot això es preveu crear línies d'ajuda que permetin als titulars de les edificacions complir de forma viable les obligacions imposades pel PORN). Hi ha previstes, també, mesures d'impuls per salvaguardar el patrimoni cultural: en aquest cas no són prohibicions o limitacions vinculants, sinó meres directrius, tenint en compte que s'incideix en àmbits competencials diferents (art. 39).

Finalment, el PORN estableix el règim d'usos a l'espai protegit (art. 41 i s.), i diferencia, segons la Llei 8/1991, entre usos prohibits, usos permesos i usos autoritzables; en concret, s'analitzen els usos possibles en funció dels recursos naturals i

econòmics diversos (atmosfera, aigua, agricultura —ús de fitosanitaris—, silvicultura —vegetació, aprofitaments forestals, aprofitaments micològics, ús del foc—, fauna (incloent la caça) i, amb relació als usos del sòl *stricto sensu*, activitats extractives, moviments de terres, gestió de residus contaminants, usos urbanístics (de forma molt detallada), línies elèctriques, instal·lacions eòliques, activitats esportives, militars, d'investigació científica, etc. Es tracta d'una relació exhaustiva d'usos possibles i del seu abast i de la seva ubicació.

Al marge del que s'ha dit anteriorment, el PORN assenyala com a especial objecte de protecció algunes masses boscoses d'alt valor ambiental: el paisatge dominat per la potència de la gran dorsal muntanyosa i l'abundància de boscos de pi silvestre que entapissen les vessants, així com per la presència de rouredes, alzinars i savinars a les zones més baixes, allotja una fauna important d'excepcional valor, amb algunes de les espècies més emblemàtiques de la península Ibèrica com l'àguila imperial ibèrica, el voltor negre o la cigonya negra. Davant del pla, els valors ambientals de l'espai protegit són no només geomorfològics, sinó també vegetals i faunístics, perquè compta amb la presència de diverses espècies en perill d'extinció (algunes, com l'àguila imperial, el voltor negre o la cigonya negra, compten amb plans específics de protecció i maneig aprovats per l'Administració autonòmica).

Aquest espai complementa la protecció de la mateixa serra de Guadarrama des de l'altra vessant (Comunitat de Madrid) i constitueix un territori d'atenuació dels impactes que l'espai de les pinedes de Valsaín, ubicades a la mateixa província, encara que de titularitat estatal, pot patir. En aquest sentit, és important que aquestes pinedes, amb una riquesa faunística i vegetal excepcional puguin veure's prou protegides més enllà dels seus límits estrictes, amb una figura com aquesta.

Al marge del contingut vinculant, el PORN conclou amb la proposta de declaració d'aquest espai com a parc natural, segons defineix l'article 13.4 de la Llei 8/1991, de 10 de maig, encara que assenyala l'existència d'un sector que, per les característiques naturals i els valors ambientals, compleix plenament els requisits establerts per la Llei 5/2007, de 3 d'abril, de la xarxa de parcs nacionals per poder ser proposat com a parc nacional.

## *2.2. Un pas més en l'execució de la Ciutat del Medi Ambient: l'aprovació definitiva del projecte d'actuació*

Així mateix, s'ha aprovat la Resolució de 10 de febrer de 2010, del viceconseller de Desenvolupament Sostenible, per la qual es fa pública l'aprovació definitiva del Projecte d'Actuació del Sector 1 del projecte regional de la Ciutat del Medi Ambient a Garray (Sòria) (BOCYL n. 38, de 25 de febrer de 2010).

Som davant una actuació típicament urbanística: es tracta de la publicació de l'aprovació definitiva d'un projecte d'actuació urbanística, declarada després de l'aprovació inicial, que es va dur a terme per Ordre de la Conselleria de Medi Ambient de 4 de setembre de 2009 (BOCYL del 23). Però es porta a col·lació perquè es refereix a un projecte peculiar, el de la Ciutat del Medi Ambient de Sòria. Aquest projecte — qualificat com a projecte regional—ha estat aprovat per la Llei 6/2007, de 28 de març, d'aprovació del projecte regional Ciutat del Medi Ambient (BOCYL del 27 d'abril). Aquesta llei singular és de les que ha previst l'article 24.6 de la Llei 10/1998, d'ordenació del territori, modificat per la Llei 14/2006, de 4 de desembre, que permet a la Junta de Castella i Lleó aprovar com a projecte de llei “projectes regionals d'excepcional rellevància per al desplegament social o econòmic de Castella i Lleó”. L'objecte d'aquest projecte urbanístic peculiar és “crear un espai singular que integri institucions d'R+D+I, en especial en l'àmbit de preservació del medi ambient, junt amb activitats empresarials i de serveis i usos residencials, prenent com a criteris rectors la màxima integració a l'entorn i la sostenibilitat del desenvolupament”, tal com preveu l'exposició de motius: en definitiva, som davant una urbanització peculiar que és, alhora, parc empresarial. S'emplaça al paratge conegut com a *Soto de Garray*, situat al llarg del curs del riu Duero, al nord-oest de la ciutat de Sòria, de gran valor paisatgístic natural. Aquesta llei (dictada, possiblement, per blindar el projecte enfront dels eventuals recursos judicials en via contenciosa administrativa) ha estat impugnada davant el Tribunal Constitucional (*vid.* BOE del 24 de setembre de 2007).

## *2.3. Limitacions a la llibertat de circulació per raons ambientals: restriccions d'accés i de trànsit a determinades zones d'òssos*

Finalment, també s'ha aprovat en aquest període la Resolució de 15 de març de 2010, de la Direcció General del Medi Natural, sobre “Restricció temporal d'accés i de trànsit de

visitants, en diverses zones de reserva i d'ús limitat, en els termes municipals de La Pernía, Polentinos i Cervera de Pisuerga en els límits geogràfics afectats pel Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de l'Espai Natural de Fuentes Carrionas i Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palència)" (BOCYL n. 54, de 18 de març de 2010).

Es tracta d'una decisió peculiar que comença a ser habitual en algunes èpoques de l'any i en algunes zones i que limita la llibertat de circulació dels administrats per raó de protecció de la fauna. En concret, d'acord amb el PORN de l'espai natural de Fuentes Carrionas, es tracta de restringir l'accés de visitants a determinats paratges de municipis tradicionalment d'óssos del nord de Palència. Aquí es concentra el nucli oriental de l'ós bru cantàbric, que compta amb una població d'óssos exigua (no arriba a trenta exemplars) sotmesa a una pressió humana fortíssima, amb escassos grups familiars i elevada consanguinitat, la qual cosa pronostica una viabilitat escassa a aquesta població. Des de fa uns quants anys, a mitjan hivern, constatada la presència de grups familiars d'óssos, es publica l'ordre de restricció temporal de trànsit per aquestes zones, per evitar les molèsties durant la cria dels *esbardos*, durant uns quants mesos. En concret, les restriccions del 2010 es limiten temporalment fins al 31 de maig. I, lògicament, no estan sotmesos a la prohibició ni els propietaris dels terrenys, ni els titulars de drets sobre l'ús, en particular els veïns que participen en els aprofitaments veïnals, ni els titulars d'altres aprofitaments ramaders, forestals o cinegètics, ni els responsables del manteniment dels serveis públics municipals o de vigilància, ni les persones que realitzen treballs expressament autoritzats per l'administració del parc, les quals tindran lliure accés a aquestes zones.