

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. La Ley de medidas tributarias y administrativas: su incidencia en la normativa ambiental. 3. La creación de la “mesa del lobo”. 4. Sobre la estructura orgánica de la administración periférica autonómica. 5. Desarrollo parcial de la Ley de Caza: en especial, la gestión de las reservas regionales de caza. 6. Aspectos ambientales del Decreto “micológico”.

1. INTRODUCCIÓN

En estos meses han sido pocas las normas estrictamente medioambientales que se han dictado por los órganos legislativos y administrativos de la Comunidad. No ha habido ninguna ley de contenido ambiental, salvo la Ley de medidas administrativas y fiscales que, distanciándose del fin de año (momento tradicional para la emisión de este tipo de normas), se ha aprobado en este segundo semestre y va a incidir en una diversidad de materias, también el medio ambiente. En cuanto a los reglamentos, son pocos: algunos, netamente organizativos y otros, dictados en materias afines, que tienen una cierta incidencia ambiental no desdeñable.

2. LA LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS Y ADMINISTRATIVAS: SU INCIDENCIA EN LA NORMATIVA AMBIENTAL

La Ley 2/2017, de 4 de julio, *de Medidas Tributarias y Administrativas*, es una típica Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales, dictada a mitad de año porque estos también se han aprobado tardíamente, el mismo día que aquella, por Ley 3/2017, de 4 de julio.

Esta norma se estructura en tres capítulos: el capítulo I se refiere a las modificaciones del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos. Desde el punto de vista ambiental, debe destacarse la novedad de la exención para las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos durante los cinco primeros años naturales desde su puesta en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2017 en el *Impuesto sobre la Afección Medioambiental de Determinadas Instalaciones de Producción y Transporte de Energía*. El capítulo II se refiere a las modificaciones de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León. Finalmente, el capítulo III, el de mayor enjundia ambiental, incluye numerosas modificaciones de leyes sectoriales autonómicas para adaptarlas a la nueva legislación de

procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público (Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre). Entre la legislación afectada, encontramos numerosas normas sobre materias afines a regulaciones ambientales (leyes de caza, pesca, montes, etc.) y otras incluidas sin duda en esta materia: especialmente, la Ley de Prevención Ambiental (Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido 1/2015, de 12 de noviembre), la Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica, o la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la empresa pública Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León.

En lo que se refiere a las cuestiones tributarias (capítulo I), la Ley de medidas – en materia de impuestos propios- modifica el artículo 53 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, de tal manera que se añade una exención más del impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión: “Estarán exentas del impuesto (...) las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos durante los cinco primeros años naturales desde su puesta en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2017”. No está de más recordar que se trata de un impuesto cuya legalidad, por cierto, confirmó el Tribunal Supremo por sentencia de 8 de marzo de 2016 (casación 3502/2014) y de 30 de marzo del mismo año (casación 3326/2014).

Esta modificación tiene el objeto de fomentar los proyectos de energías renovables situados en Castilla y León. Se trata de la típica medida de fomento o estímulo para potenciar las instalaciones de generación eléctrica renovable (lógicamente, no es pensable que se refiera a las instalaciones de alta tensión); no hay que olvidar que, con la supresión de ayudas a las instalaciones energéticas de régimen especial con motivo de la crisis económica, se dificultó enormemente el incremento de generación eléctrica renovable. Si a eso se le añade el citado impuesto creado por Ley de Medidas 1/2012, la actitud de la Comunidad Autónoma en los últimos años ha sido más disuasoria que

estimulante de este tipo de generación eléctrica. Con la exención creada por la Ley de Medidas se libera del impuesto en cuestión a las nuevas instalaciones de generación. No es esperable que sea realmente estimulante, pero al menos supone eliminar parte de la onerosa carga que los poderes públicos han ido poniendo, con dudoso respeto a la seguridad jurídica, a los generadores de renovables.

Las modificaciones de la Ley de Prevención Ambiental (Texto Refundido de 2015) son enjundiosas y, en algún caso, problemáticas. Se incluyen en el artículo 18.

Se modifica, por una parte, el artículo 14.2 TRLPrA, para sustituir el concepto de informes “determinantes” por informes “preceptivos” en la tramitación de las Autorizaciones Ambientales integradas, de acuerdo con los términos de la Ley 39/2015 y con las críticas doctrinales, que acusaban de indeterminados los denominados informes “determinantes”. El nuevo texto los califica como preceptivos, pero no señala si son o no vinculantes, por lo que debe entenderse, de acuerdo con el principio general plasmado en la LPAC (art. 80.1), que no lo son (se refiere a los informes del Ayuntamiento -sobre las competencias municipales- y a los *informes en materia de emisiones a la atmósfera, de producción y gestión de residuos y de control de riesgos inherentes a los accidentes graves* en los que intervengan sustancias peligrosas que deban ser emitidos por los órganos autonómicos. El párrafo 3º del artículo 24 queda igualmente modificado por la eliminación del término “determinante” referido a los informes de la Autorización ambiental integrada, a efectos de su revisión.

El caso inverso se produce en la modificación del artículo 30.2, referido al informe del Servicio Territorial competente en materia de medio ambiente en los casos previstos en el párrafo 1º para la tramitación de la licencia ambiental. En estos supuestos la Ley de Medidas ha optado por atribuir carácter vinculante para el Ayuntamiento ha dicho informe (que en el TRLPrA era calificado como “determinante”) “en el supuesto de que imponga medidas correctoras, que se incluirán en la licencia ambiental, así como cuando sea desfavorable sobre la base del incumplimiento por parte de la actividad o instalación de la normativa ambiental aplicable”. Este precepto viene a aplicar a

dichos informes la previsión legal básica relativa a la AAI y recogida en el artículo 29 *in fine* del Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, que hace referencia a la coordinación entre los instrumentos de la normativa de actividades clasificadas (en definitiva, en el caso de Castilla y León, las licencias ambientales) y la autorización ambiental integrada: “la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad local cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22”.

En cuanto a la modificación del artículo 41.2 TRLPrA, hace referencia a la comunicación o declaración responsable de inicio de la actividad autorizada (por autorización ambiental o por licencia). En este caso, lo que hace la Ley de Medidas es eliminar el incumplimiento de requisitos sustantivos y no meramente formales o procedimentales del supuesto de hecho para declarar ilícita la actividad incoada. En efecto, según la versión original del artículo 41.2, “La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, la no presentación de la mencionada declaración responsable, o el incumplimiento de los requisitos que resulten de aplicación, determinarán la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad”. La nueva Ley elimina el incumplimiento genérico de requisitos (de fondo), de forma que quedan únicamente los incumplimientos formales como supuestos determinantes de la ilicitud del ejercicio de la actividad. Con esta modificación se adapta la comunicación o declaración responsable de inicio de actividad a la previsión del artículo 69.4 LPAC (“La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o

administrativas a que hubiera lugar”). Otra cosa es que esta modificación sea necesaria, que no lo es: el legislador autonómico goza de libertad para establecer o no controles posteriores de la licencia ambiental (que no está regulada por la legislación básica), y no está obligado por ello a que se ajusten necesariamente a la técnica de las comunicaciones previas tal y como la desarrolla la ley estatal de procedimiento.

Las siguientes modificaciones tampoco tienen gran alcance: la del artículo 43.3, relativa a la presentación de la comunicación ambiental, sustituye la “memoria” por la “información” sobre emisiones, medidas correctoras, etc., que debe incluir la comunicación ambiental. Esta sutil diferencia apunta a un ajuste mejor a las previsiones de la LPAC (art. 69), pero también a una objetivización de la información aportada, que se supone ahora más minuciosa y menos “tratada” por el informante. La del artículo 74.3 es una simple mejora de la redacción, sin mayores consecuencias.

Quizá merezca la pena destacar la modificación de la DA 3ª TRLPrA, que impone, sin más, la utilización de los medios electrónicos a los órganos de la Administración autonómica, tanto en sus relaciones interorgánicas como intersubjetivas en esta materia.

Se añade, finalmente, una nueva DA 6ª al TRLPrA, relativa a la duración del procedimiento sancionador en materia de residuos y suelos contaminados, que se establece en un año. Ni que decir tiene que se trata de un plazo excesivo, creado con la sola intención de evitar la perención, en su caso. En principio, bastaría un plazo de seis meses para tramitar, en condiciones normales, un procedimiento sancionador de este tipo. El hecho de que se reconozca un plazo tan amplio (algo que empieza ya a ser habitual) puede hacer dudar de la proporcionalidad del esfuerzo administrativo por agilizar la tramitación procedimental y aproximar la resolución del procedimiento al momento de comisión de la infracción, principio informador de la técnica de la prescripción y de la caducidad.

3. LA CREACIÓN DE LA “MESA DEL LOBO”

Si hay una especie de fauna especialmente polémica, históricamente y (cada vez más) en la actualidad, es el lobo. No solo por las alusiones peyorativas que la literatura ha hecho de estos cánidos, sino por el conflicto entre ganaderos y conservacionistas que se viene manifestando en algunas Comunidades Autónomas en los últimos años. Habida cuenta del elevado número de ejemplares de lobo y de manadas que se mueven por nuestra Comunidad Autónoma, resultaba necesario crear un órgano administrativo deliberante, de participación de diversos colectivos, que permitiera discutir y valorar desde una perspectiva plural las medidas de protección y gestión del lobo.

En línea con este planteamiento, el vigente Plan de Conservación y Gestión del lobo (*canis lupus*) en Castilla y León, aprobado por Decreto 14/2016, de 19 de mayo, establece en su artículo 30 que mediante orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente se creará y regulará un órgano de participación e intercambio de experiencias entre todos los sectores sociales implicados en la adecuada gestión y conservación de la especie, que se denominará Mesa del Lobo, y en su artículo 31 afirma que, con la finalidad de asesorar a la Consejería competente en materia de medio ambiente en las actuaciones de gestión y conservación del lobo, así como de informar la revisión general y las revisiones extraordinarias de dicho Plan, se constituirá, mediante orden de aquélla, un Comité Científico.

En desarrollo de ambas previsiones, la Orden FYM/438/2017, de 2 de junio (BOCYL de 16 de junio de 2017), crea y regula la Mesa del Lobo de Castilla y León y el Comité Científico y deroga la Orden MAM/826/2008, de 15 de mayo, por la que se establece la composición y el régimen de funcionamiento del Comité Técnico de Seguimiento del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León.

La mesa se configura, según el artículo 2 de la Orden, como “órgano de participación e intercambio de experiencias entre todos los sectores sociales implicados en la adecuada gestión y conservación de la especie”; se adscribe a la consejería con competencias ambientales y tiene una composición variada (art. 3), que incluye algunos políticos y altos cargos (además del coordinador del Plan, los Directores Generales con competencias en ganadería, caza y biodiversidad) y representantes de organizaciones ecologistas (dos), de

cazadores (uno) y de organizaciones profesionales agrarias (tres), además de un representante de empresas de ecoturismo. No deja de llamar la atención el desequilibrio del número de representantes: no resulta lógico que los cazadores y ganaderos dupliquen el número de ambientalistas, cuando estamos ante una especie, que al menos al sur del Duero, disfruta de la máxima protección.

En cuanto a las funciones que se atribuyen a este órgano asesor, cabe destacar las siguientes (art. 6): servir de foro de debate sobre la especie entre todos los sectores sociales implicados; proponer medidas para la consecución de los objetivos del Plan; asesorar a la Consejería; informar las revisiones del Plan, y recibir información de las actuaciones de la Junta, de las situaciones de excepcionalidad y de los procesos de investigación de la especie.

El régimen de reuniones de la Mesa es de una al año, sin perjuicio de las convocatorias extraordinarias que puedan plantearse (art. 7).

Al margen de las posibles mejoras en la composición y, en su caso, en la periodicidad de convocatorias, este órgano de asesoramiento puede cumplir la relevante función de reducir los conflictos con los ganaderos y asegurar la sostenibilidad, tanto de la especie, como de la actividad ganadera desarrollada en zonas loberas.

El denominado “Comité científico” cumple, a su vez, misiones similares a las de la Mesa, pero desde una perspectiva científica, concretada en las especialidades de los componentes. En efecto, como señala el artículo 9, la finalidad del Comité es asesorar a la consejería competente en materia de medio ambiente en las actuaciones de gestión y conservación del lobo, así como informar las revisiones del Plan (funciones que se reiteran en el art. 13). Se adscribe, igualmente, a la Consejería con competencias ambientales.

Está compuesta por el Director General del Medio Natural, el Coordinador del Plan, los Jefes de Servicio de Biodiversidad, de Caza, dos expertos universitarios en gestión de fauna silvestre, uno en ganadería extensiva, dos representantes de colegios profesionales vinculados a sendas materias, tres personas de reconocido prestigio en materia de conocimiento sobre el lobo y

dos en materia de ganadería extensiva. Se reúne también una vez al año, sin perjuicio de las convocatorias extraordinarias.

Como puede apreciarse, la composición del Comité Científico está mas aquilatada que la de la Mesa, si bien su función no se dirige a resolver conflictos, sino a la propuesta de adopción de las mejores decisiones técnicas para la gestión y conservación del lobo en la región.

4. SOBRE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA AUTONÓMICA

La peculiar estructura periférica de la Administración autonómica ha sido modificada por Decreto 25/2017, de 7 de septiembre, *por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.*

Esta reforma –de escasa relevancia- busca adaptar la organización periférica a la central y viene exigida igualmente por el Decreto 33/2016, de 22 de septiembre, en materia de elaboración y aprobación de estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de elaboración de las relaciones de puestos de trabajo.

La incidencia en materia ambiental es mínima; cabe destacar únicamente que en las Delegaciones territoriales de la Junta, a cuyo frente hay un Delegado territorial, debe haber en todo caso un Servicio Territorial de Medio Ambiente (art. 9.2 d), a pesar de que esta materia comparte Consejería con Fomento; corresponde al Delegado Territorial “dirigir, coordinar e impulsar la actividad administrativa de las unidades de la Delegación Territorial” y en concreto: “resolver los recursos administrativos que correspondan contra los actos dictados por los titulares de los Servicios Territoriales” (art. 5 d) 3º); por lo tanto, también del Servicio Territorial de Medio Ambiente, porque es “cauce ordinario de comunicación entre los órganos superiores y directivos de las consejerías y las unidades administrativas de la Delegación Territorial” (art. 5 c) 1º). En definitiva, el Delegado Territorial, que no es un órgano técnico, sirve de comunicación entre los órganos técnicos del Servicio de Medio Ambiente y los

órganos superiores de la Consejería, con todas las ventajas y los inconvenientes que eso conlleva.

5. DESARROLLO PARCIAL DE LA LEY DE CAZA: EN ESPECIAL, LA GESTIÓN DE LAS RESERVAS REGIONALES DE CAZA

El pasado 5 de octubre la Junta de Castilla y León aprobó el Decreto 32/2017, por el que se modifica el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV «de los Terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

Se trata de una norma reglamentaria esperada, que viene, fundamentalmente, a desarrollar la nueva regulación de la Ley de Caza fruto de la modificación operada por la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, que modificó la Ley 4/1996, de 12 de julio, e introdujo el artículo 20 bis, por el cual se crea un Fondo de Gestión destinado a sufragar parte de las actuaciones de gestión de la reserva regional de caza de que se trate, en el cual se ingresarán el 15% del importe de los aprovechamientos cinegéticos. Las reservas regionales de caza se definen en el reglamento como aquellos “terrenos declarados como tales con objeto de fomentar la conservación de la fauna silvestre, los hábitats y su biodiversidad, compaginando dicha finalidad con el ordenado aprovechamiento cinegético u otros aprovechamientos complementarios” (art. 4.1). Además de estos aspectos ambientales, su trascendencia económica es evidente, y de hecho han venido cumpliendo los objetivos conservacionistas y han permitido la generación de rentas y empleo en las zonas de montaña de la región.

Pues bien, la creación de este Fondo de Gestión por la Ley se enmarca en la potenciación de la gestión de los derechos cinegéticos por los propietarios de los terrenos ubicados en la correspondiente reserva de caza, a costa de un menor protagonismo de la Administración autonómica (y de menores costes administrativos). El reciente Decreto viene a desarrollar el régimen de este Fondo (tras cinco años de vigencia) y las actividades cinegéticas (cacerías) que se pueden llevar a cabo en las citadas reservas regionales de caza.

6. ASPECTOS AMBIENTALES DEL DECRETO “MICOLÓGICO”

El Decreto 31/2017, de 5 de octubre, regula el Recurso Micológico Silvestre en Castilla y León. La razón última de esta regulación radica en el importante interés económico de este recurso en la región (cuantificado por la Administración regional en más de cincuenta millones de euros anuales), y en su importancia ambiental, habida cuenta de la simbiosis con diversas especies de flora. De ahí que se dirija a regular su recolección sostenible, su consideración como aprovechamiento forestal y su trazabilidad como producto agroalimentario.

Como recuerda la Exposición de Motivos, refiriéndose a la parte vegetativa de los hongos, el micelio, “es especialmente importante en aquellos hongos que forman con las raíces de numerosas especies vegetales, a menudo arbóreas, unas estructuras duales de tipo simbiótico, denominadas micorrizas, que facilitan a la planta la asimilación de nutrientes. Muchos de nuestros hongos productores de setas, entre los que se incluyen aquellos objetos de aprovechamiento comercial tan conocidos como *Lactarius deliciosus*, *Boletus edulis* o *Amanita caesarea*, pero también especies tóxicas como *Boletus satanas* o mortales como *Amanita phalloides*, por tanto, favorecen la estabilidad y desarrollo de nuestros bosques”. Esta peculiaridad es la que justifica la regulación del capítulo II, dirigida a asegurar la conservación de estos hongos silvestres en el entorno natural mediante normas de recolección precisas. Son normas básicas que podrán complementarse o particularizarse mediante órdenes de desarrollo, tal y como establece el propio Decreto en su Exposición de Motivos. El Decreto establece, en este sentido, que “el aprovechamiento de los hongos silvestres se realizará siempre dentro de los límites de su conservación y mejora, de modo que quede garantizada su persistencia y capacidad de renovación” (art. 6.1). Distingue entre setas recolectables y no recolectables; esta condición deriva de las necesidades de conservación de la biodiversidad, y en ningún caso de la comestibilidad o no toxicidad (art. 7.4). Se establecen prohibiciones y condiciones de recolección aplicables a cualesquiera terrenos (recipientes, instrumentos de corte, etc.: art. 8) y se dispone la posibilidad de declaración de vedados micológicos por la Administración autonómica ambiental a efectos de la protección de este recurso.

Este Reglamento, finalmente, deroga la vieja regulación contenida en el Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se ordenan y regulan los aprovechamientos micológicos en los montes ubicados en Castilla y León, y asume su contenido, actualizado y complementado con los demás aspectos de la regulación de las setas como aprovechamiento forestal objeto de la industria agroalimentaria.