

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN**

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Un paso más en la simplificación administrativa: de la licencia a la comunicación ambiental en las actividades ganaderas y el mantenimiento de la política de distancias. 3. La comunicación previa de industrias agroalimentarias. 4. Aprobación del PORN de Covalagua y Las Tuerces: nunca es tarde si la dicha es buena. 5. La declaración de aguas trucheras.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Han sido escasísimas las normas de contenido ambiental aprobadas por la Junta de Castilla y León durante estos primeros meses del año 2018. Ninguna norma con fuerza de Ley y pocos reglamentos, que pueden contarse con los dedos de una mano.

## **2. UN PASO MÁS EN LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: DE LA LICENCIA A LA COMUNICACIÓN AMBIENTAL EN LAS ACTIVIDADES GANADERAS Y EL MANTENIMIENTO DE LA POLÍTICA DE DISTANCIAS**

Ocupa un protagonismo claro, entre la escasa normativa ambiental aprobada durante este semestre, el Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León, se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, y se regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades.

Este Decreto viene a simplificar los controles ambientales sobre las actividades ganaderas; actividades que constituyen un elemento esencial de la economía rural de la región y cuya promoción debe impulsarse, sin descuidar, por ello, la protección del ambiente: no hay que olvidar que, en la actualidad, las actividades más contaminantes no son ya las industriales, sino la agricultura y ganadería intensivas. Por otra parte, en la Castilla rural, los municipios carecen, con mucha frecuencia, de la capacidad de gestión necesaria para llevar a cabo el adecuado control ambiental de las actividades potencialmente dañosas. A la vista de todas estas circunstancias, el Decreto 4/2018 viene, oportunamente, a mejorar la seguridad jurídica y simplificar procedimientos de control de actividades ganaderas.

El Decreto parte de los tres tipos de control ambiental de las actividades ganaderas existentes en la normativa de Castilla y León: las que requieren una autorización ambiental integrada (determinadas instalaciones avícolas y porcinas), que quedan fuera de su regulación; las necesitadas de una licencia ambiental otorgada por el ayuntamiento y, finalmente, las sometidas al régimen de comunicación ambiental. Son las tres categorías de técnicas de control clasificadas por su rigor en función del potencial contaminante de las actividades económicas, tal y como prevé el vigente Texto Refundido de la Ley de Prevención ambiental, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre.

Las únicas actividades en las que la discrecionalidad autonómica es completa son las sometidas a licencia ambiental, porque no existe normativa básica, sustantiva o procedimental, que regule las licencias (una vez derogado el viejo RAMINP). De ahí que el nuevo Decreto se refiera fundamentalmente a las instalaciones ganaderas hasta el momento sometidas a licencia y que pasan a estarlo a comunicación previa. Es decir, el control previo se transforma en un control *a posteriori*: este planteamiento responde a la voluntad expresada por el ejecutivo autonómico de simplificar trámites burocráticos (Acuerdo 21/2016, de 28 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial) y al principio de proporcionalidad recogido por el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, pero choca –no podemos olvidarlo– con el principio de acción preventiva, esencial en materia ambiental, tal y como reconoce el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Lógicamente, la medida conlleva un aligeramiento de trámites y un mayor respeto de la libertad de empresa, pero también un riesgo ambiental mayor. De ahí que el Decreto establezca una serie de condiciones ambientales mínimas que deben cumplir las instalaciones ganaderas “medias” en el régimen de comunicación previa. Como señala el artículo 4, dichas condiciones serán obligatorias para todas las instalaciones o actividades “en lo que se refiere a su ubicación y vertido de purines al dominio público hidráulico, zonas de protección de puntos de captación de aguas de abastecimiento, núcleos de población, viviendas aisladas y a los valores límite de vertido a colector

municipal excepto en los casos en los que exista una ordenanza municipal que los determine”. Estas condiciones se incluyen en el Documento Técnico previsto en el artículo 7 que tiene que cumplimentar y aportar el titular de la explotación, documento que debe incluir, entre sus contenidos, los que señala el Anexo: un plan de operación que incluya las labores de manejo del ganado, mantenimiento general de las instalaciones y el plan anual de gestión de las deyecciones ganaderas suscrito por el titular de la explotación.

La tramitación de la comunicación deberá seguir los trámites del artículo 7.1, y puede incluir, en su caso, la Declaración de Impacto Ambiental (art. 7.2), que será previa a la comunicación, de acuerdo con la ley básica.

Asimismo, el Decreto incluye una regulación de distancias mínimas de las instalaciones o actividades ganaderas a los núcleos de población, viviendas, cursos de agua, infraestructuras de transporte, etc. Por tratarse de mínimos, los municipios pueden exigir mayores distancias a los titulares de actividades que pretendan instalarse en el término municipal.

En todo caso, esta regulación intenta combinar una mayor simplificación del procedimiento de control ambiental sin pérdidas de eficacia en dicho control sobre las actividades e instalaciones ganaderas de tamaño medio. El éxito, es innecesario decirlo, depende de la voluntad administrativa, que dispone de los datos aportados en la comunicación y de la comprobación in situ de estos para asegurar el carácter inocuo de las actividades desarrolladas.

Al margen de ello, las actividades ganaderas existentes deberán adaptar sus planes de gestión de deyecciones ganaderas a las prescripciones establecidas en este decreto a partir del 1 de enero de 2019, como señala la Disposición Transitoria del Decreto.

### **3. LA COMUNICACIÓN PREVIA DE INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS**

En la misma línea que el anterior, y con idéntica justificación, debe citarse, igualmente, el Decreto 8/2018, de 5 de abril, por el que se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, en relación con determinadas industrias agroalimentarias de Castilla y León, se determinan

las condiciones ambientales mínimas y se regula el régimen de comunicación ambiental.

Este Decreto, de título largo y complejo, viene sin embargo a simplificar la tramitación ambiental de determinadas actividades agroalimentarias. Se sitúa, pues, en la línea del citado Decreto 4/2008, de 22 de febrero, relativo a algunas actividades ganaderas. Pero, mientras estas son, en general, fuertemente contaminantes, la industria agroalimentaria se encuentra entre las actividades menos agresivas con el medio ambiente. Este hecho, como señala la Exposición de Motivos, permite que para este tipo de actividades sea posible rebajar las exigencias establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León y posibilitar su sometimiento al régimen de comunicación ambiental. De esta forma, algunas de las industrias agroalimentarias de escasa incidencia ambiental pueden pasar, de estar sometidas a licencia ambiental, a estarlo a mera comunicación. Según el artículo 2, pasan a someterse a previa comunicación la instalación, traslado o modificación de las siguientes industrias agroalimentarias: las instalaciones de manipulación, procesado y envasado de productos agrícolas y hortícolas; los mataderos e instalaciones de procesado de productos cárnicos y alimentos de origen animal, con algunas excepciones; las fábricas de harinas, las instalaciones de procesado de leche y sus derivados; de panadería, pastelería y similares; las de producción de bebidas alcohólicas y no alcohólicas a partir de productos agrícolas; las de producción industrial de organismos vegetales vasculares y las de producción de alimentos cocinados o precocinados.

El Decreto deja fuera, por tanto, las grandes industrias agroalimentarias sometidas a autorización ambiental integrada, sobre las que carece de competencias para modificar su régimen porque se rigen por las normativas europea y básica.

El contenido del Decreto se centra en la modificación del Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, correspondiente a las actividades que requieren comunicación ambiental, para incluir en él diversas industrias agroalimentarias, con el fin de favorecer la implantación de empresas de dichos sectores en Castilla y León al reducir los costes administrativos asociados a su puesta en funcionamiento, tal y como

recoge entre sus objetivos el Acuerdo 21/2016, de 28 de abril, de simplificación.

Ahora bien, para no reducir el control sustantivo (y limitar el cambio al *tempo* del control), el Decreto establece un conjunto de unas condiciones ambientales mínimas aplicables a este sector que ya se venían exigiendo en la tramitación de las licencias ambientales. De esta forma, sin perjuicio del riesgo (mínimo) de inaplicar parcialmente el principio de prevención, los controles de la legalidad ambiental se mantienen, aunque la legitimación para llevar a cabo la actividad no se condiciona a la previa solicitud de un permiso.

Siguiendo la línea del otro Decreto paralelo y anterior, referido a las instalaciones ganaderas, prevé también la tramitación de la posible Evaluación Ambiental con carácter previo, al igual que –en su caso- de la previa autorización de vertido si se pretende realizar el vertido de aguas residuales a colector municipal o a dominio público (art. 5.2 y 3).

#### **4. APROBACIÓN DEL PORN DE COVALAGUA Y LAS TUERCES: NUNCA ES TARDE SI LA DICHA ES BUENA**

Destaca, en este clima de austeridad normativa, el Decreto 7/2018, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales “Covalagua y Las Tuerces” (Palencia y Burgos). Y lo hace, no solo por su contenido, sino también por su oportunidad. Como pone de relieve su Exposición de Motivos, Covalagua y Las Tuerces aparecían incluidos en el Plan de Espacios Naturales de Castilla y León, formulado por la vieja Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, derogada por la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León (art. 18.5). Esto ocurrió –las cuentas salen fáciles- hace más de un cuarto de siglo.

La declaración de espacios naturales exigía –y exige- la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. La elaboración del PORN de estos dos espacios se inició en su momento (por Orden de 27 de abril de 1992), pero los Planes en cuestión nunca vieron la luz. Se ampliaron los límites del espacio de las Tuerces (1999); hubo también cambios socioeconómicos,

biológicos y de carácter metodológico, “por lo que se tomó la decisión de realizar un único plan de ordenación de los recursos naturales que englobase a ambos espacios para preservar de una manera planificada e integrada sus valores geomorfológicos”. En el año 2010 se inicia la elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de Covalagua y Las Tuerces (Orden MAM/1525/2010, de 2 de noviembre, modificada posteriormente en 2012). Estamos, por tanto, ante un importante hito de una larga historia, todavía no concluida, a la espera de la declaración de estos espacios naturales.

En cuanto al contenido del PORN, merece la pena destacar algunas de sus características: por una parte, el territorio sobre el que se aplica el Plan comparte varias provincias (Palencia y, marginalmente, Burgos); no es un espacio de montaña, sino más bien de meseta (en las estribaciones de la Cordillera Cantábrica). Se caracteriza, no tanto por su biodiversidad, sino “fundamentalmente por su riqueza geológica y geomorfológica y por sus singulares paisajes kársticos en los que se manifiesta la transición desde la Meseta a la Montaña Cantábrica” (art. 9). De hecho,

“la surgencia de Covalagua y su edificio tobáceo forman un conjunto de notable interés biológico y ecológico de singular belleza, constituyendo el ejemplo más representativo de edificio tobáceo de la provincia de Palencia”. “Esta cascada (...) es el elemento más emblemático del ámbito de Covalagua” (art. 9.4). Por su parte, “el karst en callejones de Las Tuerces, un sinclinal colgado del Cretácico, es el único conjunto kárstico con sus características en Castilla y León y es verdaderamente singular a nivel nacional. Además de este gran interés geológico y geomorfológico, la estructura laberíntica de Las Tuerces configura un atractivo paisaje (...). Sin duda este conjunto es el elemento más representativo y emblemático en el ámbito de Las Tuerces” (art. 9.5).

Confluyen, en este espacio, diversos instrumentos de protección. Como señala el propio texto del PORN aprobado, los espacios protegidos Red Natura 2000 incluidos en el ámbito del PORN son la Zona de especial conservación (ZEC) “Covalagua” ES4140027 y la Zona de especial conservación (ZEC) “Las Tuerces” ES4140026 y, de hecho, los instrumentos de gestión de dichos

territorios integrados en la Red Natura son, tanto el propio PORN como los planes básicos de gestión y conservación para las ZEC.

Tiene especial interés, no obstante, la propuesta de calificación de los espacios protegidos incluidos en el ámbito territorial del PORN, porque son varios los espacios y varias las calificaciones, por razón de las singularidades de aquellos. En concreto, el PORN propone la declaración de cuatro espacios naturales protegidos, dos “paisajes protegidos” y dos “monumentos naturales”, de acuerdo con las categorías recogidas por la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León (art. 65.1)): a) Paisaje protegido “Covalagua”, con una superficie de 2.389,13 ha, que incluye parcialmente el término municipal de Pomar de Valdivia (Palencia). b) Monumento natural “Cascada de Covalagua”. Su superficie es de 0,46 ha, incluidas totalmente en el término municipal de Pomar de Valdivia (Palencia). c) Paisaje protegido «Las Tuerces», con una superficie de 2.090,27 ha, que incluye parcialmente los términos municipales de Aguilar de Campoo (Palencia), Pomar de Valdivia (Palencia) y Rebolledo de la Torre (Burgos). d) Monumento natural “Laberinto de Las Tuerces”. Su superficie es de 54,96 ha, incluidas totalmente en el término municipal de Pomar de Valdivia (Palencia).

Con esta aprobación se abre ya la vía para la próxima declaración de estos espacios, que –de acuerdo con la propuesta del propio PORN- se hará por Decreto de la Junta de Castilla y León (art. 66.3). Más vale tarde que nunca.

## **5. LA DECLARACIÓN DE AGUAS TRUCHERAS**

Aunque referida a la materia “pesca en aguas fluviales”, que no es medio ambiente en sentido estricto, merece la pena mencionar la reciente Orden FYM/309/2018, de 14 de marzo, por la que se declaran las aguas trucheras de Castilla y León.

De acuerdo con la Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca y su reglamento, aprobado por Decreto 33/2017, de 9 de noviembre, “con carácter general se practicará la pesca sin muerte en aquellas masas donde la trucha, como especie de interés preferente, está presente de forma significativa. No obstante, y en aquellos lugares cuyo plan de pesca evidencie que es posible

realizar una extracción sostenible del recurso, se permitiría la pesca con muerte”.

La Orden en cuestión deroga la anterior Orden FYM/161/2014, de 11 de marzo, y actualiza la delimitación de las aguas trucheras de la Comunidad, bien por el carácter “significativo” de la presencia de la trucha común, bien para concretar mejor los límites de las zonas trucheras.

Pero, desde el punto de vista ambiental, deben destacarse dos notas de esta Orden, estrechamente vinculadas con las competencias de las Confederaciones Hidrográficas:

- Por una parte, la Orden de la Junta incluye, como no podía ser menos, algunos tramos trucheros ajenos a la cuenca del Duero. Como es sabido, la Comunidad Autónoma que, básicamente coincide con dicha cuenca (prácticamente el 99% de esta se integra en la región), incluye, además, amplios territorios de varias cuencas del norte, del Sil y del Ebro. En concreto, declara trucheras todas las aguas de las cuencas siguientes en sus tramos de Castilla y León: Miño, Navia, Sella, Deva y Nervión. Además, alude a algunos tramos de las cuencas del Tajo y del Ebro. Se aprecia, por tanto, la diversidad de criterios de competencia territorial en materia de aguas (Comunidad Autónoma y Organismos de Cuenca), que exige un especial esfuerzo de coordinación de la Administración autonómica con las Confederaciones correspondientes.
- Por otra parte, lo que trasluce la declaración de aguas trucheras es una elevada calidad del agua en el tramo correspondiente. No hay que olvidar que los Planes hidrológicos de cuenca deben incluir la información correspondiente sobre la calidad de los diversos tramos fluviales y para ello resulta determinante la posibilidad (o no) de que se trate de aguas aptas para la vida de los salmónidos (que, en el caso de Castilla y León, son únicamente las truchas). Esta clasificación está recogida en el RD 927/1988 de 29 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, (Anexo 3), que define los tipos de tramos de agua S (salmonícola), de condiciones ambientales especialmente exigentes, y C

(ciprinícolas), de menores exigencias, de acuerdo con las previsiones de la Directiva 2006/44/CE de 6 de septiembre de 2006 (arts. 1.4 y 2).