

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. La apresurada y consensuada reforma de la Ley de Caza como respuesta a la suspensión judicial de normas decisivas. 3. La reforma de la Ley de Urbanismo: valoración casuística de la autorización de explotaciones mineras en suelo rústico. 4. La aprobación del PORN del espacio natural “Sabinares del Arlanza-La Yecla”. 5. Declaración del paisaje protegido «Las Tuerces» (Palencia y Burgos) y del monumento natural «Laberinto de las Tuerces» (Palencia). 6. Declaración del paisaje protegido «Covalagua» y del monumento natural «Cascada de Covalagua» (Palencia).

1. INTRODUCCIÓN

El primer semestre del año 2019 ha estado marcado, desde la perspectiva normativa ambiental, por la aprobación de la reforma de la Ley de caza. Se trata de una reforma que trae su causa de la suspensión, por Autos del Tribunal Superior de Justicia de 21 y 26 de febrero, del Decreto de especies cinegéticas y de la Orden de caza anual de 2019. A escasas semanas del comienzo de la temporada, todos los grupos políticos de las Cortes, temerosos de que no pudiese llevarse a cabo actividad cinegética alguna esta temporada, consensuaron una reforma rápida de la Ley, dirigida precisamente a sustituir los instrumentos inutilizados (Decreto y Orden) por un “Plan General de Caza” y, sobre todo, por la aplicabilidad directa de la Ley (autoaplicabilidad), que de esta forma no queda condicionada por la labor judicial anulatoria o suspensiva de reglamentos o actos de aplicación. Lógicamente, se trata de una ley de convalidación y autoaplicativa, que deberá superar el test de constitucional aplicado por el Tribunal Constitucional en otras ocasiones, como en la Ley de convalidación del vertedero de Santovenia (STC 129/2013, de 4 de junio de 2013).

Con carácter complementario se ha modificado también la Ley de Urbanismo, para posibilitar –en su caso- la autorización excepcional de actividades extractivas en suelo rústico sin protección, siempre que la Evaluación de Impacto Ambiental determine los criterios de compatibilidad. Se trata de una flexibilización de la norma que puede permitir la realización de estas actividades económicas primarias en algún caso; se ha criticado por algún sector político su aplicabilidad –en cuanto que se refiere específicamente a minerales energéticos- a la proyectada mina de uranio en la provincia de Salamanca y a otras futuras posibles y similares, pero, *per se*, esta reforma no conlleva pérdida de rigor ambiental del control, siempre que la evaluación sea

correcta y se ajusta adecuadamente a las previsiones de la Ley de Minas (art. 122).

2. LA APRESURADA Y CONSENSUADA REFORMA DE LA LEY DE CAZA COMO RESPUESTA A LA SUSPENSIÓN JUDICIAL DE NORMAS DECISIVAS

En el Boletín Oficial de Castilla y León, con fecha 29 de marzo, se ha publicado la Ley 9/2019, de 28 de marzo, *de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza* en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La suspensión del Decreto de especies cinegéticas y de la Orden anual de caza por sendos Autos del Tribunal Superior de Justicia de 21 y 26 de febrero de 2019 provocó un terremoto social en la región pero, lo que es peor aún, provocó un vacío regulatorio de la actividad cinegética: sin especies declaradas cinegéticas no hay especies cazables, y si no hay especies cazables no hay posibilidad de cazar. Precisamente por ello, y como se apunta en el comentario de la jurisprudencia anejo, los diversos grupos parlamentarios (salvo Podemos) se pusieron de acuerdo en la tramitación de una proposición de Ley por vía de urgencia, que se aprobó a las pocas semanas (la Ley lleva la fecha de 28 de marzo) por unanimidad (no asistió el solitario procurador de Podemos).

Se trata, por tanto, y nuevamente, de una Ley de convalidación, dirigida a evitar los efectos del control judicial sobre las disposiciones administrativas cuestionadas (en este caso, el control no ha sido anulatorio sino suspensivo, pero el efecto es igualmente la inaplicación de las disposiciones afectadas). Antecedentes de este tipo de normas los tenemos, abundantes, en la Comunidad Autónoma, casi todos ellos referidos a la normativa ambiental.

El contenido de la nueva Ley (modificatoria de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza) es, sintéticamente, el siguiente:

En primer lugar, se modifica el art. 7 de la vieja Ley, que definía las especies cinegéticas (cazables en abstracto) y las cazables (en concreto). Ahora bien, la definición consistía en una mera remisión a lo que se estableciese reglamentariamente (cinegéticas, 7.1) y a las mencionadas en las órdenes de caza (cazables, 7.3). El nuevo art. 7 sigue pautas parecidas: define por

remisión unas y otras, pero cambian los instrumentos que contienen los elencos de especies. Así, “*tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el Anexo I de esta Ley*” (art. 7.1) y son especies cazables “*todas las cinegéticas, salvo las que pudieran excluirse en el Plan General de Caza de Castilla y León en atención a la mejor información técnica disponible que aconsejase su exclusión temporal de la actividad cinegética*”.

Las novedades, en concreto, consisten, en primer lugar, en que es la propia Ley la que contiene el listado de especies cinegéticas (lo que hace que este listado quede blindado frente a los controles judiciales, por razón de la fuerza de Ley); y en segundo lugar, en la presunción *iuris tantum* establecida por la propia Ley de que las especies cinegéticas son todas cazables, salvo que se demuestre lo contrario y así conste en el Plan General de Caza. De esta forma, la actuación administrativa (operada vía Plan) solo puede restringir las posibilidades de caza, y eso, con apoyo en información técnica: en la práctica, se asegura que el Plan no va a ser objeto de impugnación por organizaciones ambientales, porque toda anulación o suspensión del plan supondría el mantenimiento como “cazable” de una especie que podría ser excluida temporalmente por el propio Plan del ejercicio de la actividad cinegética.

Al ser la Ley de aplicación directa en cuanto a la determinación de especies cinegéticas o cazables (no necesita desarrollo reglamentario para determinar unas y otras), se impide que la impugnación de normas reglamentarias pueda afectar al desarrollo de esta actividad.

La siguiente novedad es la modificación del art. 41. En este caso, se trata de una modificación esencial de contenido y no de detalle. El viejo art. 41 regulaba las Órdenes de caza, disposiciones imprescindibles para el desarrollo y concreción de la actividad cinegética en la práctica, porque determinaban las fechas en que se podía desarrollar y las especies cazables cada año. Ahora, sin embargo, el art. 41 regula el llamado “Plan General de Caza de Castilla y León” que, a diferencia de las órdenes de caza, no constituye *conditio sine qua non* para el ejercicio efectivo de la actividad cinegética, no tiene una vigencia anual sino quinquenal, y no regula las fechas y especies para el desarrollo de esta actividad, porque ya lo hace la Ley (impidiendo, así, su control judicial). Únicamente establece a) las modalidades de caza permitidas para cada

especie; b) las medidas de protección temporales complementarias a las establecidas en la ley y c) en su caso, las modificaciones de los periodos y días hábiles establecidos en el Anexo II.

De esta manera, desaparecen las órdenes de caza, que habían venido siendo objeto preferente de impugnación por algunas organizaciones ambientales. Así se confirma por la Disposición Adicional: *“Las referencias que la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León hace a la Orden Anual de Caza, han de entenderse realizadas al Plan General de Caza de Castilla y León”*. Sin embargo, no hay duda de que puede ser peor el remedio que la enfermedad, porque frente al control anual operado vía órdenes de caza se instaura un control quinquenal que, en principio, no va a estar al tanto de las fluctuaciones anuales, bianuales o trianuales de la población de las especies cinegéticas (perceptibles por agentes y técnicos) que se tenían en cuenta en las órdenes anuales y no va a modificar, en principio, las fechas de inicio y fin de la temporada de caza, porque estas, igualmente, vienen fijadas por Ley. Porque, aunque el nuevo art. 41.3 prevé la posibilidad de modificación del Plan, no se establece ninguna periodicidad en los estudios que puedan llevar a dicha actualización.

Consecuencia de la modificación del art. 41, relativo al nuevo Plan General de caza, resulta también modificado en profundidad el art. 42, al que se añade además un art. 42 *bis*.

El nuevo art. 42 constituye un complemento necesario de la elevación de rango de los periodos de caza, porque la rigidez formal de la ley que fija dichos periodos impide la correcta adecuación de estos a circunstancias sobrevenidas. Por eso, el precepto contiene diversas deslegalizaciones de la fijación de estos periodos:

- con carácter general, el art. 42.1 prevé la posibilidad de que el Plan General modifique las fechas;
- con carácter excepcional, el art. 42.2 dispone que los planes cinegéticos que se aprueben puedan modificar también las fechas, de forma justificada y previa aprobación por la dirección general competente en materia de caza;

- finalmente, el art. 42.4 dispone que en determinadas zonas en que se den las circunstancias que lo justifiquen, la Consejería competente, oído el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de la ley, podrá reducir los períodos hábiles de las distintas especies de caza o establecer la veda total o parcial.

De esta forma, la rigidez de la Ley queda compensada por las diversas posibilidades de modificación de los periodos de caza de que dispone la Administración para ajustarse al estado poblacional coyuntural de las especies cazables.

Por otra parte, la Ley habilita la posibilidad de autorizar la caza en periodos distintos de los señalados, tanto en la Ley como en los demás instrumentos administrativos. En esos casos, dicha actividad será considerada “control poblacional”.

Finalmente, el nuevo art. 42 bis contiene una serie de medidas de protección de las especies cazables, medidas que se añaden a las ya contenidas en la Ley o que reiteran o especifican lo previsto por esta. Entre las numerosas cautelas, las hay específicas de algunas especies o modalidades de caza; pero merece la pena reseñar algunas generales: por una parte, se prohíbe expresamente la superación de los cupos de extracción contemplados en el plan cinegético aprobado para cada terreno cinegético (esta limitación hay que ponerla en relación con el art. 40.3 de la Ley, que exige que se aluda a la “cuantía de las capturas previstas”, pero este criterio parece meramente indicativo, frente al carácter imperativo de la nueva prohibición); por otra, se reconoce la posibilidad de que, para determinadas especies, se establezcan cupos diarios por cazador y horarios de caza en el Plan General de Caza y en los planes cinegéticos de cada terreno.

La Ley se complementa con el nuevo Anexo I, que establece el listado de especies cinegéticas, y con el nuevo Anexo II, que fija los periodos y días hábiles de caza mayor y menor.

La Disposición Derogatoria es genérica y se cuida mucho de no derogar expresamente el Decreto de especies cinegéticas o la orden de caza suspendida; se trata de disposiciones *sub iudice*, cuya derogación expresa

podría ser expresiva de una invasión competencial del poder judicial por el legislativo. Pero, sin perjuicio de ello, de facto han quedado derogadas porque la nueva redacción legal prescinde, como hemos visto, de estas técnicas administrativas.

La Disposición Transitoria se dirige también a asegurar en todo caso la aplicación de la Ley; mientras el Plan General de caza (nuevo instrumento general de aplicación de la Ley) no se apruebe, será la Ley la norma reguladora del ejercicio de la actividad cinegética. Esta previsión concuerda con el carácter directamente aplicativo de la Ley, según la configuración establecida por la reforma de marzo.

En definitiva, el desarrollo de la actividad cinegética no sufre modificaciones por lo establecido en la nueva Ley; se mantienen en toda su extensión (salvo los escasos artículos modificados) todas las técnicas de control de dicha actividad creadas por la Ley de 1996 y simplemente se sustituyen dos instrumentos administrativos (Decreto de especies cinegéticas y Orden anual de caza) por el juego conjunto de la Ley y el Plan; cambia el “continente”, pero no el contenido.

3. LA REFORMA DE LA LEY DE URBANISMO: VALORACIÓN CASUÍSTICA DE LA AUTORIZACIÓN DE EXPLOTACIONES MINERAS EN SUELO RÚSTICO

La Ley 5/2019, de 19 de marzo, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se dirige a regular específicamente las actividades extractivas en suelo rústico.

Esta reforma legal parte de la base de la interdicción de prohibiciones genéricas de actividades extractivas, tal y como lo establece el art. 122 de la Ley de Minas, añadido por la DA 1 de la Ley 12/2007, de 2 de julio. Dice este precepto:

“Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”. De acuerdo con este criterio, la nueva Ley modifica los arts. 23 y 25 de la Ley 5/1999, de Urbanismo, para evitar las

prohibiciones más o menos genéricas de explotaciones mineras y exigir la adecuada ponderación de intereses y el adecuado sometimiento a evaluación de impacto individualizada de cada proyecto minero en suelo rústico, para determinar su viabilidad ambiental y, por tanto, general, como señala la Exposición de Motivos: “se aboga por que la actividad minera requiera exclusivamente de trámites ambientales y urbanísticos que definan y prescriban su desarrollo de manera particularizada, caso a caso, determinando de esta forma su compatibilidad con el medio ambiente y el desarrollo urbanístico, mediante la previsión de actividad autorizable”.

El art. 23, relativo a los derechos en suelo rústico, incluía en su párrafo 2º los posibles usos excepcionales en dicho suelo, y en concreto, “b), Actividades extractivas, incluida la explotación minera, las canteras y la extracción de áridos o tierras, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas”. La nueva redacción es mucho más amplia y específica, porque incluye como usos excepcionales: “b) Actividades extractivas de rocas y minerales industriales, minería metálica, rocas ornamentales, productos de cantera y aguas minerales y termales, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a todas las citadas, y b bis) Minería energética y demás actividades extractivas no citadas en el apartado anterior, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas”. De esta forma, no ha lugar a dudas del alcance del precepto, y se impide dejar en manos de órganos administrativos concretos la interpretación de los usos extractivos excepcionales (no hay que olvidar que las inversiones millonarias que en ocasiones requieren estas actividades exigen una mínima seguridad jurídica en cuanto a lo que es o no uso excepcional autorizable).

Una vez señalados cuáles son los usos excepcionales en suelo rústico, el art. 25 se refiere a la autorización de usos en dicho suelo. En su redacción derogada prohibía los usos que implicasen un “riesgo relevante de erosión o deterioro ambiental”, y no permitía analizar de forma particularizada cada supuesto. La nueva redacción modifica el apartado relativo a los usos prohibidos y establece como prohibidos los no incluidos como permitidos o como autorizables por la Comunidad Autónoma y en particular, los del art. 23.2 b bis (minería energética, fundamentalmente) cuando se quieran llevar a cabo

en suelos rústicos “con algún tipo de protección”, en terrenos a una distancia del suelo urbano prohibida por la Evaluación de Impacto Ambiental ad hoc o en Parques Regionales o Naturales, salvo que el PORN los declare autorizables.

De esta forma, frente a los criterios generales prohibitivos derivados del mero riesgo de erosión o deterioro, la ley confía en la eficacia de los instrumentos evaluadores para determinar la viabilidad de los proyectos mineros caso por caso. Se sigue manteniendo la prohibición (no susceptible de ser levantada) de ejecución de actividades mineras en suelos protegidos (“con algún tipo de protección” y no necesariamente ambiental), pero permite valorar, caso por caso, los proyectos que pueden desarrollarse en suelo rústico común.

Aunque no han faltado críticas, en el orden político, a esta modificación (por entender que vendría a facilitar la ejecución de proyectos socialmente conflictivos, como la mina de uranio de Salamanca o quizá explotaciones de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica del *fracking*), lo cierto es que se ajusta correctamente a la previsión de la Ley de Minas y debería garantizar la salvaguarda del ambiente mediante una correcta evaluación de impacto y, en su caso, compensación de los daños posibles al ambiente.

4. LA APROBACIÓN DEL PORN DEL ESPACIO NATURAL “SABINARES DEL ARLANZA-LA YECLA”

Mediante Decreto 48/2018, de 29 de noviembre, se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Sabinares del Arlanza - La Yecla» (Burgos).

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*, incluía dentro de los Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León el denominado Espacio Natural «La Yecla» (Burgos). Sobre esta base, la Consejería de Medio Ambiente inició la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de este espacio mediante Orden de 27 de abril de 1992. Los límites fueron ampliados posteriormente, mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del 15 de febrero de 1999 e igualmente su nombre también fue

sustituido por el actual: «Sabinares del Arlanza - La Yecla». Ha sido más de un cuarto de siglo lo que se ha tardado en elaborar este Plan: esperemos que sus efectos beneficiosos compensen sobradamente la inversión en tiempo exigida para su elaboración.

Este PORN, que afecta a una superficie aproximada de 39.459 ha, incluye, entre otros, municipios de importancia turística extraordinaria, como Santo Domingo de Silos (incluido totalmente) o Covarrubias (parcialmente). E incluye de forma total varios espacios protegidos Red Natura 2000: la Zona de Especial Conservación (ZEC) «Sabinares del Arlanza» y la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) «Sabinares del Arlanza». Y parcialmente, la Zona de Especial Conservación (ZEC) «Riberas del Río Arlanza y afluentes».

5. DECLARACIÓN DEL PAISAJE PROTEGIDO «LAS TUERCES» (PALENCIA Y BURGOS) Y DEL MONUMENTO NATURAL «LABERINTO DE LAS TUERCES» (PALENCIA)

Por Decreto 6/2019, de 21 de marzo, se ha realizado la declaración del paisaje protegido «Las Tuerces» (Palencia y Burgos) y del monumento natural «Laberinto de las Tuerces» (Palencia)

Cumpliendo el requisito de que, en principio, la declaración de un espacio protegido debe ir precedida de la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, el reciente Decreto 7/2018, de 28 de marzo aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales «Covalagua y Las Tuerces» (Palencia y Burgos)). Como señala la Exposición de Motivos del Decreto, del análisis realizado de este territorio se deduce que cumple los requisitos para ser declarado espacio natural protegido, siendo las figuras de paisaje protegido y monumento natural las que mejor se adaptan a las características.

Este espacio contiene una gran diversidad ecológica y paisajística, consecuencia de la presencia de elementos de interés geológico representativos de la dinámica kárstica. Destaca el karst en callejones denominado “Laberinto de Las Tuerces” como el área más emblemática del espacio natural, calificada por eso como Monumento Natural.

6. DECLARACIÓN DEL PAISAJE PROTEGIDO «COVALAGUA» Y DEL MONUMENTO NATURAL «CASCADA DE COVALAGUA» (PALENCIA)

El Decreto 7/2019, de 21 de marzo, ha declarado el paisaje protegido «Covalagua» y el monumento natural «Cascada de Covalagua» (Palencia). Al igual que en el caso anterior, esta declaración trae su razón de ser del cumplimiento de la aprobación del PORN «Covalagua y Las Tuerces» por Decreto 7/2018, por lo que viene a complementar las declaraciones de las Tuerces y del Laberinto del mismo nombre.

La zona tiene un extraordinario interés paisajístico y geomorfológico, botánico (alberga varias especies de flora amenazada), faunístico y ecológico, además de gozar de valores educativos y culturales, aunque el elemento más emblemático es la surgencia de Covalagua, muy vulnerable, que recoge la circulación subterránea de buena parte del complejo kárstico de la Lora de Valdivia.