

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA-LA MANCHA

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. Un período de penuria normativa. 2. Actuaciones en la red Natura 2000. 3. Medidas de orden cinegético: una nueva polémica sobre el control de los depredadores. 4. Medidas de orden organizativo. 5. Políticas sectoriales con incidencia en el medio ambiente.

1. Un período de penuria normativa

El período que analizamos vuelve a ser parco en actuaciones normativas y políticas medioambientales en nuestra comunidad autónoma, más centrada en estos meses en otros ámbitos materiales competencia de la Consejería de Agricultura como la organización de la Cumbre Internacional del Vino o el posicionamiento y negociación ante la reforma de la Política Agraria Común.

No ha sido aprobada ninguna norma con rango de ley específicamente referida al medio ambiente, salvo las escasas derivas proteccionistas recogidas en la Ley de Patrimonio Cultural. Lo más relevante quizás pueda ser, aunque no sea una norma autonómica, la actualización del Convenio entre el Estado y la Comunidad Autónoma de conservación de la red Natura 2000, con algunas modificaciones de orden presupuestario. También de rango estatal es la Resolución que publica el Convenio para la disolución del Consorcio del Plan Especial del Alto Guadiana, motivada por razones económicas y enmarcada entre las medidas políticas de adelgazamiento y reestructuración del sector público.

Nuevamente, en fin, las medidas normativas relativas a las actividades cinegéticas, en concreto sobre métodos de captura de depredadores, han sembrado la polémica entre los colectivos ecologistas y las asociaciones de cazadores.

2. Actuaciones en la red Natura 2000

El 6 de mayo de 2010, el Ministerio y la Junta de Comunidades suscribieron un convenio sobre actuaciones de conservación en la red Natura 2000, con un importe máximo de inversión por el primero de 16.766.800 euros, importe que ya ha sido modificado en diversas ocasiones por razones de tipo organizativo y, fundamentalmente, de índole presupuestaria. La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del año 2012 supuso un drástico recorte en la aportación estatal, que quedó fijada en poco más de 10 millones de euros (3,5 de ellos ya invertidos) y condicionada a las disponibilidades presupuestarias. Ha sido fundamentalmente esta circunstancia la que ha llevado a la actualización y revisión del mencionado Convenio, que prorroga su vigencia hasta finales de 2015 mediante la Resolución de 16 de

septiembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural.

Con este magro presupuesto se pretende la culminación de cuatro proyectos de conservación en terrenos de la red Natura 2000, bajo la supervisión técnica tanto del Gobierno como de la Junta de Castilla-La Mancha. El proyecto de mayor cuantía es el de “Corrección de tendidos de riesgo de electrocución de aves amenazadas”, al que se destinan casi 3,2 millones de euros. Otros 2,8 millones son para “Actuaciones de conservación de hábitat y poblaciones de especies amenazadas en la Red de Áreas Protegidas”. Por su parte, 1,9 millones son para “Actuaciones de restauración de hábitat degradados y corrección de impactos ambientales en espacios naturales protegidos”; y 1,7 millones para la “Mejora de la señalización en espacios de la Red Regional de Áreas Protegidas”.

3. Medidas de orden cinegético: una nueva polémica sobre el control de los depredadores

La Orden de 18 de junio de 2013 establece las normas para la homologación de métodos de captura de especies cinegéticas depredadoras, perros y gatos domésticos asilvestrados, así como los métodos de control denominados lazo propulsado tipo Collarum, lazo con tope y cierre libre en alar, lazo tipo Wisconsin en alar, lazo tipo Wisconsin al paso y caja-trampa metálica para urracas. Esta norma se dicta, en principio, sobre la base que estableció la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 13 de julio de 2011 al aprobar las directrices técnicas sobre el particular, y de acuerdo con los artículos 13.2 y 34.3 de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha. En esta regulación se prevé el requisito de autorización administrativa en el establecimiento de los procedimientos y medios utilizados para el control de depredadores, exigiéndose la homologación sobre la base de los criterios de selectividad y bienestar animal fijados en diversas normas internacionales y comunitarias. La utilización de cualquiera de estos métodos requiere, por lo tanto, autorización previa mediante una acreditación individual otorgada por la Comunidad Autónoma.

De este modo, en esta norma se regula con detalle en su propio articulado y sus siete anexos técnicos lo siguiente: procedimientos de homologación, características y condiciones de uso de los métodos de captura cuyos aspectos relativos a descripción,

forma de instalación, condiciones del lugar de ubicación del método, densidad de trampas, especies objetivo a capturar, resultados de parámetros evaluados, revisión de las trampas, manejo de los animales capturados (objetivo y no objetivo), sacrificio no cruel de los animales objetivo capturados, ámbito territorial de homologación y consideraciones adicionales para las autorizaciones de lazos.

Un aspecto interesante de la norma es la regulación de las entidades acreditadas para realizar las pruebas de homologación. Según el artículo 3 de la Orden, las entidades responsables deberán ser organismos públicos de carácter técnico y/o científico, debiendo formar parte de ellas: una persona experimentada en el uso de trampas capaz de capturar los animales utilizados en los ensayos y que pueda acreditar su participación como usuario de métodos de captura en proyectos autorizados de gestión o conservación de fauna silvestre, y al menos una persona licenciada en Veterinaria, experimentada en el manejo de fauna silvestre y en la evaluación de los indicadores de bienestar animal de los individuos capturados para cada uno de los métodos de control y en la gestión técnico-científica de la información. Estas entidades realizarán las pruebas de los métodos de captura, según el procedimiento establecido en el protocolo incluido en el anexo II, y, sobre la base de los resultados de las pruebas realizadas, las entidades responsables elaborarán un informe preceptivo según las especificaciones requeridas que será enviado al órgano competente de la Consejería. Posteriormente, se establece un protocolo de evaluación y control de los métodos de captura, de acuerdo con parámetros relativos a su efectividad, selectividad, bienestar de los animales capturados, impacto sobre animales no objetivo y seguridad para el usuario, atribuyéndose las facultades de inspección y control de las pruebas de homologación de métodos de captura a la Consejería.

Por otro lado, se refiere a los usuarios de los métodos de captura como aquellos especialistas acreditados e inscritos en el Registro que habilitará la Dirección General de la Consejería, de modo que solo de modo excepcional se podrá autorizar para esta función a especialistas profesionales de la Administración o vinculados a ella que demuestren experiencia en la materia.

Finalmente, se establecen algunas restricciones territoriales en la aplicación de la norma, destacando la prevista para los espacios cinegéticos de las áreas de presencia estable y con poblaciones reproductoras de lince ibérico y de lobo ibérico, donde solo se

podrán autorizar los métodos cuando cuenten con convenios específicos suscritos con la Dirección General.

Esta norma, fuertemente demandada por la Federación Regional de Caza y por algunas organizaciones empresariales de caza, se ha visto envuelta en una polémica intensa avivada por los principales colectivos ecologistas. Desde este ámbito se ha hecho hincapié en el severo riesgo para la conservación de hasta diez especies de carnívoros en declive, entre ellas el lince ibérico y el lobo, ambas en peligro de extinción en Castilla-La Mancha. Muy críticos con el empleo de métodos de caza que se han demostrado no selectivos en numerosos estudios, el resultado final podría ser la construcción de barreras de vegetación, los llamados alares, que permitirían la instalación del orden de 240 lazos por cada 500 hectáreas. Una verdadera red de lazos de la que difícilmente podría escapar ningún predador, sea protegido o no. No menos paradójico puede resultar la delegación de la supervisión de las trampas en personal contratado por los propios empresarios cinegéticos. En fin, tampoco resulta muy comprensible que el ámbito de aplicación territorial de la norma, en el caso de presencia estable de poblaciones de lince y lobo ibérico, pueda ser prefijado mediante la mera firma de un convenio de autorización de empleo de estos agresivos métodos entre los titulares de los cotos y la Administración. En este punto, varias asociaciones ecologistas se encuentran estudiando emprender las correspondientes acciones legales para paralizar la ejecución de la norma comentada.

4. Medidas de orden organizativo

En este período son destacables dos normas que inciden en sendos organismos dependientes de la Administración regional: la Agencia del Agua y el Consorcio del Plan Especial del Alta Guadiana.

Mediante la Resolución de 20 de mayo de 2013 se crea y establece la composición de la mesa de contratación permanente de la Agencia del Agua como órgano de asistencia a los órganos de contratación de las administraciones públicas, cuya presencia es preceptiva en los procedimientos abiertos, restringidos y negociados con publicidad, y potestativa en los procedimientos negociados sin publicidad, de acuerdo con la legislación estatal de contratación pública.

Por otro lado, mediante la Resolución de 19 de julio de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, se publica el Convenio de colaboración con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la disolución y liquidación del Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana, creado en 2008 y cuya vigencia, en principio, estaba prevista hasta finales del año 2015. Este consorcio paritario entre la Administración general del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se encargaba del impulso, la coordinación y el seguimiento de la ejecución de las medidas contenidas en el Plan Especial del Alto Guadiana, pudiendo encomendársele también actuaciones de gestión relacionadas con los programas existentes en el Plan Especial. En concreto, fue firmado un convenio de encomienda de gestión el 28 de julio de 2008, por el que el Consorcio convocó dos concursos previos a la emisión de informe sobre concesiones de aguas subterráneas para riego de cultivos leñosos y sobre concesión para uso de aguas subterráneas para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias, respectivamente.

Tanto el Consorcio como este convenio de encomienda de gestión son resueltos por la Resolución que analizamos, donde se da publicidad al acuerdo adoptado por el Consejo de Administración del Consorcio a finales de 2012 en relación con la propuesta de revisión del Plan Especial del Alto Guadiana, debido a la modificación de las actuaciones inicialmente previstas en el nuevo contexto de restricciones presupuestarias, en especial en lo referente a la adquisición administrativa de derechos de uso del agua, programa de forestación y el propio Consorcio. Como la propia norma nos recuerda, los objetivos a alcanzar son los siguientes:

- a) Transformación de derechos sobre aguas privadas en concesiones de aguas públicas.
- b) Sistema de reasignación de derechos de uso de agua a través de los sistemas de contratos de cesión de derechos de la legislación vigente y en especial del nuevo sistema de contrato de cesión y otorgamiento de nuevas concesiones de aguas públicas con la aplicación de “quitas” para la reducción del déficit.
- c) Aplicación de declaraciones de situaciones de riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado de las masas subterráneas de manera que se apliquen programas de actuación y gestión adecuados.
- d) Creación del Centro de Intercambio de Derechos.

La disolución del Consorcio prevé la forma de terminación de las actividades en curso, en un “marco participativo de colaboración en aras de dar cumplimiento al Plan Especial del Alto Guadiana o norma que le sustituya”, creándose a tal efecto un grupo de trabajo de composición paritaria.

La tramitación de los expedientes relativos a la emisión de informe sobre concesiones de aguas subterráneas para riego de cultivos leñosos se encuentra finalizada a la fecha del cese de las actividades del Consorcio. Los expedientes relativos a la emisión de informe sobre concesión para uso de aguas subterráneas para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias no han corrido la misma suerte, al haber sido imposible completar la adquisición de derechos de uso de agua y su consiguiente puesta a disposición (únicamente se han hecho efectivos 14,5 hm³ anuales de los 40 hm³ anuales previstos en el Convenio).

De acuerdo con la Resolución que analizamos, el primer tipo de expedientes se deberá resolver por la Administración hidráulica previo informe del órgano autonómico competente. En cuanto a los segundos, la capacidad plena corresponderá a la Confederación Hidrográfica del Guadiana. El resto de actuaciones de gestión que pudiera tener encomendadas el Consorcio en los términos que determinan los programas del Plan Especial del Alto Guadiana serán desempeñadas por la Confederación Hidrográfica del Guadiana y/u órgano competente de la Administración hidráulica y por el órgano competente de la Administración autonómica de Castilla-La Mancha en el marco de sus competencias.

5. Políticas sectoriales con incidencia en el medio ambiente

Aunque no se trate propiamente de una norma de contenido ambiental, la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, que tiene por objeto su conservación, protección y enriquecimiento, contempla en su articulado algunas disposiciones que materialmente son interesantes a nuestro objeto de estudio. Esta norma supone la ampliación y actualización de la anterior Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, la cual, importante en su momento, había quedado obsoleta respecto a los cambios normativos y de gestión operados en nuestro ordenamiento, como la todavía vigente Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del

Patrimonio Histórico Español, que se venía aplicando supletoriamente por las autoridades autonómicas en muchos aspectos.

La nueva Ley tiene un contenido omnicomprensivo, definiendo el concepto de patrimonio cultural como el conjunto de “los bienes muebles, inmuebles y manifestaciones inmateriales, con valor histórico, artístico, arqueológico, paleontológico, etnográfico, industrial, científico, técnico, documental o bibliográfico de interés para Castilla-La Mancha”. El primer aspecto destacable es que de este contenido se excluyen expresamente, por su propia singularidad, los parques arqueológicos y los museos, que tienen su regulación específica, y los paisajes culturales, que, dada su relación con el medio ambiente, el legislador autonómico ha entendido que deberán ser objeto de una ley que contemple conjuntamente los aspectos culturales y naturales merecedores de protección. Así lo establece respecto a los primeros el artículo 55, al señalar que aquellos espacios físicos que comprendan uno o varios bienes de interés cultural declarados con categoría de zona arqueológica y tengan unas condiciones medioambientales adecuadas para la contemplación, el disfrute y la comprensión públicos se podrán declarar parque arqueológico de acuerdo con la normativa al efecto.

Por otro lado, dada la complejidad de las actuaciones que se realizan sobre los bienes integrantes de este patrimonio, en el procedimiento de autorización se intenta la integración de los intereses urbanísticos y medioambientales en los mecanismos de intervención y control regulados respecto a la actividad material principal. En concreto, el artículo 26 de la norma se refiere a los “Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y actividades a las que se aplica la Evaluación de Impacto Ambiental”, exigiendo a la Consejería competente en materia de patrimonio cultural la emisión de informe vinculante de los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de las actividades a las que se aplica la evaluación de impacto ambiental. Por su parte, el artículo 48 establece que en estos informes se recojan la documentación existente en el Inventario del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha y las medidas de protección establecidas en esta ley, las cuales se convertirán, en su caso, en condicionantes que la licencia de obras que se emita deberá contener.