

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA-LA MANCHA

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. Introducción. Políticas transversales, polémicas y valoración general. 2. Programa de inspección ambiental para el año 2013. 3. Reestructuración del Consejo Asesor de Medio Ambiente: ¿justificación de ahorro o protagonismo administrativo en la gestión? 4. Ley 1/2013, de 21 de marzo, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha. 5. Modificaciones en materia de fiscalidad ambiental: tributos y tasas. 6. Medidas de fomento. Subvenciones en materia agroambiental.

1. Introducción. Políticas transversales, polémicas y valoración general

Durante este período ha sido escasa la producción normativa, sin normas relevantes que destacar, salvo la modificación de nuestra legislación urbanística para regular la integración de este régimen y el de las actividades sujetas a evaluación ambiental, resultante de la adaptación del régimen de licencias urbanísticas a la Directiva de Servicios y a las normas estatales de trasposición. No obstante, sí que es cierto que el Gobierno regional ha hecho algún guiño a la protección medioambiental que nos parece digno de mencionar.

Entre ellos, comenzamos por la decisión de incluir en el recientemente aprobado Plan de Inversión y Creación de Empleo (PICE), como uno de sus seis ejes vertebradores, el “crecimiento sostenible”. Modelizando la integración transversal de las políticas ambientales en las medidas de crecimiento económico, la idea fuerza se basa en la optimización de los recursos naturales como mecanismo para favorecer el ahorro de costes y el aumento de la competitividad en numerosas actividades productivas. Entre otras, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con objeto de combatir el cambio climático, de indudables repercusiones económicas, o la gestión de los residuos derivados del ejercicio de la actividad económica en el sector agrario y el medio rural.

Otro de los focos de atención de este año será la aprobación del denominado Plan Estratégico de Recursos Minerales no Energéticos, actualmente en fase de redacción con los colectivos interesados. Sus objetivos se centran en la racionalización y el aprovechamiento de los recursos minerales, con especial énfasis en su protección en cuanto recursos no renovables. Así, se proponen cuatro líneas de actuación como medidas de impulso y dinamización de este sector que se centrarían, según ha informado la consejera, en la integración social y ambiental de la actividad minera, la actualización y mejora de la gestión en los servicios públicos vinculados al sector minero, la modernización en la formación técnica, la capacitación laboral y la seguridad

en el sector minero, y el fomento de la actividad minera, la innovación y la competitividad.

También en los últimos días se ha conocido la decisión del Consejo de Gobierno castellano-manchego de ampliar el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, con el objeto de incorporar valiosos ecosistemas todavía no incluidos como las dehesas de encinas. Con esta propuesta de la Comisión Mixta que gestiona las Tablas, compuesta de forma paritaria por representantes del Ministerio y de la Consejería de Agricultura, serán incorporadas 1.102 hectáreas propiedad de la Administración general del Estado a través del organismo autónomo Parques Nacionales. En mayo comenzarán las gestiones político-administrativas para la conversión de su uso agrícola y el consiguiente plan de restauración de la vegetación natural.

Asimismo, la Consejería de Agricultura ha abonado 2,58 millones de euros para la financiación de medidas no productivas en bosques y terrenos no forestales, de las que se han beneficiado 31 ayuntamientos y 169 particulares. Los fondos subvencionan diferentes tipos de actuaciones como la elaboración de planes de gestión forestal sostenible, tratamientos silvícolas para la conservación y mejora de las masas forestales, la repoblación de terrenos forestales o tratamientos fitosanitarios de carácter no químico.

Por otro lado, este período no ha estado exento de polémicas. Entre ellas destaca, por su repercusión mediática, la posible venta de fincas rústicas ubicadas en parques naturales o espacios especialmente protegidos de la red Natura 2000. O lo que resulta todavía más grave, la idea de la Junta (ni confirmada ni desmentida por sus portavoces) de vender montes de titularidad pública a particulares colindantes o interesados en su explotación forestal o cinegética. Según la legislación vigente, los montes propiedad de la Administración y catalogados de utilidad pública son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”, lo que complica jurídicamente esta operación, ya que previamente han de ser desafectados y excluidos del Catálogo. Lo cual solo es posible si hubieran perdido las características por las que fueron catalogados y fuera irreversible su recuperación. De ahí el temor a una posible reforma de la Ley de Montes de 2003 que introduzca modificaciones para facilitarla, en la línea desreguladora iniciada por el actual Gobierno con la revisión de la Ley de Costas.

No menor alarma causó en los últimos días del año la inminente puesta en marcha, tras su autorización por la Junta de Comunidades, del conocido como *fracking*, una técnica

de prospección para la obtención de hidrocarburos exportada desde los Estados Unidos. Según se ha explicado, esta técnica de extracción de gas de esquisto bituminoso consiste en fracturar las rocas que se encuentran en el subsuelo mediante explosiones e inyección de grandes cantidades de agua a presión mezcladas con sustancias disolventes de los hidrocarburos. El problema es que, a pesar de las medidas de recuperación de los residuos tóxicos, la geología de la zona del yacimiento queda modificada de modo permanente, lo que produce una contaminación irremediable de los acuíferos. La crítica principal se ha centrado en que las perforaciones previstas para 2014 se llevarán a cabo en la zona ecológica de humedales castellano-manchega más rica (v. gr. PN de las Lagunas de Ruidera), fundamentalmente el sureste de la provincia de Albacete (73.000 hectáreas desde Villarrobledo, pasando por Ossa de Montiel y llegando a El Bonillo), donde se concentran importantes masas de agua subterránea. Las cuales, por cierto, el proyecto de Plan Hidrológico del Guadiana propone que sean declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado. El caso es que la empresa promotora del proyecto ha obtenido tres permisos de investigación mediante Resolución de la Junta de Comunidades de 26 de julio de 2012 (DOCM núm. 173, de 3 septiembre 2012), previa declaración de impacto ambiental favorable otorgada por Resolución de 9 julio 2012 (DOCM de 20 de julio). Un dato curioso es que la DIA excluye de su ámbito los sondeos que pudieran realizarse durante los trabajos de exploración, cuya eventual autorización tendrá que ir precedida de una nueva evaluación ambiental ad hoc. Y exige que se deberán cumplir una serie de medidas preventivas y correctoras, amén de las propuestas en el proyecto del promotor.

2. Programa de inspección ambiental para el año 2013

Mediante Resolución de 8 de abril de 2013, la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha para el año 2013, en cumplimiento del Plan de Inspección Medioambiental 2012-2018, del que se dio noticia en la anterior crónica.

El programa anual constituye el instrumento principal a la hora de desarrollar las actuaciones de inspección y control ambiental, además de posibilitar el seguimiento de los planes, los proyectos y las actividades sometidos a los distintos procedimientos ambientales y autorizaciones sectoriales. Y su objetivo general es comprobar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental y de los requisitos impuestos en las

autorizaciones y evaluaciones ambientales de proyectos, planes y programas, así como detectar actuaciones no autorizadas ni evaluadas pese a estar obligadas a ello.

En él se indican las inspecciones medioambientales que se priorizan en 2013, así como la memoria de resultados de inspección correspondiente a 2012. En su articulado vemos reflejada la distribución de las jornadas de inspección y verificación en función del subprograma correspondiente. Igualmente, se indican los objetivos en materia de desarrollo de herramientas de evaluación medioambiental, formación específica y adaptación de la actuación en materia de inspección medioambiental a los requisitos de las normas UNE-EN-ISO 9001:2008 y UNE-EN-ISO 17020:2012.

3. Reestructuración del Consejo Asesor de Medio Ambiente: ¿justificación de ahorro o protagonismo administrativo en la gestión?

El Consejo Asesor de Medio Ambiente, órgano colegiado consultivo en la materia, se creó por Decreto 141/1994, de 20 de diciembre, como órgano asesor de la Junta de Comunidades, y fue modificado por Decreto 30/2005 para adecuarlo a la Ley 9/99, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. Ha sido objeto de una revisión en el Decreto 160/2012, de 20 de diciembre, por el que se establece la composición y las funciones del Consejo, según su preámbulo, para corregir un funcionamiento poco ágil.

El Consejo Asesor de Medio Ambiente, que ha visto reducido el número de representantes del ámbito ciudadano a favor de representantes del ámbito gubernamental y administrativo, estará compuesto por las siguientes personas:

- a) La consejera de Medio Ambiente, que asumirá la presidencia.
- b) La titular de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, que asumirá la vicepresidencia primera.
- c) La titular de la Dirección General de Montes y Espacios Naturales, que asumirá la vicepresidencia segunda.
- d) Las titulares de las direcciones generales de Producción Agropecuaria, Desarrollo Rural, Agua, Energía, Salud Pública, Turismo, Patrimonio Arqueológico y Educación en Valores en función de las materias a tratar.

- e) Cinco vocales en representación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del medio ambiente con ámbito de actuación y representación en la región, designados por y entre dichas organizaciones.
- f) Un vocal en representación de las organizaciones de consumidores y usuarios de Castilla-La Mancha designado a iniciativa del Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha.
- g) Dos vocales en representación de las organizaciones profesionales agrarias con mayor implantación en la región.
- h) Un vocal en representación de la Confederación de Empresarios de Castilla-La Mancha.
- i) Un vocal en representación de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha.

Las críticas a esta nueva composición del Consejo han surgido porque dentro del epígrafe de organizaciones no gubernamentales se incluyen asociaciones ecologistas, de cazadores y de propietarios de cotos de caza: Ecologistas en Acción, WWF/Adena, SEO/Birdlife, Ardeidas, Asociación de Titulares de Cotos, Cazadores y Actividades afines al sector cinegético de Castilla-La Mancha (Atica CLM), Asociación de Propietarios Rurales para la Gestión Cinegética y Conservación del Medio Ambiente (Aproca). Siendo bien conocidas las malas relaciones entre algunos de estos colectivos, y dado que estas vocalías se designarán previa propuesta de las citadas organizaciones, el objetivo de reducción de la participación basado en la supuesta eficiencia económica y de agilización en el funcionamiento podría verse frustrado por el bloqueo de intereses tan contrapuestos.

En lo relativo a las funciones del Consejo, la norma no conlleva grandes modificaciones: asesoramiento al consejero, información prelegislativa, colaboración en el desarrollo de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, iniciativas en materia medioambiental, promoción de la colaboración público-privada y emisión de informes y propuestas.

4. Ley 1/2013, de 21 de marzo, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha

Mediante esta ley la Comunidad Autónoma pretende abordar en el ámbito del comercio interior y el urbanismo las disposiciones estatales que, en el actual marco de crisis económica, puedan suponer la eliminación de cargas y restricciones administrativas en estos sectores de especial trascendencia; en concreto, la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, y el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, dictados al amparo de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006.

En lo que a nosotros interesa, la norma que comentamos modifica el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, adaptando la regulación legal al nuevo régimen de control urbanístico de las actividades comerciales y de servicios.

Así, se procede a la oportuna regulación legal del régimen de comunicación previa para aquellas actividades y actos regulados por la ordenación territorial y urbanística no sujetos a licencia. Esta modificación normativa repercute en el régimen legal de actuaciones sujetas a licencia, siendo destacable una nueva previsión normativa dedicada específicamente a la integración del régimen urbanístico y el de actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, o autorización ambiental integrada u otro tipo de autorización ambiental preceptiva, en atención a la afectación relativa a la vigencia de las actividades clasificadas con motivo de la disposición derogatoria de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, y su afectación al Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En concreto, el nuevo artículo 163 establece que “la licencia urbanística llevará implícita la concesión de las restantes licencias o autorizaciones municipales, integrándose el procedimiento previsto para éstas en el procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística”. Para especificar a continuación que cuando los actos o actividades sujetos a licencia municipal requieran la tramitación previa de expediente de evaluación de impacto ambiental o, en su caso, de autorización ambiental integrada o cualquier otro tipo de autorización ambiental, por ser susceptibles de originar daños al

medio ambiente, quedará en suspenso la tramitación del procedimiento de concesión de licencia, así como el cómputo del plazo para resolver, hasta que el solicitante acredite el carácter favorable de la correspondiente declaración o la obtención de la autorización, y la inclusión, en su caso, en el proyecto de las medidas correctoras resultantes de una u otra. No se podrá otorgar la licencia cuando la declaración de impacto sea negativa, no se obtenga la autorización ambiental integrada o la autorización ambiental correspondiente, o se incumplan las medidas de corrección determinadas en las declaraciones y autorizaciones señaladas.

Por otro lado, el artículo 165 recoge, entre los actos sujetos a licencia urbanística, algunos de especial trascendencia ambiental como los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo, la extracción de áridos y la explotación de canteras, la instalación de centros de tratamiento o instalaciones de depósito o transferencia de toda clase de residuos, las instalaciones que afecten al subsuelo, la construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio. Y, específicamente, los actos de construcción, edificación y uso del suelo que afecten a elementos con protección cultural y a la seguridad y salud públicas, que requieran cualquier tipo de autorización ambiental o que sean realizados por particulares en dominio público.

También es modificado el apartado 3 del artículo 168 para establecer que en el supuesto de que las operaciones sujetas a licencias estuvieran sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o a la obtención de la autorización ambiental integrada o a cualquier tipo de autorización ambiental preceptiva, el interesado lo hará constar, acompañando al proyecto los documentos que sean necesarios para la obtención de las autorizaciones indicadas o la declaración de impacto ambiental. En estos casos, el municipio no podrá conceder la licencia de construcción sin la declaración de impacto ambiental favorable a las operaciones para las que se pide la licencia u otorgamiento de la autorización ambiental preceptiva.

Por otro lado, se establece la preceptividad de la licencia de usos y actividades en el caso de tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente. En este caso, la norma prevé que el procedimiento debe iniciarse a instancia del interesado, acompañando, si la actividad estuviera sujeta a

evaluación de impacto ambiental u otro tipo de autorización ambiental, la documentación necesaria para la tramitación de la correspondiente licencia o procedimiento. En estos casos, el plazo máximo para la resolución sobre las solicitudes se determinará en las ordenanzas municipales, aunque en ningún caso podrá superar el plazo de 6 meses; y en defecto de previsión expresa, el plazo máximo se fija en 3 meses. Aunque la regla general es el silencio positivo, una de las excepciones se refiere a la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que pueda afectar al paisaje, respecto a la cual la solicitud se entenderá desestimada, dado que la referida actuación requerirá acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptiva según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

En cuanto al contenido de las licencias, el artículo 170 prevé que estas podrán referir en sus determinaciones condiciones especiales para las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental o que requieran la obtención de autorización ambiental integrada o cualquier otro tipo de autorización ambiental preceptiva, las medidas correctoras, las de verificación de la eficacia de tales medidas, las de minoración y las de evaluación que se prevean en la correspondiente declaración o autorización. Y, por lo tanto, también es modificado el artículo 173.3 para establecer como plazo máximo de contestación a la consulta un mes a partir de la entrada en el Registro del Ayuntamiento de la documentación necesaria para su emisión. El municipio podrá solicitar una ampliación en el plazo de hasta tres meses cuando se trate de operaciones en las que sea necesaria la evaluación de impacto ambiental, la obtención de autorización ambiental integrada o cualquier otro tipo de autorización ambiental preceptiva, o que afecten a edificios declarados de interés cultural.

5. Modificaciones en materia de fiscalidad ambiental: tributos y tasas

Las políticas de protección del medio ambiente se suelen llevar a cabo, bien mediante medidas específicas en las que se establecen límites y ayudas para reducir su deterioro, bien mediante disposiciones de contenido económico que afectan a los costes de realización de las actividades contaminantes.

Entre estas últimas se encuentran las normas de naturaleza tributaria con las que se pretende, por una parte, introducir un elemento disuasorio con el que contribuir a frenar el deterioro del medio ambiente al hacer más onerosa la práctica de actividades

contaminantes, y, por otra, obtener los recursos necesarios para compensar a los ciudadanos de una parte de los costes que soportan como consecuencia de dichas actividades.

Pues bien, en la Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013, se ha producido alguna modificación en normas reguladoras de estos tipos tributarios. Destaca la derogación del artículo 16 y 16.bis de la Ley 16/2005, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, referidos, respectivamente, al tipo de gravamen autonómico y afectación del tipo del impuesto y al tipo específico de devolución del gasóleo de uso profesional.

Sin embargo, las principales modificaciones en esta materia se han llevado a cabo mediante la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, cuya relevancia desde el punto de vista medioambiental radica en la regulación de un amplísimo elenco de tasas ambientales, estableciendo el hecho imponible, los sujetos pasivos, la cuota tributaria y el devengo y pago. Esta norma, que entró en vigor el 2 de diciembre de 2012, ha conllevado la modificación de varias normas autonómicas, destacando la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de regulación de la tasa para la concesión de la etiqueta ecológica en Castilla-La Mancha, y la Ley 7/2008, de 13 de noviembre, de Regulación de Tasas en materia de Industria, Energía y Minas de Castilla-La Mancha. El título IV está dedicado a la regulación singular de las tasas, estructurado por consejerías mediante capítulos, los cuales, a su vez, están integrados por secciones y artículos. Se incluyen las tasas vigentes, con las actualizaciones derivadas de las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que les resultaran de aplicación y las nuevas tasas propuestas por cada órgano gestor. La larga enumeración de tasas de aplicación en actividades con incidencia ambiental reguladas en la norma autonómica es la siguiente:

- Tasa por la prestación de servicios en materia de montes
- Tasa por la prestación de servicios en materia de vías pecuarias
- Tasa en materia de pesca

- Tasa por la prestación de servicios en materia de áreas protegidas y recursos naturales
- Tasa por autorización ambiental integrada
- Tasa por renovación, actualización o revisión de autorización ambiental integrada
- Tasa por tramitación de comunicación de modificación no sustancial de autorización ambiental integrada
- Tasa por tramitación de la modificación sustancial de autorización ambiental integrada
- Tasa por autorización de emisión de gases de efecto invernadero
- Tasa por modificación del plan de seguimiento de gases de efecto invernadero
- Tasa por autorización de una instalación de gestión de residuos
- Tasa por autorización como gestor de residuos
- Tasa por modificaciones o ampliaciones de la autorización de instalación de gestión de residuos o como gestor de residuos
- Tasa por autorización de sistemas integrados de gestión de residuos
- Tasa por prórroga o modificación de la autorización de sistemas integrados de gestión de residuos
- Tasa por autorización de la modificación de la duración de almacenamiento de residuos peligrosos
- Tasa por certificación de convalidación de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente
- Tasa por evaluación ambiental de proyectos del anexo I de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha
- Tasa por evaluación ambiental de proyectos del anexo II de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha
- Tasa por evaluación ambiental de planes y programas
- Tasa por modificación de la declaración de impacto ambiental

- Tasa por solicitud de vigencia de la declaración de impacto ambiental
- Tasa por emisión de informes de evaluación de impacto ambiental
- Tasa por autorización de instalación potencialmente contaminadora de la atmósfera
- Tasa por renovación, modificación y ampliación de autorización de instalación potencialmente contaminadora de la atmósfera
- Tasa por inscripción registral de organismo de control autorizado en el área de atmósfera
- Tasa por autorización de entidades y profesionales para el seguimiento de puntos críticos de la declaración de impacto ambiental
- Tasa por inscripción registral EMAS
- Tasa por renovación de la inscripción registral EMAS
- Tasa por inscripción registral equipamientos de educación ambiental
- Tasa por renovación de la concesión de etiqueta ecológica
- Tasa por suministro de información ambiental
- Tasa por inspección previa en ayudas para inversiones en materia de industrias agroalimentarias, explotaciones agrícolas y ganaderas

6. Medidas de fomento. Subvenciones en materia agroambiental

La Orden de 21 de febrero 2013, de la Consejería de Agricultura, viene a modificar la Orden de 15 de febrero de 2012, de bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la aplicación de las medidas agroambientales en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2007-2013. En su artículo 4, donde constaban los compromisos generales, se establecía la obligación, para los titulares de explotaciones que se acogieran a las subvenciones, de suscripción de un acuerdo de compromisos agroambientales para un período de 5 años. Sin embargo, con fecha 9 de enero de 2013 fue presentada la propuesta de modificación del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2007-2013, consistente fundamentalmente en la ampliación a un sexto año de los compromisos a fin de servir de enlace entre dos períodos de programación, uno (2007-2013) que finaliza y otro (2014-2020) que está

por comenzar, para dar respuesta a la demanda planteada desde diferentes ámbitos. El PDR de Castilla-La Mancha establece el mantenimiento de los compromisos durante 5 años, por lo que los beneficiarios que iniciaron sus compromisos en el año 2008 y que, por lo tanto, finalizaban sus compromisos con las solicitudes de ayuda presentadas en el año 2012 no podrían solicitar la ayuda en la convocatoria de 2013. Con la modificación se les quiere dar la posibilidad de prorrogar un año más sus compromisos agroambientales en espera de que se inicie el nuevo período de programación 2014-2020. No obstante, hay que señalar que la propia Orden establece en su disposición adicional primera la condición suspensiva consistente en la aprobación final de la modificación del citado Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2007-2013, todavía pendiente.