

## **DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN (PRIMER SEMESTRE 2023)**

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La aprobación del proyecto regional actualizado del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Salamanca en Gomecello. 3. La nueva regulación de los pagos compensatorios por daños producidos por lobos al norte del Duero. 4. El Decreto-Ley de medidas urgentes sobre prevención y extinción de incendios.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La actividad normativa ambiental durante este primer semestre de 2023 muestra, en primer lugar, la ausencia de actividad parlamentaria referida a esta materia; las leyes que se han aprobado hacen referencia a otros sectores de la realidad social. Pero el resto de la actividad normativa pública no contiene regulaciones innovadoras; las que aquí se destacan no dejan de ser, o bien actualizaciones de normativas anteriores, convenientemente corregidas (como el Decreto de actualización del proyecto regional del CTRU de Gomecello, antes regulado por Ley singular, o la nueva orden de pagos compensatorios por daños producidos por lobos) o bien fruto de las obligaciones impuestas por la normativa estatal (como es el caso del Real Decreto-Ley sobre incendios).

### **2. LA APROBACIÓN DEL PROYECTO REGIONAL ACTUALIZADO DEL CENTRO DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS URBANOS DE SALAMANCA EN GOMECELLO**

Las Cortes de Castilla y León aprobaron por Ley 6/2005 de 26 de mayo, por la que se declara Proyecto Regional, por su singular interés para la Comunidad, el Proyecto para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello

(Salamanca). Se trata de una auténtica Ley singular, que permitió a la Junta eludir las impugnaciones del proyecto regional en vía contencioso-administrativa. No hay que olvidar que la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos no es plato de gusto para el municipio que lo acoge y suele ser objeto de cuestionamiento por los movimientos ecologistas.

Ahora bien, la utilización de la Ley para la aprobación de proyectos es indicativa de esta “huida del Derecho Administrativo” (del contencioso-administrativo) para someter la actividad al Derecho constitucional, mucho más “principal” y con un menor ámbito normativo de referencia, al menos en lo que se refiere a la actividad juzgadora del Tribunal Constitucional. Esto se pudo constatar en la STC 37/2014, de 11 de marzo de 2014, dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Gomecello en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, que avaló la constitucionalidad de dicha Ley.

Pero esta Ley fue derogada por el reciente Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica (BOCyL 121, de 24 de junio), aunque pospuso la efectividad de dicha derogación, de acuerdo con su Disposición Transitoria 2ª, al momento de la entrada en vigor de las disposiciones y a que produzcan efecto las autorizaciones del proyecto modificado conforme a la normativa vigente, para evitar un peligroso vacío normativo.

En este marco, el Decreto 3/2003, de 30 de marzo, aprueba el proyecto regional actualizado del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Salamanca en el término municipal de Gomecello (Salamanca). La Exposición de Motivos del Decreto reconoce la ausencia de autorización –todavía se está tramitando la orden que la expresará- por lo que establece que la entrada en vigor de este Decreto se producirá cuando se publique la citada orden y produzca sus efectos autorizatorios, igual que la Ley original transitoriamente aplicable.

De esta forma, hasta que produzcan efecto las resoluciones que autoricen las instalaciones, esto es, la orden, ya en tramitación, por la que se conceda nueva Autorización Ambiental Integrada a la instalación modificada, la Ley 6/2005, de

26 de mayo, derogada, continuará transitoriamente en vigor. Por esa misma razón, la entrada en vigor de este Decreto 3/2023 de aprobación del Proyecto actualizado queda diferida también a ese mismo momento, de conformidad con lo que establece su Disposición final segunda.

Tal y como recuerda la Exposición de Motivos, el citado Proyecto Regional Actualizado está promovido por el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos de la provincia de Salamanca (GIRSA) y tiene por objeto la adecuación en materia urbanística y medioambiental del complejo del Centro de Tratamiento de Residuos (CTR) de la provincia de Salamanca, de forma que se asegura la continuidad de la instalación mediante su aprobación como proyecto regional amparado por la legislación de ordenación territorial.

Esta necesaria adecuación urbanística y ambiental deriva de la nueva ordenación de las instalaciones del citado Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos, que incluye las actuaciones realizadas desde su implantación y las pendientes de ejecutar en un plazo inmediato y que permitan, en general, obtener mayores tasas de aprovechamiento de las fracciones de los residuos. Entre estas últimas actuaciones debe destacarse la ampliación del depósito de rechazos (que cuenta ya con la DIA favorable), la construcción de una nave de tratamiento de la fracción orgánica de recogida separada (FORS) y la instalación de un decantador para las aguas pluviales.

El proyecto aprobado consta de una amplia documentación: la Memoria Informativa, la Memoria Justificativa (que acompaña la publicación del Decreto en el BOCYL), los Planos y los correspondientes Anexos.

Debe valorarse positivamente que la Junta haya aprobado el proyecto mediante Decreto y no hayan sido las Cortes autonómicas las que lo aprueben por Ley, porque el uso de este instrumento de la Ley singular en la aprobación de proyectos polémicos en esta Comunidad Autónoma ha resultado excesivo y objeto de serias críticas doctrinales. Las impugnaciones judiciales que puedan plantearse, en su caso, permitirán depurar la situación jurídica de este proyecto, sin eliminar el acceso a la tutela judicial por los posibles afectados, incluyendo entre estos las organizaciones ambientalistas.

### **3. LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS PAGOS COMPENSATORIOS POR DAÑOS PRODUCIDOS POR LOBOS AL NORTE DEL DUERO**

Hace pocas semanas (BOCYL del 14 de abril) se publicó la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, vivienda y ordenación del territorio MAV/475/2023, de 12 de abril, *por la que se regulan los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas en Castilla y León.*

Hasta 2021 subsistían en la Comunidad Autónoma dos regímenes de pagos por daños producidos por los lobos en las explotaciones ganaderas, uno aplicable al norte del Duero y otro al sur, siempre en nuestra Comunidad Autónoma. Ahora bien, con la publicación de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, se extiende la protección estricta del lobo existente al sur del Duero a todas las poblaciones de lobos ibéricos ubicadas en la Península Ibérica.

De esta forma, resultaba necesario unificar el régimen de ayudas compensatorias por los daños producidos por el lobo, que dejó de ser especie cinegética en el norte del Duero y pasó a tener un único régimen de protección en toda la Comunidad Autónoma (y en toda España).

Estos pagos compensatorios, en muchas ocasiones insuficientes para cubrir la totalidad de los daños producidos, deben incluir, no solo el daño emergente (de acuerdo con los baremos aplicables a cada una de las especies ganaderas afectadas), sino también el lucro cesante (inclusivo en términos jurisprudenciales de una menor producción lechera, de los abortos habidos por estrés de las hembras preñadas, etc.), y los costes de tratamientos veterinarios en el caso de individuos heridos, entre otros.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Orden sí menciona varios de estos conceptos en los nuevos baremos, porque aprovecha la aprobación de la nueva orden unificadora para adaptar las indemnizaciones a los daños cuantificables sufridos por la cabaña ganadera.

Merece la pena destacar algunos aspectos de la nueva regulación

- Quedan excluidos del régimen de ayudas compensatorias los daños producidos por perros asilvestrados o por especies que no hayan podido ser determinadas. Parece lógica esta previsión, porque la especie especialmente protegida en el listado citado arriba es el lobo y no el perro; sin embargo, por la disposición derogatoria se deroga expresamente la Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre, por la que se regulan las ayudas para paliar los daños producidos por lobos y *perros asilvestrados* al ganado. Es decir, que los ganaderos que antes de esta Orden podían percibir ayudas por los daños causados a sus rebaños por perros asilvestrados, ahora dejan de percibirlas, sin que la Administración autonómica compense esta pérdida. Esta orden, por tanto, debería ser completada por otra que acoja los daños producidos por perros asilvestrados. Y la Junta debería tomar cartas en el asunto para lograr la extinción de las manadas de estos cánidos, mucho más peligrosas que las de los lobos por la ausencia de miedo al hombre.

- Quedan igualmente excluidos de ayudas los titulares de instalaciones ganaderas que incumplan los llamados “requisitos legales de gestión” definidos por el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre; en concreto, (art. 4.1 b): los ganaderos deben “cumplir con los requisitos establecidos en los programas de control, vigilancia y erradicación de enfermedades que puedan afectar a las especies ganaderas y en otros programas obligatorios en materia de producción, sanidad y bienestar animal, de acuerdo con la normativa aplicable al efecto” (p. ej., que todos los terneros estabulados deberán ser inspeccionados por el propietario o el responsable de los animales al menos dos veces al día, y los mantenidos en el exterior, como mínimo una vez al día, etc.). No deja de ser sorprendente este requisito, exigido por la normativa comunitaria para la recepción de las ayudas de la PAC pero que propiamente no guarda relación con la diligencia de los ganaderos en la protección de su ganado frente a los depredadores. Da la impresión de que esta condición se impone para reducir las indemnizaciones que debería otorgar la Administración. Y puede ser injusta en muchos casos, especialmente cuando el ganadero no dispone coyunturalmente de los medios humanos o materiales a los que la PAC supedita sus ayudas. De todas formas, no debe olvidar la Administración autonómica que es responsable

de los daños que produzcan los animales respecto de los cuales se prohíbe a los ganaderos adoptar medidas de reducción de individuos.

- Resulta sorprendente y criticable la larguísima lista de documentos que los damnificados deben presentar. Son catorce documentos posibles (letras a-m). Se trata de un requisito absolutamente desproporcionado, a la luz de la finalidad de la normativa, que es facilitar las indemnizaciones adecuadas, que se correspondan con los daños sufridos en las peculiares circunstancias de cada instalación. Resulta igualmente sorprendente que la exposición de motivos, en lo referido a la proporcionalidad, no mencione el extraordinario cúmulo de documentos, y simplemente aluda a la formalidad habitual: “Tras haber comprobado que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, esta orden contiene la regulación imprescindible para atender a la necesidad cubierta con la misma, garantizando de esta manera el principio de proporcionalidad”.

- Resulta positiva, sin embargo, la bonificación prevista en aquellos casos en que los titulares de explotaciones ganaderas en régimen extensivo o semi-extensivo hayan adoptado medidas preventivas contra los ataques del lobo, a su costa, y a pesar de ello, los hayan sufrido igualmente. En estos casos la bonificación de la ayuda alcanza al 10%. A pesar de todo, puede resultar en ocasiones insuficiente frente a los daños sufridos, en el caso de que las medidas preventivas resulten muy onerosas para el titular de la explotación.

En definitiva, se trata de una orden muy mejorable; que pretende ser generosa, y así lo hace constar en la Exposición de Motivos, pero que dista mucho de serlo; que en muchas ocasiones puede ser injusta, por no permitir indemnizar a aquellos que no cumplen estrictamente el meticuloso condicionado y que en cualquier caso es desproporcionada por los numerosos requisitos exigidos que la Ley no contempla. Los ganaderos deben tener la impresión de que se cumple en ellos el refrán tradicional (y cuya expresión omito): por si fuera poco sufrir los daños por los lobos, la Administración no da ninguna facilidad para resarcir esos daños, al exigir una serie de condiciones ciertamente onerosas y de dudosa justificación algunas de ellas. Hay que evitar que sean los ganaderos los que sufran las consecuencias de la mayor protección del lobo.

En todo caso, no está de más recordar que la previsión normativa de estas medidas compensatorias no excluye ni mucho menos, como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Superior de Justicia en reiteradas ocasiones, la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración pública derivado del artículo 106.2 de la Constitución y plasmado en los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En efecto, la STSJ CYL de 6 de mayo de 2020, de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) (Rec. n. 88/2019) hacía referencia a una reclamación planteada por el titular de una explotación ganadera vacuna en El Espinar (Segovia), al sur del Duero, zona en la que el lobo estaba ya especialmente protegido y no era especie cinegética. La Junta de Castilla y León, demandada, se opuso a esta indemnización, arguyendo precisamente que el demandante ya recibió las ayudas compensatorias de las bajas sufridas. La Sala, en línea con su jurisprudencia habitual –y con la del Tribunal Supremo, cuya sentencia de 22 de marzo de 2013 tomó como referencia- entendió, en contra de la opinión de la Administración regional, que el titular de la explotación tenía derecho a la indemnización correspondiente sobre la base de los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas, lo que le llevó a exigir a la Administración el pago de una indemnización complementaria a la ya recibida conforme a la orden autonómica reguladora. Esta sentencia de la Sala de Burgos puede completarse con la posterior de la Sala de Valladolid, de 10 de julio (Rec. n. 765/2018), que hace referencia igualmente a una reclamación de responsabilidad por daños generados por lobos y buitres a los animales de una explotación ganadera (véanse los comentarios a la jurisprudencia del segundo semestre del año 2020 en esta Revista).

#### **4. EL DECRETO-LEY DE MEDIDAS URGENTES SOBRE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS**

El Decreto-Ley 2/2023, de 13 de abril, de Medidas Urgentes sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales (convalidado por Acuerdo de 26 de abril, de las Cortes de Castilla y León, BOCYL de 10 de mayo de 2023) viene, entre otros objetivos, a cumplir con el mandato impuesto por su homólogo estatal, el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes

en materia de incendios forestales, modificado por la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, que impuso a las Comunidades Autónomas un plazo limitado para adaptar sus servicios de prevención, vigilancia y extinción a diversas previsiones relacionadas con los planes anuales de prevención, la vigilancia y extinción o el establecimiento de medidas preventivas según las situaciones de riesgo.

La regulación normativa castellano leonesa resultaba adecuada, en principio, a la situación de sus montes y de los riesgos de incendio de estos. Pero, como es sabido, las cada vez más frecuentes olas de calor, la sequía (en estos momentos, gravísima) y otros factores han llevado a la multiplicación de incendios y, sobre todo, a la incapacidad de hacer frente a los incendios en algunas zonas de la geografía de la Comunidad Autónoma, como los habidos en la Sierra de la Culebra, zona ambientalmente protegida, con un hábitat excepcionalmente adaptado para la vida de los lobos pero especialmente castigada por dos incendios –uno de ellos, incoado incluso antes del verano- que afectaron a decenas de miles de hectáreas, más de veinte mil dentro del espacio protegido.

El Decreto-Ley modifica en su artículo 1 cuatro preceptos de la Ley de 3/2009, de 6 de abril, *de Montes de Castilla y León*; en concreto, modifica el artículo 86.2 para prever expresamente la solicitud a la Administración General del Estado la colaboración en los trabajos de restauración forestal y medioambiental de terrenos incendiados de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 bis de la Ley 43/2003, de Montes; modifica igualmente el artículo 88, relativo a la planificación para la prevención y defensa ante el riesgo de incendios forestales; crea un nuevo artículo 88 bis, para definir el operativo de prevención y extinción de incendios forestales, y añade un párrafo 4º al artículo 91, que articula la aplicación inmediata de prohibiciones y limitaciones ante situaciones de alto riesgo meteorológico previstas por la Agencia Estatal de Meteorología.

Pero lo más peculiar de este Decreto-Ley es que modifica una simple Orden de la Consejería: el artículo 2 modifica la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, *por la que se regula el uso del fuego y se establecen medidas preventivas para la lucha contra incendios forestales en Castilla y León*, para adecuar ésta a las

previsiones del Real Decreto-ley 15/2022 en materia de prohibiciones y limitaciones ante situaciones de alto riesgo meteorológico.

Mediante el artículo 3 se modifica la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, a la que se añade una disposición adicional 19ª que regula la constitución de bolsas de empleo de cuerpos o escalas integrados en el operativo de prevención y extinción de incendios forestales mediante un sistema específico.

El artículo 4 modifica el Decreto 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias, incorporando una disposición adicional para excluir a los técnicos facultativos de los centros de mando de la realización de las guardias allí reguladas.

Finalmente, el propio Decreto-Ley aprueba, con rango de orden de la Consejería, el plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de 2023 (Disposición final segunda). Este plan se recoge documentalmente en el Anexo al Decreto-ley (págs. 20-266 del BOCyL n. 72 del 17 de abril de 2023) y analiza la normativa aplicable, el territorio, los peligros de incendios, la vulnerabilidad, la determinación de los puntos estratégicos de gestión y de las áreas de actuación singularizada, el diseño general del operativo, las medidas preventivas, los usos y prohibiciones o limitaciones y la planificación en el ámbito local; se acompaña de numerosos anexos necesarios inclusivos de la necesaria documentación del plan.

En definitiva, el citado Decreto-Ley modifica dos leyes y además, aprueba un plan con rango de Orden y modifica dos reglamentos, estos últimos con rango de Decreto y de Orden. ¿Qué rango tienen las modificaciones? Porque nominalmente, tras la modificación, sigue habiendo una Orden de 2013 y un Decreto de 2004; sin embargo, el hecho de que se apruebe por Ley podría dar a entender que, habida cuenta de que el autor del texto modificadorio es el parlamento, debería tener rango de Ley y por tanto, ser inmune a futuros intentos de modificación en vía reglamentaria.

Lo cierto es que esta técnica puede, quizá, justificarse en la unidad de tratamiento (mediante un único instrumento se modifican todas las normas que

regulan la materia afectada por el Real Decreto-Ley estatal), y que la norma que opera la derogación no emana del Parlamento, sino del Ejecutivo; pero genera una gran inseguridad jurídica, por no ser evidente el rango de las disposiciones tras la modificación.

Consciente de ello, la Disposición Final Primera contiene una Cláusula de salvaguardia del rango de normas reglamentarias, en virtud de la cual “las modificaciones efectuadas por este decreto-ley en normas de rango reglamentario conservan su rango reglamentario, ya sea decreto de la Junta de Castilla y León u orden de la consejería”.

Al margen de lo anterior y desde una perspectiva estrictamente formal, el Decreto-Ley modifica la nominación del operativo de lucha contra incendios forestales, que pasa a denominarse con carácter general “*Operativo de prevención y extinción de incendios forestales*”.

Aunque el papel lo soporta todo, esperemos que la regulación aprobada con carácter de urgencia tanto en el Estado como en la Comunidad Autónoma sirva realmente para reducir eficazmente los incendios que de forma periódica asolan en verano esta región y que, cada vez más, se vienen produciendo con anticipación primaveral: no en vano, cuando se escriben estas líneas, los periódicos han recordado que nunca desde que hay registros se habían alcanzado las elevadas temperaturas sufridas en esta última semana de abril; a esto se añade la fortísima sequía (suavizada al norte del Duero) que está sufriendo el oeste español... estas circunstancias climáticas constituyen un caldo de cultivo para la propagación de los incendios que esta norma pretende reducir.