

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción: los aspectos ambientales de las políticas sectoriales. 2. Tributos. 3. Ganadería. 4. Silvicultura. 5. Caza. 6. Pesca. 7. Organización administrativa ambiental.

1. Introducción: los aspectos ambientales de las políticas sectoriales

Tras el “repliegue” del impulso normativo medioambiental, derivado en buena medida de las restricciones y los recortes obligados por la crisis económica, el año 2012 se está caracterizando —desde el punto de vista normativo— por la aprobación de normas no estrictamente ambientales, sino relativas a determinados aspectos ambientales de las políticas sectoriales: agricultura, ganadería, pesca, etc.

La actividad reguladora en lo ambiental ha sido, pues, mínima. Pero aunque casi todas las leyes aprobadas en estos últimos meses hacen referencia, de una manera u otra, a cuestiones de carácter económico, financiero o presupuestario, sí que se pueden reseñar tanto alguna disposición legislativa como también diversas normas reglamentarias que tienen el medio ambiente como punto de referencia.

2. Tributos

La Ley 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas (conocida en la jerga como Ley de Acompañamiento y aprobada en la misma fecha que la Ley de Presupuestos de la región para 2012), contiene algunas previsiones con incidencia ambiental, aunque —como el resto de las disposiciones reseñadas este semestre— se refiera únicamente a dichos aspectos de forma indirecta o marginal.

En concreto, la Ley de Medidas contiene algunas disposiciones de carácter fiscal en relación con diversas actividades que inciden en el medio ambiente; elimina o crea algunas cuotas de tasas para adaptarlas a la legislación vigente.

Así, el artículo 16 modifica a su vez el artículo 150 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León, añadiendo una nueva cuota (núm. 22) por la “tramitación y autorización de permisos de investigación para el almacenamiento geológico de dióxido de carbono (CO₂)”. Ni que decir tiene que esta previsión es prácticamente equivalente a una ley de caso único, porque no es previsible, a la luz de las circunstancias actuales, que se plantee la creación de nuevos almacenes geológicos de dióxido de carbono para las centrales térmicas de la región (al margen de las instalaciones de captura y transporte de dióxido de carbono de la central térmica de

Compostilla, León, como ya dejamos señalado en su momento).

Además, el artículo 15 de la Ley modifica otras cuotas previas existentes en materia ambiental; así, las cuotas por producción y gestión de residuos (tramitación de expedientes de autorización en materia de gestión de residuos, inscripciones registrales), por planes empresariales de prevención de residuos, por declaraciones sobre suelos contaminados e informes de situación de suelos, por autorizaciones ambientales integradas y por actividades de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente.

Finalmente, la Ley de Acompañamiento (DF 11.^a) modifica —¡tempranamente!— diversos aspectos del régimen del Impuesto sobre la Eliminación de Residuos en Vertederos, creado recientemente por la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León.

3. Ganadería

Debe destacarse, en el ámbito del fomento de la ganadería, la Orden AYG/675/2012, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas al fomento de las razas autóctonas españolas. Se trata de una previsión de estímulo de la cría de especies autóctonas de ganadería. No deja de sorprender que, a pesar de las fortísimas restricciones en las subvenciones públicas, se promueva esta línea de ayudas.

No estamos, pues, ante una norma medioambiental *sensu stricto*, pero sí ante lo que podemos calificar como una norma de protección de especies animales —algunas de ellas en auténtico peligro de extinción en sentido amplio— vinculadas a la producción extensiva. Producción extensiva que, por otro lado, constituye un objetivo de la PAC en los últimos lustros.

Como señala la exposición de motivos, “en las últimas décadas se han puesto en peligro muchas razas ganaderas autóctonas, llegando incluso a la desaparición de algunas de ellas, debido fundamentalmente a la introducción de razas foráneas que ofrecen mayores producciones a costa de su explotación en sistemas intensivos o semi intensivos, con los consecuentes impactos en los ecosistemas tradicionales”. Por eso y para fomentar la conservación de las razas en peligro de extinción, se dictó el Real Decreto 1366/2007, de 19 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones

destinadas al fomento de las razas autóctonas en peligro de extinción, complementado a su vez por el Real Decreto 1625/2011, de 14 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de las razas autóctonas españolas.

Las ayudas reguladas por esta orden tienen como finalidad “preservar la diversidad zoogenética y dar un mayor impulso al mantenimiento y conservación del elevado patrimonio genético que suponen las razas ganaderas autóctonas” (art. 2). Por eso, las actividades subvencionadas se vinculan, de un modo u otro, a esta finalidad: creación de libros genealógicos, creación y mantenimiento de bancos de germoplasma en centros autorizados oficialmente o realización de pruebas destinadas a determinar la calidad genética o el rendimiento del ganado (art. 3.1).

Las razas de ganado a las que alude esta orden son, de acuerdo con el artículo 1, las razas autóctonas españolas contenidas en el anexo I del Real Decreto 2129/2008, de 26 de diciembre, por el que se establece el Programa Nacional de Conservación, Mejora y Fomento de Razas Ganaderas, siempre que se destinen a las organizaciones o asociaciones de ganaderos reconocidas por la Comunidad de Castilla y León. El problema de la remisión *tout court* a un real decreto estatal es que no se refiere únicamente a las razas de la región, sino a las de todos los ecosistemas españoles. No deja de ser paradójico que la Junta de Castilla y León fomente en su territorio y subvencione, junto a las vacas moruchas, avileñas negras o alistiano-sanabresas o a las ovejas churras o castellanas, la conservación de razas de constitución y ubicación tan lejana como las cabras ibicencas, los cerdos negros de las islas Canarias o los asnos baleares, que aparecen, todas ellas, citadas en el anexo I del Real Decreto, y que poco tienen de autóctono en la meseta.

4. Silvicultura

Como ya hemos tenido ocasión de señalar en otros momentos, el aprovechamiento de las piñas cerradas en los pinares (de pino piñonero) de la Comunidad constituye una de las actividades silvícolas de mayor relevancia económica. Aprovechamiento que en estos tiempos adquiere mayor trascendencia por lo que supone de mantenimiento de empleos en el sector forestal y de desarrollo de actividades económicas respetuosas con el medio ambiente.

En este entorno económico y social se sitúa la Orden FYM/744/2012, de 27 de agosto, que modifica la Orden MAM/875/2011, de 24 de junio, por la que se regula el aprovechamiento de piña cerrada de *Pinus pinea L.* (pino piñonero), se crea el inventario de montes productores de piña de pino piñonero en Castilla y León y la sección de empresas habilitadas para realizar aprovechamientos de piña cerrada de pino piñonero en Castilla y León.

La modificación que viene a operar esta orden tiene su razón de ser en los defectos que la campaña anterior puso de manifiesto; con la aplicación de la Orden surgieron algunos problemas relacionados fundamentalmente con los aprovechamientos de índole doméstica y con la dificultad para las autoridades al abordar la problemática relacionada con los frecuentes robos de cosechas en pie y otros aprovechamientos fraudulentos. Tales hechos llevaron al propio sector a solicitar una serie de cambios para complementar las garantías para los propietarios de los pinares y los titulares de los aprovechamientos de piña, cambios que se concretan en la nueva Orden.

También en relación con los montes hay que aludir a otra norma —característicamente periódica— que este verano ha tenido un protagonismo indudable por la extraordinaria sequía que ha sufrido la Península Ibérica: se trata de la regulación anual de la campaña contra incendios. La Orden FYM/478/2012, de 22 de junio, fija la época de peligro alto de incendios forestales en la Comunidad de Castilla y León, establece normas sobre el uso del fuego y fija medidas preventivas para la lucha contra los incendios forestales.

De esta orden llama la atención su sentido extraordinariamente restrictivo, mucho mayor que el de las órdenes de otros años. Ha supuesto, en la práctica, la clausura de numerosas barbacoas campestres —muchas de ellas de titularidad pública— ubicadas en zonas de monte o en áreas de descanso de infraestructuras viarias porque se ha prohibido su utilización, incluso fuera de la época de incendios. Ha limitado, igualmente, las actividades distintas de la combustión pero que podrían implicar un peligro remoto de incendio, como el uso de maquinaria agrícola a menos de 400 m de un monte, etc. De la eficacia de estas medidas dan fe los escasos incendios derivados de actos de simple negligencia habidos este verano, sin perjuicio —desgraciadamente— de los incendios dolosos, provocados, cuyos efectos han sido devastadores.

5. Caza

La caza y el medio ambiente están estrechamente vinculados porque el ejercicio de aquella influye indefectiblemente en la adecuada conservación de este. Ya lo había dejado reseñado la STC 102/1995 en su momento. Ahora bien, esta estrecha vinculación se hace especialmente intensa en los espacios protegidos en los que la caza (selectiva) está permitida. Castilla y León ha venido fomentando tradicionalmente el desarrollo de la actividad cinegética y pesquera en estos espacios, siempre que fuera compatible con los fines de la adecuada protección de las especies, para potenciar los ingresos en esas zonas rurales y evitar tener que sostenerlas mediante subvenciones. En ocasiones, incluso, la caza no solo es algo “permisible”, sino exigible por razón de los necesarios descastes que periódicamente deben desarrollarse sobre algunas especies (cabras, ciervos, jabalíes) cuya expansión podría dañar el ecosistema vegetal o incluso el animal (piénsese, por ejemplo, en la negativa incidencia de la población expansiva del jabalí en las poblaciones del urogallo cantábrico).

A este respecto, la reciente Orden FYM/801/2012, de 23 de septiembre, por la que se modifica la Orden MAM/1253/2005, de 22 de septiembre, por la que se regula el ejercicio de la caza en las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León, procede a suspender (hasta que se establezca la nueva normativa aplicable) los sorteos de adjudicación de los permisos de caza a rececho, caza selectiva, monterías, de ganchos y de becadas “ante la situación actual de contracción presupuestaria y la proximidad en la publicación de una nueva normativa que afecta a la gestión de las Reservas Regionales de Caza, y más concretamente, a los cupos derivados de los correspondiente planes anuales de caza, y con el fin de evitar confusiones o daños a terceros interesados en los sorteos de caza a rececho que se celebran cada año”.

Conviene aludir, igualmente, aunque técnicamente no es norma jurídica, a la Resolución de 28 de septiembre de 2012, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León, para la temporada 2012/13. No es la primera vez que se alude a estas órdenes anuales, siempre envueltas en polémicas judiciales, como queda reseñado en el análisis de la jurisprudencia de los últimos meses relativa al medio ambiente en la región. Baste señalar que los cupos de caza de lobo autorizados para esta temporada se refieren a todas las provincias al norte del Duero (en las poblaciones al norte del Duero el lobo es una especie sujeta a planes de gestión y ha

sido declarada especie cinegética por Decreto 172/1998, mientras que en las poblaciones al sur del Duero se trata de una especie estrictamente protegida) y alcanzan a 21 ejemplares en la provincia de Burgos, 47 en la de León, 31 en la de Palencia, 4 en la de Soria, 3 en la de Valladolid y 32 en la de Zamora. El elevado número de lobos abatibles (138), calculado en función de la densidad de ejemplares y de la disponibilidad de comida, da muestra de la salud de esta especie al norte del Duero. Recuérdese que, según datos de la Junta de Castilla y León, cada año se registran en torno a un millar de ataques de lobo, de los cuales la mitad se producen en explotaciones ubicadas al sur del río Duero, donde los lobos no pueden ser objeto de caza. Por otro lado, no deja de llamar la atención que, entre los municipios en los que está permitida su caza al norte del Duero, aparezcan todas las capitales de las provincias afectadas, incluida Valladolid, lo que viene a confirmar nuevamente la capacidad de adaptación de este cánido y su relativa dependencia, en muchos casos, del hombre debido a los nuevos hábitos alimenticios adquiridos en los últimos decenios.

6. Pesca

La pesca, al igual que la caza, constituye una actividad cuya regulación corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma. No estamos, pues, ante la materia “medio ambiente”, sino ante una materia estrechamente relacionada con los recursos naturales, o con el más importante de los recursos naturales, el agua.

El año pasado el Gobierno español aprobó el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y catálogo español de especies exóticas invasoras, que incluía el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras y especificaba las medidas necesarias para prevenir su introducción y evitar su propagación. Entre tales medidas se disponía que, en caso de captura por un particular de ejemplares de especies incluidas en el Catálogo, aquel debería, bien entregar el ejemplar o ejemplares a las autoridades competentes, bien proceder a su eliminación o retirada del medio natural según la normativa vigente.

En Castilla y León la pesca de especies invasoras se reguló por la Orden FYM/1493/2011, de 23 de noviembre, que estableció la Normativa Anual de Pesca de la Comunidad de Castilla y León para el año 2012. Sin embargo, algunas cuestiones no quedaban claras, y de ahí la aprobación de la nueva Orden FYM/378/2012, de 29 de

mayo, por la que se dictan normas complementarias para la regulación de la pesca de determinadas especies exóticas invasoras.

La Orden se refiere a las siguientes especies, cuya presencia afecta negativamente al correcto desarrollo de las autóctonas por diversas causas (por incompatibilidad por transmisión de enfermedades, por la mayor voracidad o adaptabilidad de las foráneas, etc.): cangrejo rojo, cangrejo señal, lucio, lucioperca, percasol, pez gato, alburno y siluro. Las medidas complementarias que se adoptan en esta orden hacen referencia a lo que se debe hacer con los ejemplares pescados y cómo deberá llevarse a cabo, en su caso, la pesca. En concreto, no podrán devolverse a las aguas los ejemplares capturados y deberá darse muerte inmediata a dichos ejemplares, excepto en el caso de los ejemplares de cangrejo rojo y cangrejo señal, que podrán conservarse vivos hasta que se abandone el tramo de pesca; finalmente, los ejemplares capturados, una vez sacrificados, deberán retirarse del medio natural para su eliminación a través del autoconsumo o el depósito en los lugares apropiados para su eliminación.

Esta orden fue posteriormente especificada, en cuanto al cangrejo señal, por la Orden FYM/440/2012, de 18 de junio, que determinó los tramos hábiles para su pesca, y por la Orden FYM/658/2012, de 24 de julio, modificatoria de la anterior.

También en relación con la pesca hay que traer a colación el Decreto 24/2012, de 28 de junio, por el que se actualizan los importes de las sanciones y del valor de las especies acuáticas, para el cálculo de las indemnizaciones, previstos en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León. No tiene mayor interés que el de poner al día las cuantías de las sanciones pecuniarias y de las indemnizaciones regladas por pesca ilegal. Pero merece la pena señalar varios detalles de esta actualización: por una parte, aun tratándose de actualización de sanciones, se lleva a cabo (lícitamente, sin infracción del principio de legalidad) por decreto porque tiene como única finalidad adecuar las cuantías al índice de precios al consumo, de acuerdo con el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, tal y como establece el marco legal (la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León); por otra, se aprecia con claridad la diferencia entre especies autóctonas y otras que, sin estar incluidas en la Orden antes citada, no lo son, por lo que la indemnización se reduce en este último caso.

7. Organización administrativa ambiental

La única norma relevante de contenido organizativo-ambiental dictada en estos últimos meses ha sido el Decreto 28/2012, de 26 de julio, de modificación y derogación parcial del Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León.

Como casi todas las normas adoptadas en la última temporada, está marcada por la crisis y la necesidad de reducir costes. La modificación del Consejo Asesor de Medio Ambiente, que es el principal órgano consultivo en la materia en la Administración autonómica, establecido para favorecer y fomentar la participación de las organizaciones representativas de intereses sociales en dicha materia, viene provocado por dos circunstancias: a) por una parte, la necesidad de aprovechar mejor las nuevas tecnologías y reducir costes; para ello, se intenta “[sic] reforzar la participación de todos los representantes en el Consejo” unificando todas sus funciones en el pleno y procediendo a una simplificación de su estructura interna, con la supresión de la Comisión Permanente y los grupos de trabajo; b) por otra, la necesidad de adaptar su composición a la actual organización de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, resultado del Decreto 4/2011, de 13 de octubre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, y de la normativa de desarrollo.

No deja de ser sorprendente que se “refuerce” la participación de todos los representantes en el Consejo mediante la supresión de los grupos de trabajo y de la Comisión Permanente (¡!). Al margen del eufemismo, es cierto que la limitación de la actividad de este órgano va paralela a la fuerte reducción del presupuesto destinado a la tutela ambiental y a la reducción importante de estructuras burocráticas vinculadas al medio ambiente, al fusionarse en 2011 la Consejería de Medio Ambiente con la de Fomento.