

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario. 1. Introducción. 2. Dos nuevas leyes dictadas en materias concurrentes con lo ambiental. 2.1. La nueva legislación de pesca. 2.2. La nueva Ley Agraria. 3. El Plan Integral de Residuos. 4. Aprobación del PORN del espacio protegido de Babia y Luna. 5. Los órganos de cogestión del Parque Nacional Sierra de Guadarrama.

1. Introducción

El primer semestre de 2014 no ha sido pródigo en normas ambientales. Es cierto que podemos destacar dos leyes —la Ley de Pesca y la Ley Agraria—, pero ninguna de las dos es propiamente ambiental, responden a otras competencias autonómicas. Sin perjuicio de ello, se refieren a actividades del sector primario estrechamente vinculadas a los recursos naturales donde se llevan a cabo, por lo que tienen una incidencia directa en la conservación de los ecosistemas. No está de más recordar que en los últimos decenios la principal causa de contaminación de las aguas no ha sido la actividad industrial, sino la agricultura y ganadería intensivas. Por otro lado, el correcto ejercicio de la pesca contribuye, como un factor importantísimo, a la salvaguarda de las especies animales dependientes de las masas de agua superficial, algunas de ellas necesitadas de protección.

Al margen de las leyes, debe destacarse el Plan Integral de Residuos, con vocación de totalidad en cuanto a los residuos afectados y a las operaciones proyectadas. Lo demás son ya actuaciones reglamentarias relativas a la gestión o planificación de algunos espacios protegidos.

2. Dos nuevas leyes dictadas en materias concurrentes con lo ambiental

2.1. La nueva legislación de pesca

La aprobación de la reciente Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León, deroga definitivamente la vieja Ley de 1992, “tocada” en su momento por el Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales algunos de sus preceptos por entrar en materias de competencia estatal (STC 110/1998, de 21 de mayo).

Las competencias autonómicas sobre “pesca” (exclusivas según el artículo 70.17º del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con el artículo 148.1.11 de la Constitución) no forman parte de la materia medio ambiente, pero están vinculadas al principal recurso ambiental —las aguas— y su inadecuada gestión podría generar importantes daños al

dominio público hidráulico. La Ley regula la gestión y práctica de la pesca recreativa y deja para otras normas ambientales (tanto estatales como autonómicas) las previsiones sobre conservación y protección de los ecosistemas, incluidos los acuáticos, aunque está inspirada en el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros (de hecho, entre los principios inspiradores de la Ley, recogidos en su artículo 3, se incluye “el desarrollo y mantenimiento de la biodiversidad genética de los ecosistemas acuáticos y de las poblaciones autóctonas de la fauna acuática”). Dispone la planificación de la actividad pesquera en la Comunidad Autónoma para asegurar dicha sostenibilidad (a través de una diversidad de instrumentos), así como los requisitos para el ejercicio de la pesca en función de los diversos tramos y momentos del año (vedas).

Desde una perspectiva estrictamente ambiental, hay que destacar el concepto de “especie pescable”, los criterios de actuación respecto de especies alóctonas y la introducción de la figura de las “especies de interés preferente”, para las que —como señala la exposición de motivos— se establece con carácter general la práctica de la pesca sin muerte como principio de prevención para salvaguardar su adecuado estado de conservación, salvo que la aplicación de los instrumentos de planificación lo aseguren. Entre dichas especies de interés preferente destaca la trucha común, declarada como tal por la propia Ley (art. 6.3), que reconoce así su importancia ecológica y deportiva. Coherentemente con la declaración, se reafirma la prohibición de su comercialización.

En desarrollo de estos aspectos de la nueva Ley, se acaba de aprobar recientemente la Orden FYM/161/2014, de 11 de marzo, por la que se declaran las aguas trucheras de Castilla y León, que viene a actualizar los tramos reconocidos como aguas trucheras en la región. Estamos ante un auténtico acto administrativo declarativo por el que se determinan las zonas que cumplen el requisito de aguas trucheras establecido por la Ley. No es, ni mucho menos, un reglamento, aunque la propia terminología utilizada en la Orden pueda dar lugar a esa opinión: la EM habla de que se hace necesaria una “nueva regulación”, necesidad que vendría a satisfacer esta orden; incluye asimismo una disposición derogatoria. La razón de ser última de la Orden es la obligación que impone la Ley (art. 19) de clasificar las masas de agua en función de sus especies predominantes (por presencia o por potencialidad para albergar la especie).

2.2. *La nueva Ley Agraria*

El acontecimiento más importante, desde el punto de vista legislativo, ha sido la aprobación de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León. No se trata de una ley propiamente ambiental, pero lo agrario, en la medida en que implica el aprovechamiento de los recursos naturales, tiene una fuerte vinculación con lo ambiental. De hecho, la sostenibilidad ambiental de la actividad agraria es un objetivo que subyace en toda la redacción de la Ley.

En términos generales, se trata de una ley llena de declaraciones de intenciones y muy poco concreta cuando aborda los aspectos ambientales. Desmesurada, supera los doscientos artículos, lo cual es comprensible cuando se comprueba la ambiciosa pretensión totalizadora de la Ley. Pero estamos más cerca de un código que de una Ley..., y desde un punto de vista pedagógico es prácticamente imposible —y tenemos el ejemplo evidente de la Ley de Contratos— conocer su contenido para los que no se dedican exclusivamente a ello. Una ley para técnicos, para especialistas, pero no asequible para el común de los mortales.

Llama la atención que entre los objetivos de la Ley y los de la política de desarrollo rural (que, curiosamente, se incluyen en preceptos distintos, aunque —entendiendo— no pueden ser contradictorios, tratándose además de meros principios) se alude al medio ambiente: al “equilibrio ambiental de la actividad agraria” entre los primeros (art. 2) y a la “conservación de la biodiversidad” entre los segundos (art. 17). Se menciona también lo ambiental entre las directrices de la actividad administrativa en materia de explotaciones agrarias (art. 21) al aludir a los modelos de producción compatibles con las funciones ambientales y territoriales. Y fuera de los objetivos o directrices, la Ley establece un listado de “actuaciones prioritarias” donde se mencionan ni más ni menos que dieciséis actuaciones (si son tantas las prioritarias, ¿cuáles son las no prioritarias?). Entre todas ellas hay una, solo una, ambiental: “1) El fomento de métodos de producción y gestión en las explotaciones agrarias respetuosos con la protección medioambiental y paisajística [...]”.

Al margen de todo lo anterior (objetivos, directrices, prioridades), desde el punto de vista de la regulación vinculante stricto sensu, la Ley Agraria es, ante todo, una ley técnica en la que lo ambiental tiene poco que decir. Cabe destacar, por su interés, el papel que juega la Administración ambiental en la elaboración coordinada de los

denominados “catálogos de buenas condiciones agrarias”, cuyo valor obligatorio no parece claro (de hecho, no se prevé sanción alguna por su incumplimiento), pero que pueden constituir un criterio importante de fomento de los cambios de modelo productivo hacia una producción compatible con la salvaguarda de los recursos naturales, sin perder por ello el necesario rendimiento económico.

En todo caso, no está de más recordar que en esta comunidad autónoma la política agraria ha venido orientada por Bruselas (o mejor dicho, por los fondos europeos, fundamentalmente de la PAC). En este sentido, la mayor o menor implicación ambiental de la actividad agrícola en Castilla y León se condiciona al contenido y alcance de las subvenciones de la Política Agraria Común y no tanto a lo que establezca la Ley. A lo largo de estos años el condicionamiento de la política ambiental y agrícola por el derecho comunitario ha sido patente y los resultados, en general, satisfactorios.

3. El Plan Integral de Residuos

Por Decreto 11/2014, de 20 de marzo, se aprobó el Plan Regional de Ámbito Sectorial denominado Plan Integral de Residuos de Castilla y León.

Este nuevo Plan Integral trae su razón de ser de las previsiones contenidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Esta ley dispone la elaboración de planes autonómicos de gestión de residuos (que expondrán las medidas a aplicar con los residuos generados, de acuerdo con la prelación de objetivos marcada por la Ley y con los elementos definidos en el anexo V) y de planes de prevención de residuos (que deben establecer objetivos de prevención y reducción según las medidas previstas en el anexo IV u otras adecuadas).

Desde esta perspectiva, el Plan Integral de Residuos de Castilla y León se caracteriza esencialmente, en primer lugar, por su carácter integrador, ya que aborda en un único documento la totalidad de los flujos de residuos generados en la Comunidad Autónoma, incluyendo, dada la importancia que tiene la prevención en la generación de residuos, el programa de prevención de residuos. Este aspecto resulta continuista con el enfoque de la Comunidad de Castilla y León en la planificación de la gestión de los residuos.

En cuanto a la forma, la Administración autonómica ha optado por utilizar los planes regionales de ámbito sectorial, previstos por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Durante su

tramitación recibió más de dos mil quinientas alegaciones, lo que constituye buena muestra de su trascendencia pública y del interés social generado.

En cuanto al ámbito de aplicación material, el Plan Integral de Residuos de Castilla y León es de aplicación a todos los residuos contemplados en la Ley 22/2011, de 28 de julio, que se generan en la Comunidad de Castilla y León. En concreto, este plan incluye en su ámbito material: los residuos domésticos y comerciales, los residuos industriales (no peligrosos y peligrosos), los residuos de construcción y demolición, los residuos sujetos al principio de responsabilidad ampliada del productor, tales como envases y residuos de envases, pilas y acumuladores, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, aceites usados industriales y neumáticos fuera de uso, y otros residuos sujetos a legislación específica como vehículos fuera de uso y residuos sanitarios.

Tiene, por lo tanto, una vocación vertebradora, al trasladar el concepto de “medio ambiente como política transversal” a la realidad del mundo de los residuos. Hasta ese momento subsistían diversos planes sectoriales, derogados por el Plan Integral, aunque dictados en desarrollo de la Estrategia Regional de Residuos de Castilla y León 2001-2010, aprobada mediante Decreto 74/2002, de 30 de mayo, que constituyó un primer paso hacia una planificación integrada de residuos.

Desde una perspectiva estrictamente temporal, tal y como señala en su exposición de motivos, el Plan se desarrolla bajo una doble perspectiva: estratégica, a largo plazo, y operativa, a corto y medio plazo.

La perspectiva estratégica del Plan se manifiesta en la ausencia de un horizonte temporal definido; aunque la exposición de motivos pretende justificar las ventajas de esta indefinición (la posibilidad de desarrollar políticas estables), lo cierto es que la ausencia de *dies ad quem* es un elemento distorsionador que no tiene ninguna ventaja ni estimula a nada. La existencia de un horizonte temporal claro permite también desarrollar políticas estables, y buena prueba de ello es la antelación con que la Comisión Europea planifica las políticas ambientales.

La perspectiva operativa se refleja en la propuesta de una serie de medidas concretas a desarrollar por los distintos agentes (públicos y privados) implicados en el Plan.

4. Aprobación del PORN del espacio protegido de Babia y Luna

La Ley de Espacios Naturales de Castilla y León (8/1991) dispone la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales con carácter previo a la declaración formal de un espacio protegido (art. 22).

Por Orden de 27 de abril de 1992 se inició la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Valle de San Emiliano (incluido dentro de la Red de Espacios Protegidos —art. 18 de la Ley 8/1991—, pero no declarado por instrumento específico todavía). Más vale tarde que nunca: veintidós años después de iniciado el procedimiento —casi nada—, con un cambio de nombre de por medio (de Valle de San Emiliano a Babia y Luna) y una ampliación de límites en 2009, la Junta ha procedido a aprobar el PORN.

La citada Ley establece igualmente, en su artículo 22, que la declaración de los espacios naturales protegidos exige la elaboración y aprobación previa del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Valle de San Emiliano (León) fue iniciado por Orden de 27 de abril de 1992 de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Con posterioridad, los límites del ámbito de aplicación del PORN fueron ampliados mediante Orden MAM/1704/2009, de 24 de julio, de ampliación del área incluida en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural del Valle de San Emiliano. En su tramitación se ha modificado el nombre del espacio, sustituido por el de Babia y Luna, y se han seguido los trámites previstos en el artículo 32 de la mencionada Ley.

El valor ambiental de la zona es indudable: la belleza de sus paisajes y la fama de la calidad de vida de quienes han tenido la suerte de pasar temporadas de descanso en la zona nos han llegado, a través de generaciones, por el dicho, aparentemente peyorativo, de “estar en Babia”; según Wikipedia, en la Edad Media los reyes de León escogían este lugar para su reposo, el cual les permitía alejarse de las tareas cotidianas de la corte. Según la tradición, esto originó el citado dicho “estar en Babia”, ya que cuando en la corte del reino alguien reclamaba al rey, los ministros contestaban: “El rey está en Babia”. Hoy en día la expresión “estar en Babia” se aplica a cualquier persona distraída o ausente.

Por otro lado, entre otras especies protegidas que encuentran albergue en este territorio, debe destacarse —y así lo hace el PORN— la presencia esporádica pero constante del oso pardo cantábrico y la configuración de esta zona como corredor entre las poblaciones occidental y oriental de esta especie, y la presencia histórica reciente del urogallo, que, además, cuenta con hábitats susceptibles de ser ocupados porque no se han visto degradados.

5. Los órganos de cogestión del Parque Nacional Sierra de Guadarrama

La Sierra de Guadarrama fue declarada parque nacional mediante Ley 7/2013, de 25 de junio. Ahora bien, como es sabido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre, sobre la gestión de los parques nacionales, reconoció la incompetencia del Estado en la gestión de los parques, sin perjuicio de la posibilidad de declararlos por Ley. En aplicación de esta doctrina, la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, reconoció que la gestión de los parques es de competencia de las comunidades autónomas en las que se hallan.

Habida cuenta de que el Parque de la Sierra de Guadarrama se sitúa en ambas vertientes de la Sierra, tanto la castellana como la madrileña, son estas dos comunidades autónomas las competentes para gestionarlo. Eso hace preciso encontrar un instrumento que permita coordinar la participación de ambas comunidades autónomas: el Decreto 13/2014, de 27 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Este decreto, que contiene el mismo texto que el aprobado por la Comunidad de Madrid, establece los órganos de gestión del Parque, que son —según el artículo 1— la Comisión de Gestión y los codirectores.

La Comisión de Gestión es un órgano colegiado y paritario formado por seis miembros (tres por comunidad autónoma) a la que corresponde la gestión ordinaria del Parque, bajo la dirección (rotatoria, cada dos años) de un representante de la comunidad autónoma que ocupe la presidencia del Parque durante ese tiempo.

La regla general de adopción de los acuerdos de la Comisión será por mayoría de votos. No obstante, si un asunto a debate se centrara en una actuación a desarrollar en exclusiva en la porción territorial del Parque correspondiente a una de las comunidades

autónomas, el acuerdo que se adopte, para su validez, deberá contar con el voto favorable de los representantes de esa administración (art. 4).

Los codirectores del Parque Nacional son dos y dirigen la gestión del territorio correspondiente a la comunidad autónoma a la que representan. De forma rotatoria, con una periodicidad bienal y con funciones de mera representación, uno de los codirectores ejercerá las funciones de director conservador del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (art. 5).