

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA-LA MANCHA

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. La nueva Ley de Caza. 2. Espacios naturales protegidos. 3. Medidas de fomento. 4. Medidas en el ámbito tributario. 5. Medidas reorganizativas: la creación del Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal. 6. Planificación. 6.1. El Plan de Gestión de Residuos Industriales. 6.2. El Programa de Inspección Ambiental en Castilla-La Mancha para 2015 y otras medidas específicas de inspección ambiental.

1. La nueva Ley de Caza

Después de casi dos años de tramitación parlamentaria, y sometida a un intenso debate social y mediático —del que hemos dado cumplida cuenta en crónicas anteriores—, ha sido aprobada la Ley 2015/53, de 12 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha. La polémica Ley fue aprobada en las Cortes por la mayoría absoluta del Partido Popular, que rechazó las más de 170 enmiendas al texto del resto de partidos políticos. Su aplicación pende del desarrollo reglamentario de la mayor parte de su articulado, así como de la adaptación de las condiciones de los actuales cotos de caza y del régimen de licencias a la nueva Ley. Por ello, previsiblemente será muy difícil de aplicar antes de final de año, es decir, para la próxima temporada de caza. Quizás este sea uno de los aspectos más criticados, pues son muchos los preceptos que se dejan al posterior “desarrollo” u “ordenación” por el Consejo Regional de Caza u otros entes de la Consejería. Especialmente significativo resulta que numerosas excepciones a las normas de general aplicación se dejan a la libre discrecionalidad, sin parámetro objetivo alguno, de los órganos encargados de su desarrollo normativo o incluso de su ejecución.

La norma sustituye a la anterior Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha, que, dado el tiempo transcurrido desde su aprobación, estaba necesitada de una adecuación tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo. Fundamentalmente para conseguir una planificación integral de los terrenos cinegéticos basada en la cooperación con los titulares de los aprovechamientos. La Ley se estructura en nueve títulos, ochenta y siete artículos, cuatro disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. Entre sus contenidos, algunos de indudable complejidad y otros no menos polémicos, resaltamos los siguientes:

— Se introducen los llamados “Planes de Conservación del Patrimonio Genético” de las especies cinegéticas más sensibles a la introgresión genética, como herramienta para conseguir los objetivos marcados en la custodia de la pureza genética y la calidad sanitaria, junto con la identificación genética, siempre que sea posible, de las especies o

subespecies cinegéticas, el establecimiento de sus características morfológicas y fenotípicas y la promoción de una marca de calidad cinegética.

— Se establece un nuevo régimen de responsabilidad por daños causados por especies de caza en la agricultura, los terrenos forestales o la ganadería. En cuanto a la responsabilidad civil derivada de accidentes de tráfico por piezas de caza, se hace una remisión a la legislación estatal.

— Se establece la posibilidad de un tratamiento especial en su planificación de forma preferente de aquellas especies cinegéticas autóctonas, en atención a su significado ecológico, deportivo, económico o por resultar sensibles al aprovechamiento cinegético, principalmente para asegurar el fomento de sus poblaciones.

— Con el fin de evitar el furtivismo, se regulan la documentación necesaria y los dispositivos válidos para el traslado de piezas muertas procedentes del ejercicio de la caza, lo que, junto con otras medidas adoptadas en la Ley, pretende otorgar mayor seguridad jurídica a las infracciones cometidas por este hecho.

— Se otorga especial importancia a los aspectos sanitarios relacionados con la salud pública, seguridad alimentaria, calidad sanitaria y pureza genética de las piezas de caza vivas o sus huevos, que son objeto de captura, traslado o suelta. En este sentido, y para determinadas especies particularmente sensibles, se crea una novedosa figura denominada “agrupaciones de defensa sanitaria cinegética”. En esta línea también se contempla un sistema de certificación de la calidad cinegética, creándose la marca de calidad “Caza Natural de Castilla-La Mancha” como instrumento para la promoción de la actividad cinegética de calidad en Castilla-La Mancha.

— Respecto a la regulación del ejercicio de la caza, se han introducido los requisitos necesarios, la obligación de justificar documentalmente la autorización del titular del aprovechamiento cinegético para cazar en un terreno cinegético y el uso de los medios de caza, entre los que se especifican los tipos de armas y se establecen distintas prohibiciones, dicho sea de paso con notables excepciones. Uno de los artículos más criticados, especialmente por colectivos ecologistas y protectoras de animales, ha sido la posibilidad de utilizar lanzas en las modalidades de caza que permitan su uso, lo que supone permitir el lanceo de animales. Otro de los aspectos polémicos ha sido la disminución de la edad requerida para la posesión de licencia de

caza, que se fija en 14 años, si bien se limita la posibilidad de cazar hasta los 18 años, permitiéndose únicamente con compañía de un adulto.

— Una de las novedades más destacables es la simplificación de los distintos tipos de terrenos cinegéticos, que se limitan a dos: cotos de caza y zonas colectivas de caza. Se eliminan, en consecuencia, los tradicionales cotos sociales, los cotos privados de aves acuáticas, las zonas de caza controlada, los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común, las explotaciones industriales, las reservas de caza y los vedados de caza. Particularmente novedosas son las llamadas zonas colectivas de caza, figura establecida para regular terrenos cinegéticos cuya titularidad corresponde a asociaciones de cazadores, sociedades, clubes y entidades de análoga naturaleza donde, de acuerdo con sus fines sociales, el ejercicio de la caza se realizará de forma no comercial y atendiendo a la mejor conservación, fomento y control de las especies cinegéticas, de forma que permita la integración de derechos cinegéticos de multitud de parcelas mediante medios admitidos en derecho. También se incorpora la figura de cuarteles comerciales de caza, que quedarán integrados en cotos de caza, que son aquellos donde se incrementará de manera artificial su capacidad cinegética mediante sueltas periódicas de ejemplares liberados y a los que reglamentariamente, según el tipo de titular del aprovechamiento, sus características de gestión y mejoras ambientales, se dotará de distintas denominaciones comerciales. También se reconoce el carácter turístico de este tipo de cotos cuando sus titulares sean profesionales cinegéticos que tengan como objetivos sociales esta actividad, permitiendo identificarlos a efectos de señalización y comercialización con su condición social. Asimismo, se ha suprimido la catalogación de los cotos de caza mayor y menor, remitiendo a los nuevos planes de ordenación cinegética la capacidad de establecer las modalidades y especies de caza que pueden ser objeto de aprovechamiento. En este sentido, se promueven la libertad de pactos y una enorme flexibilidad para la creación de cotos de caza, sus ampliaciones o segregaciones, unificando los criterios a nivel regional, así como el régimen administrativo de los contratos de arriendo o cesión de derechos cinegéticos, e introduciendo en todos estos trámites la declaración responsable frente a la licencia.

— El título V trata de las infraestructuras, entre las que se definen los cerramientos cinegéticos principales, dejando al desarrollo reglamentario los secundarios. Determina que no podrán ser objeto de autorización administrativa los destinados a piezas de caza menor, con excepción de aquellos temporales destinados a competiciones deportivas.

— El título VI regula los instrumentos para la planificación del aprovechamiento cinegético como elementos obligatorios para poder ejercer la caza, vinculados siempre a un terreno cinegético: los planes de ordenación cinegética, los planes generales para especies de interés preferente, las órdenes anuales de vedas, las memorias anuales de gestión, los planes zoosanitarios cinegéticos y los planes de control administrativo.

La Ley potencia considerablemente los planes de ordenación cinegética, que deberán ir siempre suscritos por un técnico competente, adaptándolos a la situación actual agrocinegética y teniendo en cuenta la capacidad e infraestructuras individualizadas para cada coto. En este sentido, se introduce como concepto para regular las capturas de piezas de caza la posibilidad de establecer el número que un terreno cinegético puede sustentar, con el fin de que los cupos de caza se adapten a esta posibilidad. Otra importante novedad son los planes zoosanitarios cinegéticos, que tendrán como finalidad la prevención, vigilancia y/o control de enfermedades en terrenos cinegéticos en unos índices que pudieran afectar a la fauna silvestre, al ganado doméstico o a las personas por sobrecarga poblacional de especies de caza mayor o gestión inadecuada de la planificación del aprovechamiento cinegético.

Las funciones de los agentes de la autoridad para el cumplimiento de la legislación en materia de caza se adecúan a los cambios producidos en los últimos años en la estructura administrativa, especialmente en el Cuerpo de Agentes Medioambientales, que en ejercicio de sus funciones y a todos los efectos legales tienen la consideración de agentes de la autoridad. Dado que se trata de los principales responsables del correcto cumplimiento de la norma, ha sido muy criticada su ausencia en todo el trámite legislativo. Además, la vigilancia y protección privada de cotos de caza y zonas colectivas de caza se encomienda a los vigilantes de caza y/o guardas rurales con especialidad en guardas de caza, dejando el ámbito de actuación y la superficie máxima de dedicación de los servicios a la vía reglamentaria. La primera de las figuras se prevé como figura administrativa a extinguir.

— La nueva tipificación de infracciones y sanciones regulada en el título IX añade, junto a las sanciones económicas, aquellas otras accesorias que pueden conllevar limitación de la actividad cinegética o empresarial que realiza el infractor, dando máxima importancia a impedir el uso de medios masivos no selectivos como medios de caza (especialmente venenos) debido a los elevados perjuicios ambientales que ocasiona; las sueltas incontroladas de piezas de caza que hagan peligrar la pureza

genética y el estado sanitario de las autóctonas; y el incumplimiento de las normas sanitarias y de seguridad. Es importante señalar que, frente a la anterior regulación, se unifica el régimen sancionador con el vigente en materia medioambiental, eliminando las sanciones “menos graves” y adaptándolo a la normativa básica contenida en la Ley 30/1992.

Finalmente, son importantes las cuatro disposiciones finales de la norma. La primera anula el régimen cinegético de la Reserva de Caza de la Serranía de Cuenca, creada por la Ley 2/1973, de 17 de marzo, para que este territorio pueda ser adscrito a otros regímenes de caza de los contemplados en esta ley, en los que se realice un aprovechamiento cinegético sostenible de todas las especies cinegéticas que lo pueblan y especialmente la cabra montés una vez implantada una población estable en este territorio garantizada por la declaración del Parque Natural de la Serranía de Cuenca mediante la Ley 5/2007, de 8 de marzo.

La disposición final segunda modifica la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias. Primero se crean dos nuevas tasas para la emisión de licencias interautonómicas de caza y de pesca contempladas en un convenio de colaboración firmado entre varias comunidades autónomas. Se modifica la tasa por expedición de matrícula acreditativa de coto de caza y su renovación, que pasa a calcularse exclusivamente en razón de la extensión del terreno cinegético. También se establece una bonificación del 50% del importe de dicha tasa a las zonas colectivas de caza por su fuerte carácter social y por las limitaciones al ejercicio de la caza que reglamentariamente se establecerán para este tipo de terrenos.

La disposición final cuarta modifica la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, para adaptar la pesca deportiva de *carpfishing* a las nuevas necesidades demandadas por una parte de los pescadores de nuestra región, pudiendo ser autorizada la pesca en horario nocturno durante la celebración de concursos de esta modalidad.

2. Espacios naturales protegidos

La Orden de 7 de mayo de 2015 de la Consejería de Agricultura ha aprobado los planes de gestión de los lugares de importancia comunitaria (LIC) y zonas de especial protección de aves (ZEPA) de la red Natura 2000 en nuestra Comunidad Autónoma, que quedan recogidos en el anexo I, II y III de la norma.

Por otro lado, el Decreto 26/2015, de 7 de mayo, declara, como zonas especiales de conservación (ZEC) de la red Natura 2000 en Castilla-La Mancha, 40 lugares de importancia comunitaria (LIC), propone a la Comisión Europea la modificación de los límites de 14 de estos espacios y modifica los límites de 8 zonas de especial protección para las aves (ZEPA).

3. Medidas de fomento

Durante este período es destacable la Orden de 24 de marzo de 2015, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la operación de apicultura para mejora de la biodiversidad incluida en la medida de agroambiente y clima en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014/2020. En este programa se establecen distintas medidas de intervención a fin de apoyar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y de responder a la creciente demanda de la sociedad de servicios ambientales y a la necesidad de la implantación de técnicas culturales respetuosas con el medio ambiente. Las ayudas concedidas a través de esta medida fomentarán que los agricultores y otros responsables de la gestión de tierras sirvan a la sociedad en su conjunto, introduciendo o manteniendo la aplicación de métodos de producción agrícola compatibles con la protección y la mejora del ambiente, el paisaje y sus características, los recursos naturales, el suelo y la diversidad genética. Como nota novedosa, cabe señalar que, al tratarse de un régimen de pagos cofinanciados con fondos procedentes de la Unión Europea y estatales, estas ayudas pueden acogerse a la excepción prevista en el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (art. 73.3), que elimina la exigencia de que los beneficiarios tengan su domicilio fiscal en Castilla-La Mancha.

4. Medidas en el ámbito tributario

La disposición final segunda de la Ley 9/2014, de 4 de diciembre, por la que se adoptan medidas en el ámbito tributario de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, modifica la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a fin de clarificar y dotar de una mayor seguridad jurídica la determinación de la base imponible del Canon de Aducción y del Canon de Depuración, concretando determinados aspectos. Asimismo, se establecen

nuevas medidas relativas al cálculo del coeficiente de contaminación de las aguas que servirá de base imponible para algunos tributos.

La Orden de 12 de diciembre de 2014 establece los nuevos modelos de declaración de alta, modificación y baja de la autoliquidación del Canon Eólico, así como un completo proceso para su gestión.

La Orden de 4 de febrero 2015 determina las normas técnicas para la toma de muestras y análisis para la obtención del coeficiente de contaminación a aplicar al Canon de Depuración. Con esta norma se procede a establecer el régimen de toma de muestras y su análisis a fin de determinar la carga contaminante media equivalente al número de habitantes servidos por la estación depuradora, determinando así si el tipo impositivo se afecta o no del coeficiente de contaminación. Supone el desarrollo y la medida de ejecución de la Ley 12/2002.

5. Medidas reorganizativas: la creación del Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal

Mediante Ley 4/2015, de 26 de marzo, ha sido creado el Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha, que adopta la forma jurídica de organismo autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio diferenciado. Su principal objetivo es compatibilizar la eficacia, calidad y productividad agroalimentaria con el medio ambiente, la ordenación de los montes, la gestión forestal sostenible, la evaluación y conservación de los recursos forestales, la conservación de la biodiversidad, la biotecnología y la lucha contra el cambio climático.

Las razones de su creación son dos. En primer lugar, en cumplimiento de la Ley 13/2010, como medida de reordenación del sector público autonómico sirve para integrar el anterior Instituto de la Vid y el Vino de Castilla-La Mancha, que se extingue como organismo público con personalidad jurídica propia y pasa a ser una de sus unidades bajo la denominación de Centro de Investigación de la Vid y el Vino; asimismo, se integrarán en el Instituto los distintos centros especializados que existen en la actualidad en la Consejería de Agricultura. En segundo lugar, porque para la participación en programas de investigación con financiación europea y/o estatal es requisito tener personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración pública matriz. La configuración del Centro de Investigación de la Vid y el Vino como unidad

dependiente del Instituto ha supuesto la modificación de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, para integrar las antiguas tasas que percibía como organismo autónomo, así como derogar el título III de la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha, que regula el Instituto de la Vid y el Vino de Castilla-La Mancha.

Sus áreas de actuación serán tecnológicas, industriales, de investigación, de transferencia y formación, es especial: actividades en el ámbito de las nuevas tecnologías, establecimiento de sistemas de desarrollo sostenibles que incluyan sistemas de producción de calidad y uso eficiente del agua, aprovechamiento de los productos y subproductos del sector agroalimentario y otros asociados a la bioeconomía, certificación de la calidad alimentaria, planificación e impulso de las áreas de comercialización e implantación en todos los mercados. En todas estas funciones estará asesorado por el Consejo Asesor de Medio Ambiente

6. Planificación

6.1. El Plan de Gestión de Residuos Industriales

Mediante Decreto 112/2014, de 13 de noviembre, se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Industriales de Castilla-La Mancha 2014-2020. Desarrolla la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que encomienda a las comunidades autónomas elaborar los planes de prevención y gestión de residuos. El Plan asume los siguientes principios: evitar, en lo posible, la generación de los residuos; establecer una jerarquía en la gestión de estos; evitar los gases efecto invernadero; y aplicar el principio de “quien contamina paga”.

Este plan complementa el actual Plan de Gestión de Residuos Urbanos 2009-2019 y el Plan de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición 2006-2015. Y aprovecha para incluir específicamente el Plan de Gestión de Lodos Producidos en las Estaciones Depuradoras de Castilla-La Mancha, que finalizó en 2012, y el Plan Regional de Residuos Peligrosos.

Entre las actuaciones previstas, destacan las relativas a la evaluación de los flujos de residuos industriales en la región, la metodología para la ubicación óptima de plantas de tratamiento y la monitorización de los programas de actuación. El Plan contiene una amplia gama de medidas tendentes a la reutilización, el reciclado, la valorización y la

eliminación de los residuos, estableciendo objetivos de prevención y sensibilización. Su coste total está previsto en 2.911 millones de euros.

6.2. El Programa de Inspección Ambiental en Castilla-La Mancha para 2015 y otras medidas específicas de inspección ambiental

Mediante Resolución de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental de 17 de marzo de 2015 se ha aprobado el Programa de Inspección Ambiental para el año 2015, que desarrolla el Plan de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha 2012-2018 anualmente. En este programa se refleja, de acuerdo con la experiencia en la ejecución de los años 2012 a 2014, las prioridades en materia de inspección medioambiental para años sucesivos, incluyendo una expresiva memoria de resultados de inspección del año 2014.

En la resolución citada se reflejan, entre otros indicadores: el número de inspecciones, que ha sido de 442 in situ y 231 documentales. En las inspecciones realizadas se han detectado 7 desviaciones muy graves, 41 graves y 893 leves. Se ha propuesto el inicio de expediente sancionador a los servicios jurídicos correspondientes en 197 instalaciones de las inspeccionadas. Y se han realizado 938 actuaciones de verificación ambiental, de las cuales 414 corresponden a verificaciones in situ y las 524 restantes a actuaciones de verificación documental consistentes en revisión de memorias de gestores de residuos y en archivos cronológicos de transportistas.

Como cumplimiento de los objetivos marcados en el pasado programa de inspección, se ha finalizado el método de la evaluación del riesgo medioambiental para las instalaciones y actividades sometidas a autorización ambiental integrada y se ha adaptado el procedimiento de inspección ambiental a instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada a la normativa básica estatal. En fin, se ha actualizado el “Manual del inspector medioambiental” dentro del Sistema de Calidad de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental de la Consejería de Agricultura. En relación con ello, se ha adaptado el formato de informe de inspección de instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada al acordado por REDIA (Red de Inspección Ambiental) y se ha desarrollado un apartado en la web para hacer públicos los informes de inspección sistemática a este tipo de instalaciones.

Respecto a la planificación para el año en curso, se prevé concentrar las inspecciones in situ sistemáticas o prefijadas en instalaciones de autorización ambiental integrada, en instalaciones de gestores de residuos y en instalaciones sujetas a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Se programa la inspección in situ de 266 instalaciones. Además, como apoyo técnico a las labores de inspección, se realizará la revisión documental de las memorias anuales de los gestores de residuos, de los informes reglamentarios de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de los archivos cronológicos de transportistas de residuos en Castilla-La Mancha.

Por otro lado, destacamos la Resolución de 16 de marzo de 2015 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, que aprueba el procedimiento de evaluación sistemática de riesgos medioambientales de instalaciones de Castilla-La Mancha sometidas a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, al objeto de determinar la frecuencia de inspección. Con esta norma se da cumplimiento en el ámbito autonómico a los mandatos establecidos en el Reglamento de Emisiones Industriales (RD 815/2003), que impone la realización de estas evaluaciones periódicas para decidir la periodicidad de las visitas, que será de un año para las instalaciones que planteen los riesgos más altos y de tres para aquellas con un riesgo más bajo.