

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. La nueva y esperada Ley del Patrimonio Natural. 3. La Ley de Declaración del Parque Natural de Babia y Luna. 4. Normas organizativas. 4.1. La unificación de órganos colegiados de participación y representación en materias ambientales. 4.2. El Decreto de desconcentración de competencias en medio ambiente. 5. La “legalización” vía decreto de proyectos regionales declarados en su momento inconstitucionales por su aprobación por ley singular. 6. ¿Mereció la pena la espera? El examen del cazador, por fin.

1. Introducción

Este semestre está marcado, sin duda, por la reciente aprobación de la Ley del Patrimonio Natural, que desarrolla la homónima estatal y que aporta, además, directrices claras de lo que pretende ser la política de la Junta de Castilla y León en esta materia en los próximos años. Junto a esta ley, llama la atención la aprobación de sendos decretos de “legalización” de dos proyectos regionales que, a pesar de su necesidad o conveniencia (apreciada por el poder público autonómico), fueron declarados inconstitucionales no por infringir la normativa ambiental, sino por la forma (ley singular) de aprobación. A la espera de saber cómo quedarán dichos proyectos, no está de más recordar que los atajos, cuando está en juego la legalidad o la tutela judicial efectiva, no merecen la pena.

2. La nueva y esperada Ley del Patrimonio Natural

La Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, viene a desarrollar in extenso la ley básica estatal (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y a actualizar la normativa de espacios naturales incluida en la vieja Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, que deroga.

Esta nueva ley, cuya conveniencia es indiscutida, resulta, prima facie, excesiva: estamos ante ciento treinta y cinco artículos (sin considerar las disposiciones adicionales, finales, transitorias y derogatorias) que, una vez analizados, podrían haberse visto reducidos ostensiblemente en número porque muchos de ellos tienen contenido típicamente reglamentario o reiterativo.

La Ley, no obstante, pretende sistematizar algunas de las técnicas de protección del ambiente en la región. En ocasiones, como veremos, esta sistematización deriva en solapamientos de categorías y provoca (por ejemplo, en materia de protección territorial del ambiente) la inevitable pregunta: ¿son necesarias tantas categorías?

La nueva norma, por una parte, intenta poner orden en el panorama legislativo-ambiental de la Comunidad Autónoma: deroga la vieja Ley de Espacios Naturales 8/1991 y también “los restos” de la vieja Ley de Pesca 6/1992, que quedaban tras la aprobación de la Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León. En efecto, como recuerda la exposición de motivos, “la reciente aprobación de la Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León ha actualizado la regulación de la práctica de la pesca, derogando parcialmente la Ley 6/1992, pero todas las disposiciones relativas a la conservación de los ecosistemas acuáticos continúan vigentes. Es hora, a nuestro juicio, a través de la presente ley, de proceder a integrar la conservación de esta parte de nuestro patrimonio natural con el resto del mismo, a la vez que se procede a derogar definitivamente la Ley 6/1992”.

Por otra, con un criterio integrador y horizontal, busca no solo poner las bases de una política patrimonial ambiental específica, sino también —en línea con el principio ambiental europeo de integración (art. 191.2 TFUE)— integrar la preservación del patrimonio natural “como un parámetro a considerar en el diseño de las distintas políticas sectoriales y territoriales”.

La norma, como no podía ser menos, tiene un contenido amplio y variado; dentro del título I merece la pena destacar las previsiones sobre la participación de la sociedad en la conservación del patrimonio natural. Sin perjuicio de la creación de un órgano regional de participación (cuya utilidad es, como la de casi todos los órganos similares, tal y como se vienen configurando, cuestionable), es novedosa en la previsión —ciertamente genérica— de las técnicas de “custodia del territorio” (art. 14.1 y 2), que se concretan en convenios con los propietarios de terrenos y titulares de otros derechos en el medio natural, para el fomento de la conservación y mejora del patrimonio natural.

Otra importante novedad de la Ley es la inclusión de un título (el II) relativo al paisaje. Es un acierto integrar el paisaje dentro del patrimonio natural y no desarrollarlo en una ley específica. Con las previsiones sobre el paisaje, la Ley viene a dar cumplimiento al Convenio Europeo aprobado en el marco del Consejo de Europa. Entre otras cosas, crea la figura —¿necesaria?— de los “paisajes sobresalientes” a modo de género amplio, incluso de la categoría específica vigente de “paisajes protegidos”, de regulación más estricta (art. 18).

El título III (“Integración de la conservación del patrimonio natural en los planes, programas y políticas sectoriales”) recoge con amplitud el principio de integración y

alude, en primer lugar, a diversos sectores objeto de planificación pública, en los que establece las pautas específicas de protección del patrimonio natural: urbanismo y ordenación del territorio, desarrollo rural, planificación hidrológica, planificación de infraestructuras y planes de ordenación de los recursos naturales. Por otro lado, enumera sectores de actividad (al margen de los planes) y establece igualmente los principios ambientales que deben integrar las correspondientes políticas públicas sectoriales; así, menciona las actividades agropecuarias, forestales, cinegéticas y piscícolas, extractivas, de infraestructuras, industriales, energéticas y turísticas. Merece la pena destacar la sección propia para los ecosistemas acuáticos, que pretende regular aspectos ambientales vinculados a los cursos de agua, en una zona fronteriza con las competencias propias de los organismos de cuenca y con las competencias (autonómicas) en materia de pesca (basta leer, entre otros, los artículos 42 y 43 de la Ley, que llevan por epígrafe “rejillas” y “frezaderos”, respectivamente; se trata de preceptos, bien de contenido reglamentario, bien innecesarios, cuya presencia en la Ley no es ni mucho menos imprescindible).

El título IV es sorprendente, puesto que se dedica a una gran red de espacios protegidos (Red de Áreas Naturales Protegidas) que está a su vez formada por otras redes de espacios protegidos: la red Natura 2000, la Red de Espacios Naturales Protegidos (REN) y la Red de Zonas Naturales de Interés Especial. ¿Qué sentido tiene establecer tantas redes? No parece claro que multiplicar las redes genere más eficacia en la protección ambiental. La impresión que produce esta multiplicación terminológica (que no se traduce en un incremento del ejercicio de potestades públicas, sino en una mera estructuración sistemática de conjuntos de espacios) es de inutilidad y confusión. Se entiende —y así lo hace ver el artículo 3 de la Directiva europea 92/43— el sentido de la red Natura 2000; incluso, con más dificultad (porque se superpone, en buena medida, a la anterior), el de la REN. Lo que ya no se entiende es que se creen otras redes alternativas, como no sea por un simple criterio de sistematización. Además de la red Natura 2000, prevista por la normativa europea y formada por las zonas de especial conservación (ZEC), las zonas de especial protección de aves (ZEPA) y los lugares de importancia comunitaria (LIC) (art. 56), la Ley mantiene la REN (Red de Espacios Naturales), formada por los espacios tipificados como parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos (art. 65), y crea la Red de Zonas Naturales de Interés Especial, constituida por los montes catalogados de utilidad pública, los

montes protectores, las zonas húmedas de interés especial, las vías pecuarias de interés especial, las zonas naturales de esparcimiento, las microrreservas de flora y fauna, los árboles notables y los lugares geológicos o paleontológicos de interés especial (art. 83), que es un auténtico cajón de sastre formado por una categoría heterogénea de espacios y figuras jurídicas. El hecho de calificar como “red” este grupo variopinto de figuras no responde a la realidad, porque la red exige un conjunto de elementos organizados para un determinado fin (DRAE), y no está claro que exista tal organización o régimen jurídico unitario y tal fin único en esta tercera “red” considerada.

Por otro lado, y siguiendo el esquema de la Ley estatal, la Ley parece que intenta resolver los solapamientos de declaraciones, si bien no lo consigue (antes bien, los complica). En efecto, el artículo 51.1 establece: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, respecto de los espacios naturales protegidos, cuando exista coincidencia de varias figuras de protección sobre un mismo territorio, sus instrumentos de planificación y gestión deberán coordinarse y ser coherentes en sus disposiciones tendiendo, si es posible, a su unificación en un documento integrado y a la armonización de sus límites administrativos”. Este precepto es un mero desiderátum, porque no obliga a unificar el régimen de protección, sino a “tender” a la unificación en un documento. Y no es raro que algunos territorios soporten una diversidad de declaraciones, con la consecuencia de una pluralidad de regímenes jurídicos y la consiguiente acumulación de labor burocrática inútil para la Administración e inseguridad jurídica para los afectados, sin que la Ley obligue (a la Administración) a la unificación. Recuérdese que el citado artículo 28.2 de la Ley estatal sí que obliga a la unificación documental en el caso de los espacios naturales protegidos. Pero la Ley regional rebaja la protección para los supuestos en que no estemos ante espacios naturales de la REN.

El título V se dedica a la conservación de especies y hábitats. Establece (arts. 97 y ss) los catálogos regionales de especies de protección especial y de especies amenazadas, que corresponden a los homónimos estatales, sin perjuicio de la posibilidad de añadir especies no previstas en los del Estado cuando la situación de dichas especies en la Comunidad Autónoma lo haga conveniente. Además, crea catálogos a mayores, como el de especies de atención preferente, que, aunque no reúnan las condiciones para ser incluidas en el Listado de Especies de Protección Especial de Castilla y León, sí precisan medidas adicionales de protección. Incluye, igualmente, una regulación sobre

los hábitats.

Como novedad, merece la pena destacar las directrices sobre los centros de recuperación de animales silvestres, sobre la cría y liberación de individuos de especies de fauna silvestre, la tenencia de aves de cetrería, los parques zoológicos, la reintroducción de especies extintas, la taxidermia, el anillamiento de aves, etc. Son previsiones, muchas de ellas, contenidas en leyes estatales o en otras leyes o reglamentos autonómicos, cuyos contenidos en algunos casos resultan de regulación innecesaria en Castilla y León, si bien en otros sí que parece conveniente su expresa plasmación legal. En todo caso, la reunión en un solo texto de este grupo de disposiciones contribuye a facilitar el conocimiento de las normas.

Finalmente, el último título, el VI, recoge las tradicionales potestades de inspección y supervisión (con el consiguiente reconocimiento de presunción de veracidad de las actas correspondientes firmadas por los funcionarios competentes), de sanción (con un extenso catálogo de infracciones y sanciones) y de exigencia de restauración de los espacios o zonas dañados en el menor tiempo posible y en la forma determinada por la Administración competente, de acuerdo con las previsiones de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (que incluye las reparaciones compensatorias, en su caso).

En resumen, estamos ante una ley oportuna, de longitud excesiva y con aciertos indudables, aunque el legislador no ha sabido aprovechar el momento para simplificar los regímenes protectores y unificar completamente las variadas regulaciones existentes en muchas de las materias reguladas por ella que no resultan suficientemente justificadas y que, en ocasiones, se solapan.

3. La Ley de Declaración del Parque Natural de Babia y Luna

La Ley 5/2015, de 24 de marzo, declara el Parque Natural de Babia y Luna (León). Como habíamos señalado ya en la crónica del año pasado con motivo de la aprobación del PORN de este espacio por Decreto 7/2014, de 20 de febrero, se trata de un territorio con interesantes valores ambientales, especialmente apto para el turismo rural por su belleza natural y por la gran variedad de especies protegidas que alberga, como lo muestra la tradicional frase hecha del “estar en Babia”, que al parecer tuvo su origen en el hecho de que los reyes de León descansaban en esta zona para olvidarse de las

preocupaciones del gobierno. Pero, más que por sus valores estrictamente ambientales (superados por otros espacios próximos como Picos de Europa o Somiedo), el Parque de Babia y Luna destaca por “su valor tanto histórico-cultural, ya que en estos valles y montañas se han desarrollado pasajes fundamentales de la historia de los reinos Astur y Leonés, como etnográfico, dado que se mantienen formas y modos de vida propios de la montaña leonesa relacionados con la trashumancia de merinas y otras razas autóctonas como los caballos hispano-bretones o los mastines leoneses” (exposición de motivos).

Al margen de lo anterior, merece la pena destacar un detalle formal sobre el ámbito territorial de dicho espacio protegido, ubicado en la provincia de León pero limitando por el norte con Asturias. Como señala la exposición de motivos, “los límites del ámbito territorial del Parque Natural «Babia y Luna» han sido modificados respecto de los límites fijados en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales [...], que habrán de adaptarse a esta modificación, y ello como consecuencia de la nueva delimitación interprovincial entre León y Asturias tras la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 14 de septiembre de 2005, confirmada en casación por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2008, y de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de diciembre de 2012, declarada firme por Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2013, así como a causa del uso de un nuevo sistema geodésico de referencia oficial por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (ETRS89)”. No deja de llamar la atención este razonamiento motivador, porque demuestra que, a la fecha de la última resolución judicial de las mencionadas, todavía no se había aprobado el PORN, lo que se hizo por Decreto 7/2014, de 20 de febrero, y que debería haberse incorporado, antes que la Ley, la nueva delimitación territorial. Pero no deja de ser una simple anécdota.

4. Normas organizativas

4.1. La unificación de órganos colegiados de participación y representación en materias ambientales

El Decreto 2/2015, de 8 de enero, crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León. Este decreto viene a crear un único órgano colegiado de

participación y representación con competencia en todos los ámbitos de actividad administrativa vinculada a la materia medioambiental.

La Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, regula en su capítulo cuarto los órganos colegiados de asesoramiento y participación incluidos en numerosas leyes relativas a materias ambientales y aspectos directa o indirectamente relacionados con el medio ambiente. Las modificaciones operadas por esa ley buscaban poner las bases para unificar en un único órgano las funciones que los consejos citados tenían atribuidas, dado el carácter consultivo y asesor de todos ellos. Todos ellos constituían el cauce de participación e integración de los distintos sectores y organizaciones sociales afectados y relacionados con el medio ambiente, y más en concreto, la pesca, la actividad cinegética, los montes, y los espacios naturales protegidos, así como la calidad ambiental en sus distintas manifestaciones, en particular, el cambio climático y el desarrollo sostenible, en el que merecen una mención especial el sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales y la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Por este motivo, el nuevo Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León asume las funciones de todos los demás órganos eliminados por la Ley de 11 de septiembre y queda como único órgano colegiado de carácter consultivo, asesor y de participación, aglutinador de todos los intereses, sensibilidades y conocimientos de las personas, organizaciones y sectores que los consejos citados recogían y representaban. Específicamente se crean en su interior, para facilitar la agilidad de su funcionamiento, las comisiones sectoriales de Pesca, Caza y Montes.

4.2. El Decreto de desconcentración de competencias en medio ambiente

El Decreto 13/2015, de 19 de febrero, modifica a su vez el Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

El nuevo Decreto se dicta por razones de adaptación a las modificaciones normativas sectoriales producidas desde su entrada en vigor (por ejemplo, la relativa a la evaluación de impacto ambiental, operada por la Ley 21/2013) y por razones de eficacia, eficiencia y agilidad en la actuación administrativa, que requieren una nueva modificación de la

citada disposición, tal y como señala su exposición de motivos.

Merece la pena señalar que el nuevo Decreto no supone una inversión o reducción de las competencias ya desconcentradas, sino una concreción técnicamente más ajustada y una ampliación del ámbito de funciones que se desconcentran. Las desconcentraciones operadas son tanto centrales (de competencias del consejero en directores generales) como periféricas (de competencias de órganos centrales en órganos periféricos: delegaciones territoriales). Y las materias, vinculadas con lo ambiental, pero ciertamente variadas: evaluación de impacto, montes, pesca y organismos modificados genéticamente.

5. La “legalización” vía decreto de proyectos regionales declarados en su momento inconstitucionales por su aprobación por ley singular

Como consecuencia de una equivocada política de aprobación de leyes singulares de convalidación para blindar proyectos regionales y de los efectos anulatorios de las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional que han analizado dichas leyes desde una perspectiva formal, la Junta de Castilla y León se ha visto, de la noche a la mañana, en la necesidad de dar cobertura a instalaciones ya construidas o incluso en funcionamiento que perdían su base normativa. En esta línea de atribuir un fundamento jurídico a dichas actuaciones se sitúan los decretos 8/2015, de 22 de enero, por el que se aprueba el Proyecto Regional del centro de tratamiento e instalación de eliminación de residuos peligrosos de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), y 18/2015, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente”.

Respecto al primero, referido a la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad promovido por CETRANSA y declarado proyecto regional por la Ley 9/2002, el Tribunal Constitucional declaró, por Sentencia de 4 de junio de 2013, la inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley por la inadecuación del instrumento normativo utilizado, sin entrar en cuestiones de fondo. Por eso, porque no se cuestionó la legalidad ambiental del proyecto, la exposición de motivos del actual Decreto señala que “debe tenerse en cuenta, por un lado, que el proyecto original ha sido ejecutado y viene cumpliendo su función desde entonces, y por otro, que subsisten las razones que justificaron la declaración de interés regional, vinculadas a la necesidad de gestionar adecuadamente los residuos peligrosos. De ahí la conveniencia y

oportunidad de tramitar un nuevo proyecto regional en el marco de la normativa vigente y de la interpretación de la misma llevada a cabo por el Tribunal Constitucional”.

De esta forma, el centro de tratamiento vuelve a resucitar: ya lo hizo tras una sentencia anulatoria del Tribunal Supremo en 2002 (después de llevar diez años funcionando con normalidad) y lo vuelve a hacer tras la Sentencia del Tribunal Constitucional. En ninguno de los casos la anulación del proyecto vino causada por razones de fondo, sino por motivos procedimentales —ausencia de un informe preceptivo— o de forma —ley en vez de decreto—. Esperemos que esta nueva regulación permita mantener el funcionamiento (imprescindible) de este centro para la economía y el medio ambiente de la Comunidad Autónoma.

El segundo caso es mucho más reciente y hace referencia a la denominada “Ciudad del Medio Ambiente”, proyecto urbanístico aprobado por la Ley 6/2007, de 28 de marzo, que integraba en una zona protegida de Garray (Soria) una urbanización y diversas instalaciones para funciones empresariales y de investigación. Esta ley singular de aprobación del proyecto regional fue anulada por el Tribunal Constitucional por Sentencia de 5 de diciembre de 2013 por motivos de inadecuación del instrumento utilizado para su aprobación, pero, al igual que en el caso anterior, sin entrar en los problemas de fondo.

En este caso, la llegada de la crisis del ladrillo conlleva que volver a plantear la propuesta de usos residenciales no parezca ni posible ni conveniente. Por eso, a juicio de la Junta de Castilla y León, es aconsejable “concentrar las inversiones públicas en las actividades directamente vinculadas a la generación de empleo”. Y sigue diciendo más adelante la exposición de motivos: “Por otra parte, el proyecto original ha sido desarrollado mediante los correspondientes instrumentos de gestión, y ejecutado mediante obras públicas y privadas, habiendo llegado una parte significativa de su ámbito a alcanzar la condición de suelo urbano consolidado por haber culminado su transformación tanto física (urbanización recibida por el Ayuntamiento) como jurídica (reparcelación inscrita en el registro de la propiedad), e incluso sobre el mismo se encuentran operativas actividades empresariales y equipamientos autorizados”. En definitiva, pues, la inversión realizada, la transformación operada y la obsolescencia del planteamiento urbanístico-residencial llevan a la Administración autonómica a dar continuidad al proyecto mediante una adecuada reconducción. En este sentido, debe recordarse —y lo hace, oportunamente, la exposición de motivos— que el nuevo

proyecto tiene la condición de planeamiento urbanístico de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, y que, sobre esa base, desplaza al planeamiento municipal del municipio que lo acoge (Garray), en cuyos planes parte de los terrenos estaban declarados como suelo no urbanizable especialmente protegido. Será preciso que se justifique adecuadamente la ponderación de los valores ambientales para que la nueva clasificación operada por el proyecto no incurra en infracción del ordenamiento jurídico urbanístico y ambiental.

6. ¿Mereció la pena la espera? El examen del cazador, por fin

Aunque la caza se califica como una materia no ambiental (STC 102/1995), su proximidad con la protección del medio ambiente es evidente tanto por el ámbito de ejercicio de la actividad como por los riesgos que conlleva. Por eso se trae aquí a colación el Decreto 14/2015, de 19 de febrero, que regula las pruebas de aptitud para la obtención de la licencia de caza en Castilla y León. El denominado “examen del cazador”, que constituyó, en su momento, una de las novedades de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, no ha visto, sin embargo, la luz durante casi veinte años y es ahora cuando la Administración autonómica se plantea el desarrollo reglamentario del artículo 16.1 de la citada Ley.

El examen en cuestión tiene un contenido meramente teórico, puesto que no sirve para discriminar o valorar el correcto uso de las armas de caza. Como señala el artículo 3, “la prueba de aptitud consistirá en un cuestionario tipo test de veinte preguntas, relativas a las materias concretas del contenido incluido en el temario”. Temario que “versará sobre el conocimiento de la legislación de caza, de las especies que se pueden cazar legalmente, de las especies protegidas más significativas y de los distintos medios y modalidades de caza”.

La superación del examen del cazador se configura como requisito indispensable para la obtención de la licencia de caza en Castilla y León (art. 1). Podría pensarse, por lo tanto, que es *conditio sine qua non* del ejercicio de la actividad cinegética en el territorio de la región. Sin embargo, las excepciones que se establecen a continuación desdibujan totalmente esta exigencia. En efecto, tal y como se desprende del artículo 2, están eximidos de someterse a las pruebas de aptitud todos aquellos que hayan poseído una licencia de caza en los cinco años anteriores o aquellos españoles o extranjeros que

demuestren que la han poseído igualmente en los últimos cinco años y ha sido expedida por otra comunidad autónoma (o un documento asimilable emitido por otro país).

En definitiva, únicamente es exigible para aquellos que quieran obtener *ex novo* una licencia de caza en Castilla y León, pero, a la luz de las exenciones contempladas por el Decreto, en modo alguno resulta imprescindible para cazar.