

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. La nueva composición del Consejo de Medio Ambiente (en ejecución de sentencia). 3. La modificación del Decreto de especies cinegéticas (también en ejecución de sentencia). 4. Nueva regulación del Fondo de Mejoras: la actualización de una técnica eficaz. 5. La creación del sello ambiental “Centro educativo sostenible”.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad normativa ambiental en este segundo semestre de 2018 ha sido muy escasa. Puede influir la proximidad de las elecciones autonómicas (previstas para la primera mitad del 2019) o el hastío o pasividad de las autoridades, o puede tratarse de una mera coyuntura. En todo caso, no se han dictado nuevas leyes con incidencia ambiental y el núcleo fuerte de las novedades normativas se centra en “viejos” reglamentos, esto es, en la modificación de disposiciones reglamentarias (organizativas o no) obligada por la actividad depuradora de los Tribunales en años anteriores.

2. LA NUEVA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE (EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA)

Como ya se señaló en la crónica de jurisprudencia del primer semestre de este año, publicada en esta Revista, la configuración del Consejo de Medio Ambiente de Castilla y León ha sido puesta en cuestión reiteradamente por los Tribunales, que la han anulado en diversas ocasiones, lo que ha obligado a la Junta a reorganizarlo, hasta ahora, sin mucho éxito (legal). El Decreto 14/2018, de 17 de mayo, por el que se modifica el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León incluye la última modificación en la materia.

Como señala en la propia Exposición de Motivos, “mediante este decreto se da cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia 1475/2017, de 29 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que anula los artículos 5.1, 6.1, 7.1, y 8.1 del Decreto 1/2017, de 12 de enero”.

Pero el gobierno regional no oculta cuáles son los motivos de la anulación judicial y cómo se ha cumplido la sentencia condenatoria: “El Tribunal anula dichos preceptos por concluir que la composición tanto del Pleno como de las

Comisiones del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León infringe el derecho de participación, al no existir proporcionalidad entre los representantes de la Administración, y los de la sociedad civil por un lado, y entre los representantes de las asociaciones y organizaciones medioambientales y los del resto de la sociedad civil por el otro. (...) En consonancia con dicha sentencia, se modifica la composición del Consejo, fundamentalmente reduciendo la representación de la Administración, y aumentando la representación de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter regional en defensa del medio ambiente”.

Conviene, pues, plasmar en estas líneas los resultados de la confrontación del nuevo texto con el anulado, para comprobar el cumplimiento del mandato judicial: había, según el FD 5º, una desproporción entre los representantes de la Administración en el Consejo Regional y los representantes de la sociedad civil (de los 51 miembros con derecho de voto, más de la mitad –33– eran cargos de la Administración) y, por otra parte, era escasa la representación de las asociaciones y organizaciones medioambientales en relación al resto de los representantes de otros sectores de la sociedad cuyos fines son más generales y amplios que los de dichas asociaciones y organizaciones. Por lo tanto, concluía el Tribunal en su FD 6º señalando que “lo que no es posible es que como consecuencia de esta nueva norma (el Decreto 1/2017) los ciudadanos tengan menor participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente”.

Actualmente, los representantes de las Administraciones públicas en el Pleno del Consejo son 12, incluyendo el representante de las universidades públicas (nuevo art. 5.1); los representantes de las fuerzas sociales ven incrementados sus efectivos hasta quince, incluyendo ahí cuatro representantes de organizaciones de defensa del medio ambiente. Ciertamente, por tanto, ha disminuido ostensiblemente la presencia de los técnicos y autoridades de las Administraciones con competencias ambientales; lo que ya no está tan claro es que, en el sector de representación social, la presencia de cuatro representantes de ONG's ambientales sea suficientemente representativa frente a los representantes de asociaciones de consumidores (uno), sindicales (dos), empresariales (dos), organizaciones agrarias (dos), federación de caza

(uno), de pesca (uno) y de propietarios forestales (uno), sin contar los expertos propuestos por las universidades públicas (uno) y por la propia Administración autonómica (uno).

Además de la composición del Pleno, el Decreto incluye una renovada configuración de las Comisiones de Caza, Pesca y Montes del mismo Consejo.

En todo caso, no sería de extrañar que se mantuviese el descontento de las organizaciones ambientales ante esta nueva distribución de efectivos y, en consecuencia, que se haya impugnado nuevamente.

3. LA MODIFICACIÓN DEL DECRETO DE ESPECIES CINEGÉTICAS (TAMBIÉN EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA)

La normativa autonómica sobre la esta materia se centra en el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre. Sin perjuicio de sus evidentes cualidades – especialmente, su función de marco jurídico estable en la materia- el Decreto venía exigiendo una importante modificación, no sólo como consecuencia de la aprobación de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que actualiza y perfecciona la incorporación de la Directiva de Hábitats y de la Directiva 2009/147 “aves silvestres” en nuestro ordenamiento jurídico, sino, sobre todo, por la STSJ (Valladolid) de 17 de mayo de 2017, que declaró la nulidad del artículo 9.4, en lo relativo a la modalidad de caza en espera o aguardo, de los artículos 13 y 14 referentes a la declaración de especies cinegéticas y de especies cazables, del artículo 15 en materia de la discrecionalidad de la autorización de la caza en días de fortuna y/o en terrenos cinegéticos cubiertos de nieve, del artículo 19.1 a) y b) en materia de controles poblacionales sobre urraca, corneja y estornino pinto, y del Anexo donde se definen los períodos de aprovechamiento de las especies cinegéticas de Castilla y León así declaradas en el mismo Decreto.

El Decreto incorpora una regulación más pormenorizada de la cetrería (art. 6) donde, con buen criterio, excluye de la acción de cazar el entrenamiento de estas aves (en cualquier momento del año y sin posibilidad de que el ave de

presa sujete o mate piezas de caza). Igualmente, incluye una nueva redacción de los preceptos anulados (9.4, 13, 14, 15 y 19) y del Anexo. Destaca la redacción del artículo 19.1, relativo al control poblacional de las especies cinegéticas (jabalíes y otros ungulados, conejos y lobos); en el caso de los lobos, el artículo 19.1 autoriza acciones de caza, “tanto dentro como fuera del período hábil de caza de la especie” y “a la vista del informe emitido por el correspondiente servicio territorial competente en materia de caza”. No deja de ser sorprendente la aceptación de la caza como técnica “ordinaria” de control poblacional y la ausencia de una remisión al Plan de Gestión del Lobo para ello. Quizá debería exigirse, junto con el informe previsto del servicio de caza, otro del servicio con competencias en biodiversidad, cuyo contenido pueda ponderarse con el de aquel. En todo caso, la caza de lobos, en estos casos, debería ser especialmente selectiva, de forma que se refiera a aquellos ejemplares que, por edad, aislamiento o enfermedad, puedan eliminarse sin alterar el equilibrio de los grupos y del ecosistema y sin que se facilite la acción depredadora sobre el ganado doméstico.

4. NUEVA REGULACIÓN DEL FONDO DE MEJORAS: LA ACTUALIZACIÓN DE UNA TÉCNICA EFICAZ

Con fecha de 27 de agosto, el BOCYL publicó el Decreto 23/2018, de 23 de agosto, por el que se regula el fondo de mejoras, el funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Mejoras y las mejoras forestales en los montes catalogados de utilidad pública.

Como señala el Decreto en su Exposición de Motivos, “destinar determinado porcentaje del importe de los aprovechamientos a la realización de actuaciones de mejora en el propio monte aprovechado, a modo de reinversión, ha sido clave en la historia forestal española desde hace casi ciento cincuenta años. Esta era una idea ya presente en la Ley de Montes de 1863, en el Reglamento de 1865 o en la Ley de Repoblación de 1877”. Además, el Decreto aporta datos que muestran la extraordinaria importancia de estos montes en Castilla y León: son, en la actualidad, 3.503 montes los catalogados, pertenecientes a 2.036 entidades públicas y con una superficie que supera las 1.800.000

hectáreas, equivalente al 37,8% de la superficie forestal total de Castilla y León.

De hecho, la propia Ley estatal básica de Montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre), establecía ya que los titulares de montes catalogados de utilidad pública deben aplicar una cuantía no inferior al 15% del valor de sus aprovechamientos forestales a un fondo de mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de dichos montes (art. 38), porcentaje que la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, resitúa entre el citado 15% fijado en la Ley 43/2003, de Montes, y el 30%. La Ley regional prevé la creación de Comisiones Territoriales de Mejoras, de ámbito provincial, dependientes de la Administración autonómica y sustitutorias de las viejas Comisiones Provinciales de Montes.

El Decreto, de esta forma, viene a ejecutar las previsiones incluidas en las leyes de montes estatal y autonómica. Parte de la base de que una buena ejecución de las mejoras permitirá asegurar la adecuada conservación de los montes catalogados.

Califica el Fondo de Mejoras como un fondo público y de carácter extrapresupuestario y permanente, administrado por la consejería con competencias en materia de montes, que debe contar para ello con el concurso de las entidades titulares de los montes catalogados. Los montantes que forman parte del Fondo de Mejoras corresponden a las diferentes entidades titulares de montes catalogados, de acuerdo con los respectivos ingresos procedentes de los montes de su titularidad (cfr., art. 3.3).

Entre las mejoras se incluyen cualesquiera trabajos e intervenciones que contribuyan a la conservación, restauración y puesta en valor del monte o su gestión. Como señala el artículo 3.2, este concepto puede aplicarse a obras, servicios, suministros u otros tipos de prestaciones, siempre que su finalidad sea la consecución de los fines señalados por la legislación vigente en materia de montes.

El Decreto regula el origen de los posibles ingresos, los procedimientos para hacer efectivas tales aportaciones y los posibles destinos de estas. Prevé, asimismo, la creación de las cuentas en que deben estar depositadas las

cuantías que constituyen el Fondo, así como lo relacionado con su gestión y control (capítulo II) y contiene una minuciosa regulación de las Comisiones Territoriales de Mejoras (capítulo III).

La Administración autonómica confía –tal y como deja constancia en la Exposición de Motivos– en que una adecuada regulación de estas mejoras puede contribuir a alcanzar los objetivos estratégicos relacionados con la actividad forestal en Castilla y León, como los detallados en el Programa de Movilización de los Recursos Forestales de Castilla y León (2014-2022), aprobado por Acuerdo 23/2014.

5. LA CREACIÓN DEL SELLO AMBIENTAL “CENTRO EDUCATIVO SOSTENIBLE”

La Orden EYH/1101/2018, de 28 de septiembre, que responde a una propuesta conjunta de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y de la Consejería de Educación, establece el sello ambiental “Centro Educativo Sostenible” en la Comunidad de Castilla y León. Este sello está vinculado a la educación ambiental que pueden promover los centros educativos en la región, de forma que se favorezcan modelos de conductas sostenibles, mediante la sensibilización y formación del alumnado. A la vista de los numerosos centros educativos que promueven buenas prácticas ambientales, la Junta de Castilla y León ha establecido este sello ambiental, con el objeto de otorgar un reconocimiento público a los centros docentes no universitarios que desarrollan iniciativas de ambientalización integral del centro, basadas en la educación y en la gestión ambientales.

Los requisitos para la obtención del sello (art. 3) son los siguientes: a) disponer de un programa de educación ambiental, que deberá reunir las características que se establecen en el artículo 4; b) contar con un programa de gestión ambiental que ha de tener las características que se indican en el artículo 5; c) asumir los compromisos que se relacionan a continuación, condicionado a que se conceda al centro docente el sello ambiental “Centro Educativo Sostenible”: por una parte, cumplir las obligaciones previstas en el artículo 11 (mantener los programas, compartir la experiencia, etc.) y, por otra, aceptar el uso y

publicación por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de las memorias presentadas.

La orden regula el procedimiento para la concesión del sello (capítulo II), los derechos y obligaciones derivados del reconocimiento (capítulo III), el plazo de duración del sello (cuatro años prorrogables por otros cuatro, capítulo IV) y la regulación de la Comisión evaluadora (capítulo V).

En definitiva, se trata de una peculiar técnica de fomento (no económica, sino honorífica) aplicable, no sólo a los centros privados, sino también a los colegios e institutos públicos no universitarios que, en ejercicio de su autonomía, promueven prácticas sostenibles. Los efectos reales de este tipo de medidas se perciben en el medio y largo plazo, pero cada vez más, la labor educativa ambiental se hace necesaria porque facilita la aceptación social de las medidas de protección de la naturaleza que pueden incidir restrictivamente en las libertades individuales.