DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN
(SEGUNDO SEMESTRE 2020)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. Donde una puerta se cierra, otra se abre: la modificación del régimen ambiental de actividades ganaderas y de industrias agroalimentarias. 3. La Estrategia para la mejora de la calidad del aire. 4. La designación del personal con funciones de inspección ambiental. 5. La aprobación del nuevo Código de Nuevas prácticas agrarias y la declaración de zonas vulnerables.

1. Introducción

La crisis del COVID ha marcado este segundo semestre del 2020, hasta el punto de que muy pocas novedades normativas pueden reseñarse que no estén directa o indirectamente implicadas en la pandemia. El 21 de junio terminó el estado de alarma iniciado el 14 de marzo y prorrogado seis veces. Tras la devolución de la integridad de las competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, la “nueva normalidad” está resultando poco normal. La actividad del ejecutivo y del legislativo no se ha expresado como suele ser habitual, la realidad de una segunda ola se ha confirmado y la mirada y la mente de los responsables públicos (y privados) está, nuevamente, en la pandemia. Únicamente merece la pena destacar –al margen de algunas disposiciones no vinculantes y una disposición de orden claramente organizativo, como veremos a continuación- la modificación del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental para cambiar el régimen de control ambiental de las actividades ganaderas y de las industrias agroalimentarias no sometidas a autorización ambiental, que pasan, de estar sometidas a licencia, a estar sometidas a mera comunicación previa.

2. Donde una puerta se cierra, otra se abre: la modificación del régimen ambiental de actividades ganaderas y de industrias agroalimentarias

Llevaba tiempo la Administración autonómica intentando simplificar el régimen de control ambiental de las actividades ganaderas y de las industrias agroalimentarias. Con motivo de una sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia, de 11 de abril, sobre el Decreto 4/2018, de 22 de

febrero, sobre actividades ganaderas (cuya doctrina fue reiterada posteriormente por sentencia de 21 de mayo de la misma Sala en relación con las industrias agroalimentarias reguladas por Decreto 8/2018, de 5 de abril), llamamos la atención sobre el uso y abuso de la técnica de la deslegalización (véanse los comentarios sobre la jurisprudencia publicados en esta *Revista*, en el 2ª semestre de 2019). En estos dos Decretos, la Junta de Castilla y León, haciendo uso de la deslegalización operada por la Ley de Prevención Ambiental para modificar sus Anexos, cambió el régimen de protección ambiental de las actividades ganaderas y de las industrias agroalimentarias no sometidas a autorización ambiental integrada, que pasaban así de estar sometidas a licencia ambiental a hacerlo a la comunicación ambiental, técnica mucho más laxa en cuanto al control ambiental. Cerrada esta puerta por la anulación judicial de sendos Decretos, se abre una ventana a través de la legislación de urgencia dictada para estimular la reactivación económica de la región tras la pandemia: la Junta, así, vuelve a la carga aprovechando estos Decretos-Leyes.

En efecto, precisamente por el daño económico que el estado de alerta generó en la región, la Junta ha venido aprobando en estos últimos meses diversas disposiciones para estimular la actividad económica; entre otras, bajo el genérico título de “impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León”, el Decreto-Ley 4/2020, de 18 de junio, convalidado por Acuerdo del 24 de junio, que, además de incluir medidas heterogéneas dirigidas a la reactivación económica (modificación del procedimiento autorizatorio de instalaciones eléctricas, modificación de la Ley de Urbanismo para facilitar el autoconsumo, etc.), ha modificado el régimen de tramitación de las licencias ambientales, ha legalizado las instalaciones ganaderas sin licencia ambiental pero con licencia de obras e incluidas en suelo apto para ello y que llevasen más de diez años funcionando, y ha sustraído a las actividades ganaderas y a las industrias agroalimentarias sometidas a licencia ambiental, de este régimen para someterlas al de comunicación ambiental.

En efecto, el citado Decreto-Ley modifica diversas leyes, pero específicamente una ambiental: el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre. Quedan afectados por la

modificación los artículos 17 y 31, relativo al trámite de audiencia en la tramitación de licencias y autorizaciones ambientales, el art. 45.6, relativo a las modificaciones no sustanciales de actividades sometidas a licencia o autorización ambiental, y el art. 74.3 i) que tipifica la infracción de incumplimiento de la veracidad de la información aportada a la Administración. Asimismo, modifica varios Anexos de la Ley: el Anexo I, al eliminar de la Evaluación Ambiental simplificada las “industrias de nueva creación que generen más de 10 toneladas al año de residuos peligrosos”, y el Anexo III, relativo a las actividades que deben ser comunicadas a la Administración ambiental, en el que incluye las instalaciones ganaderas y las industrias agroalimentarias que estaban incluidas en el régimen de licencia ambiental (no puede modificar las incluidas en el régimen de autorización ambiental en virtud de la Ley básica estatal, pero sí las de licencia porque no hay régimen estatal sino únicamente autonómico).

El Decreto-Ley incluye también previsiones sobre este tipo de actividades en las disposiciones adicionales y transitorias: mediante la Adicional 4ª legaliza actividades o instalaciones en funcionamiento sin licencia ambiental o comunicación ambiental; en concreto, las actividades o instalaciones que no cuenten con una licencia ambiental o no hayan efectuado comunicación ambiental, pero que estén en funcionamiento desde hace al menos diez años, ubicadas sobre un suelo con una catalogación acorde con la actividad desarrollada y que cuenten con licencias urbanísticas emitidas por el Ayuntamiento para su desarrollo, se entenderá que disponen de la licencia ambiental o que han efectuado la comunicación ambiental; y la 5ª, legaliza las comunicaciones previas reguladas en virtud de los Decretos parcialmente anulados por la Jurisdicción contencioso-administrativa relativas a actividades ganaderas o a industrias agroalimentarias. Finalmente, la Disposición Transitoria 1ª hace referencia a la situación de aquellos solicitantes de licencias ambientales en tramitación relativas a las actividades que pasan a ser “comunicables”. En estos casos podrá aplicarse la regulación del Decreto-Ley (el régimen de la comunicación) siempre que el interesado formule un escrito en el que, al mismo tiempo que desiste de su solicitud de licencia ambiental, presente comunicación ambiental.

Estamos, en definitiva, ante una auténtica ley de convalidación de los Decretos anulados: el Decreto-Ley, en lo que se refiere a la reforma de la Ley de Prevención Ambiental, viene a convalidar en la práctica el contenido de los Decretos en cuestión, otorgando fuerza de Ley a dichos contenidos, que pasan a insertarse en el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. Si el argumento de las sentencias anulatorias de dichos decretos era que se necesitaba una norma con rango de ley para modificar las exigencias de control de sendos tipos de actividades, el Decreto-Ley cumple con dicho requerimiento. Parece, por otra parte, que no se ha cuestionado –habida cuenta de la inmediatez de la convalidación- el carácter “urgente” de la supresión de trámites de control de este tipo de actividades. No hay que olvidar que la actividad ganadera y las industrias agroalimentarias tienen una importancia excepcional en Castilla y León y que facilitar su instalación en una situación de crisis económica derivada del COVID puede ser, en abstracto, un incentivo económico importante.

3. La Estrategia para la mejora de la calidad del aire

Por Acuerdo 28/2020, de 11 de junio, de la Junta de Castilla y León, se aprobó la «*Estrategia para la mejora de la calidad del aire en Castilla y León 2020-2030*» (BOCYL n. 118, de 15 de junio de 2020).

Estamos ante un instrumento no normativo *sensu stricto*, porque carece de carácter vinculante. Viene a configurarse como un requisito previo a la adopción de medidas constrictivas de reducción de emisiones.

Como señala la propia Administración ambiental en su página web, la “Estrategia” es un instrumento de planificación básica y ordenación para impulsar el logro de los objetivos ecológicos establecidos en el ámbito de la calidad del aire.

Viene a sustituir a la anterior Estrategia, que pivotaba sobre el control de la contaminación, más que sobre la mejora (*Estrategia de Control de la Calidad del Aire de Castilla y León 2001-2010*, aprobada por Acuerdo de 22 de agosto de 2002, de la Junta de Castilla y León). Se entiende, pues, que la sustituida cumplió ya su función y que se plantean actualmente nuevos retos que corresponde expresar a la vigente.

La estrategia actual se ha elaborado gracias al análisis de la calidad atmosférica realizado con los datos de la Red de Control de la Calidad del Aire de Castilla y León (constituida por veintidós estaciones fijas y una móvil). Tal y como señala la Exposición de Motivos del Acuerdo aprobatorio de la Estrategia, para los contaminantes primarios la situación de la región es buena o muy buena, porque únicamente se detectan problemas en las partículas y en el dióxido de nitrógeno de varias zonas urbanas, sin superar nunca desde 2007 los valores legales de referencia en España. Sin embargo, respecto de los contaminantes secundarios (ozono) se han detectado serios problemas en diversas zonas atmosféricas de la región, destacando en primer lugar la sierra sur de la comunidad y en menor medida otras zonas del sur del Duero.

El principal objetivo de esta Estrategia es doble: conseguir que antes de 2030 se cumplan en todo el territorio de la región tanto los valores guía de referencia indicados por la Organización Mundial de la Salud, tanto para los contaminantes primarios, como para los valores objetivos de protección a la salud por ozono indicados en las normas de la Unión Europea. Para la consecución de estos objetivos la Estrategia desarrolla un paquete de medidas que se han diseñado desde dos enfoques diferentes:

-medidas a medio y largo plazo, dirigido a fijar y asegurar un mayor control de las fuentes emisoras, en especial, las de contaminantes precursores del ozono: este problema es calificado como el más importante en Castilla y León y con más complejas soluciones, por razón del desconocimiento científico de la formación de este contaminante. A este respecto, la Estrategia contempla la realización de estudios que permitan conocer los procesos que intervienen en la presencia de ozono en determinadas zonas de Castilla y León, como es la

aglomeración de Valladolid y, especialmente, en la sierra sur de Castilla y León, y con ello intentar establecer medidas eficaces para paliar este problema.

-medidas a corto plazo: destinadas a solucionar los problemas de las superaciones del objetivo de protección a la salud, detectadas a corto plazo, y mejorar el sistema de información pública y de alerta a la población.

En general, las medidas previstas se establecen bien en función de los sectores emisores (transporte, vivienda, industria, agricultura) o bien con carácter transversal.

Esta Estrategia tiene que dar lugar, conforme a sus propias previsiones, a diversas medidas administrativas de desarrollo y, en entre ellas, en especial, el desarrollo de un *Plan de mejora de calidad del aire*, de acuerdo con las previsiones de la Ley 34/2007, básica de calidad del aire (art. 5.2 y 16.2), que incorporará un paquete de medidas específicas para la reducción de los niveles de ozono en la medida de lo posible y otras orientadas a la mejora del conocimiento por la población de la incidencia de este contaminante.

4. La designación del personal con funciones de inspección ambiental

La Orden FYM/627/2020, de 18 de junio, designa al personal encargado de realizar las funciones de inspección en materia medioambiental, y aprueba el modelo de su tarjeta acreditativa en Castilla y León, y viene a derogar la anterior orden MAM/1673/2004, de 26 de octubre, por la que se designa al personal encargado de realizar las funciones de inspección de las actividades e instalaciones sometidas al régimen de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación.

La legislación de funcionarios –específicamente, el Estatuto Básico del Empleado Público- limita el ejercicio de potestades públicas a los funcionarios (art. 9.2: “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los

intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos (...). De acuerdo con ello, el ejercicio de la potestad inspectora –en buena medida auxiliar de la sancionadora–, fuertemente restrictiva de derechos no puede ponerse en manos del personal laboral.

Ahora bien, las peculiaridades de la inspección ambiental exigen determinar cuáles de estos funcionarios de la Junta de Castilla y León son los competentes para llevarla a cabo, debidamente acreditados y distinguidos como tales.

Es la citada Orden, de naturaleza organizativa como afirma su Exposición de Motivos, la que se encarga de designar a las personas encargadas de realizar las funciones de inspección ambiental y desempeñar sus funciones debidamente acreditadas.

En función del tipo de órganos, la Orden distingue cuáles deben ser los Grados de los funcionarios con funciones inspectoras: en los servicios centrales, los de grupos A1 y A2; en la Administración periférica (servicios territoriales), además de los anteriores pueden llevar a cabo dichas funciones los del Grupo C perteneciente a la Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos (art. 1.1).

Igualmente, la Orden determina que la Alta Inspección en materias de licencia ambiental o comunicación previa (de competencia local) corresponde a la Consejería con competencias ambientales (art. 1.2).

Además, en previsión de situaciones de especial carga de trabajo u otras circunstancias excepcionales, la orden habilita al Director General para que, por razones de necesidad funcional, pueda designar a cualquier otro funcionario de la Consejería para llevar a cabo dichas funciones (art. 1.3), de acuerdo con las previsiones del art. 56.bis de la Ley 7/2005 de 24 de mayo *de la Función Pública de Castilla y León*, que regula la peculiar figura de la “atribución de funciones”, desconocida en la legislación básica de empleados públicos y de régimen jurídico del sector público, tal y como la ha descrito la ley regional.

La regulación se completa con la aprobación del modelo de tarjeta identificativa de los funcionarios que realizan funciones de inspección, necesaria para legitimar el ejercicio de estas en cuanto inciden en la esfera jurídica de los inspeccionados.

5. La aprobación del nuevo Código de Buenas prácticas agrarias y la declaración de zonas vulnerables

El BOCYL de 30 de junio publicó el Decreto 5/2020, de 25 de junio, *por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias*.

La Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura, fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero. Este Real Decreto prevé la declaración de zonas vulnerables y la aprobación de códigos de buenas prácticas agrarias.

Las zonas vulnerables son aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas; se entiende que las aguas superficiales están contaminadas por nitratos cuando superan los límites marcados por el Reglamento de la Administración Pública del Agua o están eutrofizadas, y las subterráneas cuando superan los 50 mg/l de nitratos (arts. 3.2 y 4.1 RD).

Tanto las zonas como el código fueron inicialmente aprobados en nuestra región, de acuerdo con el RD de 1996, por el Decreto 109/1998, de 11 de junio, derogado posteriormente por Decreto 40/2009, de 25 de junio. El vigente Decreto viene a derogar al anterior de 2009 y a actualizar, tanto las zonas vulnerables como el Código de buenas prácticas agrarias.

Las zonas vulnerables –que alcanzan a buena parte del territorio castellano leonés- precisamente por el riesgo de contaminación hídrica sirven para acotar las acciones más intensas de reducción de nitratos en la agricultura y la ganadería.

En efecto, junto a la declaración de estas zonas, el Decreto aprueba el denominado “Código de buenas prácticas agrarias” que carece de carácter vinculante, pero sirve de orientación sobre cómo debería desenvolverse la práctica agraria para reducir su impacto sobre la calidad de las aguas. El propio Código recién aprobado explicita su finalidad: es un “documento de trabajo y apoyo para la práctica de una actividad agraria compatible con el desarrollo sostenible, garantizando simultáneamente la productividad” agropecuaria mediante la aplicación de los fertilizantes nitrogenados; pero, a la vez, justifica su necesaria generalidad en la “multiplicidad de condiciones climáticas, edafológicas, hidrogeológicas y de prácticas culturales presentes en la agricultura y ganadería de Castilla y León”.

Ahora bien, el art. 3 del Decreto se remite a los futuros programas de actuación en las zonas vulnerables fijadas por él mismo, que se aprobarán mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente en el plazo de un año y que se basan en las directrices generales plasmadas en el Código de Buenas Prácticas Agrarias (de hecho, asumen todos los puntos establecidos en el código para el control de los aportes nitrogenados a los suelos agrícolas, así como otros condicionantes relativos a la correcta gestión de las deyecciones ganaderas). Estos programas están adaptados a cada una de las zonas declaradas vulnerables; por la condición de estas y por la adaptación y concreción de los programas, sí que serán de obligado cumplimiento, obligatorios para agricultores y ganaderos que desarrollen su actividad en dichas zonas acotadas.

Finalmente, conviene recordar que el Código recoge también las orientaciones de la Estrategia Regional contra el Cambio Climático en Castilla y León 2009 – 2012 – 2020, en lo relativo a la medida «Reducción del uso de fertilizantes

nitrogenados», limitando o controlando las emisiones de óxido nitroso (N_2O) procedente de la oxidación de compuestos amoniacales, que es un fuerte gas de efecto invernadero.