

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El Parque Natural de «Sabinares del Arlanza-La Yecla»: naturaleza, cultura e historia a partes iguales. 3. La tardía “Ley de acompañamiento”: modificaciones de “medios propios” y de la Ley del Ruido. 4. El Decreto del turismo activo: un peculiar servicio ambiental de importancia creciente. 5. La consolidación reglamentaria de la flexibilización de las actividades extractivas en suelo rústico.

1. Introducción

La legislación va recuperando su pulso normal, tras lo más grave de la pandemia. Las Cortes de Castilla y León han sido, no obstante, parcas en la emisión de normas ambientales. Y la Administración normadora sigue una línea similar: tenemos pocas novedades legislativas y reglamentarias, y la preocupación de todos los actores públicos –legislativo y administrativo- está en la gestión de la pandemia y en la espera de la ley estatal de cambio climático y de los fondos europeos. Por eso, se puede decir que el primer semestre de 2021 es, en esta región, un periodo de transición en lo que a normativa ambiental se refiere.

2. El Parque Natural de «Sabinares del Arlanza-La Yecla»: naturaleza, cultura e historia a partes iguales.

Ante la imposibilidad de incluir en el comentario del segundo semestre del 2020 las leyes aprobadas en diciembre, parece lógico aludir –siquiera sea someramente- a la

última Ley de creación de espacios protegidos aprobada por las Cortes de Castilla y León. Se trata de la Ley 4/2020, de 14 de diciembre, de declaración del Parque Natural de «Sabinars del Arlanza-La Yecla» (Burgos), cuya tramitación –olvidada durante muchos años- se inició con la vieja Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, que incluía dentro del Plan de Espacios Naturales Protegidos de la región (art. 18), el espacio denominado «La Yecla» (Burgos). Este espacio alcanza la extensión de 39.173 hectáreas y afecta a más de veinte municipios burgaleses (siete de ellos están incluidos completamente); fue incorporado a la Red Natura 2000 mediante Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves.

Merece la pena destacar en este Parque Natural la sugerente combinación de importantes valores naturales (paisajísticos y geológicos: se trata de un relieve plegado sobre un sustrato calcáreo -cañones, sinclinales-; de flora –algunos sabinars excepcionales- y de fauna rupícola vinculada a los cortados) con valores culturales especialmente destacados, y en algunos casos estrechamente vinculados con la historia de Castilla, como son los monasterios de Santo Domingo de Silos (vinculado a la historia del Cid) y de San Pedro de Arlanza (fundado por el primer Conde de Castilla, Fernán González y su esposa Sancha), el conjunto histórico de Covarrubias (“cuna de Castilla”), sin perjuicio de otras manifestaciones anteriores, como las pinturas rupestres, algunos castros, etc. De hecho, la Disposición Adicional 2ª prevé que en el patronato del Parque Natural participen organizaciones relacionadas con el patrimonio cultural, histórico y artístico del entorno del Parque Natural.

La Ley regional declarativa de este espacio natural se ha utilizado igualmente para modificar la denominación de algunos otros espacios protegidos autonómicos, a través de algunas de sus disposiciones adicionales. En concreto, el hasta ahora denominado Parque regional de “Picos de Europa en Castilla y León» (León) declarado por la Ley 12/1994, de 18 de julio, pasa a ser Parque Regional «Montaña de Riaño y Mampodre» (León), para evitar confusiones con el Parque Nacional homónimo que lo incluye (DF 3ª). Igualmente, la Ley sustituye la denominación del Parque Natural «Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina» (Palencia) declarado por la Ley 4/2000, de 27 de junio, por la de Parque Natural «Montaña Palentina» (DF 4ª), que es el término con el que es conocido por los montañeros y por el resto de los asiduos visitantes de sus tesoros naturales.

3. La tardía “Ley de acompañamiento”: modificaciones de “medios propios” y de la Ley del Ruido

Con retraso respecto de lo que es habitual, la ley de “acompañamiento” de la de Presupuestos para este año 2021 se aprobó en febrero. Se trata de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas. Esta Ley –como todas las de acompañamiento, que constituyen un auténtico cajón de sastre– contiene algunas previsiones de relativa incidencia ambiental, que no afectan, en ningún caso, a aspectos relevantes de la regulación de esta materia en Castilla y León.

Merece la pena destacar únicamente algunas medidas de carácter administrativo-ambiental: por una parte, una organizativa: la modificación, operada por el art. 6, de varios artículos de la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la *Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A.*, con el fin de constituir dicha Sociedad como medio propio e instrumental no sólo de la Administración General de Castilla y León sino también de los entes locales de la región, así como de las entidades del sector público dependientes de cualquiera de las anteriores que tengan la condición de poderes adjudicadores. Se trata de una sociedad mercantil, “medio propio” autonómico y local, que se utiliza para actuaciones urbanísticas o materiales-ambientales por la Administración autonómica de forma habitual.

Por otra parte, la Disposición Final 4ª amplía la vigencia de la licencia prevista en la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León, otros quince años más, hasta el 31 de diciembre de 2036, porque a día de hoy todavía un elevado número de explotaciones siguen ubicadas, total o parcialmente, dentro de los cascos urbanos municipales. Hay una razón social y económica de fondo, justificadora de esta excepcional ampliación del periodo transitorio de estas licencias: estas explotaciones sostienen económicamente a un importante número de familias, y la grave crisis económica por la que atraviesa el país y, específicamente, esta región, hace conveniente mantener la vigencia de dichas autorizaciones.

Finalmente, la Disposición Final 12ª modifica la Ley del Ruido de Castilla y León. Esta Disposición incorpora diversas modificaciones a la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido

de Castilla y León. Tal y como establece la Exposición de Motivos, las modificaciones se basan por un lado en razones de seguridad jurídica mediante la armonización de la regulación contenida en dicha ley con el Decreto 38/2019, de 3 de octubre, de 3 de octubre, por el que se modifican los Anexos II, III, IV, V y VII de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León. Se trata, en definitiva, de la modificación de aspectos técnicos, pero llama poderosamente la atención que dicha modificación opere en dos momentos: el momento técnico, a través de una deslegalización que ha cumplimentado el Decreto de 2019, y el momento más “jurídico” para asegurar la armonización de la normativa afectada. Por otro lado se introducen otras modificaciones con el fin de adaptar los requisitos que deben cumplir determinadas actividades que estaban sujetas al régimen de licencia ambiental y han pasado a estar sometidas al de comunicación ambiental, para lo cual se modifica en profundidad el art. 30, referido a las “actividades y proyectos sujetos a autorización ambiental, licencia ambiental, comunicación ambiental o evaluación de impacto ambiental”.

4. El Decreto del turismo activo: un peculiar servicio ambiental de importancia creciente

Debe mencionarse, por su relativa incidencia en el medio ambiente, el reciente Decreto *7/2021, de 11 de marzo, por el que se regulan las actividades de turismo activo en la Comunidad de Castilla y León*. El turismo está jugando un creciente papel en Castilla y León, habida cuenta de su configuración cultural y ambiental. Y en este sentido, el denominado “turismo activo” consiste en aquellas actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio en que se desarrollan, sea este aéreo, terrestre de superficie, subterráneo, acuático, y a las que es inherente cierto grado de destreza para su práctica (cfr., art. 3.1). El escenario de esta novedosa forma de actividad turística es, pues, la naturaleza, el medio ambiente. Como señala la Exposición de Motivos del Decreto, Castilla y León cuenta con un importante patrimonio natural, lo que le hace muy atractiva como destino de turismo de naturaleza.

El nuevo Decreto de turismo activo viene a desarrollar la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, actualizando sus contenidos en este sector específico.

El Decreto incluye un pormenorizado régimen común a todas estas modalidades: equipos y materiales, responsabilidad, instalaciones, seguros, etc. Pero además, como señala el art. 7 (*Protección del medio ambiente*), “Las actividades de turismo activo se realizarán de acuerdo con la normativa en materia de protección del medio ambiente, garantizando en todo caso el respeto al medio ambiente, su conservación y mejora”.

En definitiva, toda la regulación está sometida al límite expreso del respeto a la naturaleza o lo que es lo mismo, del cumplimiento de la normativa de protección ambiental, porque es precisamente este respeto a los recursos naturales el que legitima la realización de estas actividades a lo largo del tiempo, que son auténticos servicios ambientales.

Este del turismo activo es un elemento esencial de promoción de la naturaleza y del ámbito rural despoblado de esta región.

5. La consolidación reglamentaria de la flexibilización de las actividades extractivas en suelo rústico

Tiene un especial interés la aprobación del Decreto 6/2021, de 11 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la regulación de las actividades extractivas en suelo rústico. Este Decreto trae causa a su vez de la Ley 5/2019, de 19 de marzo, de Modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en vigor desde el 27 de marzo de 2019, que modificó la regulación de diversos preceptos en relación con las actividades extractivas, y que establecía un plazo de tres meses para que el Reglamento se adaptara a la Ley. Como señalaba en su momento, como las actividades extractivas no se pueden, de un modo estricto, programar ni planificar urbanísticamente, la reforma legal se centra en concretar el control caso por caso de los usos mineros energéticos, siempre que se asegure su adecuación urbanística y ambiental y mediante la oportuna autorización. De esta forma, el uso extractivo energético cabe en el suelo rural siempre que se asegure la

utilización racional de los recursos naturales. Además, como vimos en su momento (comentarios legislación I-2019), este planteamiento se condice con el nuevo art.122 de la propia Ley 22/1973, de 21 de julio de Minas, que impide las prohibiciones genéricas de explotación de recursos mineros en los instrumentos de ordenación (*“Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”*).

Parece que el Reglamento ha tardado un poco más de lo previsto, pero como dice el refrán, más vale tarde que nunca.

La modificación reglamentaria consiste en la posibilidad de autorizar la explotación de minerales energéticos en suelo rústico. El nuevo párrafo b bis) del art. 57 RUCYL es una reproducción del nuevo art. 23 2 b bis) LUCYL. Incluye, entre los derechos excepcionales en suelo rústico la posibilidad de autorizar como uso excepcional en dicha categoría de suelo las actividades extractivas, entendiendo incluidas las explotaciones mineras bajo tierra y a cielo abierto, las canteras y las extracciones de áridos o tierras, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su funcionamiento, y las correspondientes de la minería energética.

El nuevo art. 58 amplía la definición de usos prohibidos, y en concreto, determina en qué casos las actividades extractivas de minerales energéticos están prohibidas: fundamentalmente, en los suelos rústicos que cuenten con algún tipo de protección y en aquellas ubicaciones a una distancia de suelo urbano inferior a la prevista en la EIA;

En el art.60, por coherencia con los anteriores, se incluyen dichas actividades extractivas entre las actividades prohibidas del suelo rústico común de entorno urbano; en el art. 61 ter, relativo al régimen del suelo rústico de actividades extractivas, se incluyen entre las actividades permitidas la minería energética, además de la ordinaria, cosa lógica, porque se trata de suelos expresamente reservados para este tipo de actividades. En el art. 62, relativo a los suelos rústicos con protección agropecuaria, se añade como uso prohibido, junto al resto de las actividades extractivas, las mineras energéticas; idéntica ampliación de prohibición se produce para los suelos rústicos con protección de infraestructuras (art. 63), para los suelos rústicos con protección natural

(art. 64), para los suelos rústicos con protección cultural (art. 64 bis), y para los suelos rústicos con protección especial (art. 65).

En definitiva, se trata de una reforma obligada, impuesta por la modificación de la Ley operada hace dos años y que simplemente elimina las prohibiciones de explotaciones mineras en suelos protegidos y las permite –en concreto, las energéticas- en suelos rústicos comunes, siempre que se ajusten a la EIA, a la normativa urbanística y operen como una explotación sostenible de los recursos naturales.

Es evidente que, con la reforma de la ley y del reglamento, se pretende facilitar igualmente la posible explotación de minerales energéticos como el uranio sin poner en manos de los Entes locales su posible veto como consecuencia de la falta de previsión de suelos rústicos de explotación minera (bien por falta de conocimiento al elaborar el plan, bien por falta de voluntad). De esta forma se está implícitamente calificando como actividades de interés general autonómico este tipo de explotaciones que, eso sí, deberán ajustarse a la normativa ambiental. Detrás de ello está el conflicto vinculado a la minera Berkeley, que disfruta de una concesión minera otorgada por la Junta en un pueblo de Salamanca, Retortillo, para llevar a cabo la extracción y tratamiento de mineral de uranio, pendiente todavía de las últimas actuaciones administrativas de la Administración estatal.