

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. Creación de la nueva Consejería de medio ambiente, vivienda y ordenación del territorio. 3. El Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico. 4. La Adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León. 5. El Programa de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrícola. 6. La orden de pesca para 2022.

1. INTRODUCCIÓN

El primer semestre de 2022 está marcado por el cambio político. Los sondeos favorables y las discrepancias con su socio de gobierno llevaron al Presidente de la Junta a disolver las Cortes por Decreto 2/2021, de 20 de diciembre y a convocar elecciones (BOCYL del 21).

Tras las elecciones, celebradas el 13 de febrero, y ganadas sin mayoría absoluta en mayo todavía no están establecidas las Direcciones Generales ni nombrados todos los altos cargos de la Administración autonómica, aunque sí los consejeros que constituyen el nuevo gobierno. Gobierna el mismo partido, aunque ha cambiado de socio.

Por lo anterior, no ha habido en estos meses actividad parlamentaria relevante. Pero tampoco se pueden mencionar disposiciones reglamentarias en materia ambiental. Han sido muy escasos los Decretos y ninguno de ellos conlleva incidencia en el medio ambiente. Únicamente merece la pena aludir, además de al Decreto de reestructuración de Consejerías, a algunas órdenes relacionadas con cuestiones ambientales, como la orden de pesca para 2022.

Se trata, en definitiva, de un semestre “vacío”, o por decirlo positivamente, “de transición” en la actividad legislativa y reglamentaria general de la Comunidad y, específicamente, en la materia “medio ambiente”. Por esto se trae a colación

el Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico, la importante adaptación del Plan Integral de Residuos, instrumentos ambos indicativos no normativos pero esenciales en esta materia y el nuevo plan de actuación en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos.

2. CREACIÓN DE LA NUEVA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La nueva reestructuración de Consejerías afecta a la que hasta ahora era titular de las competencias ambientales. La antigua Consejería de Fomento y Medio Ambiente se distribuye, a partir del Decreto 1/2022, de 19 de abril (BOCYL del 20), del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, entre la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio y la de Movilidad y Transformación Digital (art. 1.1).

La nueva Consejería de Medio Ambiente Vivienda y Ordenación del Territorio hereda las competencias ambientales. Según el art. 2.4, corresponden a esta Consejería las importantes competencias en materia forestal: “competencias de gestión del Patrimonio Natural de la Comunidad y de sus competencias de gestión directa; gestión de montes, en especial, los de utilidad pública, aprovechamientos y usos forestales, y vías pecuarias; ayudas públicas a las explotaciones forestales, al asesoramiento forestal y a la industria forestal no alimentaria de primera transformación; infraestructuras de desarrollo rural forestal; sanidad forestal; operativo de prevención y extinción de incendios forestales, restauración y genética forestal”; las competencias sobre espacios protegidos y biodiversidad: “red de áreas naturales protegidas y uso público; conservación de biodiversidad; las relativas al cambio climático y a la transición energética; las relativas a la calidad ambiental: “evaluación e informes ambientales, restauración y mejora de la calidad ambiental; educación, información y concienciación ambiental”; las aguas, incluyendo las relativas a todo el ciclo del agua, tanto abastecimiento como depuración; los residuos; las infraestructuras ambientales; y otras competencias, estrechamente vinculadas con las ambientales pero fuera no relativas a la protección del ambiente: caza y pesca, urbanismo y suelo, y las relativas a la ordenación del territorio en

relación con la planificación de la gobernanza, administración y servicios del territorio, e instrumentos de ordenación del territorio, que hasta este momento estaban asignadas a la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

Se trata, en definitiva, de volver por los cauces normales. Durante los años de la crisis financiera el medio ambiente perdió autonomía –perdió el título exclusivo de la Consejería- y pasó a ser el “hermano pobre” de una Consejería con presupuestos elevados –en fomento- y presupuestos modestos –en medio ambiente-.

Con buen criterio, y por razón de la estrecha vinculación entre áreas, la Consejería incluye también áreas afines, relativas a competencias sobre actividades que se realizan en la naturaleza y son auténticos servicios ambientales, como la caza y la pesca, o vinculadas a la planificación del territorio, uno de cuyos aspectos esenciales es, además de la planificación urbanística, la determinación de los usos del territorio, que lógicamente afecta de lleno a la biodiversidad y al paisaje. En la legislatura anterior, la ordenación del territorio estuvo –valga la redundancia- en tierra de nadie, porque la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior asumió, como “ordenación” los aspectos de gobernanza del territorio (relaciones de la Junta con las Entidades Locales, específicamente provincias, municipios, mancomunidades, etc.) y no los de planificación, que siguieron de forma implícita vinculados a las competencias urbanísticas en la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

La estructura de la nueva Consejería está regulada por el Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Merece la pena destacar (art. 2), además de la Secretaría General, la existencia de una Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y los siguientes órganos directivos centrales: la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental y la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo, todas ellas dependientes de la citada Viceconsejería (art. 4);

además, adscrita a esta Consejería está la Agencia de Protección Civil y Emergencias, con rango de Dirección General.

La vuelta al reconocimiento de una Consejería con competencias casi exclusivamente ambientales y de ordenación del territorio muestra la recuperación de la importancia de este sector en la política autonómica de los próximos años, en la línea de las políticas de los poderes públicos en el entorno europeo. En el caso autonómico, las políticas ambientales mantendrán previsiblemente una línea de continuidad, a la vista del mantenimiento de varios de los titulares de los órganos directivos centrales.

3. EL PLAN DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE POR OZONO TROPOSFÉRICO

Con fecha de 16 de diciembre de 2021 la Junta de Castilla y León aprobó el Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico mediante Acuerdo 138/2021. Este Plan constituye una de las acciones previstas en la «Estrategia para la mejora de la calidad del aire en Castilla y León. 2020-2030» aprobada por Acuerdo 28/2020, de 11 de junio, de la Junta de Castilla y León.

La razón de ser de este Plan, que con premura se ha aprobado en el marco de la citada Estrategia es que el ozono es el único contaminante que supera en Castilla y León de forma reiterada el valor objetivo de protección a la salud establecido en el RD 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Aunque no hay un Plan nacional de mejora de la calidad del aire a causa del ozono, no podemos olvidar que la contaminación por ozono está muy generalizada en el sur de Europa, por las emisiones de sustancias precursoras, por las temperaturas y por el elevado número de horas de sol de que disfrutamos.

El Plan analiza la compleja fenomenología del ozono cuyos niveles más elevados se observan en los días más cálidos del año y las emisiones de los contaminantes precursores del ozono y su evolución (se constata, por cierto, la reducción de más de un 40 % de los compuestos orgánicos volátiles no metálicos y óxidos de nitrógeno desde 2007), así como los efectos del ozono sobre la salud de las personas y la vegetación.

A la vista de estos datos, el Plan establece como objetivo fundamental que para 2030 no se produzcan en Castilla y León superaciones del valor objetivo de protección a la salud de acuerdo con la normativa española en esta materia y para ello prevé la adopción de cinco tipos de medidas diferentes dirigidos a reducir los niveles de ozono troposférico en el territorio autonómico: la reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles, con el objeto de establecer medidas adicionales a las medidas estructurales en marcha y permitir la reducción de precursores de ozono y con ello, los niveles de esta sustancia en el aire ambiente; la adopción de acciones sinérgicas a escala local para combatir el cambio climático en relación con el ozono troposférico; el diseño de planes de acción a corto plazo y protocolos para episodios elevados de ozono que han de desarrollarse a escala local con el apoyo de la Junta de Castilla y León; la reducción de contaminantes precursores del ozono procedentes de la industria y otras actividades económicas; y, finalmente, el seguimiento de los efectos del ozono.

4. LA ADAPTACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE CASTILLA Y LEÓN

Con fecha de 11 de marzo de 2022, el Consejo de Gobierno de Castilla y León aprobó la Adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León, que había sido aprobado mediante Decreto 11/2014 de 20 de marzo de 2014, a la modificación de la Directiva Marco de Residuos y a la normativa ambiental vigente.

El Plan Integral de Residuos de Castilla y León se había aprobado en el año 2014 y establece la estrategia general de la política de residuos en esta Comunidad Autónoma. Aunque tiene vigencia indefinida, debe ser periódicamente evaluado y adaptado al ordenamiento jurídico vigente que le afecte. Son varias las disposiciones y estrategias europeas que se tienen en cuenta en esta adaptación (aunque lógicamente falta el VIII Plan de Acción en materia de medio ambiente, aprobado con posterioridad); también son numerosas las normas estatales, que incluye incluso la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética pero que tampoco tiene en cuenta (*ad impossibilia nemo tenetur*) la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos

contaminados; esta incide de lleno en la materia pero no deja de ser en gran medida transposición de la normativa comunitaria, por lo que no es esperable que se hayan generado distorsiones de importancia.

La primera evaluación de dicho Plan puso de manifiesto, a través del análisis de los indicadores específicos de seguimiento, que la gestión de residuos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, “a grandes rasgos, evoluciona favorablemente”. Se observa –señala la propia Adaptación del Plan, n. 2- que los esfuerzos realizados en la correcta recogida y tratamiento de los residuos de los últimos años han dado fruto, mostrando los datos tendencias positivas en general tanto en la serie analizada (2014-2018), como en el último año del que se dispone información (2018).

De acuerdo con dicha evaluación, y a la luz de la normativa aprobada con posterioridad a la entrada en vigor del Plan Integral, se procedió a su adaptación. Con esta adaptación se consigue, como señala el propio texto, adecuar los objetivos del Plan a la nueva normativa en vigor, cumplir con las condiciones habilitantes para acceder a la financiación comunitaria en esta materia que establece la Directiva (UE) 2018/851, de modificación de la Directiva Marco de Residuos de 2008 y conseguir la coherencia con los nuevos instrumentos de planificación aprobados a nivel europeo, estatal y autonómico, como la Estrategia de Economía Circular de Castilla y León 2021/2030 .

La actualización del plan no modifica ni revisa ninguno de los apartados de aplicación plena del Plan Integral de Residuos de Castilla y León. No afecta ni a los principios rectores del Plan ni a sus objetivos estratégicos, pero sí que actualiza diversos programas de actuaciones. Tampoco impone obligaciones a los particulares o a las Administraciones que no estén previstas normativamente, bien en el ámbito comunitario, bien en el ámbito estatal o autonómico.

5. EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN DE LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN DE NITRATOS DE ORIGEN AGRÍCOLA

La Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos

utilizados en la agricultura, fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. Transcurrido un cuarto de siglo, los resultados obtenidos mediante las citadas normas no se ajustan a los fines perseguidos. Por eso se revisó la normativa estatal, lo que dio lugar a la reciente aprobación del RD 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, norma básica (cfr., DA 3ª) y que deroga al Real Decreto de 1996.

Este RD exige que las Comunidades Autónomas designen como zonas vulnerables, en sus respectivos ámbitos, aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas. En nuestra región ya se habían designado, por 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.

Tras la aprobación de este Decreto 5/2020, de 25 de junio, en línea con lo indicado en la Directiva 91/676/CEE y el RD 47/2022, de 18 de enero, se deben aprobar los programas de actuación orientados a establecer normas y metodologías de trabajo que permitan la progresiva disminución de la contaminación por nitratos en aguas. El contenido mínimo de estos programas está establecido en estas normas, así como los plazos de aprobación y de revisión.

En nuestra región, un total de 387 municipios con 14.414 km² de extensión se han declarado zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, es decir, aproximadamente el 15% de la superficie de la Comunidad, equivalente al 20% de su superficie agraria.

Esta contaminación está fundamentalmente causada por un uso intensivo e inadecuado de fertilizantes (orgánicos o inorgánicos) en la actividad agrícola; al aplicar estos abonos más allá de las necesidades reales del cultivo se provoca la eutrofización de las aguas y numerosos efectos ambientales y sanitarios negativos.

Por todo lo anterior, la Orden desarrolla las acciones que deben llevar a cabo los agricultores que tengan sus tierras en las zonas vulnerables designadas y que apliquen fertilizantes orgánicos, pero también los ganaderos -productores y, en ocasiones aplicadores de estos fertilizantes- que, dentro de su plan de gestión de los estiércoles, tengan tierras agrícolas para su aplicación. Se establecen condiciones de almacenamiento y de aplicación y, específicamente, las cantidades aplicables en función de los tipos y métodos de cultivo.

En definitiva, en estos programas de actuación se contienen importantes limitaciones a la actividad agrícola y ganadera por razones ambientales (específicamente, de contaminación de las aguas).

6. LA ORDEN DE PESCA PARA 2022

La Orden FYM/1427/2021, de 24 de noviembre (BOCYL del 7 de diciembre), por la que se aprueba la Orden de Pesca para el año 2022, viene a regular el ejercicio de la pesca en las aguas ubicadas en el territorio regional. En desarrollo de los instrumentos de planificación vigentes, la Orden (que debe someterse a informe de los Consejos de Pesca), determina qué especies podrán ser pescables.

Estrictamente hablando, no estamos ante una disposición ambiental sino reguladora de una actividad (fundamentalmente deportiva) de gran arraigo en la región y que, por realizarse en masas de agua superficiales y afectar a especies autóctonas y alóctonas invasoras tiene una incidencia importante en la protección de la biodiversidad. Por otra parte, esta regulación viene condicionada por la política estatal de aguas, que aplican las Confederaciones hidrográficas del Duero, del Ebro y del Miño-Sil principalmente en el territorio de nuestra región.

La orden cumple un importante papel de protección de la fauna piscícola y, por tanto, e indirectamente, de la biodiversidad vinculada en mayor o menor medida a los cursos de agua. En concreto, de acuerdo con lo establecido por el Reglamento de Pesca (Decreto 33/2017, de 9 de noviembre), la orden establece medidas de gestión para el control de especies exóticas invasoras: no se prevé talla mínima de los individuos, ni cupo de capturas; tampoco se

permite la devolución a las aguas de los ejemplares de especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, con la salvedad de la carpa (*Cyprinus carpio*) y del black-bass (*Micropterus salmoides*) en determinadas masas de agua delimitadas.

En el caso de dos importantes especies invasoras -el cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*) y el cangrejo señal (*Pacifastacus leniusculus*)-, la orden dispone que las medidas de gestión y control a través de la pesca sean llevadas a cabo exclusivamente entre los meses de junio a diciembre para minimizar las molestias que los pescadores pudieran ocasionar al resto de especies de fauna silvestre tanto acuática como no acuática, especialmente en períodos críticos como los de reproducción, cría e invernada. Por tanto, de enero a mayo no es posible el aprovechamiento piscícola de estos cangrejos alóctonos.

Por otra parte, para proteger la joya piscícola de la región, la trucha (propia de aguas de montaña), la orden establece un cupo cero de capturas de este salmónido en aguas no trucheras, por razón de la necesidad de proteger las poblaciones residuales o potencialmente colonizadoras de estas aguas. Además, para permitir los movimientos prerreproductores primaverales de diversas especies de ciprínidos ibéricos (barbos, bogas, bordallo, cacho y madrilla), la orden dispone también un cupo cero de capturas de estos especímenes durante los meses de mayo y junio.

Igualmente, se recoge en la orden el régimen de pesca ante situaciones de carácter excepcional motivadas por circunstancias sobrevenidas.

En definitiva, toda la actividad de pesca fluvial está fuertemente condicionada por la protección de las especies, y ello influye, tanto en el régimen de pesca de especies autóctonas como en el de especies alóctonas invasoras.

