

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

(SEGUNDO SEMESTRE 2022)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. La desaparición del lobo de la Ley de Caza. 3. La nueva organización administrativa de los órganos con competencias ambientales. 3.1. La estructura orgánica de la nueva Consejería de medio ambiente, vivienda y ordenación del territorio. 3.2. La nueva organización de la Administración central. 3.3. La nueva organización de la Administración periférica. 4. El nuevo programa de actuación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero

1. INTRODUCCIÓN

El segundo semestre de 2022 está marcado por la práctica ausencia de normativa sectorial ambiental. Con el nuevo gobierno se han dictado las necesarias normas que modifican en cierta medida la organización ambiental autonómica (decretos y órdenes), pero ha faltado tiempo para la aprobación de leyes de contenido ambiental, tras la correspondiente tramitación parlamentaria. Merece la pena destacar, sin embargo, la modificación de la reciente Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza que ha incurrido en inconstitucionalidad sobrevenida en cuanto que incluía al lobo entre las especies cinegéticas al norte del Duero, pero posteriormente el Ministerio ambiental introdujo también las poblaciones de esta especie al norte del Duero entre las especies dotadas de especial protección. Aunque la legislación básica estatal no se ha visto modificada, ha sido suficiente una orden ministerial para provocar la inconstitucionalidad de la Ley autonómica.

2. LA DESAPARICIÓN DEL LOBO DE LA LEY DE CAZA

Se trae a colación la reciente STC 92/2022, de 13 de julio de 2022, en los comentarios a la normativa ambiental y no en los comentarios jurisprudenciales,

porque constituye una modificación de la Ley de Caza, aunque sin previo procedimiento legislativo, en tanto en cuanto el Constitucional ha actuado como legislador negativo.

La citada sentencia de nuestro Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la reciente Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, en algunos detalles relativos a las poblaciones de lobo ibérico. La Ley incluía al *canis lupus* ubicado al norte del Duero entre las especies cinegéticas y son esos preceptos los impugnados y declarados inconstitucionales por ser contrarios a la “Constitución”.

Los preceptos impugnados son el Anexo I.3, que incluye al lobo en sus poblaciones al norte del Duero entre las especies cinegéticas, y los preceptos concordantes: art. 38, apartados 2 a) y 8, que exigen una autorización específica para la caza del lobo; el anexo II.4 f), relativo a los periodos hábiles de caza para esta especie, y el anexo IV.2, inciso “Lobo (*Canis lupus*)”, relativo a la valoración económica del lobo como pieza de caza (6000 euros ambos sexos).

Esta resolución de nuestra máxima autoridad constitucional tiene una excepcional importancia jurídica porque implica la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida de una ley autonómica, adecuada a la Constitución cuando se dictó, pero desajustada a la normativa básica dictada con posterioridad, aunque la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (básica estatal) no haya sufrido modificación alguna.

En efecto, la Orden TED/980/2021, de acuerdo con la habilitación contenida en el art. 56.2 de la Ley 42/2007, incluye las poblaciones de lobo al norte del Duero entre las especies del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Se trata de una Orden de naturaleza reglamentaria ínfima que en virtud de la peculiar deslegalización operada por la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad modifica el citado listado aprobado por Real Decreto 139/2011, de,

4 de febrero, de carácter básico, lo que supone otorgar precisamente carácter básico a la citada orden.

¿Puede una orden ministerial constituir el parámetro de constitucionalidad de una Ley autonómica? Para el Tribunal Constitucional así es; la citada orden, en virtud de la deslegalización, modifica un reglamento básico superior por lo que tendría naturaleza básica, y se impondría a las leyes dictadas por la Comunidad Autónoma en la materia. En definitiva, lo que se estaría infringiendo es el art. 149.1.23º de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica en materia de medio ambiente.

Estamos ante un auténtico despropósito de proceso que ha terminado en un despropósito de sentencia: lo es el proceso porque la decisión de incrementar la protección del lobo al norte del Duero se adoptó sin los estudios suficientes (ha habido importantes polémicas en relación con ello), con los votos en contra de las Comunidades autónomas con lobos ibéricos en su territorio y con la oposición radical de los ganaderos, lo que se ha concretado en un uso desproporcionado del principio de precaución, como parece apuntar Gámez Moll; es, además, cuestionable la sentencia por la calificación como básica de una orden ministerial (lo que ha sido puesto de manifiesto por el voto particular de la sentencia): no deja de ser paradójico y criticable que, por el juego de deslegalizaciones, una simple orden ministerial (que plasma una decisión discrecional, no reglada) convierta preceptos legales originariamente constitucionales en inaplicables e incluso en nulos, etc.

Se podría y se debería haber hecho mejor, especialmente teniendo a la vista estudios técnicos de calidad y no controvertidos, que permitiesen tomar decisiones suficientemente ponderadas, fundadas en datos fiables y, a ser posible, por norma de rango superior, habida cuenta de los extraordinarios efectos económicos que tiene una medida como esta.

Pero la sentencia está ahí y los preceptos de la ley regional ya no: los artículos afectados por la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida han desaparecido de la citada y reciente Ley de Caza de Castilla y León. Desde que el lobo dejó de ser especie cinegética los preceptos de la Ley relativos al lobo

devinieron, lógicamente, inaplicables; la sentencia ha venido, sencillamente, a corroborar esa situación.

3. LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS CON COMPETENCIAS AMBIENTALES

Tras las últimas elecciones autonómicas, cuyo resultado aportó que el partido en el Gobierno seguía necesitando de otro para gobernar, previa obtención de la mayoría absoluta en las Cortes regionales, se reorganizaron las Consejerías, se “repartieron” entre los partidos en el gobierno y se realizaron las necesarias adaptaciones orgánicas al nuevo programa de gobierno.

Lógicamente, entre las Consejerías afectadas se incluye la que ostenta las competencias ambientales, que pasa de compartirlas con Fomento (Fomento y Medio Ambiente) a concentrarse en las competencias ambientales y en otras más o menos afines: Medio ambiente, vivienda y ordenación del territorio. Supone una vuelta al protagonismo ambiental que se diluyó durante la crisis.

Es de esperar que se perciba, este cambio orgánico, en una nueva vitalidad de las políticas ambientales regionales.

3.1. La estructura orgánica de la nueva Consejería de medio ambiente, vivienda y ordenación del territorio

Si en los comentarios del primer semestre de 2022 se hacía referencia a la creación de la nueva Consejería de medio ambiente, vivienda y ordenación del territorio por Decreto 1/2022, de 19 de abril (BOCYL del 20), del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, ahora hay que aludir necesariamente a su estructura orgánica, establecida por Decreto 9/2022, de 5 de mayo (BOCYL del 6).

Unos días antes se había creado la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por Decreto 3/2022, de 27 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se crean y regulan las Viceconsejerías.

El nuevo Decreto (art. 2) mantiene las dos Direcciones Generales “ambientales puras” ya tradicionales: Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, y Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental, sin

perjuicio de las importantes competencias ambientales de la Dirección general de vivienda, ordenación del territorio y urbanismo. Y hace depender estas tres Direcciones generales de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 4).

En los siguientes artículos el Decreto establece un larguísimo listado de competencias de cada una de las Direcciones Generales: la de *Patrimonio Natural y Política Forestal* (art. 6), la de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental (art. 7) y la de Vivienda y Ordenación del Territorio (art. 8).

Finalmente, en la Disposición Adicional se contiene una cláusula de cierre para evitar vacíos competenciales como consecuencia de la creación de la Consejería: de acuerdo con esta cláusula, todas las referencias incluidas en la normativa vigente alusivas a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y que hagan referencia a las competencias reguladas en el Decreto, deben entenderse realizadas a la nueva Consejería de medio ambiente, vivienda y ordenación del Territorio.

Es fácil concluir que, nuevamente, el medio ambiente vuelve a adquirir la importancia orgánica que tenía antes de la crisis de los años 2008 y siguientes. Se ha desvinculado de las competencias de fomento (que se llevaban la parte del león en los presupuestos de la Consejería) y, aunque se vean completadas con vivienda y urbanismo y ordenación del territorio, estas últimas materias no constituyen lo principal de la actividad de la Consejería.

3.2. La nueva organización de la Administración central

Si la determinación competencial de los órganos superiores (Viceconsejería, Secretaría General, Direcciones Generales) de la Consejería se realizó por Decreto, la organización del resto de los órganos –tanto centrales como periféricos- se lleva a cabo mediante Orden de la propia Consejería.

Los órganos centrales se organizan por Orden MAV/570/2022, de 27 de mayo, *por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio* (BOCYL del 31).

La Orden establece la organización dependiente de la Viceconsejería (las dos Direcciones Generales propiamente “ambientales” y la “asimilada”: art. 1.2) y las unidades administrativas dependientes de la Secretaría General (art. 2), así como las competencias que corresponden a cada una de estas unidades (arts. 3-10).

Más interés ambiental sectorial tiene la determinación de los servicios dependientes de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal (art. 11) y las competencias en concreto de cada uno de dichos servicios: a) Servicio de Gestión de Recursos del Medio Natural (art. 12), b) Servicio de Gestión Forestal (art. 13), c) Servicio de Prevención de Incendios y Restauración Forestal (art. 14), d) Servicio de Incendios Forestales (art. 15), e) Servicio de Espacios Naturales, Flora y Fauna (art. 16), f) Servicio de Caza y Pesca (art. 17), g) Servicio de Planificación e Informes (art. 18), h) Servicio de Promoción Forestal (art. 19).

Asimismo, se determinan los servicios dependientes de Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental (art. 20), que se desarrollan en los artículos siguientes: a) Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático (art. 21), b) Servicio de Residuos y Suelos Contaminados (art. 22), c) Servicio de Infraestructuras de Residuos y Restauración Ambiental (art. 23), d) Servicio de Evaluación Ambiental (art. 24), e) Servicio de Régimen Jurídico y Gestión Económico-administrativa (art. 25), f) Servicio de Inspección y Control Ambiental (art. 26), g) Servicio de Calidad de las Aguas (art. 27), h) Servicio de Abastecimiento de Aguas (art. 28), i) Servicio de Información y Educación Ambiental (art. 29). Como puede apreciarse, estos servicios escapan ciertamente de la materia “medio ambiente” en sentido estricto.

Finalmente, los servicios dependientes de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo se enumeran en el art. 30 y se desarrollan en los artículos siguientes: a) Servicio de Inspección y Régimen Jurídico de Vivienda (art. 31), b) Servicio de Administración del Parque Público de Viviendas (art. 32), c) Servicio de Financiación y Ayudas a la Vivienda (art. 33), d) Servicio de Promoción Pública de Viviendas (art. 34), e) Servicio de Arquitectura (art. 35), f) Servicio de Rehabilitación y Regeneración Urbana (art.

36), g) Servicio de Urbanismo (art. 37), h) Centro de Información Territorial, con rango de Servicio (art. 38), i) Servicio de Ordenación del Territorio (art. 39).

Al margen de estas tres Direcciones Generales, se hace referencia a la Agencia de Protección Civil y a sus servicios dependientes (arts. 40 y ss.)

3.3. La nueva organización de la Administración periférica

Si la organización de los servicios centrales se llevó a cabo con premura, por Orden de 27 de mayo, los servicios periféricos –denominados territoriales en la terminología al uso en la Administración autonómica- tuvieron que esperar al verano: se llevó a cabo por Orden PRE/1029/2022, de 9 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León (BOCYL de 18 de agosto de 2022).

Según el art. 1 de la Orden, en cada Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (que es un órgano directivo periférico con competencias generales que ejerce en el territorio de cada provincia: art. 41 Ley 3/2001, de Gobierno y Administración de Castilla y León) existirá un Servicio Territorial de Medio Ambiente.

El citado Servicio Territorial de Medio Ambiente, bajo la dirección de un jefe del servicio, ejerce las competencias de la Consejería en las siguientes materias: patrimonio natural y política forestal, vías pecuarias, caza y pesca, cambio climático y transición energética, educación ambiental, sostenibilidad ambiental e infraestructuras ambientales.

Este Servicio tiene diversas unidades administrativas (que se desarrollan en los arts. 2 y siguientes): a) Secretaría Técnica (art. 2); b) Área de Prevención y Extinción de Incendios Forestales y Gestión Forestal, de la que dependen la Sección de Incendios Forestales, las Secciones Territoriales de Gestión Forestal y la Sección de Promoción Forestal (art. 3); c) Área de Medio Natural, de la que dependen la Sección de Caza y Pesca y la Sección de Espacios Naturales, Flora y Fauna (art. 4); d) Sección de Infraestructuras Ambientales (art. 5), e) Sección de Educación y Evaluación Ambiental (art. 6) y f) Sección de Protección Ambiental (art. 7).

4. EL NUEVO PROGRAMA DE ACTUACIÓN EN LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES DE ORIGEN AGRÍCOLA Y GANADERO

La contaminación de las aguas por nitratos de fuentes agrarias fue regulada por primera vez por 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, traspuesta a su vez en el derecho español por Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, derogado recientemente por el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, *sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias*. Esta regulación, centrada únicamente en los nitratos, es uno de los primeros intentos de poner coto a la contaminación difusa de las aguas (superficiales o subterráneas), frente a la inadecuación de las técnicas tradicionales (vinculadas al control de vertidos puntuales) para reducirla.

En esta materia intervienen necesariamente la Administración estatal y la autonómica; por una parte, la estatal para la regulación reglamentaria básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23º) y de aguas (art. 149.1.22º); asimismo, corresponde al Estado –en las cuencas intercomunitarias- la determinación de las masas de agua (superficiales o subterráneas) contaminadas o susceptibles de ser contaminadas si no se toman medidas, en virtud de las competencias atribuidas por la cláusula competencial constitucional en materia de aguas en cuencas intercomunitarias.

El Real Decreto establece la competencia autonómica para designar como “zonas vulnerables” todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas y que contribuyan, aunque sea mínimamente, a su contaminación. Fija, además, un plazo de tres años para la nueva designación o para la ampliación o revisión de las zonas vulnerables previamente designadas, contados a partir de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del anuncio de los mapas con la localización de las aguas afectadas y de las que pueden verse afectadas si no se adoptan las medidas pertinentes, que debe realizar el Ministerio.

Una vez designadas estas zonas, en el plazo de dos años, las Comunidades Autónomas deben aprobar un Código de Buenas Prácticas Agrarias, de obligatoria aplicación a los titulares de explotaciones agropecuarias cuyos terrenos se incluyan en las zonas vulnerables, y un Programa de Actuación en las zonas vulnerables.

En Castilla y León, como consecuencia del desarrollo de las redes de control de la calidad de las aguas, se puso de manifiesto el incremento de nuevas zonas susceptibles de ser calificadas como vulnerables, por lo que se aprobó hace poco más de dos años 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 (y que deroga el anterior Decreto 40/2009, de 25 de junio).

Para completar esta nueva designación y el nuevo Código, se dicta este Programa de Actuación. La tramitación de esta norma se inició tras la publicación del Decreto 5/2020 de 25 de junio, cuando el régimen jurídico de aplicación era el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, pero se ha adaptado a las modificaciones introducidas por el Real Decreto 47/2022. No es trivial la importancia de este Programa de Actuación, porque no lo es la situación fáctica: en nuestra región se han declarado como zonas vulnerables 387 municipios, con una extensión total de 14.414 km², lo que supone un 15% de la superficie de la Comunidad, y un 20% de la superficie agraria útil de Castilla y León.

En esta norma han influido diversas disposiciones, dictadas tanto en materia ambiental como en materia agrícola. Merece la pena destacar –en la misma línea que el Programa de Actuación- un relativamente reciente Decreto regional, el 4/2018, de 22 de febrero, en el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León, que impone a los ganaderos la obligación de disponer de tierras agrícolas suficientes para expandir los estiércoles generados por su explotación.

El contenido de este Programa de Actuación se dicta en términos obligatorios, no meramente indicativos (salvo el art. 6 –recomendaciones sobre el proceso de fertilización- y el 15, que incluye mandatos a la administración para fomentar diversas actuaciones). En concreto, se imponen una serie de obligaciones a los

titulares de instalaciones agropecuarias –afortunadamente incluyen diversas opciones en muchos casos- que vienen a modificar la tradicional visión del agricultor como cuidador de su tierra, que no era sujeto destinatario de obligaciones públicas sino solo de medidas de fomento.

En concreto, el Programa establece la capacidad y características del almacenamiento de estiércoles en granjas (art. 3), de acuerdo con los respectivos planes de gestión de deyecciones ganaderas en el caso de granjas nuevas, que incluye la prohibición de construcción de balsas de residuos superiores a 2000 m² o la obligación de instalar piezómetros para controlar la calidad de las aguas subterráneas;

Asimismo, se disponen medidas para la aplicación de fertilizantes, se fijan las cantidades máximas de fertilizantes nitrogenados aplicables a suelos agrícolas (en principio, 170 kg/ha, salvo que haya habido enterramiento de rastrojos, en cuyo caso no podrá superar los 20 kg/ha), y se concretan las prácticas prohibidas en la aplicación de fertilizantes.

Igualmente, se fijan las formas posibles de aplicar los aportes orgánicos, y se permite la posibilidad de fraccionar dichos aportes. Se prohíbe la aplicación de fertilizantes orgánicos líquidos en zonas con pendiente superior al 15% y se determinan los regímenes de distancias a las masas de agua a efectos de la aplicación de los fertilizantes.

Al margen de la utilización “agrícola” de los estiércoles, se establecen los supuestos en los que la valorización de aquellos (distinta de la utilización como abono), puede imponerse de forma obligatoria (p. ej., los usos energéticos, especialmente valorados actualmente por suponer una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero –metano- y un aprovechamiento económico a la vez).

Finalmente, se establece que todo agricultor debe llevar un libro registro de las aplicaciones nitrogenadas en los cultivos, siempre que las tierras en cuestión se incluyan en una zona vulnerable.

Como puede verse, se trata de una normativa restrictiva, que incrementa las limitaciones a los titulares de explotaciones agropecuarias a efectos de la

salvaguarda de la calidad de las aguas y del ambiente en general. Por otra parte, esta regulación tiene una importancia clave en la situación vigente, a la vista de los elevados precios de los abonos minerales que están soportando nuestros agricultores, y que hace que la opción por los fertilizantes de origen animal se convierta en una opción más demandada. De esta forma, se resuelven los problemas de gestión del ganadero y se evita buena parte de los enormes desembolsos previsibles.