

Castilla y León: la política ambiental y los usos del territorio¹

IÑIGO SANZ RUBIALES
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general	456
2. Leyes y reglamentos por materias	457
2.1. Residuos	457
2.2. Ordenación del territorio	458
2.3. Espacios naturales protegidos	458
2.4. Prevención de la contaminación: licencias	459
2.5. Evaluación estratégica de planes y programas urbanísticos ..	460
2.6. Evaluación ambiental de proyectos	462
2.7. Gestión forestal-ayudas	462
3. Planes y programas	463
3.1. Planes de gestión de residuos	463
3.2. Planes de ordenación de recursos naturales	463
3.3. Planes relevantes de ordenación del territorio	464
3.4. Planes de protección de especies	464
3.4.1. Fauna	464
3.4.2. Flora	467

-
1. De acuerdo con la metodología que debe guiar la realización del *Observatorio*, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León ha revisado la primera versión de este Capítulo. Agradecemos muy sinceramente a la Secretaria General de Medio Ambiente su disponibilidad y sobre todo sus valiosas observaciones, que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte en la redacción definitiva.

	<i>Página</i>
4. Organización administrativa	467
5. Presupuestos	468
6. Jurisprudencia	469
7. Valoración final	472
Bibliografía	473

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La actuación de los poderes públicos en materia ambiental en Castilla y León durante el año 2008 ha tenido una serie de hitos. Sin duda alguna, lo más reseñable desde una perspectiva estrictamente periodística, ha sido la denominada «sentencia de San Glorio», de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) de 8 de enero, que anuló el Decreto 13/2006, por el que se modificaba el PORN del espacio natural de Fuentes Carrionas, para permitir la construcción de pistas de esquí en el territorio protegido. Como se señaló en su momento (vid., Observatorio 2008), la Junta de Castilla y León había modificado el PORN de este espacio natural, que prohibía las instalaciones de esquí alpino, para permitir, en su momento, dichas (controvertidas) instalaciones en la cercanía del puerto de San Glorio.

En este primer año de la VII Legislatura de las Cortes de Castilla y León, constituida el 19 de junio de 2007, se publicaron en diciembre (BOCyL de 26 de diciembre) varias leyes declaratorias de espacios naturales (Acebal de Garagüeta, Lagunas glaciares de Neila y Hoces del Alto Ebro y Rudrón) y una modificatoria del territorio del Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia. Además, también se ha aprobado una Ley sólo tangencialmente ambiental: se trata de la Ley 9/2008, de 9 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León.

A nivel político, destaca el inicio de la negociación de los traspasos para la gestión de cuenca del Duero (asumida por el art. 75 del Estatuto). En principio, la impugnación ante el Tribunal Constitucional del art. 75 del Estatuto por Extremadura (en cuyo territorio se encuentra un 0,04 % de la parte nacional de la cuenca) no tiene que frenar este proceso, pues el recurso que esta misma Comunidad Autónoma ha interpuesto contra la fór-

mula utilizada por el Estatuto de Autonomía andaluz en relación con las aguas del Guadalquivir no ha obstaculizado los trasposos (Reales Decretos 1671/2008, 1666/2008 y 1667/2008). A la opinión pública ha trascendido la oposición frontal del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero, que periódicamente manifiesta en la prensa regional que la gestión autonómica del agua es incompatible con el carácter internacional del río, sin citar al respecto la doctrina constitucional contraria plenamente consolidada (entre otras, por la STC 227/1988).

Finalmente, la actividad administrativa de la Junta y específicamente de la Consejería en materia ambiental ha estado marcada por la aprobación del Plan de Gestión y Conservación del lobo en Castilla y León; plan rodeado de una gran polémica desde el inicio de su tramitación, porque tiene en cuenta, no sólo los intereses ecologistas, sino también los ganaderos, por lo que, tras constatar el lento pero inexorable crecimiento de la especie en nuestra región (había cerca de mil quinientos ejemplares hace unos siete años), se prevé el control de las poblaciones mediante la actividad cinegética.

Al margen de esto, la Junta aprobó la Resolución mediante la que se determina qué tipo de modificaciones del planeamiento urbanístico general en Castilla y León han de someterse al procedimiento de evaluación establecido por la Ley básica estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre la Evaluación de los efectos de determinados planes en el medio ambiente.

2. LEYES Y REGLAMENTOS POR MATERIAS

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, en noviembre de 2007, la tarea legislativa ambiental se ha centrado sobre todo en la aprobación de leyes declarativas de espacios; están en tramitación varios proyectos de leyes reguladoras de diversos sectores (vías pecuarias, montes, ruido, contaminación lumínica).

Así, las normas aprobadas en este año en Castilla y León son las siguientes:

2.1. RESIDUOS

La Ley 2/2008, de 17 de junio, *de Declaración del Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora)* (BOCYL núm. 120, de 24 de junio).

Esta Ley singular se enmarca dentro de un grupo de «normas» del mismo tipo aprobadas en los últimos años y que se dirigen a elevar el rango necesario para aprobar los proyectos de centros de tratamiento de residuos. Enlaza, desde una perspectiva material, con las previsiones del Plan Regional de ámbito sectorial de Residuos Industriales (aprobado por Decreto 48/2006, de 13 de julio), que busca favorecer la implantación de centros integrales o especializados de tratamiento de residuos industriales no peligrosos, hasta alcanzar una capacidad mínima de 400.000 tm. anuales. La finalidad del plan es asegurar el tratamiento, la recuperación y, en su caso, el reciclaje de este tipo de residuos. La Junta ha optado –de acuerdo con las previsiones de la Ley de Ordenación del Territorio, modificada *ad hoc* en años anteriores (vid., Observatorios 1978-2006, 2007 y 2008)– por acudir a una Ley de aprobación de este proyecto, posiblemente para evitar que las impugnaciones de actuaciones procedimentales en vía contencioso-administrativa lleven a la anulación o, en su caso, suspensión de la entrada en funcionamiento del centro de tratamiento de residuos o de la actividad en sí misma. La experiencia obtenida como consecuencia de los problemas generados por la anulación extemporánea (después de ¡¡11 años de funcionamiento!!) de la autorización del vertedero de Santovenia (por razones estrictamente procedimentales: cfr., Observatorio 1978-2006) ha llevado a los máximos responsables a «blindar» este tipo de proyectos (de evidente interés general aunque de difícil aceptación para los vecinos afectados) mediante la tramitación de los correspondientes proyectos como ley parlamentaria.

2.2. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Ley 3/2008, de 17 de junio de *directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León* (BOCYL n. 120, del 24 de junio) no es una norma estrictamente ambiental, sino más bien horizontal, porque incide en diversos sectores de actividad y no sólo en el medio ambiente; de hecho, está aprobada en ejercicio de las competencias exclusivas autonómicas en materia de ordenación del territorio, y de acuerdo con la previsión de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

2.3. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

A punto de terminar el año, el martes 9 de diciembre, las Cortes regionales aprobaron cuatro leyes; tres de ellas declarativas de Espacios Naturales Protegidos, de acuerdo con las previsiones de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, cuyo art. 21 reserva a la Ley la declaración de Parques Naturales y Reservas. La publicación en el

Boletín Oficial de Castilla y León lleva, igualmente, la misma fecha (26 de diciembre). Son las siguientes:

Ley 11/2008, de 9 de diciembre, *de Declaración de la Reserva Natural «Acebal de Garagüeta» (Soria)*.

Ley 12/2008, de 9 de diciembre, *de Declaración del Parque Natural de «Lagunas Glaciares de Neila» (Burgos)*.

Ley 15/2008, de 18 de diciembre, *de Declaración del Parque Natural Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos)*.

Finalmente, la cuarta ley de la misma fecha no es propiamente declarativa, sino modificativa del territorio ya protegido por un Espacio Natural: la Ley 16/2008, de 18 de diciembre, por la que se amplía el Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca). Ya la Ley 8/1991 establecía la posibilidad de modificar el ámbito territorial de los espacios protegidos, que se debería llevar a cabo (como es el caso), mediante los mismos procedimientos empleados en su declaración (art. 19), en este supuesto, Ley (el Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia fue, en su momento, declarado como tal por Ley 8/2000, de 11 de julio (BOCYL del 19).

2.4. PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN: LICENCIAS

Decreto 8/2008, de 31 de enero (BOCY del 6 de febrero), *por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambientales*.

La Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, establece, entre otros, el régimen de las licencias ambientales, que vienen a sustituir, prácticamente, a las viejas licencias de actividades clasificadas reguladas en la derogada ley autonómica 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas; todo ello sin perjuicio del régimen de autorización integrada (de acuerdo con la Ley estatal 16/2002, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación), para grandes instalaciones y del régimen de comunicación previa, para las muy pequeñas.

Este Decreto viene a desarrollar los arts. 39 y 40 de la Ley 11/2003, al determinar cuáles son las actividades cuyas licencias se otorgan por un plazo máximo de ocho años (entendiendo que las licencias del resto, por su menor impacto ambiental, tendrán vigencia indefinida) y al regular el procedimiento de renovación de dichas licencias.

Dispone, además, de un importante, complejo y particularizado régimen transitorio, relativo a la adecuación de las licencias ambientales otorgadas a

partir del 2003, y de las incluidas en la DA 2ª de la propia Ley 11/2003, que se refiere a las licencias de actividad y de apertura concedidas al amparo de la derogada Ley 5/1993, consideradas como licencias ambientales y de apertura a los efectos de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León y cuyos titulares *«deberán solicitar su renovación en los términos y plazos que se establezcan reglamentariamente»*.

Por Decreto 70/2008, de 2 de octubre (BOCYL 195, de 8 de octubre), *se modifican los Anexos II y V y se amplía el Anexo IV de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León*.

La emisión de este Decreto está justificada por la deslegalización operada por la Ley 11/2003 (Disposición Final primera) y modifica los listados de actividades sometidas al régimen simplificado de licencia ambiental (Anexo II), al régimen de comunicación previa (Anexo V) y al de Evaluación de Impacto Ambiental.

En cuanto a las actividades clasificadas, la finalidad de esta reforma es reducir trámites burocráticos en los procedimientos de obtención de licencias o simplificar éstos para el inicio de actividades escasamente impactantes desde el punto de vista ambiental: para eso se pasan actividades que estaban, hasta ese momento, sometidas al régimen general de la licencia ambiental (por no estar recogidos expresamente), a los regímenes más sencillos de tramitación simplificada de licencias o de mera comunicación ambiental, régimen éste que no precisa de un acto administrativo autorizador. El Decreto no afecta al listado relativo la autorización ambiental integrada (aunque se podría haber hecho, siempre que supusiese el sometimiento de nuevas actividades no previstas en la legislación estatal o en la Directiva 96/61), ni tampoco el listado de actividades sometidas a licencia ambiental ordinaria, porque no existe: este supuesto viene configurado mediante una cláusula residual.

El Anexo IV, relativo a los proyectos del art. 46.2 de la Ley que se someten a declaración de impacto ambiental de tramitación simplificada, de acuerdo con el Reglamento de desarrollo de la Ley (corresponde a los titulares de las Delegaciones Territoriales y no a los Servicios Centrales de la Consejería), incluye en el listado a los denominados coloquialmente «huertos solares», siempre que supere la potencia 10.000 Kw. (*«Plantas de captación de energía solar con una potencia igual o superior a 10.000 KW»*).

2.5. EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS URBANÍSTICOS

Castilla y León se encuentra en el grupo de cabeza de las Comunidades Autónomas que ya han adaptado su legislación urbanística a la nueva legisla-

ción estatal. Aunque no es estrictamente ambiental, la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (BOCYL 181, de 18 de septiembre), incluye una serie de modificaciones importantes de la vigente Ley autonómica 5/1999 de Urbanismo, motivadas no ya por la necesidad de incorporar los elementos de sostenibilidad de la Ley estatal de suelo (que ya estaban), sino por otras razones entre las que podemos destacar aquí la necesidad de transponer la Ley 9/2006 estatal de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en el ámbito de los planes urbanísticos o por la conveniencia de incrementar la protección ambiental del suelo rústico. En este sentido, la Exposición de Motivos recuerda que viene a cumplir «el mandato de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, al regular un proceso de evaluación ambiental dentro del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico» (n. 3 *in fine*). Ahora bien, el contenido ambiental de esta Ley no se agota en la Evaluación Estratégica; la misma Exposición de Motivos establece que «la Ley, además de promover el urbanismo compacto, traslada recientes normas ambientales a la definición del suelo rústico con protección natural, y refuerza la protección del suelo rústico con la prohibición de obras de urbanización, frente a la ambigüedad del precepto vigente».

La citada Ley 4/2008 de urbanismo también contiene novedades en relación con actividades extractivas. Como ya se ha explicado (Observatorio 2008), la regulación era altamente restrictiva; incluso se había desestimado una impugnación contra el RUCYL, porque la extracción sólo podía llevarse a cabo sobre suelo rústico común previa autorización autonómica de uso excepcional. La novedad consiste en que ahora *se crea una categoría especial de suelo rústico de actividades extractivas* (una categoría entre diez) donde el aprovechamiento minero se sujetará a licencia urbanística (y ambiental), quedando exenta en esta clase de suelo de la autorización autonómica de uso excepcional en suelo rústico. De momento, es pronto para valorar esta reforma (que por cierto no excluye que las actividades se realicen, previa autorización urbanística de uso excepcional, en suelo rústico común). Desde el punto de vista de la protección ambiental, lo que esta novedad entraña es la exigencia de que la clasificación del suelo, que se incluye en los instrumentos de ordenación general (instrumentos de ordenación del territorio y planes generales), se analice en la evaluación estratégica obligatoria de planes y programas.

También vinculada al urbanismo, se encuentra la Orden MAM/1357/2008, de 21 de julio, por la que se determina qué tipo de *modificaciones* de planeamiento general han de someterse al procedimiento previsto en la Ley

9/2006, de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Su aprobación tiene como finalidad impedir que todas las modificaciones de planes generales (todos ellos sujetos a EEA) se tengan que someter a este trámite, considerando los criterios interpretativos señalados por la propia Comisión Europea en sus «Orientaciones sobre la aplicación de la Directiva 2001/42». Los dos supuestos sujetos a EEA son: 1) con alguna restricción, las modificaciones que habiliten para urbanizar sectores, dado que éstas son «marco de proyectos» sujetos a EIA (art.3.2 a) de la Ley 9/2006); y 2) las que afecten a zonas protegidas. En relación con estas últimas debe señalarse que si se modifica la clasificación de vías pecuarias, montes de utilidad pública, zonas húmedas catalogadas o terrenos clasificados como suelo rústico con protección natural siempre se sujetan a EEA; sin embargo, cuando se modifique la clasificación del suelo en Espacios Naturales Protegidos o en espacios de la Red Natura 2000, la Consejería de Medio Ambiente realizará un análisis caso por caso para determinar si existe una afección directa o indirecta sobre los mismos y procede, por tanto, la tramitación ambiental.

2.6. EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS

A estos efectos, lo único reseñable es la ORDEN MAM/1261/2008, de 30 de junio, *por la que se hace público el Registro actualizado de equipos o empresas homologados para la redacción de Estudios de Impacto Ambiental y para la realización de Auditorías Ambientales en Castilla y León* (BOCYL 136, de 16 de julio). El Registro de equipos, al igual que los requisitos de constitución de éstos, forma parte de las exigencias de orden subjetivo impuestas por la legislación regional de Evaluación de Impacto Ambiental, y constituyen un criterio distintivo respecto de otras regulaciones, tanto del Estado como de otras Comunidades Autónomas.

2.7. GESTIÓN FORESTAL-AYUDAS

Orden MAM/1339/2008, de 15 de julio, *por la que se modifica la Orden MAM/1416/2007, de 5 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la distribución de árboles para cumplir los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales exigidos a los agricultores de la Comunidad de Castilla y León que reciban ayudas directas de la Política Agrícola Común* (BOCYL de 23 de julio de 2008).

Se trata de una mínima modificación, de efectos estrictamente procedimentales, y dirigida a facilitar a los agricultores de la Comunidad Autónoma el acceso a las ayudas de la PAC en esta materia.

3. PLANES Y PROGRAMAS

3.1. PLANES DE GESTIÓN DE RESIDUOS

En este ámbito material, se ha aprobado por Decreto 54/2008, de 17 de julio, el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León (2008-2010) (BOCYL de 23 de julio de 2008).

Este Plan Regional entronca con la Ley Básica 10/1998, de 21 de abril de Residuos, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para elaborar los planes autonómicos de residuos y determina su contenido (art. 4.2 y 5.4). Además, la Ley (también 10/1998, pero de 5 de diciembre) de Ordenación del Territorio de Castilla y León atribuye a los Planes Regionales de Ámbito Sectorial la competencia para ejercer la actividad autonómica en materia de ordenación del territorio. En desarrollo de aquélla, la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo, imponía a la Junta la obligación de elaborar Planes que concretasen las necesidades y actuaciones en función de los diversos tipos de residuos que los requiriesen.

Con base en estos antecedentes, y ante la ausencia de un «conjunto organizado de principios y actuaciones», esto es, de un sistema específico regulador de la gestión de este tipo de residuos, la Junta de Castilla y León aprobó el Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León para los años 2008-2010. Debe señalarse que su Exposición de Motivos afirma haber tenido en cuenta el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición (2001-2006), pero no alude al Real Decreto (básico) 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (BOE núm. 38, de 13 de febrero), aunque en su articulado, el núm. 3.1.2., relativo al marco legal estatal del Plan autonómico sí menciona expresamente dicho Real Decreto, que tiene por objeto (tal y como señala su art. 1), «establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, con el fin de fomentar, por este orden, su prevención, reutilización, reciclado y otras formas de valorización, asegurando que los destinados a operaciones de eliminación reciban un tratamiento adecuado, y contribuir a un desarrollo sostenible de la actividad de construcción».

3.2. PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Mediante Decreto 40/2008, de 29 de mayo, se aprobó el *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Soria)»* (BOCYL de 4 de junio).

El presente equipo de gobierno ha asumido la tarea de iniciar la tramitación de diversos PORN de Espacios declarados con anterioridad o simultaneidad a la Ley estatal (Ley estatal básica 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales), que exigía que la declaración de un espacio natural protegido fuese posterior a la aprobación del correspondiente PORN, salvo excepciones debidamente justificadas (en el mismo sentido, el art. 22 de la Ley autonómica 8/1991, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León). En concreto, se ha publicado el acuerdo de iniciación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Hoces del río Duratón» (que es parque desde 1989) por Orden MAM/613/2008, de 25 de marzo (publicada en el BOCYL núm. 75, de 18 de abril), el relativo al Lago de Sanabria (que es parque natural desde 1978) por Orden MAM/509/2008, de 17 de marzo y el del Cañón del río Lobos (que lo es desde el año 1985) por Orden MAM/508/2008, de la misma fecha (ambas, publicados en el BOCYL de 1 de abril).

3.3. PLANES RELEVANTES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

No queremos dejar de señalar la iniciación del procedimiento de aprobación del *Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero* (BOCYL de 12 de noviembre). Se trata de un plan plurisectorial, pues es a la vez un instrumento de ordenación territorial, de protección ambiental y cultural y de desarrollo urbanístico de proyectos e infraestructuras concretas, entre los que destacan las denominadas «Cúpulas del Duero». El ámbito del plan se delimita en torno al eje del río Duero y se compone de la suma de los territorios de los más de 500 municipios por los que cruza el río y no sus afluentes. Es un proyecto muy ambicioso, que podrá ser muy interesante desde una perspectiva jurídica y territorial, si logra su objetivo de coordinar cualesquiera actuaciones de incidencia territorial e impulsar el desarrollo regional de esta zona.

3.4. PLANES DE PROTECCIÓN DE ESPECIES

3.4.1. Fauna

Lo más destacable, desde el punto de vista de la protección de la fauna es, sin duda alguna, la esperada publicación del Decreto 28/2008 de 3 de abril, por el que se aprueba el *Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León* (BOCYL de 9 de abril).

Este controvertido Plan, como su propio nombre indica, no es sólo un Plan de conservación (cfr., art. 56.1 b) Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de

Patrimonio Natural y de Biodiversidad), sino también de gestión, por las peculiaridades de la especie objeto de planificación: el lobo (*canis lupus*).

El Plan responde a una situación peculiar: como señala su artículo 1, el lobo, con datos del último censo en la región (ya de 2001), goza de una buena situación: está presente en las nueve provincias, hay cerca de ciento cincuenta manadas (se calculan unos mil quinientos ejemplares). Se trata de una especie cuyo lento pero constante crecimiento desde hace varios lustros ha provocado la saturación de ejemplares en algunas zonas, aunque también ha permitido la recolonización de otras zonas de las que había desaparecido hace bastantes decenios.

Con estas bases, el Plan tiene como finalidad el mantenimiento de una población de lobo estable y la contribución a la viabilidad de la población ibérica en su conjunto (no debe olvidarse que esta Comunidad Autónoma linda con nueve Comunidades Autónomas, además de con las regiones centro y norte de Portugal, por lo que juega un papel importante en el mantenimiento de la especie). Además, el Plan busca la compatibilidad del lobo con la ganadería extensiva, de forma que la presencia de estos cánidos no impida la viabilidad de las explotaciones agropecuarias (art. 3); para eso se propone el objetivo de minimizar los efectos negativos de la acción del lobo sobre el ganado.

La principal técnica utilizada por el Plan para llevar a cabo la adecuada gestión del lobo es la zonificación: el territorio castellano leonés se divide en tres tipos de zonas, en función de la capacidad de albergar lobos, de la existencia de biomasa de presas silvestres y del riesgo potencial de conflictos con la ganadería. Desde esta perspectiva, el Plan es muy razonable; no en vano es fruto de una exhaustiva ponderación de los diversos intereses en juego, primando los ambientales pero sin descuidar los ganaderos. No hay, propiamente, una atención a intereses cinegéticos, porque la caza de los lobos no se configura como una actividad «normal» sino que se justifica únicamente por los eventuales conflictos con los ganaderos o por la saturación de la especie (excesiva densidad de ejemplares en alguna zona en relación con las presas silvestres, potencialmente peligrosa para el ganado o, incluso, para las personas), bajo el estricto control de la Administración ambiental autonómica, aunque se le considera (a la caza) como «método prioritario» de control para prevenir daños a la ganadería o a especies amenazadas que puedan resultar afectadas por estos carnívoros. El Plan determina los cupos máximos y mínimos de ejemplares cazables cada año en las diversas zonas; (en zonas I, de 5 a 9 % de los ejemplares; II, del 10 al 18%; III, del 14 al 28%). Para la de la temporada 2008-2009, se ha concretado mediante una Resolución de

la Dirección General del Medio Natural que lleva fecha de 15 de septiembre (vid., *infra*).

El Plan no distingue entre zonas al sur y al norte del Duero; la caza de ejemplares no se somete a un régimen diferente por la ubicación de una zona en relación con el Duero (p. ej., la zona I incluye toda la provincia de Valladolid, a caballo por mitades sobre el Duero). Sin embargo, la Ley estatal de Biodiversidad incluye el *canis lupus* entre las especies de interés comunitario a efectos de protección (Anexo V). Tal y como se encarga de recordar el Consejo Consultivo de Castilla y León, en el n. 4 de su *Dictamen de 31 de enero de 2008 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del lobo en Castilla y León* (expediente 1180/2007), «el artículo 53 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el cual se incluirán los taxones o poblaciones protegidas, como los que se enumeran en el anexo V (especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta), entre las cuales se incluye el lobo, excepto en las poblaciones españolas del norte del Duero. La inclusión de una especie o población en dicho listado conlleva determinadas prohibiciones, entre ellas, y tratándose de animales, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la de poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos [artículo 54.1, letras b) y c)].

Estas prohibiciones, que tienen por objeto proteger a las poblaciones de lobo al sur del Duero, pueden, sin embargo, quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la Comunidad, cuando concurra alguna de las circunstancias que enumera el artículo 58.

Por tanto, cualquier excepción (aprovechamiento cinegético) a las prohibiciones previstas en el artículo 54 de la Ley en relación con las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero, requerirá la previa autorización administrativa en los términos del artículo 58».

No está de más recordar que el artículo 58 de la Ley estatal citada prevé que «Las prohibiciones establecidas en este capítulo podrán quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la Comunidad autónoma, si no hubiere otra solución satisfactoria (...) cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: (...) b) Para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas. (...) f) Para proteger la flora y la fauna silvestres y los hábitats naturales».

Este Plan ha sido desarrollado por diversas actuaciones; desde la perspectiva del lobo como objeto de caza, la Resolución de 15 de septiembre de 2008, de la Dirección General del Medio Natural, establece los *cupos* de lobo asignables a cada comarca para la temporada 2008/2009 en Castilla y León, que son ciento trece ejemplares en total, repartidos por comarcas de las nueve provincias (BOCYL del 1 de octubre); desde la perspectiva organizativa, la Orden MAM/826/2008, de 15 de mayo, establece la *composición y el régimen de funcionamiento del Comité Técnico de Seguimiento del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León* (BOCYL de 28 de mayo); este Comité fue creado por el Decreto 28/2008, de 3 abril (art. 34) como órgano asesor adscrito a la Dirección General del Medio Natural, con la finalidad de colaborar en la consecución de los fines del Plan.

3.4.2. Flora

Desde una perspectiva diferente, y a título anecdótico, debe resaltarse una peculiar previsión de exclusión de un ejemplar de árbol singular del catálogo castellano leonés. Es la Orden MAM/542/2008, de 27 de marzo, la que acuerda la *exclusión del castaño de Sotillo de Sanabria (AS-ZA-13) del «Catálogo de Especímenes Vegetales de Singular Relevancia de Castilla y León»*. Y el motivo, expuesto en la propia orden, es el deterioro del árbol –podredumbre, desarraigo, posible caída– que ha llevado al Municipio a solicitar su tala, para evitar riesgos físicos sobre las personas. Ante la previsible actuación, la Junta ha decidido retirarle la protección vinculada al catálogo, de acuerdo con las previsiones del art. 2 del Decreto 63/2003, de 22 de mayo, regulador del Catálogo de Especímenes Vegetales de Singular Relevancia de Castilla y León.

4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En el año 2007, como consecuencia del cambio de gobierno regional, se aprobó el Decreto 75/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Meses más tarde, ya en 2008, se aprobó la Orden MAM 883/2008, de 2 de mayo (BOCYL núm. 109, de 9 de junio), que desarrolla dicha estructura orgánica. Además de la inclusión del nuevo órgano de la Viceconsejería, la Orden vigente reordena los servicios dentro de las diversas Direcciones Generales: frente a las dos Direcciones Generales en que se organizaba la Consejería hasta el año pasado –de Calidad Ambiental y del Medio Natural–, la nueva Orden, en desarrollo del Decreto de julio, establece tres: la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, la Dirección General del Medio Na-

tural y la Dirección General de Infraestructuras Ambientales. La primera asume varios servicios recién creados, bien por la reordenación competencial, bien por razones de racionalidad en la distribución: el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio climático, el de Ordenación del Territorio, el de Educación Ambiental y el de Evaluación Ambiental y Auditorías Ambientales; en la Dirección General del Medio Natural se realizan pequeñas modificaciones terminológicas y de distribución de competencias entre los diversos servicios; finalmente, la nueva Dirección General de Infraestructuras Ambientales asume la mayor parte de los servicios que antes se incluían en la de Calidad Ambiental, básicamente relativos a residuos y a aguas. No se ha aprobado aún el músculo de esta estructura, es decir, la relación de puestos de trabajo.

Hay que aludir igualmente al *Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León*, que es un órgano consultivo y de cooperación adscrito a la Consejería de Medio Ambiente y creado por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, órgano cuya composición se ha visto modificada en virtud del Decreto 35/2008, de 24 de abril, *por el que se modifica el Decreto 258/2000, de 30 de noviembre, por el que se regula la composición del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León* (BOCYL de 30 de abril). La modificación viene justificada por la reestructuración de la Consejería de Medio Ambiente, y se limita fundamentalmente a la inclusión del titular de la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible como Vicepresidente de dicho Consejo Regional (artículo único uno). Por el mismo motivo de adaptación al nuevo organigrama de la Consejería de Medio Ambiente, se ha aprobado el Decreto 31/2008, de 10 de abril, que modifica el Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de creación del *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León*, que es el órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y consulta en todas las materias relacionadas con el medio ambiente y, en particular, con la política medioambiental de la Consejería.

5. PRESUPUESTOS

Sigue habiendo clara continuidad con respecto a ejercicios anteriores, aunque las cifras globales de los Presupuestos para 2009 dejan notar la crisis económica. El presupuesto asignado a la Consejería es de 453 millones de euros (el 4,3% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma), lo que en términos brutos supone 10 millones menos que en el ejercicio anterior. De esta cantidad, una parte importantísima es absorbida por obras de abastecimiento y saneamiento de aguas: 121 millones (frente a los 113 y 116 en

2007 y 2008 respectivamente, que siguen siendo insuficientes dado que no hemos alcanzado los objetivos para 2006 de la Directiva 1991/271 de tratamiento de aguas residuales urbanas). Otra porción significativa se invierte en el cuidado y el fomento del patrimonio forestal de la Comunidad (85,7 millones de euros en inversiones corrientes y 30 millones transferidos, de los que 20 corresponden al programa de forestación de superficies agrarias). Salvo servicios generales (74 millones en personal y gastos corrientes), no hay más partidas relevantes asociadas a programas identificados en los presupuestos (otras cantidades se consignan genéricamente a campañas de promoción o estudios técnicos). Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Además la Sociedad de Medio Ambiente tiene asignados 30,8 millones de euros para inversiones (pg. 158 del Tomo XV de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2009). Se ha aprobado este año el Decreto 76/2008, de 30 de octubre, que regula las encomiendas a la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León, así como la constitución de sociedades y su participación en otras ya constituidas. Por su parte, la Fundación del Patrimonio Natural prevé invertir 25,4 millones de euros en 2009 (pg. 258 del mismo Tomo).

En lo que respecta a los ingresos, podemos recordar que Castilla y León, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, aún carece de tributos ambientales. El «Informe a Iniciativa Propia IIP2/2008» sobre *El Régimen impositivo al que están sometidas las empresas de Castilla y León y su relación con el de otras Comunidades Autónomas*, el Consejo Económico y Social de Castilla y León «considera necesaria la existencia de una adecuada política medioambiental que utilice los instrumentos administrativos a su alcance (incluido el posible establecimiento de tasas específicas) para limitar las deseconomías externas que la actividad económica puede general en esta área» (pg. 67).

6. JURISPRUDENCIA

En el análisis jurisprudencial, conservamos el sabor agridulce de años anteriores. En efecto, pese a sus problemas generales (en medio ambiente las sentencias llegan tarde y su ejecución no siempre acierta a resolver el tema planteado), no parece haberse inventado ningún remedio mejor que la justicia administrativa, que, al fin y al cabo, algo ofrece en tutela cautelar y es un pequeño acicate para que las Administraciones hagan análisis de conciencia y traten de ir avanzando en la aplicación de las –en ocasiones, excesivamente exigentes– normas ambientales. Realmente este comentario viene provocado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de

16 abril de 2008 (RJCA 2008, 308) que estima una solicitud de información ambiental presentada cuatro años antes por Ecologistas en Acción y condena a la Administración autonómica a suministrar a la recurrente la información relativa a las emisiones de las instalaciones sujetas a la Ley estatal 16/2002, y que según su art.8.2 debe estar en disposición de las autoridades ambientales en datos anuales. La Administración autonómica se limitó a señalar que no era competente porque esa información debía suministrarla al Estado, que debería haber sido la parte demandada. En 2008 se recibieron en la Junta de Castilla y León 79 peticiones de información ambiental en el marco de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Solamente una de ellas fue desestimada.

La aplicación de la normativa urbanística sigue mostrándose como instrumento de primer orden para exigir la protección ambiental. Podemos destacar este año la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 8 mayo de 2008 (JUR 2008, 295145), que declara ajustada a derecho la *modificación parcial del PGOU* de Valladolid que tuvo lugar en 2006 para admitir la instalación de antenas de telefonía móvil. Con esta sentencia parece que se zanja definitivamente el problema en esta capital, muy sensibilizada por los cinco casos de cáncer infantil que se detectaron hasta 2004 en un céntrico colegio público, que tenía en su entorno más próximo unas sesenta antenas instaladas. La sentencia tiene un extenso voto particular en contra de la magistrada Ana Mª Martínez Olalla, que considera insuficiente la motivación de la memoria, donde se justifica el procedimiento escogido en la necesidad de terminar con las impugnaciones sistemáticas de las licencias para la instalación de infraestructuras de radiocomunicación y permitir la aplicación de la Ordenanza municipal que las regula.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 8 de enero de 2008 (RJCA 2008, 155), de la que fue ponente esta misma magistrada tuvo gran impacto en la prensa nacional por ser la primera en reconocer que el cambio climático determinaría la inviabilidad económica de un proyecto para el desarrollo de San Glorio (El País de 2 de abril de 2008). La Asociación para la defensa de los recursos naturales de Cantabria (ARCA) impugnó la modificación del PORN del espacio natural protegido «Fuentes Carrionas» por la que se eliminaba la prohibición de ejecución de obras para instalaciones de esquí alpino. La sentencia razona que esta modificación no estaba justificada ya que había informes técnicos incorporados al expediente en el trámite de información pública (fundamentalmente de dos elaborados por

Profesores de las Universidades de León y Salamanca) contrarios a la instalación del proyecto, y que no habían sido debidamente rebatidos por la Administración. En efecto, los informes administrativos no demostraban que no se causaría perjuicio a la integridad del parque natural. En definitiva, estamos ante una peculiar aplicación del principio ambiental de precaución por los Tribunales de Justicia.

Se han dictado seis sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ (todas ellas de Valladolid) en las que se reducen significativamente las multas impuestas por la Confederación Hidrográfica del Duero (en todos los casos, hasta 240,40 euros) porque en ninguno de los expedientes se había acreditado los daños al dominio público, cuando precisamente su gravedad es el elemento que utiliza el Reglamento de Dominio Público Hidráulico para clasificar las infracciones. Son las tres sentencias de 4 julio (JUR 2008, 345408, 345370 y 345363), las sentencias de 16 y 30 de junio (JUR 2008, 346499 y 345792), y la de 11 de julio (JUR 2008, 344812). Esta importante línea jurisprudencial ha de agotarse dado que para la valoración de daños, la Administración podrá apoyarse en la Orden MAM/85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales.

La jurisprudencia relativa a sanciones de caza no presenta novedades respecto a años anteriores (abundante jurisprudencia que confirma la actuación de la Administración autonómica).

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de León de 14 de abril de 2008 (RJCA 2008, 179) estima el recurso interpuesto por la Asociación para el Estudio y Protección de la Naturaleza –URZ– contra la resolución del Delegado Territorial en León de la Comunidad Autónoma de mayo de 2004 (¡la fecha del acto impugnado no es una errata!) por la que se autorizaba a ENDESA la instalación de un parque eólico en Murias de Paredes. La razón de la anulación es que, pese a sus dimensiones, el proyecto debía someterse a la evaluación de impacto ambiental ordinaria y no a la simplificada (como se hizo), ya que se encontraba en una zona ambientalmente valiosa. En efecto, podía discutirse si el Proyecto del Parque Eólico afectaba al término municipal de Cabrillanes, y por tanto al LIC «Valle de San Emiliano», pero era indubitada «la intrusión en el territorio o la proximidad» del Parque Eólico Murias II a la zona de «Las Omañas», propuesta como ZEPA por la Resolución de la Dirección General del Medio Natural de 31 de marzo de 2003. Esta sentencia interpreta que la iniciación

del procedimiento de protección determina la instauración de un régimen preventivo que incide, entre otras cosas, en el tipo de EIA exigido.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a), de 29 de febrero de 2008, inadmite una demanda contra una declaración de impacto negativa de un proyecto de explotación de arenas a una distancia de 40 metros del núcleo rural habitado (JUR 2008, 261009).

Finalmente, hay que aludir a los conflictos judiciales instados por asociaciones ecologistas contra el proyecto de instalación de una pista de esquí «seco» promovida por la Diputación de Valladolid en un cerro del término municipal de Tordesillas. Desde el comienzo de la tramitación son varias las sentencias que anulan diversas actuaciones del procedimiento administrativo. De hecho, las obras de licitada estación llevan largo tiempo suspendidas por decisión judicial. Cabe destacar, en 2008, la Sentencia n^o 221, de 31 de julio de 2008, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n^o 1 de Valladolid, que anuló el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tordesillas de 19 de julio de 2006 por el que se otorgó licencia de obras «con carácter precario» para la construcción de la pista de esquí seco. La sentencia entiende que dicha licencia es nula de pleno derecho porque «las autorizaciones para usos provisionales únicamente se encuentran recogidas como un derecho en suelo urbanizable delimitado, sin ordenación detallada, y en el presente supuesto, el suelo sobre el que se pretende el uso provisional es suelo rústico con protección natural forestal y paisajística». Además, «para la obtención de usos provisionales ha de seguirse el procedimiento previsto en el artículo 25 de la Ley de Urbanismo, en el que se prevé un período de información pública, período que no se ha abierto en el supuesto presente». Finalmente, no se puede conceder una autorización provisional «sin petición expresa al respecto por parte del titular, y en el presente supuesto, (...) [no se] ha realizado ninguna petición en este sentido».

7. VALORACIÓN FINAL

Algunos de los problemas señalados en el Observatorio del año pasado se siguen manteniendo: la insuficiencia de infraestructuras de residuos y de depuración de aguas residuales urbanas. Las actuaciones autonómicas no han logrado cubrir todas las necesidades en este ámbito.

En cuanto al déficit legislativo, aunque se han aprobado varias leyes de declaración de espacios naturales, y la Ley de reforma de la de Pesca, están

todavía tramitándose en las Cortes Regionales los proyectos de ley del Ruido, de Contaminación lumínica, de Montes y de Vías Pecuarias.

Un importante conflicto político subsiste en relación con la programada autovía Valladolid-Soria en el polémico tramo entre Tudela y Aranda. No debe olvidarse que la propuesta del Ministerio –la duplicación de la actual calzada– es la solución más barata pero supondrá, si se lleva a cabo, un mayor impacto ambiental por el arranque de viñedos (en ocasiones, centenerarios) debodegas de renombre internacional como la histórica Vega-Sicilia o como la del Monasterio de Retuerta.

Finalmente, los conflictos vinculados a los recursos judiciales planteados por organizaciones ecologistas contra decisiones administrativas relativas a proyectos de índole variada (infraestructuras de residuos, lúdicas, etc.) son ya una constante en relación con la actuación de diversas Administraciones públicas en nuestro territorio y pueden provocar un no deseable incremento de leyes singulares aprobatorias de dichos proyectos en los próximos años.

Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma: denominación del cargo y nombre del titular hasta el nivel de dirección general inclusive.

Siguen los mismos que estaban el año pasado (vid., Observatorio de 2007)

Consejera: María Jesús Ruiz Ruiz

Secretaria General: Ana Eugenia Álvarez-Quñones Sanz

Viceconsejero de Desarrollo Sostenible: José Manuel Jiménez Blázquez

Directora General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio: Rosa Ana Blanco Miranda

Director General del Medio Natural: José Ángel Arranz Sanz

Director General de Infraestructuras Ambientales: José Antonio Ruiz Díaz

BIBLIOGRAFÍA

BOUZZA ARIÑO, O., «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente», *Revista española de derecho administrativo*, nº 138, 2008, pgs. 259-285.

HERGUEDAS GARCÍA, A., «El papel de la CA de Castilla y León en el mercado de derechos de emisión», AA. VV., coord. por P. Ramos Castellanos, *Energías y cambio climático*, Universidad de Salamanca, 2008, pgs. 189-200.

QUINTANA LÓPEZ, T., «Las competencias de protección ambiental de Castilla y León. La reforma estatutaria y claves jurisprudenciales», *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, n. 241 (2008), pgs. 155-185.

— «Las competencias de las corporaciones locales en materia de protección ambiental. Referencia a Castilla y León», *Cuadernos de derecho local*, n. 17, 2008, pgs. 7-19.