

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado)

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción: un semestre de modificaciones. 2. Modificación de la Ley de Ordenación del Territorio. 3. Modificación del Plan Regional de Residuos Industriales. 4. Modificaciones organizativas en materia ambiental. 5. Modificación de regímenes de ayudas. 5.1. Para la primera reforestación. 5.2. Para compensar los daños producidos por lobos en la ganadería. 6. Modificación de procedimientos en materia energética. 6.1. Procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios. 6.2. Procedimiento autorizador de instalaciones de energía eléctrica.

1. Introducción: un semestre de modificaciones

La situación de crisis, agudizada en los últimos meses, ha llevado al legislador y a la Administración autonómica a una cierta pasividad o apatía en la emanación de nuevas normas ambientales. El “ahorro” parece que se ha notado incluso en la actividad normativa; y, curiosamente, tanto el Parlamento como el Gobierno o la Consejería de Medio Ambiente han centrado sus esfuerzos normativos “ambientales” en la modificación de normas y disposiciones ya existentes para adaptarlas al nuevo entorno económico, jurídico y político.

2. Modificación de la Ley de Ordenación del Territorio

La Ley 1/2013, de 28 de febrero, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, constituye una norma de alcance meramente procedimental y de cuya necesidad se puede, quizá, dudar. La lectura de la exposición de motivos produce, cuando menos, sorpresa por la curiosa técnica legislativa utilizada y por la mejorable sintaxis.

En efecto, se dice, entre otras cosas, lo siguiente: “La nueva delimitación y denominación de los ámbitos funcionales o geográficos de ordenación territorial recogidos en el texto legal de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León, requiere modificar los establecidos en la Ley 3/2008, de 17 de junio [de aprobación de Directrices esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León], en cuanto a la previsión y definición de sus estructuras funcionales”. Y sigue diciendo: “[...] el proceso de revisión y modificación de las Directrices de ordenación del territorio tiene su regulación específica en el artículo 13 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, y en el caso de verse afectadas las Directrices esenciales se remite al procedimiento de elaboración regulado en el artículo 12 de la mencionada ley”. La conclusión de la exposición de motivos exige una reiterada lectura para captar todo el sentido que el legislador castellanoleonés quiere expresar:

“Para ello, en la presente ley se modifica la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, para cambiar el procedimiento de modificación de las Directrices esenciales cuando afecte únicamente a las estructuras funcionales que definen el modelo territorial de Castilla y León, estableciéndose para ello el procedimiento de una ley con tramitación ordinaria, y manteniendo el procedimiento previsto anteriormente para el resto de modificaciones”.

Parece ser, por lo tanto, que una futura ley (previsiblemente) modificará la Ley de Directrices de 2008; pero para modificar la Ley de Directrices es preciso que previamente (¿no puede hacerse a la vez?) se modifique la Ley de Ordenación del Territorio. Eso es lo que parece poderse entender. Da la impresión de que el legislador castellanoleonés “pone la venda antes que la herida”: si la nueva Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno que se está tramitando va a cambiar determinados aspectos de la Ley 3/2008 y para modificarlos es preciso modificar igualmente algunos aspectos de la Ley 10/1998, ¿por qué no hace todas las modificaciones la futura ley? ¿Por qué se dicta una ley ad hoc y no se utiliza la misma y nueva Ley de Ordenación? Resulta difícil de entender. ¿No tiene capacidad derogatoria la ley autonómica? Resultaría paradójico y divertido que, después de este cambio innecesario “para adaptarlo a la futura ley”, esta “futura” ley no se acabase aprobando y la reforma operada por la Ley 1/2013 quedase “compuesta y sin novio”.

En todo caso, el proyecto de Ley (de la “futura ley”) de Ordenación, Servicios y Gobierno fue aprobado como tal proyecto en el Consejo de Gobierno del jueves 4 de abril de 2013. Le queda, por lo tanto, un largo camino por delante hasta llegar a convertirse en ley, sin perjuicio de las modificaciones —más o menos profundas— que pueda experimentar por el camino.

3. Modificación del Plan Regional de Residuos Industriales

El Decreto 45/2012, de 27 de diciembre, modifica el Decreto 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010.

Parece imposible, pero, evidentemente, no lo es: resulta sorprendente que a finales de 2012 se modifique un decreto regulador de un plan de vigencia quinquenal cuyo término final era el año 2010. Esta modificación tiene su origen en una sentencia del

Tribunal Superior de Justicia de 22 de junio de 2007 que anuló el apartado 9.2.1, por cuanto no establecía la ubicación de algunos centros de tratamiento de residuos (los referidos en el mapa P3 del anejo V), el punto 4 de dicho anejo y la determinación contenida en el apartado 8.2.2, por cuanto establecía un objetivo específico de regeneración de solo el 40% de los aceites de automoción recogidos.

Tras más de cinco años transcurridos desde la sentencia condenatoria, se acaba de publicar la modificación exigida, que da una nueva redacción al párrafo relativo a la regeneración de aceites del epígrafe “Fomento de la valorización de los residuos industriales”, del apartado 8.2.2 (“Objetivos específicos”), al apartado 9.2.1 (“Infraestructuras”) y al apartado 4 del anejo V (“Distribución de las áreas de gestión”).

En cuanto al objetivo de regeneración de los aceites usados en automoción, se incrementa desde el 40% al 65%; por lo que se refiere al punto 9.2.1, relativo a la ubicación de algunas infraestructuras de residuos, la modificación incluye la ubicación actual de determinadas infraestructuras ya existentes así como la ubicación futura de instalaciones previstas. Se crea una red de centros integrales de tratamiento de residuos, centros que se ubicarán en tres zonas distintas (centro, este y oeste) para repartir los residuos en función de su origen territorial y que cuentan ya con el Centro de Tratamiento de Residuos Industriales no Peligrosos, en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). La explotación de estos centros será privada y se hará mediante gestores autorizados, tal y como establece el Plan modificado.

Asimismo, la red de centros de tratamientos especializados para realizar operaciones de acondicionamiento previo de residuos para su eliminación en Castilla y León estará configurada inicialmente por las instalaciones ubicadas en Ólvega (Soria) y Venta de Baños (Palencia) para el tratamiento químico-físico de residuos sin vertedero.

Además, el Plan propone al menos cuatro instalaciones de compostaje con capacidad de tratamiento próxima a 200.000 toneladas anuales y tres instalaciones de biometanización con capacidad unitaria de 90.000 toneladas anuales.

En lo que se refiere al apartado 4 del anexo V, el Plan establece ahora detalladamente los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las instalaciones futuras de eliminación o de valorización de residuos, de acuerdo con la Directiva 2008/98/CE, transpuesta por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que atribuye esta función a los planes de gestión de residuos. De

esta forma, el retraso en la modificación del Plan ha permitido la incorporación de los criterios establecidos por la nueva Ley de Residuos. De acuerdo con ello, el Plan modificado distingue entre criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento de vertederos de residuos peligrosos y no peligrosos e inertes (4.1), criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento de incineradoras de residuos donde se llevan a cabo operaciones de eliminación de residuos (4.2), criterios de ubicación de instalaciones donde se realizan operaciones o tratamientos previos para la eliminación *ex situ* de residuos (4.3) y criterios para las instalaciones donde se realizan operaciones de valorización de residuos (4.4).

4. Modificaciones organizativas en materia ambiental

La Ley de acompañamiento para 2013, esto es, la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, ha tenido una cierta incidencia en materia ambiental, especialmente por las modificaciones de algunos aspectos de la organización administrativa o “paraadministrativa” regional. La Ley modifica en su DF 3.^a la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la empresa pública “Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León”, alterando su nombre (que pasa a ser Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León) y ampliando notablemente su objeto social.

Estamos ante una entidad instrumental de derecho privado cuya existencia no está justificada en una Administración que se pretende eficiente y ajustada al derecho público, y más en época de crisis y recortes. La Administración titular no se plantea su desaparición (que sería, en abstracto, lo mejor), sino su fusión con otra empresa pública, Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, Sociedad Anónima (PROVIL, S. A.), cuya extinción autoriza la misma Ley de Medidas en su DA 3.^a. Se mezclan, de esta manera, “competencias” de medio ambiente y de vivienda (que no tienen entre sí nada que ver) a costa de reducir (sin eliminar totalmente) varias sociedades mercantiles en mano pública.

Esta fusión se ha acompañado de la correspondiente reducción presupuestaria, que ha limitado notablemente la actividad de las organizaciones instrumentales en materia de medio ambiente en Castilla y León.

5. Modificación de regímenes de ayudas

5.1. Para la primera reforestación

Hay que citar aquí la ORDEN/FYM/41/2013, de 21 de enero, por la que se modifica la Orden MAM/39/2009, de 16 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la primera forestación de tierras agrícolas, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013.

La razón de ser de esta modificación es estrictamente presupuestaria. Por una parte, de acuerdo con las previsiones del Reglamento 1698/2005, del Consejo, las ayudas para reforestar terrenos de propiedad pública solo cubren los costes de implantación, pero esta limitación debe extenderse —y así se establece en la Orden— a las tierras sobre las que una autoridad pública tenga un derecho real, aunque el solicitante sea un tercero (n. 1: realmente se refiere a la propiedad, porque alude a la cesión de los derechos “de uso y disfrute”); por otra, se trata de permitir la solicitud de modificaciones de la prima de mantenimiento (n. 6 y 7) y de evitar la posibilidad de solicitar modificaciones de la concesión que supongan, al final, incrementos en la cuantía de la ayuda concedida (n. 3). En definitiva, la modificación apunta a un mayor rigor —fundamentalmente presupuestario— en la tramitación de las ayudas.

5.2. Para compensar los daños provocados por lobos en la ganadería

En relación con esta materia, es novedad la Orden FYM/187/2013, de 8 de marzo, por la que se modifica la Orden MAM/1571/2005, de 23 de diciembre, por la que se regulan las ayudas para paliar los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino y para compensar el lucro cesante y los daños indirectos originados por ataques de lobo a dicho ganado.

La última modificación por orden cronológico se refiere a la Orden reguladora de las indemnizaciones por daños producidos por lobos y perros asilvestrados en la cabaña ganadera. Es conocido el inestable equilibrio en el que se sostiene el Plan de Gestión del Lobo Ibérico en esta región, porque tiene que compatibilizar los intereses medioambientales —sostenimiento de una especie protegida—, por una parte, y los intereses de los ganaderos, por otra, de forma que el mantenimiento (incluso, crecimiento) de la especie se apoye en fuentes de alimentación silvestres y no de ganado

doméstico y, por lo tanto, a costa del empobrecimiento de los titulares de explotaciones ganaderas.

Un elemento esencial de este equilibrio lo constituye un buen sistema de ayudas a los ganaderos: rápido, eficaz, ajustado a los datos reales y no disuasorio del ejercicio de esta importante actividad económica. La razón de ser de esta modificación (que afecta únicamente al artículo 8 de la Orden de 2005) es la simplificación del procedimiento de solicitud de ayudas, de forma que se evite la duplicación de actuaciones (primero en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la provincia afectada y después en la Dirección General del Medio Natural). De esta forma, el órgano desconcentrado verifica el cumplimiento de los requisitos exigidos por la regulación correspondiente, reclamando si es necesario al interesado que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos (art. 8.1), y propone la resolución de concesión a la Dirección General del Medio Natural, que resolverá (art. 2).

A título de curiosidad, la Orden regula las indemnizaciones derivadas no solo de los ataques de lobos (*Canis lupus*), sino también de perros asilvestrados (*Canis lupus familiaris*), que en ocasiones provocan daños incluso mayores que los de los lobos, pero que, amparados por la protección dispensada a estos (especialmente bajo la línea del Duero), mantienen pequeñas poblaciones en la región.

6. Modificación de procedimientos en materia energética

6.1. Procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios

Es de interés el Decreto 9/2013, de 28 de febrero, por el que se modifica el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León.

Esta mínima modificación viene provocada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 774/2012, de 17 de abril de 2012, por la que se anulan los artículos 9.1 y 12.4 del Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, relativo al procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. La Sentencia (que resuelve un recurso planteado por el Consejo de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Castilla y León) anula dichos artículos por entenderlos contrarios al artículo 7.3.º del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se

aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, porque la competencia para la renovación de la certificación de eficiencia energética debe tenerla quien emite el certificado a revisar. En efecto, dicha certificación tiene que ser expedida por la dirección facultativa, no por uno de sus técnicos, como decía el artículo 9.1 en su versión inicial (dirección facultativa que está constituida por el director de obra y el director de la ejecución de la obra), y la certificación de su renovación y actualización corresponde no a un “técnico con titulación académica y profesional habilitante para redacción de proyectos de edificación o de sus instalaciones térmicas” (artículo 12.4 antes de la anulación), sino a los firmantes que expidieron el certificado inicial y, “en defecto de los firmantes, a titulados con la misma capacitación profesional y técnica que los integrantes de la dirección facultativa”.

De acuerdo con lo establecido por la Sentencia, los nuevos preceptos que vienen a evitar el vacío normativo establecen que el certificado debe ser suscrito por la dirección facultativa (art. 9.1) y que la renovación o actualización corresponde a la misma dirección facultativa o, en defecto de esta, a titulados con la misma capacitación profesional y técnica que los integrantes de la dirección facultativa firmante (art. 12.4).

6.2. Procedimiento autorizatorio de instalaciones de energía eléctrica

Hay que mencionar también el Decreto 13/2013, de 18 de abril, por el que se modifica el Decreto 127/2003, de 30 de octubre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones de energía eléctrica en Castilla y León.

La modificación de este decreto se dirige a simplificar el régimen autorizatorio de las infraestructuras de distribución de energía eléctrica en Castilla y León para facilitar la implantación y el desarrollo de las empresas del sector.

No estamos propiamente ante una norma ambiental. De ahí lo sintético de esta exposición. Sin embargo, en la medida en que se trata de infraestructuras de distribución, necesariamente tienen un cierto impacto ambiental. El Decreto parte del régimen autorizatorio común, que incluye un trámite de información pública y que se aplica a todas las instalaciones eléctricas de alta tensión; sin embargo —siguiendo el modelo de otras comunidades autónomas, como se encarga de justificar la exposición de motivos—, busca segregar de dicho régimen las instalaciones de menor tensión y

longitud, que no precisan evaluación de impacto ambiental ni declaración de utilidad pública por contar con el acuerdo de todos los afectados, eliminando el trámite de información pública de esta última categoría. A priori supone la eliminación de un trámite; sin embargo, se trata de un trámite de una trascendencia social (y ambiental) notable; estamos, así, ante una modificación que busca agilizar la actividad económica a costa de la transparencia. ¿Es lo correcto? El tiempo y la situación económica y ambiental se encargarán de contestar esta pregunta.