

La caza como gestión sostenible de recursos cinegéticos (la nueva Ley de Caza de Castilla y León)

Iñigo Sanz Rubiales

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN: EN ESPECIAL, LA NUEVA LEY CINEGÉTICA DE CASTILLA Y LEÓN. 2.1. Antecedentes: los conflictos judiciales y sus últimos coletazos. 2.2. La protección de la caza como objeto de la actividad cinegética: gestión sostenible de los recursos cinegéticos. 2.3. La protección de la caza como actividad cinegética: blindaje frente al control contencioso-administrativo. 2.4. Otras novedades de la Ley. 2.5. Conclusión: lo primero, la conservación. 2.6. Otras normas autonómicas relacionadas con lo ambiental. 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 4.1. La evaluación de las repercusiones de proyectos y planes en los espacios de la red Natura 2000 no se puede sustituir por informes previos. 4.2. Confirmación de la jurisprudencia sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por lobos en explotaciones ganaderas. 5. PROBLEMAS. 5.1. Denegación de la autorización de instalación de planta de fabricación de concentrado de uranio de Retortillo (Salamanca). 5.2. El lobo, protegido también por encima del Duero. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La nueva Ley 4/2021 de Caza de Castilla y León deroga a la ley de 1996 y califica la caza como un modo de gestión sostenible de especies cinegéticas y por tanto, convierte a los cazadores en responsables de la

protección del medio ambiente. Por otra parte, reserva a la Ley la determinación de las especies cinegéticas y de los periodos de caza, para evitar su control por los tribunales de lo contencioso. Sigue manteniendo la importancia de la actividad de planificación cinegética.

ABSTRACT: The new Hunting Law 4/2021 of Castilla y León repeals the 1996 law and qualifies hunting as a way of sustainable management of huntable species and therefore makes hunters responsible for protecting the environment. On the other hand, it reserves to the Law the determination of the species that can be hunted and the hunting periods, to avoid their control by the contentious courts. It continues to maintain the importance of hunting planning activity.

PALABRAS CLAVE: Caza sostenible. Especies cinegéticas. Autorreserva de Ley.

KEYWORDS: Sustainable hunting. Hunting species. Self-reserving law.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde el punto de vista legislativo y reglamentario, el año 2021 ha sido poco pródigo en normas ambientales; la preocupación de todos los actores públicos se ha centrado en la gestión de la pandemia y en la determinación de las necesidades técnico-normativas para la lucha contra el cambio climático (a la vista de la aprobación de la Ley estatal) y para la ejecución de los fondos europeos. Y el broche final lo ha puesto la convocatoria de elecciones anticipadas, que ha paralizado la actividad parlamentaria y las innovaciones normativas administrativas.

Hay problemas ambientales evidentes en la región: el incremento del precio de la electricidad tiene, en buena medida, causas en la política ambiental nacional, aunque no tanto en la autonómica; la explotación de mineral de uranio en Retortillo (Salamanca) ha tropezado nuevamente, ahora con el Consejo de Seguridad Nuclear (no tanto con la Administración autonómica); la reciente polémica sobre las macro-granjas es igualmente nacional, aunque está centrando, en buena medida, los debates de las elecciones autonómicas...

Con este panorama hay que destacar, por su trascendencia ambiental, enorme, la nueva Ley de Caza de Castilla y León, que, dictada en una materia exclusiva y formalmente no ambiental, por sus objetivos y sus técnicas, más que una norma cinegética, resulta una norma clara de medio ambiente.

Precisamente por el sesgo ambiental de esta Ley, que deroga la anterior Ley de Caza en sus bodas de plata, se analiza en profundidad esta nueva norma, sus causas, sus antecedentes, sus contenidos y sus efectos.

2. LEGISLACIÓN: EN ESPECIAL, LA NUEVA LEY CINEGÉTICA DE CASTILLA Y LEÓN

Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León. Su propio título ya dice mucho, porque pone en igualdad de condiciones la actividad cinegética y la protección de los recursos cinegéticos: la regulación de la caza como actividad y la integridad de la caza como conjunto de especies susceptibles de ser cazadas, que forman parte de la biodiversidad. Como su nombre indica, la nueva Ley de Caza está a caballo entre las competencias cinegéticas y las de protección del medio ambiente. Viene a derogar la anterior, de 1996, cuando esta cumplía un cuarto de siglo.

El Preámbulo reconoce este importante sesgo ambiental cuando afirma que estas leyes de patrimonio natural estatal y autonómica constituyen el punto de partida y la referencia obligada para la regulación de estos recursos en Castilla y León. Parece claro, por eso, que la Ley configura la actividad cinegética como una técnica de gestión del Patrimonio Natural: "cazar para proteger".

ero las causas que han llevado al legislador a derogar la ley anterior y a dictar una nueva basada en principios técnico-normativos diferentes se pueden reducir a dos: por una parte, se busca adecuar la regulación a la situación actual de las especies cinegéticas, diferente en cierta medida a la de hace cinco lustros; por otra, se pretende conseguir una mayor protección –en cierto sentido, un blindaje– del ejercicio de la actividad cinegética frente al control de la Sala de lo contencioso-administrativo, a la vista de las anulaciones de actuaciones administrativas dictadas en materia de caza en los últimos años.

2.1. ANTECEDENTES: LOS CONFLICTOS JUDICIALES Y SUS ÚLTIMOS COLETAZOS

La vieja Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza, no estaba obsoleta ni respondía a criterios propios de una sociedad agraria y rural, como podía serlo la Ley estatal de 1970. La Ley era avanzada en su tiempo, razonable, preocupada por el equilibrio de las especies y técnicamente muy correcta, a pesar de que no evitó (tampoco –me temo– lo hará la actual) la reducción del número de piezas cazables de caza menor, porque la causa de esta enorme reducción no es tanto la normativa cinegética, como la propia evolución técnica de la economía agraria.

Sin embargo, lo cierto es que la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia (sede de Valladolid), a través de recursos promovidos por organizaciones ecologistas, ha venido anulando reiteradamente órdenes de caza anuales y preceptos del Decreto de especies cinegéticas. El culmen llegó cuando, por Auto 44/2019, de 21 de febrero, suspendió el Decreto 10/2018, de especies cinegéticas (que después anularía, junto con la orden de caza anual) y provocó con ello la imposibilidad de practicar la caza durante la temporada 2019-2020. Ante semejante medida, el propio parlamento regional reaccionó aprobando por práctica unanimidad y por vía de urgencia una modificación de la Ley de 1996 (la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996) que autorreserva a la propia Ley los aspectos cuestionados por la Sala, de naturaleza administrativa. En definitiva, la modificación parcial de la Ley blindaba las órdenes de caza y el Decreto de especies cinegéticas frente a las impugnaciones judiciales.

La Sala, lógicamente, entendió que con dicha medida quedaban frustradas las medidas anulatorias judiciales y planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra aquellas. Asimismo, la Junta impugnó en casación ante el Tribunal Supremo la enésima anulación del Decreto de especies cinegéticas operada por la Sala.

Pues bien, tanto el Tribunal Supremo como el Constitucional vinieron a avalar la normativa legislativa y reglamentaria cuestionadas por la Sala. Con el espaldarazo del Constitucional (que justificó la regulación por ley del listado de especies cinegéticas y de las fechas de las órdenes de caza) la nueva Ley está claramente legitimada para mantener esa regulación fuera del alcance del Tribunal. En efecto, la STC 149/2020, en línea con la 148/2020, de la misma fecha, afirma con claridad la inexistencia de reserva reglamentaria en nuestro ordenamiento, “por lo que la ley puede regular cualquier materia, y esta posibilidad no puede verse restringida porque el reglamento que regulaba dicha materia se encuentre impugnado en vía judicial (...)” (FJ 4º).

Además, siguiendo la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional sobre las leyes de convalidación, la propia Ley de 2019 justifica el cambio normativo –la reserva a la Ley de actuaciones materialmente administrativas- en la promoción de un marco jurídico estable, justificación recogida por la propia sentencia del Tribunal Constitucional en su FJ 6.

Es esta doctrina del Constitucional la que consolidó la posición del legislador de Castilla y León y le permitió redactar *ex novo* la vigente Ley de Caza que asume las características de la reforma pero que regula la actividad cinegética de una forma global.

2.2. LA PROTECCIÓN DE LA CAZA COMO OBJETO DE LA ACTIVIDAD CINEGÉTICA: GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS CINEGÉTICOS

En cuanto al primer objetivo, la Exposición de Motivos de la Ley se preocupa de justificar con claridad su razón de ser, o lo que es lo mismo: las circunstancias que han cambiado respecto de la situación en que se promulgó su predecesora, la Ley 4/1996, de 12 de julio, hace veinticinco años. Por una parte, la superficie forestal de Castilla y León en estos cinco lustros se ha incrementado notablemente (cerca de un nuevo millón de hectáreas), fundamentalmente por el abandono rural, que ha reducido los cultivos agrícolas; eso ha supuesto un incremento notable de ejemplares de especies de caza mayor (es especialmente perceptible en los casos de jabalíes, una auténtica plaga, y corzos) y con ellos, un similar incremento de los accidentes de tráfico (unos 10000 accidentes causados por animales al año). A la vez, los cultivos se han tecnificado extraordinariamente, de forma que la maquinaria y la química (y, en su caso, el riego) han contribuido a la pérdida de biodiversidad vinculada a la agricultura tradicional, en especial algunas especies asociadas a hábitats agrícolas.

Por otra parte, la ley se hace eco del proceso de reducción del número de cazadores en la región, de aproximadamente un 1% anual, y del cambio de percepción social de la caza: Castilla y León tiene una población mayormente respetuosa con la actividad cinegética pero crecientemente exigente en cuanto a la protección de la biodiversidad (un dato importante, que el preámbulo no menciona, es que la población castellano leonesa es fundamentalmente urbana: dos tercios de la población vive en ciudades).

Los fuertes desequilibrios de las especies cinegéticas que muestra la Exposición de Motivos (crecimiento de especímenes de caza mayor y reducción de los de caza menor) llevan a la consideración de que la caza está hoy para facilitar la gestión sostenible de las especies mediante el ejercicio de una actividad lúdica. En efecto, la Exposición de Motivos señala que la gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León (que es el objeto de la Ley: art. 1) puede realizarse bajo dos modalidades: la caza sostenible y el control poblacional de las especies cinegéticas. Ahora bien, "la finalidad de ambas modalidades es común: proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente los recursos cinegéticos, de forma compatible con la conservación del patrimonio natural de Castilla y León".

El objetivo de la Ley cambia, así, respecto del de su predecesora. Esta tenía por objeto "regular el ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos en armonía con los

distintos intereses afectados" (art. 1) mientras que la vigente tiene por objeto directamente "la gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, mediante la práctica de la caza o mediante el control poblacional de las especies cinegéticas" (art. 1). En definitiva, la caza se configura actualmente como un medio de gestión sostenible de los recursos cinegéticos (art. 2 c)) que tiene las evidentes ventajas de que se practica por iniciativa de los sujetos privados a título de actividad lúdica, de forma que estos asumen todos los costes (cotos, armas, permisos, etc.), todas las limitaciones legales, y se convierten así en "guardianes de la biodiversidad", como deberían serlo también, según la PAC, los agricultores y ganaderos, estos a título profesional y no lúdico.

2.3. LA PROTECCIÓN DE LA CAZA COMO ACTIVIDAD CINEGÉTICA: BLINDAJE FRENTE AL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En lo que se refiere al segundo objetivo (el "blindaje" de la actividad frente al control judicial), eran conocidos –se ha dejado constancia de ella en las crónicas del [Observatorio](#) de los últimos años- los conflictos entre la Administración cinegética autonómica y la Sala de lo contencioso-administrativo (Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia que se resolvieron en cierta medida por una modificación parcial de la vieja Ley de Caza en el año 2019 (Ley 9/2019, de 28 de marzo), validada por el Tribunal Constitucional. La nueva Ley de 2021 incluye los elementos novedosos de la validada por el Constitucional (básicamente, un mayor alcance de la autorreserva de Ley en la regulación de la actividad cinegética que, en la práctica, blindo la normativa frente a las arremetidas de la Sala). Con base, por tanto, en la doctrina de las sentencias de 2020 sobre la reforma legislativa de 2019, las Cortes aprobaron un nuevo texto legal que asume las características de la reforma pero que regula la actividad cinegética de una forma global.

En efecto, una importante novedad de la Ley es la autorreserva, referida, tanto al listado de las especies cinegéticas como a la fijación de los periodos hábiles para la práctica de la caza. Ya no son los reglamentos los competentes para la determinación de las especies cinegéticas. La EM justifica dicha decisión por la trascendencia de dicha lista, pero a la vez la misma Ley deslegaliza la inclusión de especies nuevas y su exclusión temporal o definitiva o la declaración de una especie "de atención preferente" (art. 6.3 y 4). De esta forma, queda en manos de la Administración la alteración de la lista, pero el rango de esta es legislativo y no reglamentario, lo que conlleva un blindaje contundente frente a los jueces de lo contencioso-administrativo de la lista actual, aunque no impide que estos puedan entrar a conocer de los reglamentos modificadores de aquella porque siguen siendo normas reglamentarias.

Prácticamente lo mismo se puede decir de la fijación de los periodos hábiles para la práctica de la caza. La Ley derogada habilitaba a la Administración autonómica competente para su fijación (art. 41), bien mediante la orden anual de caza, bien mediante la determinación de las fechas para la media veda. Al igual que en el caso anterior, la reforma de la Ley operada en 2019 ya dispuso dicha autorreserva, y fue confirmada por el Tribunal Constitucional. La rigidez de las fechas se compensa con las excepciones previstas por la propia Ley, que habilita a los planes cinegéticos de reservas y cotos (con carácter general) para reducir los periodos de caza (art. 48.1), y a la propia Consejería y a los Planes territoriales y de especies para su modificación *ad casum* por razón de circunstancias excepcionales (art. 48.2). Esta previsión no es la mejor desde un punto de vista técnico, pero es la que permite (nuevamente) a la Administración “no actuar” para eludir las inevitables impugnaciones y mantener, sin embargo, el control y la tutela de la actividad cinegética.

Es claro, por tanto, que estas dos manifestaciones de la autorreserva de Ley no responden más que a una “autodefensa” de la Administración autonómica, que no necesita emitir actos impugnables y susceptibles de suspensión y anulación en vía judicial (listados de especies cinegéticas, órdenes de caza).

2.4. OTRAS NOVEDADES DE LA LEY

Entroncando con ambos objetivos, hay otras novedades en la Ley, de menor trascendencia, pero reseñables igualmente:

La planificación cinegética se configura como un instrumento central de la nueva regulación. La Ley entiende que la caza “se practicará previa su adecuada planificación al objeto de garantizar la conservación de las especies y la sostenibilidad de los recursos cinegéticos” (art. 41.1).

La Ley regula diversos tipos de planes (art. 42.1): la Estrategia de la Caza de Castilla y León es el máximo instrumento de planificación, no vinculante, que establece los criterios generales para la conservación, mejora, fomento y aprovechamiento sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Caza (art. 45.2) y que deberá aprobarse antes de los cinco años desde la publicación de la Ley (DA 8ª); luego están los Planes territoriales de recursos cinegéticos, cuya finalidad es coordinar la planificación cinegética en los terrenos cinegéticos incluidos en el territorio correspondiente (art. 46), los planes de gestión de especies cinegéticas, que armonizan la gestión de especies cinegéticas determinadas (art. 47) y los Planes cinegéticos, bien de los cotos de caza, que rigen la gestión de estos y cuya aprobación constituye *conditio*

sine qua non para practicar la actividad cinegética en los cotos (art. 43), bien de las reservas regionales de caza, que deberán elaborarse y aprobarse por la Consejería para cada reserva regional de caza (art. 44.1).

La aprobación de los planes es condición previa para el ejercicio de la caza (art. 41.1), pero no en todo caso: como corrige el art. 42.3, “*los planes cinegéticos de los cotos de caza y de las reservas regionales de caza son los únicos instrumentos de planificación imprescindibles para practicar la caza en los terrenos cinegéticos*”. Es decir, que la Estrategia, los planes territoriales y los planes de gestión no son imprescindibles y la caza puede legítimamente desarrollarse antes de que se aprueben.

Finalmente, la planificación “*se basará en el mejor conocimiento disponible de las poblaciones de las especies cinegéticas*”. Con la utilización de este concepto jurídico indeterminado se pretende atribuir un cierto margen de valoración a la Administración autonómica, porque la información sobre especies cinegéticas no puede llegar a ser tan exhaustiva y actualizada como exigía la Sala de lo contencioso –mucho más allá de la “disponibilidad”-, tal y como apuntaron algunos técnicos en el proceso judicial que dio lugar a la sentencia casada por el Tribunal Supremo en 2020.

También es novedosa la eliminación de algunas autorizaciones, de acuerdo con el principio de proporcionalidad: destaca sin duda alguna, la de las monterías, que quedan sometidas –salvo excepciones- a la mera comunicación previa (art. 38.1).

Merece la pena reseñar, finalmente, la creación de Fondos de Gestión para garantizar la adecuada gestión y mejora de cada una de las reservas regionales de caza (art. 21). Este fondo no existía en la formulación inicial de la Ley derogada, de 1996, aunque se incluyó mediante la disposición final 2 de la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, que creó un nuevo art. 20 bis, que lo regulaba. Los fondos actuales tienen una regulación mucho más pormenorizada que los de la vieja ley: se regulan las diversas fuentes de ingresos (art. 21.2), la gestión por las Comisiones del Fondo, que son órganos adscritos a la Consejería con competencias en la materia (art. 21.3) y la necesidad de un plan de actuaciones aprobado por la Consejería, a cargo de dicho fondo. Por otra parte, debe tenerse en cuenta la supletoriedad de las previsiones que sobre Fondos del Sector Público estatal incluye la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 84 y ss).

2.5. CONCLUSIÓN: LO PRIMERO, LA CONSERVACIÓN

En definitiva, la caza es vista, por los cazadores y por la población en general, con distintos ojos que hace veinticinco años, cuando se aprobó la primera ley castellano leonesa. La nueva Ley incorpora en toda su plenitud el planteamiento conservacionista –sostenible- de la actividad, habida cuenta de las circunstancias actuales, e incorpora algunas técnicas que permiten que la Administración regional pueda gestionar la caza sin que esta sea utilizada como hacha de guerra en los futuros conflictos que puedan surgir (más ideológicos que técnicos) entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la Administración autonómica. Por otra parte, el mero hecho de regular la caza realizada por sujetos privados como instrumento de sostenibilidad ambiental es una manifestación del principio de subsidiariedad horizontal, porque reconoce el papel de la caza en la conservación de especies, que es un interés público prevalente y el primer objetivo de la Ley. Habrá que comprobar si en su aplicación la ley lo consigue de verdad.

2.6. OTRAS NORMAS AUTONÓMICAS RELACIONADAS CON LO AMBIENTAL

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

La modificación reglamentaria permite autorizar la explotación de minerales energéticos en suelo rústico. El nuevo párrafo b bis) del art. 57 RUCYL es una reproducción del nuevo art. 23 2 b bis) LUCYL. Incluye, entre los derechos excepcionales en suelo rústico la posibilidad de autorizar como uso excepcional en dicha categoría de suelo las actividades extractivas, entendiendo incluida ahí la minería energética.

El art. 61 ter, relativo al régimen del suelo rústico de actividades extractivas, incluye entre las actividades permitidas la minería energética, además de la ordinaria, cosa lógica, porque se trata de suelos expresamente reservados para este tipo de actividades.

El nuevo art. 58 amplía la definición de usos prohibidos, y en concreto, determina en qué casos las actividades extractivas de minerales energéticos están prohibidas: fundamentalmente, en los suelos rústicos que cuenten con algún tipo de protección y en aquellas ubicaciones a una distancia de suelo urbano inferior a la prevista en la EIA. Así, en el art.60 se incluyen dichas actividades extractivas entre las actividades prohibidas del suelo rústico común de entorno urbano; en el art. 62, relativo a los suelos rústicos con protección agropecuaria, se añaden como uso prohibido; prohibición que se produce para los suelos rústicos con protección de infraestructuras (art. 63), con protección natural (art. 64), con protección cultural (art. 64 bis), y con protección especial (art. 65).

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

Es evidente que con la reforma de la ley y del reglamento se pretende facilitar igualmente la posible explotación de minerales energéticos sin poner en manos de los Entes locales su posible veto como consecuencia de la falta de previsión de suelos rústicos de explotación minera (bien por falta de conocimiento al elaborar el plan, bien por falta de voluntad). De esta forma se está implícitamente calificando como actividades de interés general autonómico este tipo de explotaciones que, eso sí, deberán ajustarse a la normativa ambiental. Muy posiblemente en esta reforma subyace el conflicto vinculado a la minera Berkeley en Retortillo (Salamanca) que, por las noticias de los medios, parece sin embargo resuelto (por la denegación del CSN de la autorización minera: vid. *infra*).

3. ORGANIZACIÓN

En este apartado cabe únicamente destacar el Decreto 30/2021, de 4 de noviembre, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus órganos directivos centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La finalidad de la desconcentración es descargar de trabajo a los órganos superiores de la Administración, con mayor carga política, para atribuir dichas competencias a los órganos más técnicos, bien de la organización central o bien de la organización periférica.

Como señala el citado Decreto en su Exposición de Motivos, se busca con esta desconcentración adecuar la regulación organizativa a las previsiones que en materia sancionadora incluye la Ley 39/2015, así como lograr una mayor agilidad (no se dice en qué, pero se supone que en la tramitación del procedimiento administrativo) y una mayor claridad “o adecuación jurídica”, aunque ciertamente no se sabe muy bien qué es, en concreto, esta “adecuación jurídica”.

El Decreto hace referencia a las diversas materias de competencia de la Consejería y a algunas de las potestades que ejerce la Administración autonómica. Específicamente, en lo que corresponde a medio ambiente, se desconcentran en el Director General de Calidad ambiental competencias sancionadoras en Prevención ambiental y Evaluación de impacto ambiental, ruido, contaminación atmosférica, residuos, emisiones de gases de efecto invernadero, organismos modificados genéticamente, montes, etc. (art. 5 y ss.). También se desconcentran las competencias de iniciación y resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial en materia de medio ambiente, bien en el Director General correspondiente, bien en los titulares de las delegaciones territoriales de la Junta en cada provincia (arts. 19 y 20). También se desconcentran competencias en materia de contratación, ejecución del gasto y administración de bienes. Finalmente, se prevé la desconcentración de un largo listado de competencias variadas y heterogéneas.

Se trata de una norma que incide intensamente en la organización competencial de la Consejería al redistribuir jerárquica y territorialmente numerosas competencias, para lograr una mayor eficacia en la actuación administrativa y que afecta, de una forma u otra, a la mayor parte de las submaterias incluidas en la materia “medio ambiente”.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

4.1. LA EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES DE PROYECTOS Y PLANES EN LOS ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000 NO SE PUEDE SUSTITUIR POR INFORMES PREVIOS

La STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo, Valladolid) de 12 de julio de 2021 (Rec. 208/2020) tiene un extraordinario interés, tanto por su análisis de los motivos alegados para inadmitir la demanda como por el fondo del asunto, y conjuga el principio procesal “*pro actione*” con los principios ambientales de prevención y cautela.

Conviene exponer los antecedentes normativos: la Ley estatal básica 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, prevé, en la línea de las Directivas comunitarias:

“Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar [espacio de la Red Natura 2000] o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio” (art. 46.2).

Es decir, es precisa una “adecuada evaluación” de los efectos de los proyectos que puedan afectar a los lugares de la red Natura 2000.

La Ley autonómica de desarrollo, es decir, la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, concreta esta adecuada evaluación de las actividades “evaluables” en un mero informe de la dirección general con competencias en conservación del patrimonio natural (art. 63.1: “La evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de las actividades consideradas como evaluables se sustanciará mediante un informe de la dirección general con competencias en conservación del patrimonio natural que se emitirá: a) En el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación. b) En el análisis ambiental de un determinado plan, programa o proyecto, o de un conjunto de los mismos de características similares. c) En evaluaciones sobre tipologías o conjuntos de afecciones sobre lugares o valores Natura 2000”).

De esta forma, se reduce la “adecuada evaluación” a un informe que, además, puede referirse a “un conjunto de proyectos de características similares”. Pero la Administración autonómica ha ido más lejos al establecer una evaluación tipo, con carácter previo y general, pro futuro, para categorías de proyectos en la Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que se publican para general conocimiento evaluaciones de afecciones a la Red Natura 2000 relativas a tres tipologías de afecciones derivadas de determinadas actuaciones. Se puede entender la pretensión de la Consejería de simplificar trámites, sobre la base del principio de economía procedimental (tal y como señala la Resolución, se elaboran anualmente más de 4.000 informes de

repercusión sobre la Red Natura 2000 (IRNA), emitidos tanto desde los Servicios Territoriales de Medio Ambiente como desde la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal), pero no resulta aceptable evaluar las repercusiones de los proyectos por categorías y no individualmente: no parece que una “adecuada evaluación” lo sea de forma anticipada y para una categoría de proyectos sin valorar las peculiaridades individuales de cada uno.

Una organización ambientalista impugnó la citada Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, en cuanto que consideraba evaluadas e informadas, a los efectos de sus repercusiones sobre la Red Natura 2000, todas aquellas actuaciones, planes, programas o proyectos que cumpliesen los requerimientos que se detallan en las tipologías de afecciones realizadas, por lo que entendía que se infringían los arts. 46 y 47 de la Ley básica estatal 42/2007, de Biodiversidad y Patrimonio Natural, que requieren que todos los planes o proyectos que, directa o indirectamente, puedan afectar a los objetivos de conservación de Red Natura 2000, deben someterse a un informe de afección, sin que sea posible establecer a priori y con carácter general la exclusión de la fase de “cribado” que supone el informe de afección.

De otro modo dicho, entendía la asociación recurrente que era contrario a la ley la creación de informes-tipo con efectos para todas las actividades o proyectos que puedan darse en el futuro, porque eximía a estos de la obligatoria y “adecuada” evaluación de sus efectos sobre la Red Natura.

La Administración demandada opuso argumentos de forma y fondo a la pretensión; por una parte, solicitó la inadmisión del recurso por extemporaneidad (en la medida en que la impugnación se llevó a cabo superado ya el plazo de dos meses desde la publicación) y por no haber agotado la vía administrativa, dado que el acuerdo lo adoptó un órgano inferior, y porque la resolución era un acto configurado como medio para la publicación de la decisión de fondo, decisión de fondo que además era también de trámite.

Prima facie, eran convincentes los motivos que la Administración alegó para inadmitir la demanda. Sin embargo, el Tribunal puso cuidado en analizar uno por uno, desde una perspectiva *pro actione*, para concluir en la necesidad de entrar en el fondo del asunto: por una parte, afirmó que la extemporaneidad derivada de la superación del plazo de dos meses desde la publicación, no era acogible, porque la resolución en cuestión no contenía pie de recurso: si la Administración estaba obligada a señalar qué recursos y en qué plazo cabía interponerlos frente a dicha resolución y no lo hizo, no se puede perjudicar al administrado (en este caso a la asociación recurrente) por

un incumplimiento administrativo, que hace la notificación –publicación en nuestro caso- defectuosa. Y como no hay ninguna prueba de que la asociación conociese el contenido de la resolución antes de adoptar la decisión de recurrirlo, y entre esta decisión y el recurso no transcurrió ni un mes, rechazó la Sala la causa de inadmisión.

Por otra parte, entendió la Sala que la falta de agotamiento de la vía administrativa no se puede alegar cuando, como con los plazos, la Administración no había fijado los recursos que cabían ni los órganos competentes para resolverlos. La sala trajo a colación la doctrina del Tribunal Constitucional (dictada, en su momento, en relación a la inactividad administrativa) en virtud de la cual "no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales (SSTC 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4, y 193/1992, de 16 de noviembre , FJ 4) y perjudicando paralelamente al particular afectado por el acto administrativo, que no quedó ilustrado de la vía a seguir frente a una resolución que estimaba gravosa como consecuencia de la falta de diligencia o del error de la administración al realizar una notificación insuficiente sin cumplir los estrictos requisitos" (STC 158/2000, de 12 de junio , entre otras muchas).

Finalmente, en cuanto a la calificación de la resolución impugnada como acto de trámite, el Tribunal Superior de Justicia señaló que, sin perjuicio de la primera parte de la resolución (la que publica los informes), la segunda parte "considera evaluadas" las futuras actuaciones incluíbles en los Anexos. Y esa consideración, esa "sustitución" de futuras potenciales evaluaciones por los informes publicados, constituye un acto administrativo con efectos *ad extra* y definitivo, no de trámite. Como dice el propio Tribunal, "es en definitiva esta decisión de "sustitución" de los informes exigidos en los arts. 5 y 13 del Decreto 6/2011 en los procedimientos, con carácter general para determinadas actuaciones, planes, programas o proyecto, lo que el recurrente impugna por considerarlo contrario a derecho y esta decisión, en cuanto tal, es evidente que no es un acto de trámite". La argumentación de la Sala es inapelable y conforme con el principio "*pro actione*". No entra a valorar, sin embargo, la posible naturaleza normativa del contenido de la resolución.

La argumentación de la sentencia para estimar la pretensión –que anuló la resolución en cuestión- se basó en la redacción del art. 45 de la Ley básica de Biodiversidad, que por la práctica identidad redaccional con el art. 6.2 de la Directiva Hábitats permitía con facilidad aportar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respeto. Y trajo a colación

esta doctrina jurisprudencial europea: Según destaca la sentencia del TJCE de 26-5-2011, nº C-538/2009 (n. 43), “el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no puede autorizar a un Estado miembro a dictar normas nacionales que eximan, en términos generales, de la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el lugar a determinados proyectos de ordenación, bien en razón de la escasa cuantía de los gastos proyectados, bien de los ámbitos de actividad específicos de que se trate (véase la sentencia de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia, C-256/98, Rec. p. I-2487, apartado 39)”. Y el n. 45 concluye: “Por consiguiente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, en principio, un Estado miembro, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, no puede eximir, de manera sistemática y general, determinadas categorías de planes o proyectos de la obligación de evaluación de sus repercusiones sobre los lugares incluidos en la Red Natura 2000, en función del sector de actividad o mediante el establecimiento de un régimen de declaración (...)”.

Es casi imposible una claridad mayor. Y sorprende que la Consejería no tuviera a la vista esta doctrina jurisprudencial, asentada y reiterada por el Tribunal europeo.

Hay que recordar que la Sala no entendió que el Decreto 6/2011, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, fuera ilegal, porque de sus disposiciones no se deduce ni mucho menos esa sustitución de la evaluación de futuros proyectos por un informe actual. Pero sí que declaró la nulidad de la resolución impugnada en cuanto eximía de la emisión de los informes previstos en el art. 5 -Informe de Evaluación de Repercusiones en la Red Natura -INRA- y en el art. 13 -Informe sobre la posible repercusión del proyecto en la Red Natura 2000- ambos del Decreto 6/2011 de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000.

En definitiva, aunque el principio de economía procedimental exigiría algún tipo de medidas para facilitar la tramitación de los más de cuatro mil expedientes anuales, el atajo de las evaluaciones-tipo constituye un incumplimiento de la exigencia comunitaria europea de la adecuación evaluación de estos proyectos.

4.2. CONFIRMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS PRODUCIDOS POR LOBOS EN EXPLOTACIONES GANADERAS

La sentencia de 15 de julio de 2021 (Rec. 251/2020) viene a confirmar la jurisprudencia ya asentada en las últimas resoluciones de la Sala respecto al alcance de la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por daños producidos por lobos en explotaciones ganaderas al sur del Duero.

Frente al silencio administrativo en vía de reclamación patrimonial, la Sala confirma que se cumplen, en el caso, todos los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; de acuerdo con ello, no basta ampararse en las ayudas compensatorias reguladas por la Junta cuando los daños superan con creces los regulados por estas y las causas de aquellos no están previstos por la regulación de estas ayudas. De esta forma, el Tribunal confirma la interpretación jurisprudencial del art. 54.6 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB) y cuya actual redacción es "*Sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica*". Según la interpretación confirmada por el Tribunal (que ya había sido acogida por, entre otras, la STSJ de 10 de julio de 2020, en la línea de la STS de 2 de diciembre de 2019, rec. cas. 141/2019, reiterada en la sentencia de 11 de febrero de 2020, rec. cas. 147/2019), la excepción a la regla general establecida en el art. 54.6 LPNB no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar, y que el especial régimen de protección del lobo es una de las excepciones a que alude el art. 54.6 de la Ley 42/2007 en su actual redacción".

Aunque no resulta especialmente innovadora la doctrina de la sentencia, merece la pena destacarla, especialmente en los momentos actuales en que el especial régimen de protección del lobo ibérico antaño limitado a los territorios al sur del Duero se ha visto ampliado (no sin polémica) a los territorios al norte de este río, donde se encuentran la inmensa mayoría de manadas y ejemplares de *canis lupus signatus*.

5. PROBLEMAS

5.1. DENEGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIÓN DE PLANTA DE FABRICACIÓN DE CONCENTRADO DE URANIO DE RETORTILLO (SALAMANCA)

Tal y como supo gracias a los medios de comunicación, el Ministerio de Transición ecológica ha denegado la autorización de instalación de la planta de fabricación de concentrado de uranio en Retortillo (Salamanca) solicitada por la compañía minera Berkeley España SLU, por Orden TED/1328/2021, de 26 de noviembre, por la que se deniega a Berkeley Minera España, SLU, la autorización de construcción como instalación radiactiva de primera categoría del ciclo de combustible nuclear de la planta de fabricación de concentrado de uranio de Retortillo (Salamanca) (BOE del 1 de diciembre).

La compañía minera ya había obtenido con anterioridad la preceptiva autorización previa como instalación radiactiva de primera categoría del ciclo de combustible nuclear de la planta de fabricación de concentrado de uranio de Retortillo (Salamanca) Por Orden IET/1944/2015, de 17 de septiembre, renovada por Orden TED/1231/2020, de 11 de diciembre, Pero previamente a su entrada en funcionamiento, las instalaciones radiactivas de primera categoría del ciclo del combustible nuclear han de contar, además de con una autorización previa, con una autorización de construcción y una autorización de explotación, cuya concesión corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (según lo establecido en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre), y es esta autorización la ahora denegada.

Esta denegación viene motivada por el previo informe emitido por el Consejo de Seguridad Nuclear de 12-13 de julio en ese sentido, informe vinculante para el Ministerio y que se basa se justifica en la escasa fiabilidad y en las elevadas incertidumbres de los análisis de seguridad de la instalación radiactiva en los aspectos geotécnicos e hidrogeológicos, de los que depende la verificación del comportamiento adecuado de diversos parámetros del proyecto. Este informe, emitido por el Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear, sigue la Propuesta de Dictamen Técnico en la que ya se informaba desfavorablemente sobre la solicitud.

En general, esta tramitación no estuvo exenta de complicaciones y polémicas: como señala el propio CSN, las evaluaciones realizadas sobre la documentación que acompaña a la solicitud de autorización de la instalación han detectado numerosas deficiencias a lo largo de la evaluación, lo que ha

requerido el mantenimiento de muchas reuniones técnicas con el titular, así como numerosas peticiones de información adicional, además de la elaboración de una gran cantidad de informes y notas de evaluación, y de la revisión completa de la documentación por parte del titular, con objeto de integrar y dar coherencia a la información generada sobre el proyecto.

El que esto suscribe desconoce si Berkeley va a impugnar esta denegación, que pone fin a la vía administrativa y que es susceptible de reposición (en un mes) y de recurso contencioso-administrativo (en el plazo de dos, que se cumple a principios de febrero de 2022). Es de imaginar que el culebrón seguirá los trámites judiciales (para Berkeley no impugnarlo sería aceptar "morir en la orilla") aunque son cuestiones de una elevada complejidad técnica que están afectadas por el principio de precaución.

5.2. EL LOBO, PROTEGIDO TAMBIÉN POR ENCIMA DEL DUERO

Otro de los grandes problemas, en este caso no sólo de Castilla y León, sino compartido por otras Comunidades Autónomas "loberas" (Galicia, Asturias, Cantabria) ha sido el generado por la unificación del régimen de protección del lobo al sur y al norte del Duero. Efectivamente, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, modificó el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. La Dirección General de Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica tramitó una propuesta de ASCEL (Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico) para la inclusión de todas las poblaciones del Lobo (*Canis lupus*) presentes en España en el Catálogo en la categoría «Vulnerable» o, en su defecto, en el Listado. Previamente, únicamente las poblaciones de *Canis lupus* al sur del Duero se encontraban incluidas en el Listado. El problema es que, aunque la propuesta fue aprobada por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se opusieron a ella los representantes de las Comunidades Autónomas del norte de España con una población importante de lobos. Son ellas las que deberán proteger esta especie y perseguir el furtivismo, pagar las indemnizaciones correspondientes por daños y convencer a los ganaderos extensivos de las bondades de la protección total del *canis lupus signatus* en la que no creen. La polémica entre ganaderos (que temen que se van a incrementar los ataques de lobos a los rebaños de ganado extensivo, habida cuenta de que la Administración regional deja de tener el control de las poblaciones), ecologistas (que entienden que las manadas de lobos se asentarán y aumentará su expansión hacia el sur sin daño especial para los ganaderos si toman medidas de protección) y la Administración pública que tiene que componer estas dos posturas sin capacidad de asumir el control poblacional.

Habrá que ver qué efectos tiene a medio plazo esta prohibición total sobre la propia especie y sobre la cabaña ganadera, pero lo cierto es que los que pueden verse perjudicados personal y económicamente por la decisión no la han aceptado de buen grado. Es desgraciadamente previsible que se incremente el furtivismo.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

- Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Juan Carlos Suárez-Quiñones Fernández
- Secretario General: Ángel María Marinero Peral
- Director General de Patrimonio Natural y Política Forestal: José Ángel Arranz Sanz
- Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: Rubén Rodríguez Lucas

7. BIBLIOGRAFÍA

TAGARRO COMBARROS, M.; MADRID ARLANZÓN, M.A. Modificaciones en el procedimiento de la licencia ambiental y en el régimen de la «antigua» licencia de primera ocupación en Castilla y León. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, ISSN 0210-2161, n. 6, junio 2021.