

# Castilla y León: incendios forestales y cambio climático. Un reto para la administración ambiental

ÍÑIGO SANZ RUBIALES\*

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*—2. Legislación. 2.1 Anulación parcial de la Ley de Caza por el Tribunal Constitucional. 2.2 Modificación excepcional del trámite de Evaluación Ambiental de proyectos de parques eólicos y fotovoltaicos.—3. *Organización y ejecución.* 3.1 Organización: la nueva Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. 3.2 Ejecución: la actividad planificadora administrativa. 3.2.1 La Adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León. 3.2.2 El Programa de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrícola.—4. *Jurisprudencia ambiental destacada.* 4.1 El cuento de nunca acabar: sobre el Decreto de especies cinegéticas. 4.2 Energías renovables y modelo rural de vida agrícola. El papel de los bienes comunales. 4.3 Impugnación de la prórroga de una Declaración de Impacto Ambiental.—5 *Problemas y conflictos: los incendios forestales. En especial, el de la Sierra de la Culebra.*—6. *Lista de autoridades.*—7. Bibliografía.

## RESUMEN

*El año 2022 se ha caracterizado por la constitución y puesta en funcionamiento del nuevo parlamento autonómico surgido de las urnas y de la nueva organización administrativa de la Junta de Castilla y León, que otorga un mayor protagonismo al medio ambiente. Aunque la actividad legislativa ambiental ha sido escasa, deben destacarse varios fenómenos ligados al cambio climático: la sequía extraordinaria y las olas de calor que, conjuntamente han potenciado los incendios forestales en verano. Estos incendios no tienen fácil solución a corto plazo, pero constituyen todo un reto para nuestra Administración ambiental.*

## ABSTRACT

*The year 2022 has been characterized by the new administrative organization, which gives a more important role to the environment. Although environmental legislative activity has been scarce, several phenomena linked to climate change should be highlighted: the extraordinary drought and the*

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

*heat waves that have jointly promoted forest fires in summer. These fires do not have an easy solution in the short term but they constitute a challenge for our environmental Administration.*

### **PALABRAS CLAVE**

*Ley de caza. Energías renovables. Organización administrativa ambiental. Incendios forestales*

### **KEY WORDS**

*Hunting law. Renewable energy Environmental administrative organization. Forest fires*

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

El año 2022 ha sido un año de reimplantación de estructuras organizativas y de recomienzo de políticas. Tras la disolución de las Cortes regionales a fines del año 2021 y la convocatoria de elecciones, operadas por Decreto 2/2021, de 20 de diciembre, se celebraron estas el 13 de febrero. El Partido Popular, con mayoría en el gobierno, volvió a ganar, pero frente a sus expectativas, mantuvo similar número de procuradores, aunque tuvo que cambiar de socio de gobierno (de Ciudadanos a Vox). Este cambio de equipo de gobierno supuso un nuevo reparto de consejerías (tal como suena) y una reestructuración de estas, y en lo que a nosotros respecta, de la competente en materias ambientales, de la que se da cuenta más abajo.

El parón legislativo durante el primer semestre no ha impedido una reorganización administrativa en materia ambiental. Debe destacarse la sustitución de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (en la que la parte del león se la llevaba fomento) por la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio; con la inclusión de «vivienda», estrechamente vinculada en la actualidad a la eficiencia energética, el autoconsumo y la promoción de renovables, todas las materias de competencia de la Consejería son afines a lo ambiental.

Pero el problema principal, sin duda alguna, ha estado en la extensión e intensidad de los incendios estivales (e incluso primaverales) que han arrasado buena parte de nuestro territorio. Son muchos los factores que influyen: medios técnicos y personales mejorables, falta de limpieza de los montes, sequía agravada, olas de calor...etc. Pero la solución no es fácil, y nuestros políticos deben asumir una respon-

sabilidad ante la previsible reiteración de estos fenómenos catastróficos año tras año en zonas, además, escasamente pobladas.

## 2. LEGISLACIÓN

En el capítulo legislativo deben destacarse dos elementos: por una parte, la eliminación total (vía Tribunal Constitucional) de la mención del lobo en la Ley de Caza; por otra, la flexibilización de las evaluaciones de impacto de parques eólicos y fotovoltaicos, en desarrollo del Real Decreto-Ley 20/2022.

### 2.1 ANULACIÓN PARCIAL DE LA LEY DE CAZA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La STC 92/2022, de 13 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la reciente Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, en algunos detalles relativos a las poblaciones de *canis lupus* (lobo ibérico) y declara inconstitucional la inclusión de estas poblaciones ubicadas al norte del Duero entre las especies cinegéticas.

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

Esta sentencia declara la inconstitucionalidad sobrevenida de una ley autonómica, adecuada a la Constitución y a la normativa básica cuando se dictó pero desajustada a la Orden del Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico TED/980/2021 que, de acuerdo con la habilitación contenida en el artículo 56.2 de la Ley 42/2007, incluyó las poblaciones de lobo al norte del Duero entre las especies del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Esta orden tiene naturaleza de reglamento sectorial, que en virtud de la deslegalización operada por la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, es capaz de modificar el citado listado aprobado por un reglamento de rango superior (el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero).

No deja de ser sorprendente (y así lo hace constar el Voto particular de la sentencia) que una Orden ministerial sobrevenida pueda constituir parámetro de constitucionalidad de una Ley adecuada a la normativa básica cuando se dictó. Según el Tribunal Constitucional, la Ley, al contrariar la orden, estaba infringiendo el artículo 149.1.23.º de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica en materia de medio ambiente.

Es conocido que la decisión de incluir al lobo entre las especies no cinegéticas al norte del Duero ha sido muy contestada, tanto por las Comunidades Autónomas con mayor presencia de lobos en esa zona (Galicia, Asturias, Castilla y León) como por los propios ganaderos, que han perdido la posibilidad de exigir la caza selectiva de ejemplares especialmente dañinos para sus rebaños.

El tiempo dirá si la decisión adoptada resulta beneficiosa para la biodiversidad y para la ganadería, o beneficia únicamente a aquella a costa de esta. Al menos, se podría haber estudiado con más profundidad y sosiego una decisión que genera una fortísima oposición y que solivianta los ánimos de un importante sector económico, tradicional y sostenible, como es la ganadería extensiva.

## 2.2 MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL TRÁMITE DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS DE PARQUES EÓLICOS Y FOTOVOLTAICOS

Las otras normas de rango legislativo que hay que traer a colación son los Decretos-leyes 2/2022, de 23 de junio, «por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica, y 4/2022, de 27 de octubre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, del Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica y por el que se actualizan las retribuciones para 2022 en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León». Como es fácilmente deducible, son Decretos-leyes ya convalidados (por sendas Resoluciones de 30 de noviembre de 2022, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León) que tienen un contenido heterogéneo en cuanto que incluyen medidas en diversos sectores para facilitar la recepción de fondos europeos.

En cuanto a los aspectos ambientales, el artículo 12 del primero de ellos modificó el artículo 50.2 del «Decreto Legislativo 1/2015,

de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León» en lo que se refiere a la evaluación estratégica de aquellos planes –fundamentalmente urbanísticos– que tienen una incidencia mínima en el medio ambiente (por tratarse de instrumentos cuyo objeto no tiene incidencia en los recursos naturales, o porque tienen una incidencia mínima pero dichos aspectos ya han sido evaluados en los planes generales que los eximidos de evaluación desarrollan). Esta redacción ha sido posteriormente matizada por la prevista en el posterior Decreto-ley 4/2022.

Igualmente, se regula en los artículos 13 y ss. el control ambiental de la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos. Por una parte, el artículo 13 del Decreto-ley 2/2022, ligeramente modificado por el DL 4/2022, incluye un listado de instalaciones cuya autorización está prohibida en suelo rústico, de acuerdo con una serie de circunstancias: distancias a núcleos urbanos o a bienes culturales, existencia de espacios protegidos o terrenos de regadío (salvo que las instalaciones se dediquen al autoconsumo). Asimismo establecen excepciones de estas prohibiciones, algunas de las cuales merece la pena mencionar: se pueden llevar a cabo la repotenciación de parques eólicos y fotovoltaicos (sustitución de los aerogeneradores y las placas por otros más potentes), la hibridación de instalaciones ya existentes, líneas de evacuación, instalaciones de autoconsumo si no superan una determinada potencia, etc.

Al margen de lo anterior, el artículo 14 determina la aplicación en Castilla y León del procedimiento de «afección ambiental» regulado en el artículo 6 del Real Decreto-ley (RDL) estatal 6/2022, de 29 de marzo, «por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania», y que sustituye a los procedimientos de Evaluación Ambiental ordinaria y simplificada regulados en la Ley 21/2013 en lo relativo a los proyectos de instalaciones de energías renovables (eólicas y solares). Con posterioridad, fue modificado este procedimiento y plasmado en el actual artículo 22 RDL 20/2022, de 27 de diciembre, que flexibiliza aún más el procedimiento de afección, pero que no estaba aún aprobado cuando se elabora la norma autonómica, que solo tiene como referencia el anterior (RD 6/2022).

Esta exención del procedimiento, autorizada por Ley estatal (que en este apartado no es básica, tal y como establecía el artículo 6.6 RDL 6/2022), exige que se cumplan los criterios de ubicación de las instalaciones en suelo rústico previstos en el artículo anterior para la autorización de dichos parques; se exige además,

de acuerdo con la norma estatal, que los parques se ubiquen íntegramente en zonas de sensibilidad baja según la «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», herramienta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Hace referencia, justamente, a las instalaciones sometidas según la Ley 21/2013 a evaluación ordinaria (Anexo I apartados i) y j) del Grupo 3) y a evaluación simplificada (Anexo II, apartados g) e i) del Grupo 4); aunque la norma de urgencia estatal establece unos límites máximos para que los proyectos puedan someterse a este régimen privilegiado de «afección ambiental», sustitutivo de las evaluaciones (proyectos eólicos con una potencia instalada igual o inferior a 75 MW y proyectos de energía solar fotovoltaica con una potencia instalada igual o inferior a 150 MW), la norma autonómica resulta más estricta, al rebajar las potencias máximas de las instalaciones que pretendan someterse al procedimiento de afección (proyectos eólicos con potencia instalada igual o inferior a 50 MW y proyectos de energía solar fotovoltaica con potencia instalada igual o inferior a 50 MW).

¿En qué consiste este procedimiento? Viene a ser una especie de evaluación ambiental simplificada a la que se someten los citados proyectos: por una parte, se exige que el promotor elabore un estudio de impacto ambiental con los contenidos previstos por la Ley estatal 21/2013 (art. 5.3). Ahora bien, el promotor deberá acompañar al proyecto no solo el Estudio, sino también la solicitud (dirigida al órgano sustantivo) de que se someta a procedimiento de afección ambiental y un resumen ejecutivo que mencione las afecciones concretas (espacios naturales, biodiversidad, vertidos, residuos, etc.).

El órgano sustantivo recibirá la documentación y la hará llegar al órgano ambiental, que formulará una propuesta de informe de afección que trasladará al órgano competente en materia de patrimonio natural para que realice las observaciones oportunas y, en todo caso, en el plazo de dos meses, emitirá el informe de determinación de afección ambiental, que declarará si el proyecto puede continuar con la tramitación del procedimiento de autorización por «no apreciarse efectos adversos significativos sobre el medio ambiente» que requieran su sometimiento a un procedimiento de evaluación ambiental ordinaria.

Deben destacarse dos requisitos esenciales de estos proyectos, que reducen sus riesgos ambientales y justifican la parquedad de este trámite evaluador (informe de «afección»): el tamaño y la ubicación del proyecto; al tratarse de un tamaño reducido o mediano y

de una ubicación en zonas que, según la documentación estatal, son zonas de baja sensibilidad, es evidente que las posibilidades de que existan elementos que exijan una evaluación ordinaria se reducen ostensiblemente: esto legitima la «extracción» de estos proyectos desde el anexo I al trámite de «afección».

Como se ve, la simplificación de trámites actúa «a modo de» procedimiento de evaluación ambiental simplificado, en cuanto que puede resultar suficiente para autorizar el proyecto o bien abocar al sometimiento del proyecto a la evaluación ordinaria si, a pesar de todas las prevenciones de tamaño, ubicación y procedimiento, se aprecia la necesidad de hacerlo. En todo caso, la ausencia de consultas a las Administraciones afectadas supone una evidente reducción de plazos respecto al simplificado (son estas solicitudes de informes y exposiciones públicas las que implican un mayor coste en tiempo en las evaluaciones).

Ha sido la propia Unión Europea la que ha previsto esta posibilidad de relajar las exigencias de la evaluación de impacto por el motivo excepcional de la guerra de Ucrania y sus efectos sobre los combustibles en Europa, aunque también es cierto que el reglamento comunitario en cuestión es posterior a sendas normas, tanto estatal como autonómica. Es el Reglamento 2022/2577 del consejo de 22 de diciembre de 2022 «por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables», el que lo prevé, justificándolo en el hecho de que «un rápido despliegue de fuentes de energía renovables puede ayudar a mitigar los efectos de la actual crisis energética... La energía renovable puede contribuir significativamente a evitar que Rusia pueda utilizar la energía como arma». El artículo 6 del Reglamento establece que «los Estados miembros podrán eximir a los proyectos de energías renovables... de la evaluación de impacto ambiental con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE y de las evaluaciones de protección de las especies con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE y con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2009/147/CE, a condición de que el proyecto esté ubicado en una zona específica de energías renovables ..., y que la zona se haya sometido a una evaluación medioambiental estratégica de conformidad con la Directiva 2001/42/CE».

En todo caso, se trata de un trámite excepcional: como señala el artículo 14.3 del Decreto-ley 2/2022, el procedimiento de afección ambiental se aplicará a los proyectos cuya autorización administrativa se solicite antes del 31 de diciembre de 2024 (aunque la aplicabilidad del Reglamento comunitario es de dieciocho meses desde su entrada en vigor, esto es, hasta el 30 de junio de 2024, según su art. 10).

Por tanto, esta modificación no es original del legislador autonómico, sino que viene a aplicar –a concretar– un reglamento comunitario y normativa básica estatal, pero tiene una especial trascendencia en este territorio por la facilidad de localización de ubicaciones aptas para este tipo de producción energética.

### 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

#### 3.1 ORGANIZACIÓN: LA NUEVA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Tras las últimas elecciones autonómicas, se reorganizaron las Consejerías, que se «repartieron» entre los partidos en el gobierno. La Consejería de Fomento y Medio Ambiente pasó a tener más competencias afines a lo ambiental y a denominarse Medio ambiente, vivienda y ordenación del territorio. Esto supone que, tras la crisis, lo «ambiental» recupera parte del protagonismo que tuvo en lustros anteriores. Se ha desvinculado de las competencias de fomento (que se llevaban la parte del león en los presupuestos de la Consejería) y, aunque se vean completadas con vivienda y urbanismo y ordenación del territorio, estas últimas materias no constituyen lo principal de la actividad de la Consejería.

La nueva Consejería se crea por Decreto 1/2022, de 19 de abril (BOCYL del 20), del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, y su estructura se organiza por Decreto 9/2022, de 5 de mayo (BOCYL del 6), aunque unos días antes se había creado la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por Decreto 3/2022, de 27 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se crean y regulan las Viceconsejerías.

El nuevo Decreto (art. 2) mantiene las dos Direcciones Generales «ambientales puras» ya tradicionales: Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, y Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental, sin perjuicio de las importantes competencias ambientales de la Dirección general de vivienda, ordenación del territorio y urbanismo. Y hace depender estas tres Direcciones generales de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 4).

En los siguientes artículos el Decreto establece un larguísimo listado de competencias de cada una de las Direcciones Generales: la de «Patrimonio Natural y Política Forestal» (art. 6), la de Infraes-

estructuras y Sostenibilidad Ambiental (art. 7) y la de Vivienda y Ordenación del Territorio (art. 8).

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

Dos observaciones merece la pena hacer, antes de cerrar esta cuestión: en primer lugar, se trata de una Consejería con competencias bastante homogéneas, y puede decirse que en mayor o menor medida son afines a lo ambiental: además del patrimonio natural y las infraestructuras, la ordenación del territorio tiene una influencia indudable en la protección de espacios naturales; asimismo, la vivienda, que en épocas pasadas se centraba en la promoción constructiva social, actualmente tiene además una connotación energética (vinculada con la reducción de emisiones) a través de la promoción del autoconsumo, la generación renovable doméstica y, por supuesto, la eficiencia energética, mediante ayudas públicas impulsadas por Europa y gracias también a un marco normativo facilitador.

### 3.2 EJECUCIÓN: LA ACTIVIDAD PLANIFICADORA ADMINISTRATIVA

La actividad planificadora, relativamente autónoma de los concretos vaivenes parlamentarios, se ha concretado durante este año 2022 en la adaptación del Plan Integral de Residuos y en el Programa de actuación en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos.

#### 3.2.1 **La adaptación del plan integral de residuos de Castilla y León**

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

El Plan Integral de Residuos de Castilla y León se había aprobado en el año 2014, y establece la estrategia general de la política

de residuos en esta Comunidad Autónoma. Aunque tiene vigencia indefinida, debe ser periódicamente evaluado y adaptado al ordenamiento jurídico vigente que le afecte. Son varias las disposiciones y estrategias europeas que se tienen en cuenta en esta adaptación (aunque lógicamente falta el VIII Plan de Acción en materia de medio ambiente, aprobado con posterioridad); también son numerosas las normas estatales: incluye, incluso, la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética pero no tiene en cuenta (*ad impossibilia nemo tenetur*) la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos contaminados; esta incide de lleno en la materia pero no deja de ser en gran medida transposición de la normativa comunitaria, por lo que no es esperable que se hayan generado distorsiones de importancia.

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

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

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

### 3.2.2 El programa de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrícola

La Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, derogado por el vigente RD 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (cfr., DA 3.<sup>a</sup>).

Este último RD exige que las Comunidades Autónomas designen como zonas vulnerables las superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas. En nuestra región ya se habían designado anteriormente, por Decreto 5/2020, de 25 de junio, «por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias».

Tras la designación debe aprobarse el programa de actuación, orientado a establecer normas y metodologías de trabajo que permitan la progresiva disminución de la contaminación por nitratos en aguas. Este Programa de Actuación es el aprobado por «Orden MAV/398/2022, de 29 de abril, por la que se aprueba el programa de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero designadas en Castilla y León». Afecta al territorio de 387 municipios declarados como zonas vulnerables, con una extensión total de 14.414 km<sup>2</sup>, lo que supone un 15 % de la superficie de la Comunidad, y un 20 % de la superficie agraria útil de Castilla y León.

El contenido de este Programa de Actuación se dicta en términos obligatorios, no meramente indicativos (salvo el art. 6 –recomendaciones sobre el proceso de fertilización– y el 15, que incluye mandatos a la administración para fomentar diversas actuaciones). En concreto, se imponen una serie de obligaciones a los titulares de instalaciones agropecuarias –afortunadamente incluyen diversas opciones en muchos casos– que vienen a modificar la tradicional visión del agricultor como cuidador de su tierra, que no era sujeto destinatario de obligaciones públicas sino solo de medidas de fomento.

En concreto, el Programa establece la capacidad y características del almacenamiento de estiércoles en granjas (art. 3), dispone medi-

das para la aplicación de fertilizantes, con diversas prohibiciones al respecto y fija las formas posibles de aplicar los aportes orgánicos.

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

Estas medidas se completan con la obligación impuesta a todo agricultor de llevar un libro registro de las aplicaciones nitrogenadas en los cultivos, siempre que las tierras en cuestión se incluyan en una zona vulnerable.

Como puede verse, se trata de una normativa restrictiva, que incrementa las limitaciones a los titulares de explotaciones agropecuarias a efectos de la salvaguarda de la calidad de las aguas y del ambiente en general.

#### 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Se destacan a continuación tres sentencias –entre muchas otras interesantes– de singular influencia en la interpretación jurídico-ambiental.

##### 4.1 EL CUENTO DE NUNCA ACABAR: SOBRE EL DECRETO DE ESPECIES CINEGÉTICAS

La STSJ (Valladolid), sala de lo contencioso-administrativo, de 8 de febrero de 2022, rec. 755/2018, vuelve por enésima vez a cuestionar la normativa de caza: en este caso, el Decreto 10/2018, de 26 de abril, que modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

Una organización animalista impugnó el citado Decreto y de forma indirecta, la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, por haberse dictado el Decreto impugnado en ejecución de la referida Ley.

Es claro, antes de seguir con la exposición, que la impugnación de la Ley no tiene recorrido, por incompetencia del Tribunal: la inconstitucionalidad de las leyes sólo es declarable por el Tribunal

Constitucional y no por los tribunales integrados en el Poder Judicial. Así se declaró en la sentencia.

Sin embargo, la impugnación del Decreto fue estimada, por lo que la Sentencia en cuestión anuló el Decreto recurrido. En cuanto a la argumentación del recurso, la asociación impugnante entiende que el citado Decreto se elaboró sin haber acreditado la observancia de los principios de racionalización, orden y garantía de los procesos y equilibrios naturales exigidos por normativa nacional y supranacional de obligado cumplimiento y observancia; y respecto a algunos artículos en concreto, se afirma también la inexistente e insuficiente acreditación de los estudios técnicos y científicos que demuestren, respecto de las especies catalogadas como cinegéticas: 1) los niveles poblacionales actuales y reales, 2) la distribución geográfica actual y 3) el índice de reproductividad; además se alega la infracción la normativa vigente en materia de Bienestar de los Animales Domésticos por la ilegalidad en la autorización de captura de los mal llamados «animales asilvestrados», y finalmente, se alega que todo el Decreto es nulo de pleno derecho por haberse dictado tras un Informe preceptivo del órgano consultivo colegiado previsto por el artículo 65 de la Ley de Caza, que fue anulado por su composición contraria a derecho.

La Sala, una vez expuestos los diversos motivos, entra únicamente en el último de los señalados: la alegación de nulidad del Decreto por dictarse tras un informe preceptivo anulado, y declara que el informe preceptivo que emitió el Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente es nulo con efectos *ex tunc* porque el Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente se constituyó defectuosamente (infracción del principio de participación) y porque no se puso a disposición de los miembros del Consejo la documentación en cuestión (infracción del principio de transparencia).

La conclusión que se obtiene de esta sentencia es que las infracciones del ordenamiento jurídico que implican de ordinario la anulabilidad de los actos administrativos, cuando se refieren a reglamentos conllevan la nulidad de pleno derecho de estos. Esto es un problema. Y se cuestiona en el segundo de los votos particulares.

En todo caso, la incidencia de esta anulación en la actividad cinegética desarrollada en el territorio autonómico no será importante: por una parte, la sentencia actual al anular el Decreto 10/2018, hace que recupere su vigencia el Decreto anterior, cuya adecuación al ordenamiento declaró el Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de mayo de 2020 (rec. 4878). Por otra parte, la nueva Ley de Caza regula en buena medida contenidos que estaban recogidos en el citado Reglamento.

#### 4.2 ENERGÍAS RENOVABLES Y MODELO RURAL DE VIDA AGRÍCOLA. EL PAPEL DE LOS BIENES COMUNALES

La sentencia de la Sala de lo contencioso del TSJ (Valladolid) de 5 de mayo de 2022 (rec. 247/2021) tiene un extraordinario interés porque resuelve un conflicto entre el fomento de energías renovables y la regulación de los bienes comunales de los pueblos. No se trata de un problema aislado, porque en diversas ocasiones se ha planteado la posibilidad de afectar estos tradicionales bienes públicos a instalaciones de generación de electricidad limpia.

El Ayuntamiento de Paredes de Nava –un pueblo palentino de relevante historia- acordó acotar casi la mitad del monte comunal, a efectos de dedicar lo acotado a usos industriales o de promoción de energías renovables.

La Asociación de Agricultores y Ganaderos de Paredes de Nava impugnó la Orden de la Consejería de la Presidencia (Junta de Castilla y León), de 11 de febrero de 2021, por la que se autorizaba el acotamiento de bienes comunales del Ayuntamiento de Paredes de Nava y el propio Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de fecha 27 de enero de 2021, desestimatorio de las alegaciones efectuadas por dicha asociación contra el Acuerdo del mismo Pleno de 14 de diciembre de 2020, que aprobó el acotamiento de los bienes comunales (460 hectáreas sobre un total de 948) del referido Ayuntamiento para su posible uso industrial y/o instalación de proyectos de energías renovables.

El citado acuerdo de acotamiento impugnado se apoyó en el artículo 106 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, que establece: «Parte de los bienes comunales podrá ser acotada para fines específicos, tales como enseñanza, recreo escolar, caza o auxilio a los vecinos necesitados. La extensión de dichos cotos y su régimen jurídico peculiar deberá ajustarse a las previsiones de la legislación sectorial aplicable».

La Sala estima totalmente la pretensión de la Asociación de Ganaderos y Agricultores, después de rechazar las causas de inadmisibilidad. Y lo hace con exclusivo apoyo en la normativa local aplicable al caso. El citado Reglamento de Bienes contiene otro precepto, referido a la prelación de las posibilidades de aprovechamiento de los bienes comunales (art. 94), que sintetiza el orden taxativo de estas posibilidades incluido en el artículo 75 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL): «1.º En régimen de explotación colectiva o comunal. 2. Cuando este aprovechamiento y dis-

frute general simultáneo de bienes comunales fuere «impracticable», rige la costumbre u Ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica. 3. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute «fuere imposible», el órgano competente de la Comunidad Autónoma puede autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos».

Por lo tanto, el acotamiento de los bienes comunales –perfectamente posible– no puede infringir el orden de prelación de usos contenido en el artículo 75 TRRL y en el RBEL.

El acotamiento para su adjudicación por precio para usos industriales solo sería posible, por tanto, si no cabe el disfrute colectivo, si tampoco cabe el aprovechamiento peculiar según la costumbre o el reglamento local y si tampoco cabe la adjudicación por lotes o suertes. Pero la realidad muestra –y así consta en autos– que el aprovechamiento agrícola se venía efectuando desde tiempo inmemorial con arreglo a la costumbre, y recientemente por la Ordenanza municipal de 8 de julio de 2016, mediante adjudicaciones por lotes o suertes de toda la superficie del bien comunal de que se trata, teniendo en cuenta criterios de capacidad económica de los beneficiarios y el número de personas a su cargo. Por lo tanto, no cabe su adjudicación por precio porque no se cumplen las condiciones previas. Y lógicamente, su acotamiento no se ajusta a las previsiones del artículo 106.

Además, tampoco se dan las condiciones exigidas para convertir en patrimoniales estos bienes comunales: el artículo 78.1 TRRL (y el 99 RBEL) establece: «Los bienes comunales que por su naturaleza intrínseca o por otras causas, no hubieren sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos de su carácter comunal mediante acuerdo de la Entidad local respectiva». Por lo tanto, para convertirlo en bien patrimonial, se necesitan diez años de ausencia de uso comunal, algo que tampoco se ha producido.

En definitiva, el acuerdo del Ayuntamiento y la correspondiente autorización autonómica son contrarios a la normativa aplicable a los bienes comunales. La ponente hace, previo al fallo, un resumen acertado y crítico sobre la situación que subyace en este y en los pleitos que se puedan promover en casos similares: «En el trasfondo de la controversia planteada se encuentra el cuestionamiento del modelo de vida de los pueblos que han vivido de la agricultura

disfrutando de estos bienes comunales, que afecta a su subsistencia y permanencia en el territorio». Es un auténtico aviso para navegantes: la durísima situación de crisis energética por la que atraviesa España y Europa, a la que se añaden los objetivos exigentes de reducción de emisiones, así como las amplias posibilidades que ofrece la España vaciada para la promoción de energías renovables no pueden justificar que esta promoción se haga a costa de la legalidad vigente y de la funcionalidad social de los bienes comunales.

#### 4.3 IMPUGNACIÓN DE LA PRÓRROGA DE UNA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La sentencia de 12 de septiembre de 2022, de la Sala de lo contencioso-administrativo (Burgos) del Tribunal Superior de Justicia (rec. n. 131/2021), incluye una interesante interpretación *pro actione* de la legitimación para evitar la inadmisión y, en definitiva, para entrar a conocer el fondo del asunto. Tras ello, el ponente va, paso a paso, resolviendo los problemas para dar una solución, en mi opinión, incuestionable, al problema de fondo.

La empresa titular de una explotación minera solicitó la prórroga de la Declaración de Impacto Ambiental sobre un proyecto de explotación minera (concesión). Si la solicitud de prórroga se realizó el 28 de junio de 2019, fue resuelta positivamente el 7 de julio del año siguiente, esto es, más de un año después, por Orden FYM/668/2020, de 8 de julio, por la que se acuerda la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de explotación de recursos de la sección C), caliza y dolomía, denominada «Las Pedrajas», en el término municipal de Valle de las Navas (Burgos). Poco más tarde, el 5 de agosto, se inició un procedimiento de expropiación forzosa de los terrenos bajo los cuales se llevaría a cabo la explotación minera.

Un propietario de unas tierras próximas a la explotación impugnó la Orden por entender que se había resuelto extemporáneamente, había incurrido en caducidad y no había habido acto posterior de la Administración sustantiva relativo al proyecto que legitimase la explotación del proyecto.

La primera cuestión a dilucidar es la posible existencia de causas de inadmisibilidad; los demandados (Administración autonómica y empresa explotadora) alegaron la extemporaneidad del recurso (interpuesto el 7 de octubre contra la orden publicada el 8 de julio, lo que superaría en 8 días el plazo de interposición de dos meses). Fueron fechas del núcleo fuerte de la pandemia, con suspensiones de plazos, etc. La propia sentencia reconoce la «dificultad legal de poder realizar

ese cómputo de fecha a fecha». Por eso hace un cómputo por días y considera que el mes tiene una duración de 30 días y que los dos meses se corresponden con 60 días, que aplicados y computados en el caso conlleva la no extemporaneidad del recurso. En definitiva, *pro actione* convierte los dos meses en sesenta días hábiles –en parte por la dificultad de cálculo- y niega la extemporaneidad.

Igualmente, se aduce falta de legitimación porque el recurrente no acredita interés legítimo en el asunto. La sentencia, que podría haberse referido al impacto que una explotación minera produce en el entorno (ruidos, emisiones, transporte, etc.), se apoya sin embargo en el título de propiedad del demandante, que según el catastro es titular de dos parcelas incluidas dentro de otras superiores que, aunque no estén claramente delimitadas serán las expropiables. A la espera de que se incluyan o no las parcelas de propiedad del demandante entre los bienes a expropiar, la incertidumbre aconseja aquí igualmente entenderle legitimado en el proceso.

Finalmente, se alegó que la declaración de prórroga incluida en la Orden no constituye un acto impugnabile en los términos del artículo 25 LJCA, porque solo pueden recurrirse los actos definitivos y los de trámite cualificado, mientras que las declaraciones de impacto, según una reiterada jurisprudencia, son actos de trámite no-cualificado y no susceptibles de recurso. Aquí la Sala plantea nuevamente una solución imaginativa y, con toda seguridad, correcta: defiende que la concesión de la prórroga es un acto de trámite cualificado, porque define directamente el fondo del asunto, pues permite que se pueda ejecutar el proyecto que ha sido objeto de la DIA sin que se dicte ningún otro acuerdo en el procedimiento sustantivo.

Superados los óbices de inadmisibilidad, el Tribunal entra al fondo del asunto, para determinar si la Orden en cuestión es ajustada a la legalidad. El gran problema es que el procedimiento de concesión de la prórroga se incoó en el ínterin en el que se produjo una laguna legal en la Ley 21/2013, de Impacto Ambiental, entre la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que eliminó los párrafos 2, 3, 4 y 5 del artículo 43 de la Ley de 2013 y el artículo 8.2 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, que los recupera con una nueva redacción que regula específicamente la solicitud de prórroga.

Ante el vacío legal, la sentencia trae a colación correctamente el régimen del silencio administrativo bajo la Ley 39/2015, según el cual, en materia ambiental el silencio debe ser desestimatorio (art. 24.1) y por tanto, la resolución expresa extemporánea –obligada por la Ley: artículo 21– puede ser, tanto negativa como positiva,

porque la Administración no está vinculada por el sentido del silencio, que es pura *factio iuris*.

En definitiva, una vez resueltos, uno tras otro, de forma creativa a veces, los problemas jurídicos que planteaba el recurso, la sentencia viene a desestimar la demanda y a declarar, por tanto, la licitud de la Orden de 7 de julio de 2020 por la que se concede la prórroga a la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto de explotación minera. Subyace la primacía de la ley en la ponderación concreta de los intereses ambientales y económicos.

## **5. PROBLEMAS Y CONFLICTOS: LOS INCENDIOS FORESTALES COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO. EN ESPECIAL, EL DE LA SIERRA DE LA CULEBRA**

El verano de 2022 será recordado por la ola de incendios que ha sacudido la región. Hasta este año hemos venido sufriendo tradicionalmente estos fenómenos catastróficos en verano, debido a la falta de lluvias y a las elevadas temperaturas, además (en su caso) de los fenómenos tormentosos. Pero este año, y como consecuencia del cambio climático, la reducida pluviosidad estival se ha concretado en una gravísima sequía, y los calores veraniegos en una sucesión de olas de calor difícilmente soportables. Estas dos consecuencias del cambio climático han sido el caldo de cultivo de la ola de incendios –algunos de ellos, gravísimos– que ha recorrido el territorio regional ya desde antes del comienzo del verano propiamente dicho.

Deben mencionarse, por su especial gravedad y extensión los dos grandes incendios que sufrió la Sierra de la Culebra, en el noroeste de Zamora: un ecosistema especialmente rico donde se encuentra –entre otras cosas– la mayor concentración de lobos de la península ibérica. El primero de ellos se produjo antes incluso de la llegada del verano meteorológico (el 15 de junio, con una duración de casi diez días) y quemó unas 27 000 hectáreas y el segundo, auténticamente devastador, duró desde el 17 de julio hasta el 14 de agosto y arrasó más de 31 000 hectáreas, casi todas incluidas dentro del espacio protegido «Sierra de la Culebra».

Son muchas las causas de la agravación del fenómeno de los incendios forestales, pero la causa última es, sin lugar a dudas, el cambio climático. Por eso es indudable la necesidad de un refuerzo sustantivo de la dotación personal y material para ello, reformando los protocolos de intervención (con especial atención a la prevención y a la inmediatez de la actuación correctora) y demás instru-

mentos aplicables con medidas más contundentes a corto, medio y largo plazo. Este es el ámbito propio de adaptación al cambio climático. Lo exige la biodiversidad, pero también la economía y el propio bienestar general de las personas. Además, las emisiones directas de dióxido de carbono derivadas de un incendio desbaratan en gran medida muchas otras medidas adoptadas (a veces muy costosas) para luchar contra estas emisiones.

No obstante, entre los expertos en materia forestal cada vez se llama más la atención sobre un elemento que facilita la extensión de los incendios: la falta de limpieza de los montes y los monocultivos forestales. No es casual que las zonas con mayor limpieza –siempre en un entorno de sequía– sean las que menos incendios han sufrido (el ejemplo paradigmático son los montes sorianos). La limpieza no es incompatible con la biodiversidad: la historia de nuestro mundo rural ha demostrado sobradamente la coexistencia de las actividades económicas tradicionales (silvícolas, ganaderas, agrícolas) y de esta biodiversidad herida de la península ibérica.

Se trata, por tanto, de un reto manifiesto para la Administración autonómica, que no debe eludir su responsabilidad en prevenir los incendios futuros y en incrementar los medios de lucha contra este fenómeno. Descartada recientemente la responsabilidad penal por el Tribunal Superior de Justicia, debe promoverse también una intensa cooperación con el Estado, que no puede permanecer ajeno a un fenómeno que se agrava año tras año tanto en esta Comunidad Autónomas y en limítrofes (especialmente Madrid, Extremadura, Galicia), cooperación que debe alcanzar también a Portugal: una de las primeras misiones de la cooperación transfronteriza con el vecino país debe ser la prevención y lucha contra los incendios en esas masas forestales compartidas o próximas de ambos países.

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

- Consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio: Juan Carlos Suárez-Quiñones Fernández.
- Viceconsejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Rubén Rodríguez Lucas.
- Secretario General: Ángel María Marinero Peral.
- Director General de Patrimonio Natural y Política Forestal: José Ángel Arranz Sanz.
- Director General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental: José Manuel Jiménez Blázquez.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, Propiedad forestal pública y utilización energética de la biomasa forestal en Castilla y León: *especial referencia a la problemática jurídica que deriva de la enajenación de los aprovechamientos maderables y leñosos de los montes catalogados de utilidad pública para hacer posible los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022.