

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

(SEGUNDO SEMESTRE 2024)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA TARDÍA LEY DE MEDIDAS: ALGUNOS REMIENDOS LEGISLATIVOS PARA RESOLVER PROBLEMAS EN MATERIA AMBIENTAL. III. LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS MONTES A TRAVÉS DE LA LIMITACIÓN DE LOS USOS FORESTALES. IV. PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA Y DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA INSPECTORA: UNA REGULACIÓN GENERAL DE LOS ORGANISMOS ACREDITADOS DE CONTROL AMBIENTAL Y DE LA PLANIFICACIÓN INSPECTORA

I. INTRODUCCIÓN

Durante el segundo semestre de 2024 se han aprobado varias normas de fuerte contenido técnico jurídico ambiental. Por una parte, las Cortes han aprobado con el mismo retraso que los Presupuestos, la ley de medidas que, en este año, tiene importantes novedades en nuestra materia, y que hemos traído a colación a pesar de ser una ley aprobada en mayo, porque cuando se publicó ya estaba cerrada la edición anterior de comentarios. Pero junto a la norma legislativa y heterogénea, tenemos dos reglamentos de relevancia: por una parte, el que configura los cambios de uso forestal y por otra, el que regula la inspección ambiental con carácter general, que incluye igualmente una regulación del Registro de los Organismos Acreditados de control ambiental. Es cierto que varias Comunidades Autónomas –destacadamente, Cataluña– han venido utilizando estas entidades colaboradoras desde hace mucho tiempo, con una regulación específica, pero sin perjuicio de ello, es de alabar esa expresa previsión reglamentaria.

II. LA TARDÍA LEY DE MEDIDAS: ALGUNOS REMIENDOS LEGISLATIVOS PARA RESOLVER PROBLEMAS EN MATERIA AMBIENTAL

La Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas es una ley atípica de acompañamiento a los Presupuestos Generales, no tanto por su contenido (heterogéneo y de reformas limitadas) cuanto por el momento (mayo). Aunque temporalmente corresponde al semestre anterior, cuyos comentarios sobre la legislación vigente se cierran antes de mayo, se hace preciso echar un vistazo jurídico-ambiental sobre algunos de los heterogéneos contenidos de la ley de medidas adoptada por las Cortes regionales en mayo, momento ciertamente no habitual, justificado porque la Ley de Presupuestos es de la misma fecha.

Como ley de medidas, incluye un repaso de diversas leyes, a las que retoca desde un punto de vista técnico para resolver problemas que su aplicación ha generado y evitar tener que multiplicar los instrumentos legislativos para modificar aspectos puntuales de una pluralidad de normas.

Se pueden destacar algunos aspectos:

El artículo 11 modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, incorporando una nueva Disposición Adicional, la 16ª. Esta previsión concreta el régimen jurídico del denominado “acotamiento” de bienes comunales, regulados en el art. 106 del Reglamento de Bienes de los Entes Locales (RBEL). Se trata con esta regulación de mejorar la seguridad jurídica y facilitar su utilización de acuerdo con las necesidades sociales y medioambientales.

En efecto, según la nueva DA 16ª, parte de los bienes comunales, además de poder ser acotados para fines de enseñanza, recreo escolar, caza o auxilio a los vecinos necesitados (art. 106 RBEL), pueden utilizarse para proyectos de inversión con fines ambientales. Este acotamiento que, junto con los demás posibles, no puede superar en ningún caso la mitad de la superficie de los comunales, no modifica la naturaleza demanial-comunal del bien. Se prohíbe, por otra parte, que estos acotamientos se puedan producir en terrenos con viñedos y cultivos permanentes. Da la sensación de que esta modificación normativa viene prevista para facilitar la expansión de las energías renovables

a pesar de algunas resoluciones judiciales contrarias a la utilización de estos bienes en instalaciones de energía renovable. No está de más recordar la sentencia de la Sala de lo contencioso del TSJ (Valladolid) de 5 de mayo de 2022 (rec. 247/2021), que anuló la adjudicación de un terreno acotado para instalar energías renovables. Es cierto que dicha adjudicación pasaba por cumplir los requisitos del art. 75 TRRL –prelación de usos posibles- que en el caso no se cumplían. Es cierto también que el art. 106 RBEL no incluye las energías renovables en su enumeración, aunque de la redacción parece deducirse que los supuestos constituyen una relación abierta (“fines específicos, tales como...”). Lo difícil es compaginar la obligada función social de los bienes comunales y la posibilidad de desarrollo de estas energías: en efecto, la exigente obligación de reducir emisiones y de alcanzar los objetivos que en esta materia se ha impuesto la UE, así como las amplias posibilidades que ofrece la España vaciada para la promoción de energías limpias no pueden reducir o eliminar la funcionalidad social de estos bienes.

La Ley de medidas modifica también algunos artículos de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, para lograr una normalización del proceso de aprobación de los planes y proyectos regionales, como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la Comunidad que, en lo esencial, son análogos a los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados por las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo o por el consejero competente en materia de urbanismo. Además, el cambio incluido en el art. 22.3 de la citada Ley 10/1998 se refiere a los planes y proyectos regionales de uso no residencial, esto es, los de uso industrial o logístico, de forma que se facilite la instalación de grandes superficies industriales donde los suelos dotacionales se obtienen aplicando los estándares de la legislación urbanística, que tienen su sentido en las áreas residenciales, y en las áreas industriales de pequeño tamaño y configuración convencional. Pero cuando esos estándares se aplican a las grandes superficies que se usan en los planes y proyectos regionales, dan resultados desproporcionados; además, esas enormes superficies son de difícil gestión para los Ayuntamientos que han de recibirlas y mantenerlas, ya que a su gran extensión se añade su situación desconectada de los núcleos de

población. Con esta medida se quiere facilitar el desarrollo de suelo destinado a actividades que generen empleo en nuestra Comunidad, sean de carácter industrial o logístico, siempre en el marco de la ordenación del territorio.

Por otra parte, la Ley modifica algunos preceptos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, fundamentalmente para evitar la reiteración de trámites en el procedimiento de autorización de obras públicas e infraestructuras cuando están también sometidas a la regulación de evaluación ambiental. Pero es realmente novedosa la regulación –bastante completa– que se introduce en la Disposición Adicional nueva, duodécima, y que hace referencia a las entidades (públicas o privadas) certificadoras, que pueden llevar a cabo actividades de carácter técnico o instrumental de las labores de verificación y control de la legalidad urbanística. Este tipo de entidades, que tienen un gran juego en algunas Comunidades Autónomas, como la de Madrid, pasan, con esta regulación, a constituirse en facilitadoras de la verificación de requisitos de los diversos procedimientos administrativos. De forma correcta, se afirma que los certificados de conformidad no tienen naturaleza jurídico-administrativa y que sus contenidos podrán ser asumidos por las Administraciones públicas con competencias en la materia, sin que estén obligadas a ello.

Asimismo, se modifica por el art. 21 la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, para incluir una regulación relativa al procedimiento para la concentración de fincas forestales, de forma que se resuelva el vacío normativo existente hasta el momento. Se regulan igualmente las Entidades Selvícolas de Colaboración (nuevo art. 103 bis), que son instrumentos de la política forestal que facilitan esta al permitir a la Administración forestal y a los titulares de los montes contar con colaboradores especializados para el desarrollo de funciones técnicas o materiales para el desarrollo al facilitar la entrada de sujetos privados en algunas funciones relativas a los montes, sin perjuicio, lógicamente, de los tradicionales contratos de limpieza, clareo y aprovechamiento de biomasa, etc. que la Administración competente puede adjudicar.

Finalmente, la nueva Ley incluye, en el art. 25, ligeras modificaciones de la Ley autonómica del Patrimonio Natural (4/2015) en relación con los instrumentos de

planificación de la Red Natura 2000 y de los PRUG de los parques. Asimismo, se modifican algunos preceptos de la Ley autonómica de Prevención Ambiental (Texto Refundido aprobado por RDLegis 1/2015) relativos al órgano competente para resolver sobre la autorización ambiental integrada y a las posibilidades de delegación, y relativos igualmente a las modificaciones sustanciales de licencias o autorizaciones ambientales. Finalmente, describe algunas de las funciones resolutorias del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León que, como órgano superior colegiado en materia de prevención ambiental, debe realizar la propuesta de otorgamiento y modificación esencial de autorizaciones ambientales integradas y debe asimismo formular la Declaración de Impacto Ambiental en los proyectos que afecten a más de una provincia o se tramiten como proyectos regionales. Se trata de funciones que habitualmente no llevan a cabo los órganos colegiados (menos aún los que no se sitúan en la cúspide jerárquica). En estos supuestos se exige su actuación decisoria por razón del papel coordinador que cumple como tal órgano colegiado.

III. LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS MONTES A TRAVÉS DE LA LIMITACIÓN DE LOS USOS FORESTALES

El Decreto 9/2024, de 6 de junio, por el que se regulan las autorizaciones de cambio de uso forestal es un importante reglamento viene a desarrollar la Ley 3/2009, de 6 de montes, de Castilla y León, en cuyo Título V, capítulo I regula los «Cambios de uso forestal y protección de la cubierta vegetal». Esta regulación legal confirma el carácter excepcional del cambio de uso forestal, ya establecido por la ley básicas 43/2003, de Montes, y exige la previa conformidad de la persona propietaria de los terrenos y la autorización de la consejería competente en materia de montes. Asimismo, dispone la necesidad de establecer un procedimiento simplificado de reversión al uso agrícola en determinadas situaciones.

La entrada en vigor del Reglamento 2024/1991, relativo a la restauración de la naturaleza lleva a reforzar la excepcionalidad de estos cambios, porque esta norma europea es extraordinariamente restrictiva en cuanto a la pérdida de cubierta forestal: de hecho, dispone la reforestación mediante la plantación de tres mil millones de árboles en todo el territorio europeo y la restauración de los

suelos forestales y establece la necesidad de que los ecosistemas forestales tengan una tendencia creciente de una serie de indicadores, entre los que se incluye las reservas de carbono.

Otro de los problemas que inciden en la materia es el relativo a la protección contra incendios. Como señala la Exposición de Motivos del Decreto, las medidas de reducción del riesgo de incendios en zonas de interfaz urbano forestal identificadas como tales en los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, cuando se desarrollen a menos de 100 metros del casco urbano en terreno rústico no clasificado como con protección natural, tienen la consideración de interés general y quedan exentas de la aplicación de, entre otros, los procedimientos administrativos sobre cambio de uso forestal desarrollados en el mismo Decreto.

La única norma que, parcialmente regulaba la materia objeto de este Decreto a nivel reglamentario era el Decreto 292/1991, de 10 de octubre, por el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola, sin incluir las cuestiones relativas a los cambios de uso forestal, introducidos por la ley estatal y desarrollados por la autonómica y por el Decreto vigente, que ha derogado completamente al reglamento de 1991.

El contenido de este Decreto se concreta en lo siguiente: parte del principio general de que no se pueden llevar a cabo cambios de uso forestal, lógicamente para preservar la masa forestal española. Es cierto que, actualmente, ha querido el Decreto poner de manifiesto que el suelo forestal en España se ha incrementado en los últimos treinta años (no en vano, el abandono de tierras de cultivo ha supuesto un (descuidado) incremento de masa forestal) pero, por otra parte, y aunque el Decreto omite referencia alguna a ello, es cierto que la lucha contra el cambio climático pasa por la promoción de los sumideros de carbono y estos se producen especialmente en suelos forestales.

La prohibición de cambio de uso, a su vez, puede ser absoluta, en los supuestos en los que la normativa o la propia biodiversidad vinculada al monte exigen una especial intangibilidad de la cubierta forestal, y relativa, en los

casos en los que la norma permite que la Administración forestal autorice dichos cambios.

Se prohíben en concreto de forma absoluta (art. 3) los cambios de uso forestal cuando lo impida la normativa, o cuando sea incompatible con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de un espacio, o con el plan de recuperación o conservación de una especie, en su caso, etc. Y con carácter más general, cuando la masa forestal cuyo uso se pretende cambiar se encuentre situada a una distancia inferior a 5 metros del cauce de los cursos de agua de carácter permanente, o a mayor distancia si así se establece en los instrumentos de planificación de la cuenca hidrográfica correspondiente.

Sobre la base de la prohibición relativa (susceptible de ser eludida mediante la correspondiente autorización), el Decreto enumera las posibilidades de cambio de uso y su alcance en cada caso. En concreto, caben los cambios de uso forestal con fines de cultivo agrícola, con una serie de supuestos (art. 5): en los procedimientos de concentración parcelaria que incluyan montes, en los que se exige que las Consejerías competentes en materia de agricultura y en materia de montes delimitarán conjuntamente en las bases de concentración los terrenos forestales que deban ser autorizados para cambiar al uso agrícola, así como los terrenos agrícolas que deben quedar adscritos al uso forestal (art. 6), en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico (en estos casos, cuando reclasifiquen suelo que inicialmente tuviera la consideración de monte, será preceptivo el informe previo de la consejería competente en materia de montes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la Ley 3/2009. No podrá recaer resolución mientras no se haya emitido tal informe - art. 7), y los dirigidos para uso excepcional en suelo rústico; en concreto, durante el procedimiento de autorización de uso excepcional en suelo rústico prevista en el artículo 23 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León que conlleve la pérdida de la condición de monte, se remitirá el expediente a la consejería competente en materia de montes para que emita un informe preceptivo y vinculante sobre si procede o no dicho cambio de uso forestal (art. 8).

La regulación del procedimiento, iniciado a instancia de parte, ocupa el capítulo II; en la instrucción destaca la exigencia de un Informe de Evaluación de las

Repercusiones sobre la Red Natura 2000. La resolución puede corresponder al Director General competente en la materia o a la Delegación Territorial de la Junta, en función del tamaño (más o menos de diez hectáreas) del terreno forestal cuyo uso pretende cambiarse.

El Reglamento, finalmente, se completa con un procedimiento simplificado de reversión de terrenos forestales que hubiesen sido destinados a cultivos agrícolas dentro de los treinta años anteriores a la solicitud de cambio de uso, que sean aptos para ello y cuya pendiente máxima no supere el 15%.

IV. PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA Y DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA INSPECTORA: UNA REGULACIÓN GENERAL DE LOS ORGANISMOS ACREDITADOS DE CONTROL AMBIENTAL Y DE LA PLANIFICACIÓN INSPECTORA

El Decreto 16/2024, de 29 de agosto, por el que se regula el régimen de vigilancia, inspección y control de las actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras en Castilla y León, y se crea y regula el Registro de Organismos de Control Ambiental Acreditados constituye la primera regulación ambiental general pero referida específicamente a la planificación inspectora (que viene a potenciar la seguridad jurídica frente a la tradicional discrecionalidad en el ejercicio de la potestad inspectora) y al papel y registro de los organismos acreditados en control ambiental, desde una perspectiva que abarca los diversos sectores de calidad ambiental de competencia autonómica.

El presente reglamento incluye dos tipos de regulaciones en relación con la inspección de actividades potencialmente contaminantes en Castilla y León. De forma específica, se incluyen las emisiones a la atmósfera (incluidas en la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera), los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental (Ley 21/2013), la gestión de los residuos y suelos contaminados según la Ley 7/2022, las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, según el Decreto 1/2015 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental,

Por una parte, regula el concepto y las clases de la inspección, los planes y programas; en este sentido, la configuración y los modos de ejercicio de una

típica potestad administrativa. Pero el Decreto aprovecha también para regular con cierto detalle la actividad y condiciones de actuación de las Entidades colaboradoras en esta materia, los denominados “organismos de control ambiental acreditados”.

El Decreto parte –en su Exposición de Motivos– del concepto de inspección ambiental y se remite a lo que establece el RDLegis 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que define la inspección ambiental como “toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de esta para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas y controlar, en caso necesario, su repercusión ambiental”. Y a continuación, menciona –citando a la misma norma estatal– que los órganos competentes en materia de inspección podrán designar a entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada, para la realización, en su nombre, de actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos.

Respecto de la actividad pública inspectora, el Decreto concreta el concepto y contenido de los Planes de inspección ambiental, que constituyen a su vez el marco de los Programas de Inspección, cuyo contenido también se determina. De esta forma se fortalece el control, pero también la seguridad jurídica de las entidades susceptibles de ser inspeccionadas.

En lo que se refiere a los tipos de inspecciones, el Decreto distingue entre las desarrolladas con la participación exclusiva del personal de la Administración autonómica o las que cuentan con la participación de las Entidades colaboradoras.

Respecto de los organismos de control, el Decreto sigue las previsiones de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que los configura como entidades, con personalidad jurídica, que disponen de medios materiales y humanos, así como de solvencia técnica y financiera, para verificar que las instalaciones y los productos industriales cumplen las condiciones de seguridad fijadas en los reglamentos, asignándoles actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría.

El Decreto establece un procedimiento para que puedan colaborar con la Administración ambiental autonómica y para ello, junto a las demás condiciones sustantivas impuestas, se les exige la incorporación a un registro público, creado por aquel.

Lo señalado hasta aquí choca con la diversidad de modalidades de inspección: tres, según el Decreto: la desarrollada directamente por la Administración, la realizada por la Administración mediante la contratación de un OCAA y la que las personas titulares de actividades e instalaciones encargan y financian a estos organismos, previamente facultados por la Administración autonómica e incorporados en el registro que se crea a tal efecto.

Pues bien, no se puede calificar como “inspectora” la actividad de estos organismos, porque la potestad inspectora es pública, conlleva ejercicio de poderes de autoridad, y estos organismos, por muy acreditados y registrados que estén, son privados.

En efecto, el Decreto menciona la Ley de industria, que atribuye funciones a estos organismos calificables como “funciones materiales de inspección”, pero estas funciones materiales no son el fruto del ejercicio de una potestad por estos sujetos. La Ley prohíbe el ejercicio de potestades, de poderes de autoridad, a los sujetos privados. ¿Cuáles son, entonces, sus funciones? Ahí entra en juego lo que la doctrina ha ido afirmando al respecto. Frente al planteamiento maximalista del Decreto, que entiende que la actividad inspectora es compartida por Administración y Entidades colaboradoras, solo cabe afirmar que estas realizan actividades privadas de carácter técnico con efectos jurídico-públicos, pero en ningún caso dotadas de naturaleza de potestad, porque las Entidades colaboradoras no pueden inmiscuirse en el ámbito privado sin permiso de los particulares, ni ejercer poderes unilaterales sobre estos.

En definitiva, la mera colaboración, la obtención de datos técnicos, no es una modalidad inspectora; ni siquiera es lo que el Preámbulo califica como “inspección material”, sino auténtica actividad privada de carácter técnico – medición, normalmente, de emisiones, vertidos o inmisiones de productos contaminantes. De hecho, no se deduce algo distinto de la definición aportada

por el art. 3 a): que incluye entre las “actuaciones materiales de inspección” los trabajos realizados para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las actividades e instalaciones a la normativa ambiental, como las visitas in situ, la medición de emisiones, la comprobación de informes internos y documentos de seguimiento, la verificación de autocontroles, la comprobación de técnicas usadas y la adecuación de la gestión ambiental de la instalación.

Es el acta de inspección la que constituye el resultado de la labor inspectora; pero el acta de inspección, cuando la firma un organismo acreditado, carece de la presunción de veracidad que ostentan los hechos constatados por funcionarios públicos en los correspondientes documentos (cfr., art. 77.5 LPAC), aunque ello no obsta a que tenga una especial fuerza probatoria. Y la posterior labor administrativa, a través del ejercicio de potestades cuyo supuesto de hechos son los hechos expuestos en el acta del organismo acreditado, tampoco puede calificarse como inspectora, sino posterior, porque la conducta ya está averiguada (salvo que cuestione la documentación del citado organismo).

Al margen de lo anterior, más en el orden de los principios que en el orden puramente práctico, se encuentran los requisitos de estas entidades (art. 5), las obligaciones en su actividad (art. 6), las incompatibilidades (art. 7), y el registro (art. 8) y todo lo que a él directamente se refiere: procedimiento de inscripción, contenido, vigencia, etc.

Estamos, en definitiva, ante una norma oportuna, aunque con algunas imprecisiones conceptuales.