

Agentes medioambientales

para responder a las nuevas exigencias de la sociedad contemporánea:

2 de diciembre de 2022

Resumen:

En Castilla y León los Agentes Medioambientales (en adelante AAMM) constituyen un colectivo con más de 700 funcionarios repartidos por todo el territorio regional, lo que configura una verdadera **red de inteligencia única en el plantel de empleados públicos**, dotada de un conocimiento exhaustivo del terreno y sus actores; y una rapidez de respuesta que ha demostrado ser de gran eficacia en resolver emergencias, implementar normas y directrices ambientales y obtener la información ambiental precisa del territorio.

El Reglamento que regula la Escala de AAMM tiene ya 20 años. Si bien supuso un impulso para la funcionalidad del colectivo, necesita ser renovado y actualizado para responder a los nuevos retos y exigencias sociales. No obstante, previo a la actualización de aquel Reglamento, urge crear un esqueleto o estructura orgánica propia basado en la **creación de un Cuerpo de Agentes Medioambientales** dentro de la futura Ley de Cuerpos y Escalas de la Administración de Castilla y León. Esta vía organizativa, iniciada por otras comunidades autónomas donde el colectivo ha alcanzado desarrollo y funcionalidad plena, ha demostrado solventar eficazmente la problemática orgánica y funcional que adolecemos en esta Comunidad. Dicho cuerpo ha de estar sustentado en el trinomio: **organización, formación, especialización**.

Los Agentes se encuentran **adscritos funcionalmente** a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio; y **ejecutivamente** a los Servicios Territoriales de cada provincia. La **coordinación operativa** de las acciones de los AAMM es competencia compartida a La Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal y a la Dirección General de Infraestructura y Sostenibilidad Ambiental, cada una en las materias de su competencia. Pues bien, este solapamiento organizativo ha demostrado ser del todo ineficaz a la hora de impulsar las funciones de vigilancia supervisión, inspección y control de la normativa ambiental.

No existen **procedimientos normalizados** en las actuaciones de los AAMM. Cada Agente ejerce sus funciones “como puede”, cargado de dudas, incertidumbres, inseguridad jurídica y disparidad de criterios; lo que en ocasiones ofrece una pésima imagen pública. Cuando desde la Dirección General se ha intentado “regular” aspectos operativos, lejos de unificar criterios y asegurar el pleno ejercicio de las competencias, se ha optado por recortar, mutilar o prohibir ciertas actuaciones, o mediante instrucciones que demuestran su total desconocimiento y lejanía del ejercicio de funciones policiales.

No existe un itinerario formativo continuo y obligatorio. Para optar a los puestos de coordinación y supervisión provincial (Guarda Mayor) y comarcal (Jefe de Comarca) solo se valora la antigüedad. Paradójicamente, esta falta de requisitos junto con la exigencia y actualización que sí se demanda en convocatoria al personal nuevo desemboca en una situación ilógica, inoperativa y disfuncional. Parece lógico que se **Cree y exija un perfil formativo, de capacidades y aptitudes acorde a la responsabilidad y las competencias de cada cargo.**

Existe un gran número de Agentes con titulaciones superiores que están siendo infrutilizados y se ven desmotivados, ya que su carrera profesional es casi inexistente y se basa exclusivamente en la antigüedad. Esta situación choca frontalmente con los **nuevos criterios generales de la Administración**, que impulsan el desarrollo personal, la carrera profesional, el refuerzo, fomento y estímulo de la promoción interna y la retención del talento.

Por otra parte, la **verdadera especialización**, basada en la superación de una formación específica en un ámbito material o área de especialización concreta (se proponen 4 especializaciones), debe solventar las situaciones que entrañan mayor dificultad y requieren unos conocimientos y aptitudes técnicas de carácter especial.

Propuesta Organizativa territorial (jefaturas) y funcional (coordinaciones) del Cuerpo de Agentes Medioambientales de Castilla y León:

Cuerpo de Agentes Medioambientales

Dotación de Agentes

Escala Superior (grupo A1)

Categoría de Inspector/a:	14 AMs:
Inspector/a Jefe/a Regional	1 AM
Inspector/a Jefe/a Provincial	9 AMs
Inspector/a Coordinador/a Regional de Especialidad	4 AMs

Escala Ejecutiva (Grupo A2)

Categoría de Subinspector/a	67 AMs:
Subinspector/a Jefe de Sección	31 AMs
Subinspector/a Coordinador/a Provincial de Especialidad	36 AMs

Escala Operativa (Grupo B)

Categoría de Jefe/a de Comarca	776 AMs:
Categoría de Agente Medioambiental Especialista	97 AMs
Categoría de Agente Medioambiental	388 AMs
	291 AMs

Introducción:

Los AAMM, con las diferentes denominaciones en sus respectivas comunidades autónomas, conforman un colectivo de unos 4000 trabajadores repartidos por todo el territorio español, 700 de ellos en la región castellanoleonesa. Su distribución espacial configura una verdadera **red de inteligencia** única en el plantel de empleados públicos, dotada de un conocimiento exhaustivo del terreno y sus actores; y una rapidez de respuesta que ha demostrado ser de gran eficacia en resolver emergencias, implementar las normas y directrices ambientales y obtener la información ambiental precisa del territorio. El Agente es, por su número y distribución, el nexo eficaz y único entre la sociedad rural y el órgano legislativo-ejecutivo.

Los objetivos en su origen, allá por 1677, se centraban en la custodia del patrimonio forestal, la caza y la pesca. Estas funciones primigenias se han ido llenando de nuevos contenidos derivados de las exigencias de una sociedad moderna, con retos, inquietudes y problemas inéditos, integrada en una comunidad global que exige el cumplimiento de unos objetivos ambientales de los que debe rendir cuentas. De este modo, a aquellas funciones del Agente se le han ido sumando un **sinfín de nuevas competencias**: la gestión de grandes incendios forestales, el uso público, el seguimiento de la biodiversidad, la investigación de delitos ambientales, el control de las actividades clasificadas, y un largo etcétera de atribuciones que se deben resolver mediante actuaciones eficaces.

El Decreto 136/2002 supuso un primer hito en la modernización del colectivo de AAMM de Castilla y León. Se reconocían parte de las nuevas competencias referentes a la información, inspección y control en materia de evaluación del impacto ambiental, actividades clasificadas, residuos, contaminación del aire y calidad de las aguas. Para reforzar estas nuevas exigencias, los **agentes convocados desde el año 2003 deben poseer la titulación de Técnico Superior** del ramo forestal/ambiental para poder acceder al cargo. Ambas medidas supusieron un importante avance en la seguridad jurídica de las actuaciones, así como en la calidad de los servicios.

Han transcurrido veinte años desde aquel Reglamento sin que se hayan implementado medidas de modernización del colectivo de AAMM. Se observan **importantes carencias y disfuncionalidades** que en otras comunidades se han solventado eficazmente reforzando estos tres pilares íntimamente conectados: organización, formación y especialización.

1. Organización:

La célula o unidad territorial en la que se organiza el trabajo de los AAMM es la Comarca Forestal. Actualmente son 97 comarcas, que fueron delimitadas y definidas mediante Orden MAM/885/2004, de 1 de junio. Cada Comarca está dirigida por un Jefe de Comarca, con funciones de coordinación, impulso y supervisión de las actuaciones de los Agentes ubicados en aquella demarcación territorial. A nivel provincial existe la figura del Guarda Mayor, con funciones de coordinación y supervisión de los servicios a realizar por los agentes adscritos a su provincia. Estas dos figuras, Guarda Mayor y Jefe de Comarca conforman la **estructura operativa** del colectivo de AAMM.

Existe una unidad territorial subprovincial que se conforma por agrupación de Comarcas Forestales adyacentes: las **Secciones Territoriales de Gestión Forestal** (art.3.3 Orden EYH/1254/2019, de 5 de diciembre). Suman un total de 31 en toda la región castellanoleonesa y están dirigidas por Jefes de Sección, generalmente Ingenieros de Montes. Esta jefatura es un tanto ambigua, ya que pese a que tradicionalmente se entendía como una figura intermedia entre el/la Jefe/a de Servicio Territorial y el/la Jefe/a de Comarca, la funcionalidad competencial de estas Secciones se restringe principalmente a las actuaciones en materia de gestión forestal, vías pecuarias, ejecución de obras, restauración hidrológica-forestal y defensa de la propiedad de los montes gestionados por la Consejería. Es decir: no tienen competencias sobre el resto de funciones ambientales (caza, pesca, plagas, incendios, conservación, uso público, etc.), por lo que no cabe esta interpretación de jefatura orgánica de los AAMM.

Los puestos de trabajo de los Agentes se encuentran **adscritos funcionalmente** a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio; y **ejecutivamente** a los Servicios Territoriales de cada provincia, con funciones de impulso, supervisión y gestión de los medios materiales (art. 2 Decreto 136/2002, de 26 de diciembre). La **coordinación operativa** de las acciones de los AAMM es competencia compartida a La Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal (art. 6k Decreto 9/2022, de 5 de mayo) y a la Dirección General de Infraestructura y Sostenibilidad Ambiental (art7l, Decreto 9/2022, de 5 de mayo), cada una en las materias de su competencia.

Pues bien, esta **organización funcional, ejecutiva y operativa se ha manifestado del todo ineficiente**, como así lo corroboran diferentes circunstancias:

1) No existe un perfil formativo de capacidades y aptitudes que acompañe a los puestos de jefatura (Jefe de Comarca y Guarda Mayor). El único mérito valorado para la concurrencia de estos puestos clave en el organigrama del colectivo es la antigüedad. Paradójicamente, esta falta de requisitos para acceder a los puestos de coordinación y supervisión junto con la exigencia y actualización que sí se demanda en convocatoria al personal nuevo desemboca en una situación ilógica, inoperativa y disfuncional. Sin duda la experiencia acumulada se debe valorar, pero parece lógico que se **Cree y exija un perfil formativo, de capacidades y aptitudes acorde a la responsabilidad y las competencias de cada cargo.**

2) Existe un vacío operativo en la escala de mando por encima del Guarda Mayor. Las competencias orgánicas del personal de AAMM son asumidas por la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal y la Secretaria General, lo que ha demostrado una

importante descoordinación provincial en lo referente a dotación de personal y medios, normalización de procedimientos, calendarios, etc... No existe criterios en clave autonómica. Cuando llegan instrucciones o directrices de perfil organizativo a través del Guarda Mayor se pone de manifiesto que emanan de **centros de gestión** que han perdido la presencia física en el territorio y **que desconocen los problemas y peculiaridades** del medio rural y, sobre todo, las circunstancias y dificultades **que definen la implementación de las funciones de los AAMM**.

En otras comunidades autónomas, una vez detectados estos problemas operativos, se ha optado por darle una solución mediante la Creación de un **Cuerpo de Agentes Medioambientales**. De esta forma se solventa la problemática anterior al quedar definidas tanto las **dependencias orgánicas como las funcionales dentro de un mismo Cuerpo**, donde todos sus miembros están uniformados y tienen la condición jurídica de Policía Administrativa Especial y Policía Judicial en sentido genérico. Este organigrama funcional desarrollada en varias Escalas dentro del Cuerpo permite la **estructuración jerárquica**, basada en el mérito y capacidad, la promoción interna vertical y la **vertebración territorial** mediante puestos de jefatura regional, provincial, de sección y comarca; a la vez que se consigue la **unificación de criterios y la lógica normalización de las actuaciones a escala regional** bajo el mando de la estructura del Cuerpo de AAMM.

Se propone, dentro del Cuerpo de AAMM, la siguiente organización jerárquica en la que cada cargo ejerce labores de dirección orgánica, coordinación, control e inspección en los ámbitos territoriales asignados a través de la cadena de mando:

Categoría:	Dotación de personal:
1. Inspector/a Jefe/a Regional	(1 Agente Medioambiental)
2. Inspector/a Jefe/a Provincial	(9 Agente Medioambiental)
3. Subinspector/a Jefe/a de Sección Territorial	(31 Agente Medioambiental)
4. Jefe/a de Comarca	(97 Agente Medioambiental)
5. Agentes Medioambientales (especialista, en su caso)	(776 Agente Medioambiental)

2. Formación:

Las diferentes convocatorias para el ingreso en la escala de AAMM recogen un conjunto de materias comunes y específicas relacionadas con el medio ambiente en Castilla y León. Estos contenidos se han ido reforzando y adecuando a las nuevas exigencias ambientales, en un contexto social y normativo cambiante, por lo que los Agentes de nuevo ingreso poseen un conocimiento de la normativa ambiental muy elevado. Sin embargo, la ausencia de un itinerario formativo específico y obligatorio durante el ejercicio profesional ha puesto de manifiesto **graves problemas y carencias** en el servicio de los Agentes:

1) Al no existir **programas de formación continua** existe un gran desequilibrio entre los conocimientos y aptitudes tecnológicas de los nuevos Agentes en relación con aquellos que no se han “reciclado” y que, paradójicamente, llegan a ejercer funciones de coordinación y supervisión de unidades territoriales.

2) Sólo se han ofertado programas formativos de actualización en temas relacionados con la extinción e investigación de incendios forestales (con resultados muy positivos). Fuera de este ámbito, únicamente conocemos algunas ediciones de cursos sobre seguimiento de biodiversidad o de calidad ambiental, con reducidas plazas, de carácter voluntario y convocatoria esporádica y **sin participación de los Agentes en su configuración**, por lo que a menudo resultan ser un discurso normativo pesado, aburrido (e innecesario en la era de la información) alejado de las necesidades funcionales y operativas de los Agentes.

3) Los AAMM son un cuerpo de policía administrativa especial con funciones de vigilancia, inspección y control. Estas importantes labores requieren unos recursos y de una formación específica impartida por profesionales, que dote al Agente de las habilidades necesarias para atender al ciudadano de forma normalizada y segura. Todos los **cuerpos policiales cuentan con este tipo de formación** antes de tomar posesión o inmediatamente después de ello en un periodo de prácticas que han de superar. Muchas comunidades autónomas ya realizan este tipo de formación con sus Agentes, en algunas como en Castilla la Mancha por sentencia judicial.

4) No existen **procedimientos normalizados** en las actuaciones de los AAMM. Cada Agente ejerce sus funciones “como puede”, cargado de dudas, incertidumbres, inseguridad jurídica y disparidad de criterios; lo que en ocasiones ofrece una pésima imagen pública. Cuando desde la Dirección General se ha intentado “regular” aspectos operativos, lejos de unificar criterios y asegurar el pleno ejercicio de las competencias, se ha optado por recortar, mutilar o prohibir ciertas actuaciones, o mediante instrucciones que demuestran su total desconocimiento y lejanía del ejercicio de funciones policiales.

5) Con motivo de la inexistencia de programas de formación continua, se observan importantes **carencias en los conocimientos y aptitudes** relacionadas con: el procedimiento administrativo (entre ellas el sancionador), fuentes de derecho y jerarquía normativa, trabajo y dirección de equipos, elaboración de informes normalizados, manejo de bases de datos, sistemas de información geográfica, toma de datos georreferenciados, fauna, flora y vegetación, uso público, ecología de la conservación y un largo etcétera de aptitudes necesarias para ofrecer un servicio de calidad. Las **propuestas formativas elevadas al ECLAP** desde nuestros representantes sindicales y asociaciones han sido sistemáticamente rechazadas y menospreciadas a través de los informes que la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal emite al propio ECLAP, restringiéndose a aprovechamientos forestales e incendios e ignorando el resto del ámbito competencial del colectivo.

6) Derivado del nivel formativo de Técnico Superior exigido en convocatoria desde 2003 y del elevado grado de preparación del nuevo funcionariado en el actual contexto social y laboral, contamos con gran número de personas con titulación superior ejerciendo como AAMM (Ingenieros de Montes, Veterinarios, licenciados en Biología, graduados en Ciencias Ambientales, Derecho, etc.). Todos estos **empleados públicos son actualmente infrautilizados**, lo que además de suponer un derroche de recursos, redundará en una desmotivación de estos Agentes, que ven que su carrera profesional en el organigrama actual es casi inexistente y se basa única y exclusivamente en la antigüedad. En este contexto no existe ningún estímulo para que el empleado se siga formando, ya que no redundará en ninguna mejora laboral y además no le es ofertada desde los cauces formativos de la propia Administración (por lo que actualmente requiere tiempo y medios propios).

Este contexto formativo de los AAMM choca frontalmente con los nuevos criterios generales de la Administración, que impulsan el desarrollo personal, **la carrera profesional, el refuerzo, fomento y estímulo de la promoción interna y la retención del talento**. Todo ello recae en beneficio de la propia Administración y redundará en una mejor y más eficiente prestación de servicios a la ciudadanía.

Por otra parte, el AM de servicio debe estar capacitado para solventar un gran número de situaciones rutinarias que vienen definidas por un ámbito competencial básico. Sin embargo, derivado de la amplitud de cometidos que abarca la vigilancia, inspección y colaboración en la gestión en materia de medio ambiente existen tareas de especial dificultad o con mayores requerimientos técnicos que exigen la especialización, basada en una formación específica del ámbito material que define la especialidad.

3. Especialización

Como decíamos en el párrafo previo del apartado formativo, la amplísima y diversa funcionalidad del Agente Medioambiental para el desarrollo de sus funciones permite diferenciar entre funciones generales o básicas y funciones especializadas.

Las primeras deben dar respuesta a la gran mayoría de situaciones y le corresponden al total de los AAMM. Las **funciones especializadas de un ámbito material** son aquellas que entrañan mayor dificultad y requieren de unos conocimientos y aptitudes técnicas de carácter especial. Estas deberán ser desempeñadas o al menos tuteladas, de forma preferente, por Agentes Especialistas.

El Reglamento actual de los AAMM recoge la figura del Agente Especialista, aunque la **inexistencia del desarrollo de especialidades concretas relacionadas con ámbitos materiales definidos** hace que esta figura carezca de contenido práctico y funcional. Existen escasas plazas de Agente especialista, sus funciones son inciertas y ambiguas, no se exige una formación, perfil o aptitudes específicas para acceder a las plazas (de nuevo sólo la antigüedad) por lo que no son, de facto, especialistas en ninguna materia concreta.

Una verdadera especialización requiere, en primer lugar, crear ámbitos materiales o áreas de especialización concretas. Se propone aquí la creación de cuatro ámbitos materiales y sus correspondientes **áreas de especialización**:

1. Delito Ambiental y Calidad Ambiental: Especialización en investigación de delito ambiental y Calidad Ambiental
2. Fauna, caza y pesca: Especialización en fauna, caza y pesca
3. Espacios Naturales y Biodiversidad: Especialización en Espacios Naturales y biodiversidad
4. Forestal: Especialización forestal

El acceso a las plazas de Agente Medioambiental Especialista debe exigir un mínimo de experiencia o antigüedad como Agente Medioambiental y haber superado un curso formativo de la especialidad a la que se pretende acceder, que dote al aspirante de los conocimientos y aptitudes necesarias para el desempeño de dicha especialidad.

La implementación territorial de las especialidades buscará que:

- en cada Comarca Forestal exista al menos 4 Agentes Especialistas: uno por cada ámbito material o especialidad. Dependiendo de las singularidades de cada Comarca puede haber hasta dos Agentes Especialistas de un mismo ámbito material.
- En cada provincia exista un Subinspector Coordinador provincial de cada especialidad
- A nivel regional exista un Inspector Coordinador regional de cada especialidad

En el momento de la implementación completa de la especialización existirán, por tanto:

- 4 Inspectores Coordinadores Regionales (1 por especialidad)
- 36 Subinspectores Coordinadores Provinciales (1 por especialidad y provincia)
- ≥ 388 Agentes Medioambientales Especialistas (≥ 1 por cada especialidad en total las Comarcas Forestales).

Además de la especialización, se pueden crear **Grupos de Apoyo** en relación con diferentes ámbitos materiales que, por su necesidad puntual o al menos no continuada, permiten satisfacer necesidades concretas que requieren habilidades, técnicas o conocimientos específicos.

La pertenencia a un Grupo de Apoyo no comporta la creación de ningún órgano ni de ningún puesto. La asignación a estos grupos será voluntaria, si las necesidades del servicio lo permiten, pero en cualquier caso tendrán que respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Cuando no se preste servicio en estos Grupos de Apoyo, se tiene que prestar servicio ejerciendo las tareas propias de su categoría del puesto de trabajo. Durante las labores ejercidas en el correspondiente Grupo de Apoyo se estará bajo la jefatura del Inspector Jefe o Subinspector Jefe correspondiente, dependiendo de la ubicación y extensión territorial de la actuación. Se crean los Grupos de Apoyo siguientes:

- a) Grupo de Apoyo de trabajos en altura
- b) Grupo de Apoyo de trabajos con vehículo aéreo no tripulado (DRON)
- c) Grupo de Apoyo de trabajos con perros rastreadores de venenos

Conclusiones

La implementación de este modelo organizativo y funcional en un cuerpo propio, basado en la formación continua y en la especialización ha de ser **progresiva**. No obstante, requiere de la existencia previa de un “esqueleto” o estructura orgánica que se vaya dotando de contenido a medio plazo, de forma paralela a la **implementación de unidades formativas propias**; toda vez que se oferten y cubran paulatinamente las correspondientes plazas específicas mediante procedimientos de carrera profesional, preferentemente a través de la **carrera horizontal (especialización) y la promoción vertical interna**.