OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 16-06-08 13:00:46

Observatorio de Políticas Ambientales 2008

OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 16-06-08 13:00:46

Fernando López Ramón
Coordinador

Observatorio de Políticas Ambientales 2008

Autores:

José Francisco Alenza García
Consuelo Alonso García
Rosario Alonso Ibáñez
José Luis Bermejo Latre
Omar Bouazza Ariño
Isabel Caro-Patón Carmona
Rosa Comella Dorda
Francisco Delgado Piqueras
José Esteve Pardo
Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
Severiano Fernández Ramos
Manuel Fernández Salmerón
Roberto Galán Vioqué
Gerardo García Álvarez
Agustín García Ureta
Nuria Garrido Cuenca
Marcos Gómez Puente
Antonio Gutiérrez Llamas
Olga Herráiz Serrano
Adolfo Jiménez Jaén
Jesús Jordano Fraga
Alejandro Lago Candeira
Demetrio Loperena Rota
Fernando López Ramón
Blanca Lozano Cutanda
Alba Nogueira López
Luis Ortega Álvarez
María Ángeles Parra Lucán
Juan José Pernas García
Juan Rosa Moreno
René Javier Santamaría Arinas
Francisco Javier Sanz Larruga
Íñigo Sanz Rubiales
Joana M. Socias Camacho
Marc Tarrés Vives
Bartomeu Trias Prats
María Teresa Vadrí i Fortuny
Germán Valencia Martín
Diego J. Vera Jurado

OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 28-08-08 08:56:48

Primera edición, 2008

© Fernando López Ramón (Coord.) y otros – 2008
Colaboradores: Ciemat y Generalitat de Catalunya

Catálogo general de publicaciones oficiales
http://www.060.es

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO ©

ISBN 978-84-8320-460-3
NIPO 770-08-004-4

© Editorial Aranzadi, SA

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Depósito Legal: NA 2243/2008

ISBN 978-84-8355-813-3

Printed in Spain. Impreso en España.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 28-08-08 08:56:48

Sumario

Página

PRÓLOGO 11

GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 13

I.

VALORACIÓN GENERAL
Por *Fernando López Ramón* 17

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

II.

COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES
Por *Blanca Lozano Cutanda y Alejandro Lago Candeira* 31

III.

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA
Por *Dionisio Fernández de Gatta Sánchez* 55

IV.

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS
Por *Omar Bouazza Ariño* 83

V.

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA
Por *José Esteve Pardo y Marc Tarrés Vives* 97

OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 16-06-08 13:00:46

Página

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

VI.
«**LEGISLACIÓN BÁSICA AMBIENTAL**»
Por *Luis Ortega Álvarez y Nuria Garrido Cuenca* 111

VII.
JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Por *Germán Valencia Martín* 133

VIII.
JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO
Por *Gerardo García Álvarez* 151

IX.
DERECHO CIVIL DEL MEDIO AMBIENTE
Por *María Ángeles Parra Lucán* 175

X.
POLÍTICAS AMBIENTALES DE ESTADOS UNIDOS
Por *Rosa Comella Dorda* 203

XI.
POLÍTICAS AMBIENTALES DE IBEROAMÉRICA
Por *Diego Vera Jurado y Roberto Galán Vioqué* 219

XII.
POLÍTICA AMBIENTAL DE PORTUGAL
Por *Juan José Pernas García* 249

XIII.
NOVEDADES EN LA POLÍTICA AMBIENTAL DE REINO UNIDO
Por *Agustín García Ureta* 273

XIV.
NOVEDADES EN LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ITALIA
Por *José Luis Bermejo Latre* 289

Página

TERCERA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XV.
POLÍTICA AMBIENTAL DE ANDALUCÍA
Por *Jesús Jordano Fraga* 305

XVI.
POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN
Por *Olga Herraiz Serrano* 323

XVII.
POLÍTICA AMBIENTAL DE CANARIAS
Por *Adolfo Jiménez Jaén* 357

XVIII.
POLÍTICA AMBIENTAL DE CANTABRIA
Por *Marcos Gómez Puente* 385

XIX.
POLÍTICA AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA
Por *Francisco Delgado Piqueras y Nuria Garrido Cuenca* 415

XX.
POLÍTICA AMBIENTAL DE CASTILLA Y LEÓN
Por *Isabel Caro-Patón Carmona e Íñigo Sanz Rubiales* 437

XXI.
POLÍTICA AMBIENTAL DE CATALUÑA
Por *María Teresa Vadrí i Fortuny* 451

XXII.
POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
Por *Juan Rosa Moreno* 483

XXIII.
POLÍTICA AMBIENTAL DE EXTREMADURA
Por *Severiano Fernández Ramos* 497

Página

XXIV.

POLÍTICA AMBIENTAL DE GALICIA
Por *Alba Nogueira López y Francisco Javier Sanz Larruga* 521

XXV.

POLÍTICA AMBIENTAL DE LAS ISLAS BALEARES
Por *Joana M. Socias Camacho y Bartomeu Trias Prats* 543

XXVI.

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA RIOJA
Por *René Javier Santamaría Arinas* 571

XXVII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE MADRID
Por *Mª Consuelo Alonso García* 589

XXVIII.

POLÍTICA AMBIENTAL DE MURCIA
Por *Manuel Fernández Salmerón y Antonio Gutiérrez Llamas* 603

XXIX.

POLÍTICA AMBIENTAL DE NAVARRA
Por *José Francisco Alenza García* 631

XXX.

POLÍTICA AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO
Por *Demetrio Loperena Rota* 655

XXXI.

POLÍTICA AMBIENTAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
Por *María Rosario Alonso Ibáñez* 669

Prólogo

La aparición del tercer informe del Observatorio de Políticas Ambientales da continuidad a la apuesta decidida de fomentar la evaluación de la acción pública desde una óptica crítica, independiente y objetiva que someta a examen los modelos de formulación y ejecución de las políticas ambientales con el fin de evaluar la capacidad de las instituciones sociales, económicas y políticas para hacer frente a los retos que plantea el desarrollo sostenible. De esta manera, y por tercer año consecutivo, volvemos a contar con un análisis exterior, imparcial y objetivo de la acción de gobierno desplegada por las organizaciones con competencias ambientales, tanto estatales como autonómicas y locales. Análisis que ha de contribuir a la tarea de diagnosticar correctamente los problemas medioambientales a los que nos enfrentamos, a la de evaluar si ese diagnóstico es correcto y si las soluciones propuestas para su solución son las idóneas y a la de examinar si la manera en la que se han ejecutado ha sido la más acertada desde el punto de vista de la eficacia y de la eficiencia.

Como en las ediciones precedentes, el punto de vista dominante en los análisis que lleva a cabo el Observatorio es el propio de los modernos estudios de Derecho Público, el cual no se limita a la interpretación de los textos legales sino que busca comprender las necesidades sociales a las que atienden las políticas públicas, considerar los medios disponibles para el desarrollo de éstas y exponer críticamente las soluciones adoptadas. Entre las diferentes consideraciones del informe de este año, un papel destacado se reserva a los problemas relativos al aire y al agua, dos recursos naturales esenciales para la preservación de la salud y para garantizar el desarrollo social y económico que tan expuestos se hallan en la actualidad a los efectos derivados del cambio climático, que han suscitado especial atención en estos ámbitos.

Disponemos, pues, de un profundo y exhaustivo examen y juicio crítico de una parte muy relevante de las acciones de gobierno emprendidas por los poderes públicos en materia de política ambiental a lo largo del pasado ejercicio. Su estudio se convierte así en una herramienta de extraordinaria utilidad de cara a la formulación de las nuevas políticas públicas medioambientales.

Elena Espinosa Mangana
Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 16-06-08 13:00:46

OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 16-06-08 13:00:46

Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales

ALASTUEY DOBÓN, Carmen: Profesora Titular de Derecho Penal, Universidad de Zaragoza.

ALENZA GARCÍA, José Francisco: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

ALONSO GARCÍA, Consuelo: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

BERMEJO LATRE, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

BOUAZZA ARIÑO, Omar: Profesor Titular I. de Derecho de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

COMELLA DORDA, Rosa: Profesora del «Pollack Center for Law and Business», Universidad de Nueva York.

DELGADO PIQUERAS, Francisco: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

ESTEVE PARDO, José: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cádiz.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

GALÁN VIOQUÉ, Roberto: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GARCÍA URETA, Agustín: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.

GARRIDO CUENCA, Nuria: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha.

GÓMEZ PUENTE, Marcos: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

HERRÁIZ SERRANO, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón, Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

JORDANO FRAGA. Jesús: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

LAGO CANDEIRA, Alejandro: Responsable de la Cátedra UNESCO de Medio Ambiente y Territorio, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

LOPERENA ROTA, Demetrio: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de San Sebastián.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

LOZANO CUTANDA, Blanca: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad del País Vasco.

MARRACO ESPINOS, José Manuel: Abogado especialista en medio ambiente.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Jacobo: Subdirector General, Secretaría General Técnica, Ministerio de Medio Ambiente.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

PARRA LUCÁN, María Ángeles: Catedrática de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.

PERNAS GARCÍA, Juan José: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

ROSA MORENO, Juan: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

SANZ RUBIALES, Íñigo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

SOCIAS CAMACHO, Joana M.: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares.

TARRÉS VIVES, Marc: Profesor Lector de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.

TRIAS PRATS, Bartomeu: Profesor Ayudante de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares

VADRÍ I FORTUNY, María Teresa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

VALENCIA MARTÍN, Germán: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

VERA JURADO, Diego: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

OBSERVA000 Colección especial Aranzadi 16-06-08 13:00:46

I

Valoración general

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Sumario

Página

1. El cambio climático, los derechos humanos y el Tratado de Lisboa en las políticas internacionales y comunitario-europeas 18
2. Las políticas ambientales en Estados Unidos, Iberoamérica, Portugal, Reino Unido e Italia 19
3. La nueva legislación básica sobre biodiversidad y responsabilidad ambiental 22
4. La relevancia política del medio ambiente en las comunidades autónomas y los nuevos departamentos ambientales 23
5. Los enfrentamientos territoriales por el agua y el papel del Estado 24

* * *

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2008 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado por 40 profesores pertenecientes a 25 universidades, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales de las Comunidades Autónomas en su contexto estatal, comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial Thomson-Aranzadi de Pamplona, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y 2007. El sostenimiento financiero del Observatorio viene siendo garantizando por el Ministerio de Medio Ambiente al que se ha unido este año el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. La Fundación Ecología y Desarrollo ha continuado prestándonos su apoyo para la organización material del Observatorio. La actitud de todas las instituciones citadas ha sido de pleno respeto a la libertad intelectual de los autores.

OBSERVA010 Colección especial Aranzadi 11-06-08 15:29:43

Como novedad, en el proceso de elaboración de los trabajos del Observatorio de 2008 hemos previsto la participación voluntaria de las administraciones ambientales concernidas, que han podido designar corresponsales administrativos para colaborar con los autores. Así, los autores han dado traslado a los corresponsales del borrador del análisis correspondiente a fin de que pudieran presentarse observaciones o sugerencias. Ninguno de los participantes ha entendido esa metodología como una censura, sino como la posibilidad de mejorar la información o de completar los puntos de vista, conforme al modelo de la crítica responsable que configura la verdadera libertad de los autores. Nuestro empeño se corresponde con planteamientos de democracia avanzada, que exigen el diálogo entre las autoridades y los expertos independientes en la evaluación y configuración de las políticas públicas. Trece comunidades autónomas han aceptado esta colaboración, debiendo resaltarse que en ningún caso hemos recibido una negativa, lo que nos lleva a suponer que las otras cuatro comunidades autónomas se integrarán en este método cuando acertemos a contactar con la persona adecuada.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2007, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2006 que no habían podido ser tenidos en cuenta con anterioridad. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados. En la presente valoración ofreceremos una consideración general, a modo de conclusiones, de tales estudios agrupándolos en los diferentes niveles territoriales enunciados, y terminando con una especial referencia a las cuestiones relativas a los enfrentamientos entre comunidades autónomas por el derecho al agua.

1. EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TRATADO DE LISBOA EN LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS

En el *ámbito internacional* la problemática ambiental ha centrado su atención en el cambio climático. El cuarto informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático emitido en 2007 ha confirmado en buena medida el cumplimiento de las predicciones científicas en la materia. Refrendo de la problemática en el ámbito del mayor prestigio internacional lo constituye el otorgamiento conjunto del premio Nobel de la paz al citado Panel, representado por su presidente Rajendra Pachauri, y a Al Gore, cuya intensa actividad mediática ha contribuido al cambio de la visión generalizada sobre el problema en los ámbitos políticos. No obstante, los pasos efectivos en la lucha contra el cambio climático resultan muy lentos, como demuestra el complejo establecimiento de la llamada «hoja de ruta

de Bali» en la tercera reunión de las partes del Protocolo de Kioto. En relación con compromisos internacionales asumidos por España ha de destacarse la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje.

Por otra parte, cabe también destacar la consolidación de dos líneas de tratamiento de problemas ambientales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una deriva de las implicaciones ambientales del derecho fundamental al respeto a la vida privada y familiar, en la estela del caso López Ostra (1994), que en el ejercicio aquí considerado se refleja especialmente en el caso Lemke (sentencia de 5 de junio de 2007), donde se aprecia la violación del citado derecho como consecuencia del incumplimiento por las autoridades turcas de la normativa ambiental en materia de participación y evaluación. La otra línea jurisprudencial viene vinculando las exigencias ambientales a la protección del derecho de propiedad, lo que determina importantes consecuencias en el caso Paudicio frente a la inactividad de las autoridades italianas en la ejecución de órdenes judiciales de demolición (sentencia de 24 de mayo de 2007) y en el caso Björklund ante las medidas de suspensión del planeamiento urbanístico adoptadas por las autoridades finlandesas para garantizar la eficacia de los nuevos planes (sentencia de 12 de abril de 2007).

En el *ámbito de la Unión Europea* el ejercicio de 2007 puede considerarse como de reflexión y evaluación. Así, de una parte, el Tratado de Lisboa, al optar por la reforma de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea frente a la opción que había planteado el Tratado Constitucional, parece abrir una vía segura de consolidación de las instituciones comunitarias, que tiene su adecuado reflejo en las cuestiones ambientales al advertirse la inclusión del desarrollo sostenible y de los grandes compromisos ambientales en los principios generales de los tratados e incluso en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De otra parte, las instituciones comunitarias han llevado a cabo una destacada labor de evaluación de la aplicación de la Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible y del Sexto Programa Ambiental, analizando los retos fundamentales del desarrollo sostenible, que presenta avances modestos pero perceptibles en áreas como el cambio climático y la energía limpia, si bien ha de destacarse que España, junto con Dinamarca e Italia, continúa figurando entre los países comunitarios que ofrecen peores resultados y que probablemente no llegarán a cumplir los objetivos establecidos para el 2012. Por lo demás, bajo la óptica de las actuaciones ambientales sectoriales, puede resaltarse la aprobación de diversas normas, como el nuevo Reglamento 834/2007 sobre Producción y Etiquetado de los Productos Ecológicos, y la Directiva 2007/60 sobre Evaluación y Gestión de los Riesgos de Inundación.

2. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES EN ESTADOS UNIDOS, IBEROAMÉRICA, PORTUGAL, REINO UNIDO E ITALIA

En el ámbito comparado se han incluido nuevas exposiciones sobre las políticas ambientales en Estados Unidos, Iberoamérica y Portugal, así como actualizacio-

nes de los estudios sobre las políticas ambientales en Reino Unido e Italia. Merece la pena referir brevemente las principales aportaciones y reflexiones que sugieren tan diferentes experiencias.

Del máximo interés resulta la consideración de las políticas ambientales de *Estados Unidos,* donde se ha desarrollado una compleja legislación federal con el apoyo jurídico que proporciona la cláusula de comercio de la Constitución (la competencia del Congreso para regular el «comercio entre los diversos estados») y la presión de algunos sectores industriales que temían la incidencia en sus producciones de variados estándares ambientales establecidos por los estados. Desde el punto de vista de sus contenidos, la política ambiental en Estados Unidos se divide en dos grandes sectores de actuación, frecuentemente tratados de manera separada: a) de una parte, el sector de la protección de la naturaleza con el tradicional movimiento de parques nacionales a la cabeza, que se nutre de una curiosa mezcla de elementos nacionalistas y conservacionistas, y b) de otra parte, el sector relativo a la lucha contra la contaminación, que con sus complejidades técnicas ha determinado importantes cambios en el derecho administrativo. En efecto, la política ambiental constituye en la actualidad el ámbito de renovación del derecho administrativo norteamericano, que ha evolucionado desde el entendimiento de la actuación administrativa como actuación técnica, despojada de los condicionantes políticos y, por tanto, merecedora de la deferencia judicial, a la desintegración de la confianza en la administración y el sometimiento de su actuación a severos controles. Así, el derecho administrativo ha llegado a caracterizarse, fundamentalmente, como un mecanismo de representación de intereses que sirve como complemento a la esporádica e insuficiente naturaleza de los procesos electorales (Stewart). Desde el punto de vista organizativo, destaca la formidable maquinaria de la *Environmental Protection Agency* creada en 1970, que ha llegado a ser un centro multidisciplinar de intervención técnica en defensa de los intereses ambientales.

Frente a opciones más generales, parece interesante destacar el entendimiento vigente en Estados Unidos de la política ambiental como un conjunto de intervenciones selectivas centrado en la gestión de riesgos ambientales previa evaluación de los mismos. El núcleo del derecho ambiental pasa a ser el procedimiento de toma de decisiones sobre los riesgos ambientales que determinados actores han de asumir, estableciendo, en su caso, las compensaciones correspondientes. Ello conlleva el auge de los enfoques de tipo preventivo o de fomento frente a las tradicionales regulaciones imperativas. En los últimos planteamientos, la política ambiental conecta y potencia el estilo de la «nueva gobernanza», que pretende enfatizar los vínculos entre las agencias y los actores privados a fin de lograr una mayor flexibilidad para adaptarse a las exigencias cambiantes que determinan los riesgos ambientales.

Las políticas ambientales en *Iberoamérica* son lógicamente muy diversas, aunque presentan rasgos comunes como los derivados de la debilidad institucional de los diferentes estados, de sus limitaciones presupuestarias, de la carencia de estructuras administrativas eficientes y de la incidencia de la corrupción política. Sin embargo,

la elevada concentración de recursos naturales en esta parte del mundo hace que su conservación sea esencial para la pervivencia del planeta. De ahí la importancia de conocer los logros y carencias de las correspondientes políticas ambientales.

Entre los aspectos positivos cabe mencionar algunos elementos normativos. Así, pueden citarse las progresivas implicaciones constitucionales en materia de protección ambiental, que han pasado desde la inicial configuración de deberes estatales al reconocimiento generalizado de los derechos a un medio ambiente apropiado, a la formulación de criterios sobre el desarrollo sostenible, al establecimiento de particulares compromisos relativos a concretos elementos ambientales y al reconocimiento de la especial posición de los pueblos indígenas. En igual sentido, puede destacarse la aprobación de leyes generales sobre el medio ambiente, que establecen cuadros de protección adecuados.

Entre los elementos más discutibles cabe identificar especialmente los aspectos organizativos. Iberoamérica viene siendo una especie de banco de pruebas de los más variados modelos de organización pública, casi siempre encaminados a poner de relieve carencias institucionales básicas. En relación con las estructuras ambientales, se advierten abundantes problemas, tanto en los procesos que han conducido a su establecimiento como en los permanentes conflictos con otras organizaciones administrativas que minan su capacidad de gestión. Los efectos de la descentralización territorial tan apenas se dejan sentir en las políticas ambientales, ni tan siquiera en el nivel municipal. Todo ello determina la formación de un enorme foso en continua expansión entre las promesas de la normativa ambiental y la realidad del medio ambiente.

La experiencia de *Portugal* pone de manifiesto un amplio desarrollo de la política ambiental, tanto debido al temprano impulso que proporcionó la Constitución de 1976, una de las primeras en asumir ampliamente los compromisos del desarrollo sostenible, como especialmente por la incorporación de las exigencias de la política ambiental de la Comunidad Europea. La Ley de Bases del Ambiente de 1987 establece el marco normativo en la materia, ofreciendo una regulación de los instrumentos generales de tutela ambiental (evaluación de impacto ambiental, licencias ambientales, prevención y control integrado de la contaminación, sanciones) y de las pautas correspondientes a los diversos elementos ambientales naturales (agua, aire, suelo, subsuelo, flora y fauna) y humanos (paisaje, patrimonio natural y construido, contaminación). En el plano organizativo ha de destacarse la creación en 2005 del Ministerio de Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, dotado de amplias competencias materiales, y en 2007 de la Agencia Portuguesa del Ambiente, con significativas funciones preventivas, técnicas, de planificación y otras.

En *Reino Unido* el examen de las políticas ambientales en los años 2006 y 2007 permite identificar el tema estelar de la opción por la energía nuclear en el horizonte del año 2020 como vía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de reducción de anhídrido carbónico. La decisión suscita interro-

gantes de peso habida cuenta de los graves riesgos que comporta. De ahí la importancia que ha de darse a la pureza de los correspondientes procesos de decisión, cuestionados por la sentencia de la *High Court* de 15 de febrero de 2007, que dio la razón a Greenpeace al considerar que los documentos objeto del procedimiento de consultas eran muy insuficientes para permitir a las organizaciones que habían participado en el mismo dar una respuesta adecuada a los problemas planteados.

En *Italia* el estancamiento durante el año 2007 de la actividad legislativa ha afectado a la revisión del Código del Medio Ambiente iniciada por el Gobierno Prodi. Continúan los ya tradicionales problemas relativos a la inadecuada incorporación de las directivas comunitarias en materia de medio ambiente. Quizá debido a la amplitud del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales implicadas en cuestiones ambientales, trascienden especialmente los aspectos criticables, como los que cabe observar en materia de planificación hidrológica, construcción de carreteras o lucha contra el cambio climático. No obstante, en sentido positivo cabe destacar los intentos de mejora en la gestión de espacios naturales protegidos, la expansión de la agricultura ecológica o el éxito de las medidas de certificación ambiental de las empresas.

3. LA NUEVA LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE BIODIVERSIDAD Y RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En el ámbito estatal se observa una importante labor legislativa, que incluye destacadamente una nueva regulación básica de la contaminación atmosférica (Ley 34/2007), y del patrimonio natural y la biodiversidad (Leyes 5/2007 y 42/2007), así como el establecimiento de un completo sistema administrativo de responsabilidad ambiental (Ley 26/2007).

El régimen básico que se establece en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007) parece comprender, al fin, el variado conjunto de técnicas que la materia exige. Pasan a preverse, así, instrumentos de conocimiento de la situación y las necesidades de los elementos naturales (el Inventario), y mecanismos flexibles de definición de objetivos y criterios (el Plan Estratégico), junto a los planes de actuación propiamente dichos (los planes de ordenación de los recursos naturales). La protección de los ecosistemas es objeto de completa atención, aunque continúe escindida entre los espacios naturales protegidos procedentes de nuestra tradición normativa, que cuentan con su máximo exponente en la figura de los parques nacionales (objeto de regulación especial en la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales), y los lugares y zonas incluidos en la Red Ecológica Europea Natura 2000, además de otras áreas protegidas por instrumentos internacionales. También es regulada la actuación estatal sobre los espacios y las especies marinas, y la conservación de las especies silvestres de la flora y la fauna. Se establecen medidas de uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad, de fomento de su conservación y restauración, y el correspondiente régimen sancionador.

La Ley de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007) incorpora al ordenamiento español la Directiva 2004/35, estableciendo un sistema administrativo de responsabilidad para prevenir los daños ambientales. La responsabilidad es ilimitada, pues parte de la obligación de los operadores de mantener o devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando todos los costes correspondientes a acciones preventivas o reparadoras. Para garantizar la efectividad del sistema, yendo más allá de las estrictas exigencias comunitarias, se sientan las bases para el desarrollo de fórmulas efectivas de aseguramiento de los daños.

El reconocimiento de los indudables avances que conlleva la nueva legislación básica de medio ambiente no debe impedir el análisis detenido de sus contenidos. Así, iniciando la crítica de los mismos, bajo la óptica civilista cabe reflejar algunas dudas sobre el exacto alcance de los derechos de tanteo y retracto en relación con los inmuebles situados en espacios naturales, y sobre la relación del sistema administrativo de responsabilidad ambiental con otras normas de responsabilidad, entre otras cuestiones.

Por otra parte, el análisis de la jurisprudencia administrativa del Tribunal Supremo confirma que sus pronunciamientos son globalmente favorables a la protección del medio ambiente, aunque en la mayoría de los casos se confirman resoluciones administrativas producidas en tal sentido. Por ello, cabe interpretar que se está produciendo un apoyo judicial para que las administraciones públicas lideren la tutela ambiental. Una vez más, son la evaluación de impacto ambiental y las actividades clasificadas las técnicas que generan mayor conflictividad.

Finalmente, ha de destacarse como uno de los hitos del ejercicio el planteamiento por primera vez por un tribunal español de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en materia ambiental. Se trata de la cuestión C-142/07, planteada en relación con la Directiva 85/337 sobre evaluación de impacto ambiental por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid en un asunto que enfrenta a Ecologistas en Acción con el Ayuntamiento de Madrid.

4. LA RELEVANCIA POLÍTICA DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS NUEVOS DEPARTAMENTOS AMBIENTALES

En los ámbitos autonómicos la celebración de elecciones durante 2007 ha incidido sobre los procesos de renovación legislativa y reglamentaria. Sin embargo, la generalizada ralentización normativa no es síntoma de decaimiento en la atención hacia la política ambiental, cuya continuidad se advierte tanto en el máximo plano institucional como en el de la ejecución administrativa.

La prioritaria atención concedida a las cuestiones ambientales se advierte en los nuevos Estatutos de Autonomía de Valencia y Cataluña en 2006, y de Andalucía, Aragón y Baleares en 2007, que incluyen abundantes compromisos ambientales como ya vimos en el Observatorio del año pasado, reflejando la trascendencia del

orden ecológico en la configuración de los aspectos esenciales de todo poder público. Cabe también citar la inclusión de variados e importantes compromisos ambientales en los discursos de investidura de los nuevos presidentes autonómicos, que en algunos casos conllevan significativos cambios políticos, como sucede en el caso del presidente de Murcia, que había sido objeto de aceradas críticas por parte del movimiento ecologista en la anterior legislatura. En los pactos políticos que han permitido la formación de algunos ejecutivos autonómicos las políticas ambientales figuran con carácter destacado, como se refleja en el discurso de investidura del presidente de Aragón o en el plan de gobierno de Cataluña. En el capítulo legislativo, cabe destacar la nueva Ley de Andalucía de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (Ley 7/2007), que sustituye a la anterior Ley de Protección Ambiental de Andalucía (1994).

Las administraciones autonómicas han mantenido niveles y ritmos adecuados en la gestión ambiental como ponen de relieve los diversos planes y programas aprobados, especialmente en materia energética y de lucha contra el cambio climático, y en relación con el saneamiento de aguas residuales urbanas. Tras las elecciones, el diseño de los nuevos ejecutivos ha trascendido a nuestra materia, observándose cambios significativos en la configuración de los departamentos responsables de medio ambiente en cinco comunidades autónomas: en Navarra y Asturias la gestión ambiental, antes unida en ambas comunidades con ordenación del territorio, pasa a ligarse al desarrollo rural; en cambio, en Extremadura, donde anteriormente figuraba con agricultura, el medio ambiente se junta con industria y energía; y en Castilla y León, donde medio ambiente formaba un solo departamento, así como en Murcia, donde previamente iba con industria, se conecta ahora con la ordenación del territorio. De esta manera, la unión de los sectores de medio ambiente y ordenación del territorio pasa a ser la solución mayoritaria en la estructura de los ejecutivos autonómicos, pues es adoptada por siete comunidades autónomas (Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco), situándose, a continuación, el modelo del departamento exclusivamente competente sobre medio ambiente, que siguen cinco comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Cantabria, Galicia e Islas Baleares), después la conexión con el desarrollo rural, que se observa en tres comunidades autónomas (Asturias, Castilla-La Mancha y Navarra) y, por último, las opciones aisladas de unir en un mismo departamento medio ambiente con industria y energía (Extremadura) o con vivienda (Cataluña).

5. LOS ENFRENTAMIENTOS TERRITORIALES POR EL AGUA Y EL PAPEL DEL ESTADO

Los trasvases entre diversas cuencas hidrográficas constituyen uno de los problemas más importantes que tiene planteada la ordenación del territorio peninsular y la protección de su medio ambiente. Los grandes trasvases, sólo parcialmente realizados, desde los ríos Tajo y Ebro hacia las cuencas murcianas, levantinas y catalanas levantaron enorme polémica desde sus planteamientos iniciales a comien-

zos de la década iniciada en 1970. No sería exagerado, por ejemplo, destacar que la recuperación de las señas de identidad aragonesas está vinculada en gran medida al movimiento popular de oposición a los sucesivos proyectos de trasvase de aguas del río Ebro.

Más de treinta años después puede decirse que las posturas exclusivas y excluyentes sobre el derecho al agua nutren auténticas ideologías territoriales profundamente divididas entre diversas comunidades autónomas. El cambio que cabe advertir en este período de tiempo se refiere a la identificación del agresor en las diferentes ideologías territoriales, que ha dejado de ser el Estado al pasar a enfrentarse directamente los territorios que lo componen y que asumen las posturas opuestas. Inicialmente las protestas de los territorios se dirigían preferentemente contra el centralismo de la política de trasvases, criticada bien por su insensibilidad ante los intereses de las cuencas cedentes bien por su ineficacia en recoger los intereses de las cuencas que aspiraban a beneficiarse de los trasvases. Sin embargo, progresivamente, desde que la Ley de Aguas de 1985 posibilitó la expresión formalizada de las aspiraciones de los diversos territorios en los planes hidrológicos de cuenca, y la solución de los desequilibrios mediante las grandes transferencias de recursos hidráulicos que habían de preverse en el plan hidrológico nacional, los diversos proyectos y contenidos de éste han conducido a confrontaciones entre los mismos territorios.

Ahora los murcianos y los aragoneses, o los manchegos y los valencianos, se identifican recíprocamente como los causantes de los problemas propios relacionados con el uso del agua. Problemas que acceden fácilmente a los medios de comunicación y a los mensajes políticos con una contundencia que entraña la completa descalificación del adversario. Desde la cuenca mediterránea se producen inquietantes mensajes de parálisis económica provocada por la escasez de agua, mientras que desde el interior peninsular se lanzan desgarradoras exigencias de equilibrio territorial.

Para solucionar los problemas entre las comunidades autónomas disponemos del Estado, que se encuentra, sin embargo, deslegitimado a la vista de los sucesivos vaivenes que han configurado su política en la materia. En esta situación se suceden episodios que incrementan los enfrentamientos territoriales. Uno de ellos es el ligado a las, a todas luces, abusivas cláusulas que los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006) y de Aragón (2007) han incluido en la regulación de los derechos al agua. Ambos textos reconocen a sus respectivos ciudadanos (no a todas las personas) el derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad, titularidad que pudiera considerarse admisible en términos de desarrollo sostenible. Pero en ambos casos se han añadido otras referencias con plena intencionalidad política, dentro del contexto de la fuerte polémica generada, especialmente, aunque no exclusivamente, entre estas dos comunidades autónomas, por los proyectos de trasvase de aguas entre diferentes cuencas hidrográficas. Así, en el Estatuto valenciano se reconoce también «el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» y en el Estatuto aragonés se

relaciona el citado derecho con la «reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 Hm^3».

Los primeros recursos de inconstitucionalidad sobre tales cuestiones, los interpuestos por los Gobiernos de Aragón y de Castilla-La Mancha contra el artículo 17.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, han sido resueltos en unos polémicos fallos por las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre y 249/2007, de 13 de diciembre. En síntesis, se trata de unas sentencias interpretativas de rechazo, en las que la desestimación de los recursos deriva del entendimiento de la cláusula estatutaria impugnada como un mandato, una orientación o un objetivo que se dirige a los poderes públicos valencianos, pero que en modo alguno puede llegar a condicionar la plena capacidad del legislador estatal para determinar el alcance de los derechos al agua de los valencianos. Las sentencias van acompañadas de votos particulares de cinco magistrados, nada menos. Contienen, pues, una argumentación polémica, que ha suscitado ya diversas reacciones en la doctrina especializada. En el camino queda pendiente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra los preceptos que el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón dedica a regular derechos y competencias sobre el agua.

El aspecto que aquí se quiere destacar no es el del grado de coherencia argumental de las sentencias constitucionales, sino más bien la insuficiencia demostrada de los instrumentos jurídicos actualmente disponibles para encauzar la solución de los conflictos territoriales sobre el agua. Desde el punto de vista de los argumentos materiales desenvueltos por las comunidades autónomas enfrentadas, ha de subrayarse que brillan por su ausencia los relacionados con el entendimiento ecológico del agua. Pese a quien pese, alguien debe comenzar recordando que el agua que por su cauce natural va al mar no es agua que se pierde, sino agua que cumple su función ecológica. Pero, salvo la anterior pincelada sobre el fondo, en este lugar interesa especialmente destacar las carencias de nuestro sistema de toma de decisiones sobre los grandes usos del agua. La planificación hidrológica, tal como se encuentra regulada en nuestra legislación y, especialmente, tal como ha venido siendo practicada por nuestra administración hidráulica, adolece de grandes insuficiencias. Ése es el tema que conviene plantear.

La planificación hidrológica está diseñada como una operación global de todos los usos del agua, si no para siempre, al menos con vocación de permanencia. Permite que ganen unos u otros territorios por virtud de una decisión que sigue siendo centralizada dentro de un Estado que ha optado por una amplísima descentralización territorial. Ocasiona vaivenes, del tipo trasvases sí, trasvases no, incluso en las mismas fuerzas políticas en función de intereses coyunturales. Sigue siendo un mecanismo de vencedores y vencidos, donde, sin embargo, unos y otros pueden tener la impresión de que las reglas del juego pueden ser variadas a continuación.

La competencia del Estado en la materia no debiera de ser cuestionada, ya que es probablemente la única vía de solución pacífica del tremendo conflicto

territorial que enfrenta a diversas comunidades autónomas. Pero, en cambio, convendría debatir sobre los procedimientos a través de los cuales el Estado ha de ejercer su competencia. Las pautas de actuación sectorial han de ser acordes con esa teoría general del Estado en la que se admite ya sin vacilaciones que hemos pasado del modelo del Estado unitario, que pretendía aglutinar las diversidades territoriales a través de un sistema centralizador, al modelo del Estado plural, que busca conjugar los intereses enfrentados de los diversos actores en juego mediante funciones de tipo arbitral. Llevemos el modelo pluralista, participativo, consensuado y fundamentado a la toma de decisiones sobre el agua. ¿Cómo?

Para empezar, fragmentando dichas decisiones en su dimensión física y en su alcance temporal, evitando que un ejecutivo o que una mayoría parlamentaria decidan para siempre todos los usos del agua, pues unas competencias de tanta trascendencia han de estar en permanente evolución, atendiendo tanto a los datos climáticos como a las innovaciones tecnológicas. Después, fomentando la concertación entre los grandes actores del juego, que no pueden limitarse a las altas representaciones políticas, sino que han de abrirse de verdad a los variados intereses sociales y económicos que pugnan por la conservación y el uso del agua. El juego de esos actores requiere de procedimientos claros de identificación de los mismos, de reconocimiento recíproco de la legitimidad de las variadas posturas y de solución de conflictos por el acuerdo, sin vencedores ni vencidos. Por último, las decisiones sobre el agua han de estar motivadas técnicamente, para lo cual sería preciso evitar los planteamientos sectoriales típicos de nuestra administración hidráulica, configurando instancias de expertos independientes al servicio de la planificación hidrológica.

Fragmentación, concertación y motivación de las decisiones sobre el agua. Tal es la receta final que ofrecemos para un problema de enorme gravedad en nuestro Estado plural. Sean ésas u otras las pautas a seguir, lo que parece difícil es pretender la resolución de los conflictos territoriales relativos al agua mediante excluyentes fórmulas normativas o a través de sorprendentes planteamientos litigiosos. Los procedimientos a seguir parecen a todas luces más complejos, de ahí que merezca la pena iniciar el debate sobre las filosofías que deben animarlos.

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

II

Compromisos internacionales ambientales

BLANCA LOZANO CUTANDA y
ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 33
2. Legislación: tratados más significativos por materias 34
   2.1. Participación ambiental (Tratado de Aarhus) 34
   2.2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad 35
      2.2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid 35
      2.2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) 36
      2.2.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) 36
      2.2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 .. 36
      2.2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) 37
      2.2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica 37
      2.2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura 39
      2.2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación 40
      2.2.9. Convenio Europeo del Paisaje 40
      2.2.10. Comité Directivo Internacional del Proceso Consultivo para el establecimiento de un Mecanismo Internacional de Conocimiento Científico sobre la Diversidad Biológica (IMoSEB, por sus siglas en inglés) 41

OBSERVA020 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:17:11

Página

2.3. Protección del medio ambiente marino 41

2.3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) 41

2.3.2. Convenio para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL 1973/78) 42

2.3.3. Nuevos instrumentos: legislación para regular el secuestro de CO_2 en las formaciones geológicas del subsuelo marino 42

2.3.4. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España 43

A) Convenio de Barcelona 43

B) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) 44

2.3.5. Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS (Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua) 45

2.3.6. Otros Acuerdos y mecanismos internacionales relacionados con la seguridad de la navegación y la contaminación marina suscritos por España 45

A) Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos 45

B) Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar 45

2.4. Calidad del aire y protección atmosférica 46

2.4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979 46

2.4.2. Protocolo de Montreal (OZONO) 46

2.5. Cambio climático 47

2.6. Sustancias químicas y residuos peligrosos 48

2.6.1. Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) .. 48

2.6.2. Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998) 49

2.6.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) 49

2.6.4. Grupo de Trabajo Especial Conjunto 50

Página

3. Organización: análisis de las principales novedades 50
4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas 52
5. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 52
6. Doctrina: principales aportaciones 53

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2007 ha continuado, en el ámbito del Derecho ambiental internacional, la línea de los años anteriores de no aprobación o modificación significativa de ningún instrumento jurídico y una cierta concentración en torno al cambio climático y la más amplia cuestión del llamado cambio global.

En este año el cambio climático ha recibido una importante atención mediática, social y política. Gran parte de esta atención la ha generado la emisión en el año 2007 del Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) (los anteriores informes se emitieron en 1990, 1995 y 2001). Dicho informe de evaluación confirma que la mayor parte de las predicciones científicas se están cumpliendo ya de una forma más marcada y a un ritmo más rápido del esperado. El importante e intenso trabajo realizado por el IPCC ha sido premiado, nada más y nada menos, que con el premio Nobel de la Paz, premio que ha compartido el presidente del panel, Rajendra Pachauri, con el ex –vicepresidente norteamericano, Al-Gore, que ha sido el que ha puesto con su «verdad incómoda» la parte más mediática y política a esta cuestión. A este último se le atribuye además buena parte del cambio que la sociedad civil norteamericana está generando en sus políticos con respecto a este tema. A pesar de todas estas evidencias y de la creciente presión social por abordar este problema con compromisos y políticas serias, las organizaciones internacionales y en particular sus principales actores, los Estados (y en definitiva los políticos que representan a dichos Estados), han vuelto a poner de manifiesto no estar a la altura de las circunstancias en las decisiones adoptadas. Como dato positivo debe reseñarse que, en el marco del Protocolo de Montreal contra las sustancias que agotan la capa de ozono, se ha acordado la aceleración de la reducción por etapas de los gases hidroclorfluorocarbonados (HCFL), adelantándose en 10 años su retirada definitiva, ante la creciente evidencia de que estos gases contribuyen al calentamiento de la tierra.

En el año 2007 ha empezado a funcionar, como experiencia piloto, el grupo de trabajo conjunto en el área temática relativa a las sustancias químicas peligrosas. Este grupo de trabajo tiene como misión la preparación de recomendaciones conjuntas sobre reforzamiento de la colaboración y cooperación entre los tres Convenios de sustancias químicas peligrosas (Convenio de Basilea, Convenio de Rotterdam y el Convenio POPS). De esta forma continúa el trabajo de mejora de la

gobernanza ambiental global desde una forma más pragmática, mientras el debate de esta cuestión en el seno de las instituciones internacionales sigue completamente estancado.

En el caso español conviene destacar la ratificación durante el año 2007 del Convenio Europeo del Paisaje, el cual entrará en vigor para nuestro país el 1 de marzo de 2008. La ratificación de este Convenio, que ya estaba siendo aplicado por algunas Comunidades Autónomas como la Comunidad Valenciana o Cataluña, supone identificar el paisaje como el elemento integrador de diferentes ámbitos en el camino hacia el desarrollo sostenible y colocar a los ciudadanos como elemento central en la toma de decisiones, en definitiva en la elección y defensa de su calidad de vida.

2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS

2.1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)

El Tratado tendrá la tercera reunión de su órgano principal de gobierno y de toma de decisiones, la Reunión de las Partes, en junio de 2008, por lo que en 2007 continuó con su trabajo intersesional. Uno de los puntos destacados de la agenda de la próxima Reunión de las Partes es la discusión y aprobación de un Plan Estratégico a largo plazo para el Tratado. Entre el resto de actividades llevadas a cabo en este año en el seno del Tratado destacan los avances realizados por el grupo de trabajo sobre acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la organización de la conferencia «Agenda 21 y la sociedad de la información: Evaluación del progreso en cerrar la brecha digital, acceso a la información ambiental y el uso de las tecnologías de comunicación e información para el desarrollo sostenible en la región de la Comisión Económica para Europa (UNECE)». Durante dicha conferencia se debatió acerca de los mecanismos de facilitación de información (*clearinghouse mechanisms*) de diferentes Convenios ambientales que utilizan internet como base de las mismas. Inevitablemente durante esta discusión surgió la revisión de la futura Directiva europea sobre la creación de una infraestructura para la información territorial en la Comunidad Europea (INSPIRE) y el sistema de información ambiental compartida (SEIS).

Siguen pendientes de su entrada en vigor, por la insuficiente ratificación por parte de los Estados que forman parte del Tratado, tanto el Protocolo sobre el Registro de la Trasferencia y Liberación de Contaminantes (firmado en Kiev en 2003 y que constituye el primer instrumento internacional con compromisos sobre inventarios públicos de emisiones contaminantes), como la enmienda al Tratado de Aarhus relativa a la participación pública en la toma de decisiones sobre la liberación intencionada al medio ambiente y puesta en el mercado de organismos modificados genéticamente.

2.2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad

2.2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid

La trigésima Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 30 de abril al 11 de mayo de 2007 en Nueva Delhi (India). Durante la misma se celebró igualmente la décima Reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida, aprobándose un plan quinquenal que racionaliza de forma estratégica las actividades del Comité ante el aumento constante de sus tareas.

A pesar de que en la anterior reunión consultiva se aprobó una decisión por la que se pretendía mejorar la relación con la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), durante esta reunión no se alcanzó el consenso necesario para adoptar una resolución que muestre el apoyo a dicha Comisión y a la acción para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Tampoco se consiguió aprobar la revisión del Anexo II del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, en particular para la conservación de la fauna y flora antárticas.

En relación con la aplicación de la Decisión 1(2005) relativa a la responsabilidad, la cual está principalmente regulada por el Anexo VI del Tratado, pendiente de ratificación por la mayoría de Partes Contratantes (sólo Suecia por el momento ha ratificado dicho Anexo y ha puesto en marcha los dispositivos nacionales pertinentes), se planteó la necesidad de crear un foro de intercambio de información acerca de los procedimientos nacionales que los distintos países están adoptando para el cumplimiento de dicho Anexo, intercambio que se producirá de manera informal en el período entre sesiones.

Distintos países presentaron las actividades que están llevando a cabo con motivo del Año Polar Internacional 2007-2008. Dichas discusiones condujeron a la propuesta y aprobación de una resolución sobre el monitoreo a largo plazo y la observación sostenida del medio ambiente en la Antártida.

Otro de los problemas emergentes en la Antártida es el creciente turismo. El 2007 nos deja con varios incidentes de encallamientos de buques y durante esta reunión se planteó la necesidad de controlar o restringir los buques de gran tamaño en la Antártida, en particular limitar los desembarcos de buques que transporten más de 500 viajeros. Uno de los principales problemas es la posible utilización de estos buques por parte de operadores que operan en países que no son parte del Tratado Antártico.

Por último, llama la atención la inclusión en los temas de la reunión de la regulación de la prospección biológica en la Antártida, cuestión que ha generado la creación de un grupo de contacto intersesional. La creación de este grupo confirma el interés que está teniendo esta cuestión a nivel internacional y la dificultad cada vez mayor que presenta seguir la misma en los diferentes foros que la abordan.

2.2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971)

La próxima Conferencia de las Partes del Convenio de Ramsar (COP-10) tendrá lugar en la República de Corea del 28 de octubre al 4 de noviembre de 2008, por lo que en 2007 el Convenio ha continuado con sus actividades intersesionales, entre las que destaca la preparación de un nuevo Plan Estratégico para el período 2009-2013.

2.2.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)

La trigésimo primera reunión del Comité de Patrimonio Mundial tuvo lugar del 23 de junio al 2 de julio de 2007 en Christchurch (Nueva Zelanda). El Comité, conforme a las funciones que tiene asignadas, evaluó las propuestas presentadas de nuevos lugares para ser incorporados a la lista de Patrimonio Mundial, la cual pasa a estar compuesta en 2007 por 851 lugares, de los cuales 660 son lugares culturales, 166 son lugares naturales y 25 tienen carácter mixto, distribuidos por los 141 Estados que forman parte de la Convención. Igualmente el Comité revisó la situación del Patrimonio Mundial, en especial de aquellos lugares que se encuentran en un peor estado y, por tanto, más amenazados e introdujo en la lista de patrimonio en peligro tres nuevos lugares, entre los que se incluyen las Islas Galápagos. La lista de patrimonio mundial en peligro está compuesta en la actualidad por 30 lugares, de los cuales ninguno se encuentra en nuestro país.

2.2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973

La Convención celebró en el año 2007, concretamente del 3 al 15 de junio en La Haya (Holanda), su decimocuarta Conferencia de las Partes (COP-14). Esta importante Convención, cuyo objeto es la regulación del comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres mediante distintos grados de protección, según se encuentren las especies listadas en los Apéndices I, II o III de la Convención, aprobó la introducción de nuevas especies en sus apéndices. Así, durante esta Conferencia de las Partes se decidió incluir en el Apéndice I la gacela de la arena, la gacela de Cuvier y el loris lento; en el Apéndice II al palo de Brasil, el pez sierra y la anguila. Igualmente se decidió enmendar la anotación relativa a los elefantes africanos con el fin de permitir la venta excepcional de marfil de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe. Se acordó además el no sometimiento a revisión periódica de ninguna especie de cetáceos mientras se encuentre en vigor la moratoria dispuesta por la Comisión Ballenera Internacional, lo que vuelve a demostrar la estrecha relación entre CITES y otros Convenios internacionales y, en especial la utilización de CITES para asegurar el cumplimiento de prohibiciones establecidas en otros Convenios con menor o escasa capacidad de sanción.

Durante esta Conferencia de las Partes la Convención se ha dotado por otra parte de una «visión estratégica de CITES: 2008-2013» (Resolución 14.2). Esta visión estratégica está compuesta por una Declaración de la Visión, la cual no es otra que «conservar la diversidad biológica y contribuir a su utilización sostenible, mediante la garantía de que ninguna especie de fauna o flora silvestres se someta o se siga sometiendo a una explotación insostenible debido al comercio internacional, contribuyendo así a una reducción considerable del índice de pérdida de biodiversidad», para lo que se concretan tres metas con una serie de objetivos asociados. Las metas son las siguientes:

• velar por el cumplimiento, la aplicación y la observancia de la Convención;

• disponer de los medios y recursos financieros necesarios para el funcionamiento y la aplicación de la Convención;

• y contribuir a reducir considerablemente el índice de pérdida de biodiversidad, asegurándose de que la CITES y otros procesos e instrumentos multilaterales sean coherentes y se apoyen mutuamente.

La visión estratégica incluye también una serie de objetivos dentro de cada meta, relacionados con la transparencia, el fomento de capacidades para la aplicación, la observancia y la cooperación. La misma incorpora un anexo con una lista de indicadores que en todo caso deberán ser ultimados por el Comité Permanente.

Además esta Conferencia de las Partes aprobó, dentro de la Resolución 14.3 «procedimientos para el cumplimientos de CITES», una Guía sobre los procedimientos para el cumplimiento de CITES. En este sentido, se aprobó la creación de un grupo de expertos que desarrollen opciones para la mejora de la observancia de la Convención.

2.2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979)

La próxima Conferencia de las Partes de este Convenio (COP-9) tendrá lugar del 1 al 5 de diciembre de 2008. Durante el año 2007 se celebraron, con relevancia para nuestro país, conversaciones en el entorno de África occidental sobre cetáceos y sus hábitats, el cual podría convertirse en un nuevo Acuerdo de este Convenio.

2.2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio celebra cada dos años la Conferencia de las Partes, teniendo lugar la próxima Conferencia (COP-9) del 19 al 30 de mayo de 2008 en Bonn (Alemania). En 2007, por tanto, el Convenio ha mantenido su intensa actividad intersesional de cara a la preparación de la próxima Conferencia de las Partes. La agenda de este Convenio sigue estando marcada por el objetivo de concluir antes de 2010 las negociaciones sobre el régimen internacional sobre acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios (más conocido, por sus siglas en inglés de *Access and Benefit Sharing,* como ABS), aunque por el momento el ritmo de dichas negociaciones no

parezca garantizar el cumplimiento del límite temporal establecido. El grupo de trabajo sobre ABS sigue, por tanto, acaparando la principal atención y también buena parte de los recursos de los que dispone el Convenio al ser el único grupo de trabajo con dos reuniones en el período intersesional. En la reunión mantenida en octubre, el grupo continuó con las negociaciones del régimen internacional, especialmente en torno a las medidas de apoyo al cumplimiento del consentimiento previo informado y los términos mutuamente acordados y al desarrollo de un certificado internacional de origen/fuente/procedencia legal.

Junto con el grupo de trabajo sobre ABS se mantuvo la reunión del grupo de trabajo sobre conocimientos tradicionales, más conocido como 8j (por ser el artículo 8j del Convenio el que hace referencia a esta cuestión). A pesar del avance de algunas cuestiones, la impresión mayoritaria es que el desarrollo del trabajo de este grupo se ha ralentizado en los últimos años, en parte eclipsado por el grupo de trabajo sobre ABS.

Otro grupo de trabajo que mantuvo una reunión en 2007 fue el grupo de trabajo sobre revisión de la implementación del Convenio. Este grupo de trabajo realizó una revisión en profundidad de la implementación del Plan Estratégico del Convenio, realizando algunas recomendaciones para su posterior consideración por parte de la Conferencia de las Partes.

Además de estos grupos de trabajo, durante 2007 tuvo lugar la primera de las dos reuniones intersesionales del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT-12) en la que se discutieron cuestiones técnicas y científicas relativas al impacto de los biocombustibles, la consecución del objetivo del 2010 (reducción significativa de la tasa de pérdida de la biodiversidad para ese año), centrándose en la biodiversidad y el cambio climático, así como revisiones en profundidad de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio y la segunda edición del Panorama Mundial de Diversidad Biológica (*Biodiversity Outlook*).

Todo este trabajo e información deberán guiar la toma de decisiones por parte de la Conferencia de la Partes en mayo de 2008.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología,* por su parte, mantuvo en 2007 buena parte de sus actividades intersesionales al pasar a celebrarse, desde la Tercera Reunión de las Partes celebrada en marzo de 2006 en Curitiba (Brasil), las reuniones de las Partes cada dos años. El principal tema de la agenda de la próxima Reunión de las Partes es, sin duda, una cuestión de gran trascendencia legal puesto que se trata del establecimiento de procedimientos legales de responsabilidad y compensación en el contexto del Protocolo de Cartagena. En 2007 hubo dos reuniones (tercera y cuarta) del grupo de expertos jurídicos y técnicos sobre responsabilidad y compensación en el contexto del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Este grupo de trabajo fue establecido según lo acordado en el artículo 27 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología y tiene como mandato:

• revisar la información relacionada con la responsabilidad y la compensación de los daños resultantes de los movimientos fronterizos de Organismos Vivos Modificados (OVM);

• analizar cuestiones generales relacionadas con los escenarios de preocupación potencial o realmente dañados;

• y elaborar opciones para los elementos de las reglas y procedimientos sobre responsabilidad y compensación.

A pesar de los importantes avances que se han producido durante las distintas reuniones, es difícil prever, ante la diversidad de posiciones, que este asunto pueda resolverse en la próxima Reunión de las Partes a celebrar en mayo de 2008, aunque dependerá de los avances que se puedan producir en la reunión del grupo de trabajo que tendrá lugar en marzo de 2008 y en el transcurso de la propia cuarta Reunión de las Partes en mayo de 2008.

2.2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura

La segunda reunión del Órgano Rector (denominación que utiliza para referirse a lo que en el resto de Convenios ambientales se conoce como Conferencia de las Partes) del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos de la FAO tuvo lugar en Roma del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2007. Durante esta reunión se adoptaron diferentes decisiones, aunque la mayor parte del debate giró en torno a la cuestión financiera. La puesta en práctica del Tratado depende de una buena financiación, por lo que al final el Órgano Rector aprobó el mantenimiento del Comité Consultivo *ad hoc* sobre la estrategia financiera del Tratado, el cual debe desarrollar en este sentido un Plan Estratégico.

El Sistema Multilateral establecido por el Tratado ha contado durante su primer año de vida con la transferencia de más de 100.000 muestras de material genético utilizando el Acuerdo normalizado de Transferencia de Material. El desarrollo de los derechos de los agricultores (artículo 9) siguió siendo objeto de interesantes debates, acordando al final el Órgano Rector la compilación de la medidas nacionales que los distintos países están llevando a cabo en relación con los derechos de los agricultores. La cuestión de observancia y cumplimiento del Tratado pasará al próximo orden del día del Órgano Rector.

Otra de las cuestiones que abordó esta segunda reunión del Órgano Rector fue la relación con la Comisión sobre Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO, considerando finalmente que ambas secretarías identificaran la repartición de los distintos campos que comparten.

Por su parte la *Comisión sobre Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO* mantuvo en 2007 su undécima sesión y como muestra del lanzamiento de una nueva etapa que la distancie del ya puesto en marcha Tratado, organizó la primera Conferencia Internacional Técnica sobre Recursos Genéticos

Animales para la Alimentación y la Agricultura que tuvo lugar del 3 al 8 de septiembre en Interlaken (Suiza).

2.2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación

En marzo de 2007 tuvo lugar la quinta sesión del Comité para la Revisión de la Convención sobre desertificación que sirvió para ampliar el intercambio de experiencias de los países afectados por la desertificación más allá de los países africanos, así como para confeccionar un Plan Estratégico decenal para la Convención.

La octava Conferencia de las Partes (COP-8) de este Convenio tuvo lugar en Madrid del 3 al 14 de septiembre de 2007 con la aprobación del Plan Estratégico decenal como principal tarea junto con la aprobación de las agendas de los comités de Revisión de la Convención y el comité de Ciencia y Tecnología. La posible revisión del formato de los informes nacionales y la posibilidad de que el Comité de Ciencia y Tecnología convoque reuniones con formato de conferencia, parecen poder ser la clave de la mejora de la implementación que necesita esta Convención.

Los lentos avances producidos en las diversas materias se vieron rematados con la prolongación de las negociaciones por la falta de acuerdo en cuanto a la aprobación del presupuesto, acuerdo que finalmente no se produciría y que forzaría la celebración de una reunión extraordinaria de las Partes que tuvo lugar en Nueva York el 26 de noviembre de 2007. La falta de acuerdo vino motivada por el rechazo de Japón de aceptar un aumento del presupuesto de la Convención del 5%. En la reunión extraordinaria y tras varios desencuentros, la extraña fórmula final de acuerdo fue el aumento del 2,8% del presupuesto con un 1,2% adicional en contribuciones voluntarias (unos 185.000 €), cantidad que España se comprometió a aportar y que finalmente permitió la aprobación del presupuesto de la Convención para el próximo bienio.

2.2.9. Convenio Europeo del Paisaje

El Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, entró en vigor en 2004 y fue finalmente ratificado por el Estado español el 26 de noviembre de 2007, entrando en vigor para España el 1 de marzo de 2008.

En el año 2007 el Consejo de Europa celebró la Conferencia de Estados miembros sobre el Convenio Europeo del Paisaje, que tuvo lugar del 22 al 23 de marzo en Estrasburgo (Francia). Este tipo de conferencias tiene un carácter de intercambio de información y experiencias y en cierto modo tiene un cierto carácter subsidiario dado que no se adoptan decisiones de las Partes pues la puesta en práctica del Convenio recae exclusivamente en el ámbito nacional. Aun así el informe de la reunión incorpora en uno de sus anexos un ilustrativo documento de «orientaciones para la implementación de la Convención».

Además de esta reunión del Convenio organizada por el Consejo de Europa, el Convenio mantuvo su taller de trabajo anual, en este caso en Sibiu (Rumanía) en septiembre de 2007, con la temática de «paisaje y patrimonio rural», con un enfoque en detalle del conocimiento y problemas de los paisajes agrarios, junto con otras ponencias relacionadas con el patrimonio rural, cuya búsqueda de su mantenimiento apremia a toda Europa y en el que el paisaje puede tener un importante papel como hilo conductor de ese desarrollo sostenible rural.

2.2.10. Comité Directivo Internacional del Proceso Consultivo para el establecimiento de un Mecanismo Internacional de Conocimiento Científico sobre la Diversidad Biológica (IMoSEB, por sus siglas en inglés)

La reunión final de este Comité Directivo Internacional del Proceso Consultivo para el establecimiento de un Mecanismo Internacional de Conocimiento Científico sobre la Diversidad Biológica (IMoSEB, por sus siglas en inglés) se desarrolló en Montpellier (Francia) del 15 al 17 de noviembre de 2007. Este comité analizó los resultados de las distintas reuniones regionales mantenidas en 2007 junto con la información generada en 2008. Este proceso tenía por objeto crear una especie de Panel Intergubernamental de expertos sobre biodiversidad, con la importancia y peso del IPCC a cambio climático. La existencia de distintas instituciones y de un Convenio (el Convenio sobre Diversidad Biológica), que, mejor o peor, ya cubren estas cuestiones, han supuesto un obstáculo casi imposible de superar para esta iniciativa, aunque el futuro de la misma es por el momento incierto.

El Comité Directivo Internacional en su declaración final invita a los donantes y gobiernos a dar apoyo para el establecimiento de una posible «interfaz ciencia-política», aunque en ningún momento recomienda la creación de una nueva institución.

2.3. Protección del medio ambiente marino[1]

2.3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS)

A pesar de que ningún instrumento jurídico específico ha sido desarrollado a lo largo del año 2007, a continuación, se detallan los principales trabajos y resoluciones adoptadas durante este año.

a) 62ª Resolución Ómnibus de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/62/L.27 o Resolución 62/215), adoptada el 22 de diciembre de 2007, la cual establece la nueva convocatoria del Grupo de Trabajo Informal para la Conservación de la Biodiversidad Marina del Alta Mar de la Asamblea General de Naciones Unidas del 28 de abril al 2 de mayo de 2008.

1. La actualización de este epígrafe ha contado con la colaboración de Ana Tejedor Arceredillo.

b) Resolución 62/177 (o Resolución A/62/L24) relativa a la Pesca Sostenible, adoptada el 18 de diciembre de 2007.

c) 17ª Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas del derecho del Mar, celebrada en Nueva York, los días 18 al 22 de junio de 2007.

d) Octava Reunión del Foro Consultivo de Derecho del Mar de la Naciones Unidas (ICP-UNICPOLOS 2007) celebrada en la Asamblea General de Naciones Unidas (Nueva York) los días 25 – 29 de junio de 2007. La 8ª Reunión del Proceso Abierto de Consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre Océanos y Derecho del Mar estuvo dedicada al entendimiento de las cuestiones parejas a los recursos genéticos marinos presentes en áreas que se encuentran más allá de la jurisdicción nacional. En especial se trataron cuestiones tales como la vulnerabilidad específica y servicios que proporcionan los recursos genéticos marinos, aspectos sobre su recolección y comercialización, experiencias de cooperación y coordinación regional e internacional. La cuestión de los recursos genéticos sigue encontrando una férrea oposición en aquellos países que desean mantener el *statu quo* actual.

2.3.2. Convenio para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL 1973/78)

En el caso del Convenio MARPOL 73/78, en el año 2007 se han adoptado dos nuevas enmiendas. La primera enmienda hace referencia al Anexo I (relativo a las reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos), en particular, a la regulación 38.2.5, relativa a la infraestructura e instalaciones de recepción de hidrocarburos en áreas que queden fuera de las Áreas Especiales designadas. Esta enmienda menciona la obligación de proporcionar dichas instalaciones de recogida de residuos de hidrocarburos en dichas áreas.

La segunda enmienda hace referencia al Anexo IV (relativo a las reglas para prevenir la contaminación por aguas sucias y grises), en concreto a la inclusión de la frase «o aguas sucias originadas desde espacios que contengan animales vivos» en la regla 11.1.1.

En el ámbito más amplio de la Organización Marítima Internacional sigue pendiente de entrar en vigor, debido a la baja ratificación de los Estados miembros, el Convenio sobre Aguas de Lastre de 2004, un Convenio crucial para el control de uno de los más importantes vectores de pérdida de biodiversidad en el medio marino, la introducción de especies exóticas invasoras.

2.3.3. Nuevos instrumentos: legislación para regular el secuestro de CO_2 en las formaciones geológicas del subsuelo marino

Durante la primera reunión de las Partes Contratantes del Protocolo de 1996, celebrada en Londres del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2006 (Protocolo que pretende reemplazar al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertidos de desechos y otras materias de 1972), se adoptó una enmienda al

Protocolo que regulaba el secuestro de CO_2 y su almacenamiento en el subsuelo marino, enmienda que entró en vigor el 10 de febrero de 2007. En la segunda reunión de las Partes Contratantes celebrada en Londres del 5 al 9 de noviembre de 2007 se adoptaron unas Directrices Específicas para la Evaluación de las corrientes de Dióxido de Carbono para su eliminación en las formaciones geológicas del subsuelo marino. Además de aprobar estas Directrices la Reunión de las Partes Contratantes decidió establecer un Grupo de Trabajo Legal y Técnico sobre las cuestiones transfronterizas del secuestro de CO_2, el cual empezará su trabajo durante el año 2008. Una de las cuestiones pendientes de desarrollo es el formato de informes que las Partes que estén llevando a cabo este tipo de actividades deben enviar a la Secretaría del Convenio, cuestión que deberá resolver la próxima reunión de las Partes a celebrar en 2008.

2.3.4. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

A) Convenio de Barcelona

Si bien ningún instrumento jurídico ha sido creado o modificado a lo largo del año 2007 en el caso de este Convenio (habrá que esperar a los resultados de la Conferencia de las Partes que tendrá lugar en enero de 2008), destacamos a continuación los resultados obtenidos en la octava Reunión de Puntos Focales Nacionales para Zonas Especialmente Protegidas del Convenio de Barcelona, celebrada en Palermo (Italia), los días 6 al 9 de junio de 2007.

La reunión de Puntos Focales Nacionales para Zonas Especialmente Protegidas es el foro de discusión para temas de conservación de la biodiversidad marina y costera dentro del Plan de Acción del Mediterráneo (PAM), donde se adoptan los documentos y las recomendaciones pertinentes que son enviadas después para su adopción a la Conferencia de las Partes del Convenio de Barcelona. Destacan, por su especial relevancia para el estado español, los siguientes puntos tratados en la agenda de la reunión:

• Estado de aplicación del Protocolo relativo a las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo

Destaca en este sentido, la puesta al día de la aplicación del Programa de Acción Estratégico para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Mediterráneo (SAP BIO), en especial en lo relativo a la relación existente con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), quien finalmente no financiará su aplicación.

Por otra parte destaca, también, la adopción de nuevos criterios comunes para facilitar la aplicación del Protocolo; en concreto se adoptaron para este propósito los siguientes criterios:

• Criterios comunes para la selección de nuevas áreas marinas y costeras protegidas que pudieran ser incluidas en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM).

• Criterios comunes para la inclusión de nuevas especies en los Anexos del Protocolo. Destaca, a este respecto, que los países reconocieron que si bien las propuestas para modificar estos anexos es *a priori* competencia de los Estados parte, la secretaría del Centro de Actividad Regional para las Áreas Especialmente Protegidas (RAC/SPA) debería también fortalecer su papel de autoridad catalizadora y coordinadora.

• Aplicación de los Planes de Acción adoptados bajo el contexto del Plan de Acción del Mediterráneo

• Puesta en marcha de la segunda fase del proyecto «GloBallast» (2007-2011), financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) y coordinado por el Centro Regional de Respuesta a Emergencias de Contaminación Marina (REMPEC) y Centro de Actividad Regional para las Áreas Especialmente Protegidas (RAC/SPA) en el ámbito mediterráneo. También se presentaron y adoptaron las revisiones al Plan de Acción, incluyendo las revisiones al calendario de tareas a cumplir. Por último, destaca la adopción de las siguientes guías metodológicas:

– Guías para controlar los vectores de introducción al Mediterráneo de especies no indígenas y especies marinas invasoras.

– Guías para hacer un análisis de riesgo de los impactos producidos por especies no indígenas.

B) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR)

En lo referente a las líneas de trabajo de este Convenio relativas a la conservación de la biodiversidad del medio marino (concretamente, el Comité de Biodiversidad y el Comité de Especies y Hábitats), se han producido durante el 2007 los siguientes progresos:

• Designación de Áreas Marinas Protegidas en aplicación de la Recomendación 2003/3.

• Ampliación de la Lista Inicial de Especies y Hábitats amenazados o en declive de OSPAR.

• Puesta en marcha de medidas de protección de especies y hábitats.

• Desarrollo del sistema de Objetivos Ecológicos de Calidad (EcoQOs, en sus siglas en inglés) para la evaluación de la calidad del medio marino.

• Análisis de las sinergias entre la futura Directiva Marco Marina y la estrategia de biodiversidad de OSPAR.

• Desarrollo de guías técnicas para la evaluación del concepto relativo a la Coherencia Ecológica.

2.3.5. Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS (Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua)

Del trabajo realizado en 2007 por este Convenio conviene destacar la consecución de la Tercera Conferencia de las Partes del Acuerdo ACCOBAMS (MOP-3), celebrada en Dubrovnik (Croacia), durante los días 22 al 26 de octubre de 2007, en cuyo contexto se ha logrado firmar un Memorando de Entendimiento para la Conservación de la Foca Monje en Aguas Atlánticas.

En este año se han activado los procedimientos para la negociación de un nuevo instrumento bajo el paraguas de la Convención de Especies Migratorias, para la conservación del manatí de África Occidental y los pequeños cetáceos de la Cuenca Atlántica Oriental (iniciativa WATCH).

2.3.6. Otros Acuerdos y mecanismos internacionales relacionados con la seguridad de la navegación y la contaminación marina suscritos por España

A) Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos

Ningún instrumento jurídico ha sido creado o modificado a lo largo del año 2007 en el caso de este Convenio.

B) Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar

Para el caso del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, se han adoptado cuatro nuevas enmiendas a lo largo del año 2007. La primera enmienda hace referencia a la inclusión de la Regla 4-1, relativa a los Sistemas Globales Marítimos de Seguridad y Socorro, en el Capítulo IV del Convenio. La segunda enmienda hace referencia a la inclusión de la Regla 5-1, relativa a las hojas de datos de seguridad del material, en el Capítulo VI del Convenio. La tercera enmienda hace referencia a las enmiendas realizadas en el Código Internacional para el transporte seguro de fuel nuclear irradiado, plutonio y residuos radiactivos de alto nivel (CÓDIGO INF), en concreto a su capítulo 2, para ajustarlo a las actualizaciones del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar.

La cuarta y última enmienda, hace referencia a los impresos contenidos en el Apéndice del Anexo del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar. En concreto, hace referencia a la inclusión de una nueva sección para cubrir diseños alternativos.

2.4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

2.4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979

La vigesimoquinta reunión del órgano ejecutivo de este Convenio tuvo lugar del 10 al 13 de diciembre de 2007 en Ginebra (Suiza). Durante dicha reunión se aprobaron 10 decisiones, de las cuales dos de ellas se referían a España y ponen de manifiesto el incumplimiento de España en cuanto a las obligaciones de dos Protocolos: el Protocolo de 1988 relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos (NOx Protocol) y el Protocolo de 1991 relativo al control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos.

La decisión 2007/4 pone de manifiesto nuevamente que la información que España ha presentado (fuera de plazo) a la Secretaría del Convenio durante 2007 es incompleta y de la misma no se deduce ni un calendario claro para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio ni las medidas que harán que dicho calendario sea efectivo. Por tanto, el Órgano Ejecutivo no hace más que recoger su creciente preocupación por la incapacidad continuada (desde 1994) mostrada por España en reducir sus emisiones de óxidos de nitrógeno de forma que las mismas no excedan los niveles de emisión de 1987.

La decisión 2007/5 recoge una situación muy parecida a la anterior en este caso en relación con las emisiones de compuestos orgánicos volátiles. La obligación que de forma continuada viene incumpliendo España desde el año 1999 en este caso es la reducción en un 30% de sus emisiones de compuestos orgánicos volátiles teniendo el año 1988 como año de referencia.

2.4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

La decimonovena Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAOs) tuvo lugar en Montreal del 12 al 21 de septiembre. En esta Reunión, en la que se celebraba el vigésimo aniversario de la firma del Protocolo, se adoptaron 29 decisiones, que versaron, entre otras cuestiones, sobre: la eliminación acelerada de hidroclorofluorocarbonos (HCFCs); nominaciones de uso esencial y otras cuestiones elevadas en los informes 2006 del Panel de Evaluación Tecnológica y Económica (PETE); nominaciones de uso crítico para el metilbromuro (que se restringe en los países desarrollados a 4.600 toneladas); financiación; y monitoreo de movimientos transfronterizos y comercio ilegal de sustancias que agotan la capa de ozono (SAOs). Durante la reunión también se adoptó una Declaración de Montreal, en la que se reconoce la histórica cooperación global alcanzada durante los últimos veinte años bajo el Protocolo de Montreal, y se reafirma el compromiso de las Partes para eliminar el consumo y producción de SAOs a través de una serie de acciones.

Entre estas decisiones cabe destacar el acuerdo de las Partes, calificado de «histórico», para la lucha contra las sustancias que agotan la capa de ozono y la mitigación del cambio climático, sobre aceleración de la eliminación de los gases hidroclorfluorocarbonados (HCFL). Ante la creciente evidencia de la importante contribución de los HCFL al efecto invernadero, las Partes acordaron acelerar la reducción por etapas de estos gases, incrementando el ritmo de las reducciones porcentuales fijadas de tal manera que su retirada definitiva se producirá en 2020 en vez de en 2030 en los países desarrollados, y en los países en vías de desarrollo en 2030 en vez de en 2040 (aunque se permitirá que estos últimos sigan utilizando un pequeño porcentaje, de un 2,5 por 100 del montante base original, durante el período 2030-2040 para «prestar servicios», como el mantenimiento, si se considera necesario, hasta el fin de su vida útil de algunos aparatos, como equipos de aire acondicionado, que utilicen este gas para su funcionamiento). La adopción de esta decisión se ha visto impulsada por la creciente evidencia de que los HCFCs contribuyen al calentamiento de la tierra.

Las Partes adoptaron asimismo un acuerdo sobre las bases que han de regir la nueva dotación el próximo año del denominado «Fondo Multilateral», que constituye el brazo financiero del Protocolo y que hasta ahora ha gastado más de dos mil millones de dólares para asistir a los países en vías de desarrollo en el logro de las reducciones previstas. Se ha acordado que la nueva dotación debe tener en cuenta la necesidad de financiación «estable y suficiente» y los «incrementos en los costes» que pueden derivarse para los países en vías de desarrollo de la aceleración de la reducción y retirada de los HCFCs (para cuyo cálculo se ha encargado un estudio por expertos que deberá estar concluido en los primeros meses de 2008).

2.5. Cambio climático

Durante 2007 ha habido un importante número de reuniones sobre cambio climático además de las reuniones finales de los tres grupos de trabajo del propio IPCC (aspectos científicos; vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales; posibilidades de limitar las emisiones y atenuar los efectos), una de las cuales tuvo lugar en Valencia (España). Otros relevantes eventos sobre esta cuestión fueron el segundo taller sobre adaptación a nivel comunidad al cambio climático o el debate informal temático de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la cuestión del cambio climático como reto global.

Igualmente durante 2007 se produjeron diversas conferencias y foros en materia de energía, la cual está intrínsecamente ligada a la cuestión del cambio climático. Así tuvo lugar el séptimo foro global sobre energía sostenible o las reuniones de Viena sobre eficiencia energética y clima.

Volviendo a los instrumentos jurídicos, el Protocolo de Kioto celebró su tercera Reunión de las Partes (MOP-3) mientras que el Convenio sobre Cambio Climático mantuvo su decimotercera Conferencia de las Partes (COP-13), las cuales

tuvieron lugar del 3 al 15 de diciembre en Bali (Indonesia). La primera de las reuniones adoptó 13 decisiones, mientras que la COP adoptó 15 decisiones. Estas decisiones abordan diferentes cuestiones tales como la finalización del fondo de adaptación bajo el Protocolo, la reducción de emisiones provenientes de las deforestaciones en países de desarrollo o los mecanismos flexibles.

El principal punto de la agenda de ambas reuniones continuó siendo la discusión de las medidas a largo plazo sobre el cambio climático y el desarrollo de un marco de acción más allá del período de compromisos establecido en el Protocolo de Kioto, es decir, más allá del año 2012. Los principales esfuerzos, por tanto, empezaron a concentrarse en el desarrollo y aprobación de la llamada «hoja de ruta de Bali», o lo que es lo mismo un proceso a dos años que concluyera con la adopción de un instrumento, a finales de 2009. Por tanto y aunque muchos valoraban de forma positiva y otros de forma negativa lo acontecido en Bali, lo cierto es que los avances y fracasos del próximo instrumento post-Kioto tendremos que verlos en el instrumento en sí, es decir, si se cumplen los plazos marcados a finales de 2009. La dificultad de incluso acordar esta hoja de ruta lo pone de manifiesto el hecho de que las discusiones se tuvieran que prolongar durante un día más de lo previsto y que Estados Unidos fuera el último país en sumarse a dicho consenso. Habrá que esperar por tanto a los resultados de la Conferencia de las Partes de 2009 a celebrar en Copenhague (Dinamarca) para juzgar si el proceso finalmente ha sido exitoso o no.

2.6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

2.6.1. Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989)

La novena Conferencia de las Partes (COP-9) del Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación tendrá lugar en Bali (Indonesia) del 23 al 26 de junio de 2008, por lo que el Convenio durante el año 2007 ha llevado a cabo sus actividades intersesionales. La más destacada de estas actividades ha sido la celebración de la sexta reunión del grupo *ad hoc* de composición abierta cuya función principal es mantener bajo continua revisión la puesta en práctica del plan de trabajo del Convenio. En esta sesión se continuó trabajando en la elaboración de diversas directrices técnicas (tratamiento de los contaminantes orgánicos persistentes, neumáticos usados, incineración, entre otras) así como en la normativa sobre desguace de barcos. Igualmente se continúa trabajando en la interpretación jurídica del artículo 17.5 del Convenio, referente al procedimiento de enmiendas, en concreto al procedimiento de depósito de los instrumentos de ratificación, que ha generado cierta incertidumbre.

2.6.2. Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional (1998)

La cuarta Conferencia de las Partes de este Convenio tendrá lugar en Roma del 20 al 24 de octubre de 2008. En 2007, por tanto, el Convenio ha llevado a cabo su actividad intersesional, entre la que destaca la celebración de la tercera sesión del Comité de Examen de Productos Químicos, el cual es el principal órgano subsidiario del Convenio. Uno de los procedimientos más importantes del Convenio es la posibilidad de incluir nuevos productos químicos en la lista del Anexo III, sujetas por tanto a las obligaciones del Convenio. Durante esta sesión del Comité de Examen de Productos Químicos el mismo decidió proponer a la Conferencia de las Partes la inclusión en el anexo III del *endosulfan* y el *tributyltin*.

2.6.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)

La tercera Conferencia de las Partes para la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) tuvo lugar del 30 de abril al 4 de mayo en Dakar (Senegal). La Conferencia de las Partes adoptó 22 decisiones sobre distintas cuestiones entre las que destacan la utilización del DDT, exenciones específicas, las directrices sobre el grupo de herramientas estandarizado y la cuantificación de emisiones, directrices sobre las mejores técnicas disponibles y el proyecto de orientación sobre las mejores prácticas ambientales, asistencia técnica, sinergias y el incumplimiento. En alguna de sus decisiones se puede ver la estrecha conexión existente entre los tres Convenios de productos químicos, como por ejemplo en la decisión relativa a las medidas para reducir o eliminar las emisiones de los desechos.

Tras las dos conferencias iniciales (2005 y 2006) en las que normalmente se trata de activar, poner en marcha el propio Convenio, en esta tercera Conferencia de las Partes el Convenio se jugaba en buena medida su dirección. De ahí que desde el principio esta reunión girase en torno a tres cuestiones clave. La primera de ellas es la de establecer un método para evaluar la eficacia de la implementación. La realización de esta tarea ha sido encomendada a un grupo de expertos cuya formación ha mostrado la clásica tensión representación-costes que atenaza muchos de los foros internacionales a la hora de crear este tipo de grupos.

La segunda cuestión es la asistencia técnica, dado que es en los países en vías de desarrollo donde más difícil tienen implementar el Convenio. Si en todos los Convenios ambientales la creación de capacidad y la disposición de medios y fondos es crucial para su correcta implementación, en el caso de los contaminantes orgánicos persistentes parece aún mayor. En todo caso a lo que a recursos financieros se refiere, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) está ya designado como el órgano encargado de llevar el mecanismo financiero. En ese

sentido el Convenio lamenta los tan limitados fondos que se han habilitado para esta posición.

Por último, un Convenio de este tipo, además de poner los medios, debe también de un cierto modo exigir su cumplimiento a través de un mecanismo de incumplimiento. En esta cuestión a pesar de los intensos debates mantenidos no se ha llegado a ningún acuerdo, por lo que el texto será enviado a la siguiente Conferencia de las Partes.

Tras esta Conferencia de las Partes las mismas tendrán un carácter bianual, de ahí que la COP-4 tendrá lugar en el año 2009.

2.6.4. Grupo de Trabajo Especial Conjunto

En el año 2006 los tres Convenios sobre productos químicos y residuos peligrosos habían adoptado de forma separada la creación de un grupo de trabajo especial conjunto entre los tres Convenios con el mandato de preparar recomendaciones conjuntas sobre una reforzada cooperación y coordinación entre los tres Convenios para su presentación ante la Conferencia de las Partes de cada uno de los Convenios. Este grupo que está formado por 15 miembros de cada uno de los tres Convenios, mantuvo dos reuniones a lo largo del año 2007, la primera en Helsinki (Finlandia) del 26 al 28 de marzo y la segunda en Viena (Austria) del 10 al 13 de diciembre. En dichas reuniones consiguió centrar los intereses comunes de cooperación y coordinación en torno a cuatro áreas temáticas:

• Cuestiones de organización sobre el terreno. Entre estas cuestiones estarían la mejora de la coordinación a nivel nacional, el uso coordinado de las oficinas regionales o la coordinación de programas sobre el terreno.

• Cuestiones técnicas. Entre estas cuestiones destacan los informes nacionales o la cooperación potencial sustantiva sobre cumplimiento.

• Gestión de información y la cuestión de la concienciación pública.

• Cuestiones administrativas. Entre otras la cuestión de la movilización de recursos financieros.

El grupo continuará su trabajo hasta que pueda realizar recomendaciones concretas en estos puntos, las cuales serán remitidas a cada una de las Conferencia de las Partes de cada Convenio para que valoren su posible adopción. De esta forma se ha puesto en marcha la primera área piloto del proceso de Gobernanza Internacional del Medio Ambiente del PNUMA, designado para sinergias entre distintos procesos ambientales aglutinados en torno a áreas temáticas.

3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES

El epígrafe inmediatamente anterior es un ejemplo de los avances y esfuerzos que se producen para mejorar la gobernanza, no ya global, sino a nivel nacional.

No obstante, al igual que el año anterior, en el año 2007 no se han producido novedades realmente destacables.

El *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) celebró la *vigesimocuarta sesión del Consejo de Administración,* la cual tuvo lugar del 5 al 9 de febrero en Nairobi (Kenia), reunión en la que se adoptaron 15 decisiones sobre cuestiones relacionadas con la situación ambiental mundial, la cooperación Sur-Sur, la gestión de desechos, el comienzo de la década de las Naciones Unidas para los Desiertos y la Lucha contra la desertificación (2010-2020), la versión actualizada de la política y estrategia sobre el agua del PNUMA y el apoyo a África para la gestión y la protección ambiental, así como el presupuesto y programa de trabajo para el bienio 2008-2009. Tal vez la cuestión tratada con mayor éxito fue la decisión relativa a la gestión de químicos, en la que parece abrirse un proceso estructurado para la gestión de los asuntos relativos al mercurio, mediante la constitución de un grupo de trabajo especial de composición abierta.

En los temas más estratégicos, el Consejo de Administración sigue sin aclarar el proceso para la mejora de la gobernanza ambiental global, cuestión que sigue pendiente desde que en 1998 se abriera el debate a nivel internacional, primero con la creación del Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, que desde entonces se suele reunir de forma conjunta con el Consejo General, también llamado Consejo de Administración, del PNUMA, y posteriormente en el año 2001 con el Grupo Intergubernamental Abierto de Ministros (creado por la Decisión 21/21 del Consejo de Gobierno del PNUMA) que se encargó de abordar esta cuestión en el camino de preparación hacia la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (Sudáfrica). Parece que existe una especie de consenso tácito de que el PNUMA con su configuración actual es insuficiente. Aquí es donde se abren varias líneas que tal vez se puedan resumir en dos: refortalecimiento del PNUMA o creación de una Organización Ambiental Mundial. La Unión Europea apoya formalmente, impulsada por Francia, la creación de esta nueva organización (cuya sede desea se ubique en territorio francés), por la creación de una Organización. De hecho se están llevando a cabo Consultas Informales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Marco Institucional para las Actividades Ambientales de las Naciones Unidas, aunque lo discutido por el Consejo de Administración en 2007 no vaya a ofrecer ningún tipo de avance o guía en esta cuestión para dicho foro.

Del 30 de abril al 11 de mayo de 2007 tuvo lugar el *decimoquinto período de sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.* De acuerdo con su nueva estructura de trabajo, la Comisión centró este período de sesiones en torno a las áreas de energía para el desarrollo sostenible, el desarrollo industrial, la contaminación del aire y la atmósfera y el cambio climático. La falta de acuerdo en las decisiones o recomendaciones finales se produjo porque la Unión Europea y Suiza consideraban que las mismas no añadían ningún valor a los debates internacionales, lo cual ocasionó que, en lugar de un documento final de esta reunión, se produjera un resumen de la presidencia. Este desacuerdo simplemente pone de

manifiesto las importantes discrepancias que existen en relación a la falta de ambición de muchas cuestiones en el ámbito internacional y permite cuestionar incluso el propio papel y valor que aportan instituciones como la Comisión sobre Desarrollo Sostenible.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

Los planes y políticas aparecen tratados en gran medida en el epígrafe II de este análisis, al que nos remitimos. Un punto no tratado en el epígrafe II es el desarrollo y las negociaciones que se llevan a cabo en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como *Global Environment Facility,* GEF).

El cuarto reaprovisionamiento del FMAM finalmente fue aprobado con unos fondos de US $ 3.130 millones para el período 2007-2010. Nuestro país es uno de los países que ha aumentado de forma voluntaria su participación con respecto al período anterior. Además el reciente nombramiento de un nuevo presidente, en este caso presidenta, Monique Barbut, ha conllevado el lanzamiento de un Pacto por la Sosteniblidad (*Sustainability Compact*) con el que se pretende ahondar en el trabajo que desarrolla el FMAM aportándole una visión más estratégica, innovadora, equitativa, accesible y dirigida. Este reenfoque se está llevando a cabo inicialmente mediante 5 grupos de asesoramiento científico.

5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

En el año 2006 destacábamos la preocupante situación del medio marino, la cual no ha mejorado mucho en el transcurso de 2007. Los grupos de trabajo más importantes con relación al medio marino tendrán lugar en 2008, año en el que podremos evaluar si finalmente se produce algún progreso o si la opción elegida por los Estados sigue siendo la del mantenimiento del *status quo* actual, sin adoptar medidas que eviten la importante degradación que sufren nuestros océanos.

Por otra parte la tremenda repercusión sobre todo mediática que ha tenido el cambio climático en el transcurso del 2007 parece tener un efecto negativo sobre el resto de políticas ambientales. La incertidumbre que genera el cambio climático en relación a los posibles escenarios futuros está produciendo algunos efectos cuando menos curiosos. Por una parte el resto de políticas ambientales que no son cambio climático han tenido que crear líneas de conexión con cambio climático para mantener la atención y el interés público y científico. Igualmente el incierto escenario futuro que presenta el cambio climático puede generar un cierto escepticismo en cuanto a la eficacia de las medidas a adoptar en otras políticas ambientales. Esta última visión es extremadamente peligrosa, puesto que supone añadir escepticismo sobre una base de políticas ambientales normalmente insuficientes, lo cual, por desgracia, se podría concretar en un nivel todavía más bajo de aplicación y puesta en práctica.

6. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

En este apartado tenemos que lamentar el fallecimiento durante 2007 de un afamado autor de derecho ambiental internacional por todos conocidos, Alexandre Kiss.

ATKINSON, G., DIETZ, S. y NEUMAYER, E., *Handbook of Sustainable Development.* Edward Elgar, 2007.

BAUGHEN, S., *International Trade and the Protection of the Environment.* Routledge-Cavendish, 2007.

CARRARO, C. y EGENHOFER, C. (editors), *Climate and Trade Policy: Bottom-up Approaches towards Global Agreement.* Edward Elgar, 2007.

FRANK, V., *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level.* Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

LASAGABASTER HERRATE, I., GARCÍA URETA A., LAZCANO BROTÓNS I., *Derecho Ambiental. Parte General,* 2ª edición, LETE, Bilbao, 2007.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo,* Madrid, 8ª edición, 2007.

NAJAM, A., HALLE, M. y MELÉNDEZ-ORTIZ, R., *Envisioning a Sustainable Development Agenda for Trade and Environment.* Palgrave Macmillan, 2007.

PELLOW, D., *Resisting Global Toxics: Transnational Movements for Environmental Justice.* MIT Press, 2007.

SHEARMAN, David J. C., *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy,* Praeger, 2007.

VVAA:

— *International Environmental Law and Policy.* Aspen Publishers, Inc., 2007. Edith Brown Weiss... [et al.].

— *Oceans in Peril: Protecting Marine Biodiversity.* Worldwatch Institute, 2007. Michelle Allsopp... [et al.].

III

Política ambiental de la Unión Europea

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Sumario

Página

1. El medio ambiente y el desarrollo sostenible en el tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007: los nuevos Tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea 55
2. Cumplimiento de la estrategia de desarrollo sostenible y revisión del sexto programa ambiental 61
3. Cambio climático 65
4. Financiación de la política ambiental: el instrumento LIFE 67
5. Naturaleza 67
6. Productos y etiquetado ecológicos 68
7. Acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia .. 70
8. Aguas 71
9. Protección civil y catástrofes 73
10. Control integrado de la contaminación y emisiones industriales 75
11. Otros documentos 76
12. Valoración general: un año dedicado casi exclusivamente al Tratado de Lisboa y al cambio climático, en sus aspectos energéticos 79
13. Bibliografía y documentación básicas 80

* * *

1. EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL TRATADO DE LISBOA DE 13 DE DICIEMBRE DE 2007: LOS NUEVOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Siendo conscientes los Estados miembros de las dificultades para resolver los problemas planteados por el Tratado Constitucional, bajo el impulso de Alemania,

que ostentaba la Presidencia de la Unión en el primer semestre de 2007, después de las negociaciones políticas correspondientes, y sobre la base de la denominada «Declaración de Berlín», adoptada el 25 de marzo de 2007 con ocasión del 50º Aniversario de la firma de los Tratados de Roma (que sorprendentemente hace referencia a la política energética y a la protección del clima, pero no al desarrollo sostenible ni a la protección del medio ambiente, en la parte referida a los grandes desafíos de la Unión de cara al futuro), el Consejo Europeo de Bruselas, de 21 y 22 de junio de 2007, bajo Presidencia alemana, adoptó la decisión de convocar la Conferencia Intergubernamental (CIG) con la finalidad de elaborar un Tratado de Reforma, que modificara los vigentes, «abandonando el concepto constitucional» del texto anterior, y redactarse los renovados Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, antes del final de 2007, permitiendo su ratificación antes de las elecciones europeas de 2009; para lo cual las Conclusiones de la Presidencia (doc. 11177/1/07, Rev. 1, Bruselas, 20 de julio de 2007) incluyen un mandato, muy detallado y claro, a dicha Conferencia (Anexo I), que ya incide en la necesidad de enfatizar la lucha contra el cambio climático en las disposiciones relativas a la Política Ambiental (apdo. 19-p).

Después de cumplirse los requisitos formales establecidos en los Tratados vigentes para su reforma [Comunicación de la Comisión «La reforma de Europa para el siglo XXI», COM (2007) 412 final, Bruselas, 10.7.2007; Dictamen del Consejo de 11 de julio de 2007 (doc. 11597/07); Dictamen del Parlamento Europeo sobre la CIG de 11 de julio de 2007 (doc. 11626/07); Dictamen del Banco Central Europeo de 5 de julio de 2007 (DOUE C 160, 13.7.2007), así como, previamente, Dictamen del Comité de las Regiones de 6 de junio de 2007 (DOUE C 197, 24.8.2007)], la Conferencia Intergubernamental fue convocada oficialmente por el Consejo el 19 de julio (doc. 12004/07), previéndose el día 23 de julio como fecha de inicio de la misma.

Trabajando de forma muy acelerada y digna de elogios, la Presidencia Portuguesa, con fechas de 23 y 24 de julio de 2007, ya hizo públicos los textos completos del «Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea», la primera ya con personalidad jurídica propia, con su Preámbulo y sus Protocolos y Declaraciones (Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, docs. CIG 1 a 4/07, Bruselas 23 y 24 de julio de 2007). Posteriormente, la Conferencia llegó a un acuerdo sobre tales textos con fecha de 5 de octubre de 2007 (CIG 1 a 4/1/07, Rev. 1, Bruselas); dándole el visto bueno a los mismos el Consejo Europeo (reunido como CIG) celebrado en Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007. Posteriormente, se aprobó un nuevo texto del Tratado con fecha de 3 de diciembre de 2007 (doc. CIG 14 y 15/07, Bruselas, 3.12.2007), con vistas a la solemne firma del «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea», que se llevó a cabo en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y cuyo texto se ha publicado en el Diario

Oficial de la Unión Europea C 306, 17.12.2007; estando pendiente, en este momento, de ratificación por los Estados miembros.

El Tratado de Lisboa, en general, es un texto pequeño en artículos, al constar únicamente de siete; aunque su complejidad proviene de los dos primeros: su art. 1 modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el art. 2 modifica de forma importante el anterior Tratado de la Comunidad Europea, que ahora pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); siendo ambos, al mismo valor y nivel jurídico, el fundamento de la Unión (arts. 1-3º,TUE, y 1-TFUE; numeraciones que se recogen, como Anexo, en las tablas de correspondencias de textos mencionadas en el art. 5 del Tratado de Lisboa), con lo que se elimina la compleja estructura jurídica anterior derivada del primitivo Tratado de Maastricht (si bien, es imprescindible la numeración completa y única de los preceptos de ambos textos, por la necesidad de hacerlos más comprensibles y sencillos, según señala el Anexo mencionado). Por otra parte, y sorprendentemente, se mantiene y modifica el Tratado de la Comunidad de la Energía Atómica (en el Protocolo núm. 2 anejo al Tratado de Lisboa). Asimismo, debe destacarse que se reconoce la personalidad jurídica de la Unión (nuevo art. 47-TUE); si bien tal reconocimiento no autoriza a la Unión a actuar excediéndose de las competencias atribuidas en los Tratados (Declaración núm. 24 aneja al Tratado de Lisboa).

El renovado Tratado de la Unión Europea regula, en primer término, las disposiciones comunes, relativas a los valores de la Unión, su finalidad y objetivos, los principios y el reconocimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos, asumiendo, con el mismo valor jurídico que los Tratados, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 (DOUE C 303, 14.12.2007), a la que sustituirá una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa (art. 6-TUE y texto de la Carta); si bien la misma tiene una aplicación limitada en Reino Unido y Polonia (Protocolo núm. 7 anejo a los tres Tratados). Además, el Tratado incluye Títulos sobre los principios democráticos, las Instituciones, la acción exterior de la Unión, la Política Exterior y de Seguridad Común, y las disposiciones finales, entre las que debemos destacar la posibilidad de los Estados miembros de decidir retirarse de la Unión (art. 50-TUE).

Las mayores novedades de la reforma de Lisboa se han plasmado en el destacable Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que tiene el mismo valor jurídico que el anterior, como sabemos, y constituye a su mismo nivel un texto complementario imprescindible. Su importancia deriva de que constituye el texto que regula detalladamente las políticas y acciones de la Unión, y su funcionamiento institucional. Así, entre las novedades más destacables del Tratado sobresale la regulación de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Pasando posteriormente a regular, también con detalle, las distintas políticas y acciones de la Unión (incluyendo las nuevas políticas en materia de energía, turismo, protección civil y cooperación administrativa), el sistema institucional y de funcio-

namiento de la misma (con algunas novedades también destacables), para finalizar sus más de 350 artículos con las disposiciones financieras.

El Tratado de Lisboa incluye, además, 13 Protocolos y 65 Declaraciones, complejos y variados.

Las referencias al desarrollo sostenible y al medio ambiente en el Tratado de la Unión Europea se inician en su nuevo art. 3, relativo a la finalidad y los objetivos de la Unión, al incluir entre ellos que la misma «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente», asumiendo claramente la concepción del desarrollo sostenible ella conocida y establecida, y asumida, desde el Quinto Programa Ambiental hasta las Estrategias de 2001 y 2006. Además, y derivado de lo anterior, el mismo precepto en su apdo. 5º establece que, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses, y contribuirá al «desarrollo sostenible del planeta», así como a la paz, la seguridad, el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo y la protección de los derechos humanos, entre otros.

Desde el punto de vista de las acciones y competencias de la Unión, en general (y por tanto con aplicación al desarrollo sostenible y al medio ambiente), el art. 5-TUE reafirma los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad.

A continuación, como ya hemos señalado, el art. 6-TUE reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal ha sido adaptada el 12 de diciembre de 2007 (DOUE C 303, 14.12.2007), a la que sustituirá una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa, y que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados; si bien se enfatiza que sus disposiciones no amplían «en modo alguno» las competencias de la Unión definidas en los Tratados.

En este punto, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha sido adaptada y reafirmada solemnemente en Estrasburgo el pasado 12 de diciembre de 2007 (DOUE C 3003, 14.12.2007), aunque ahora ya con el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6-TUE y Declaración núm. 1 aneja al Tratado de Lisboa) y teniendo en cuenta que sustituirá al texto proclamado en Niza en 2000 una vez que el Tratado de Lisboa entre en vigor.

Respecto a los aspectos ambientales y de sostenibilidad, el propio Preámbulo de la Carta ya señala que la Unión trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible. En la estructura de la Carta, la «protección del medio ambiente» se incluye en su art. 37, en el Título IV relativo a la «solidaridad», al señalar, sin cambios respecto al texto de 2000, que «en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de la calidad»; redactado sobre la base de los arts. 2, 6 y 174-TCE (y que, se dice, en los nuevos Tratados son el art. 3-TUE

y arts. 11 y 191-TFUE), y sobre determinadas Constituciones nacionales. Además, la Carta incluye otros derechos muy relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, tales como los derechos a la vida y a la integridad de la persona (arts. 2 y 3), la libertad de empresa (art. 16), el derecho de propiedad (art. 17), la protección de la salud (art. 35), el acceso a los servicios de interés económico general (art. 36), la protección de los consumidores (art. 38), el derecho a una buena administración (art. 41), los derechos de acceso a los documentos (art. 42) y al Defensor del Pueblo Europeo (art. 43), el derecho de petición (art. 44) o el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47).

En relación con la aplicación de la Carta, debe resaltarse que la misma se dirige a las Instituciones y órganos de la Unión y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la misma (art. 51); no sustituyendo pues a las declaraciones de derechos y libertades de las Constituciones nacionales.

Seguidamente, el art. 20-TUE regula las cooperaciones reforzadas; cuyo desarrollo concreto se regula en los arts. 326 a 334-TFUE.

Finalmente, de acuerdo con lo ya establecido, al regular la acción exterior de la Unión (art. 21), se prevé que esta misma tendrá por finalidad, entre otras, «apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza» (apdo. 2º-d) «contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible» (apdo. 2º-f) y «ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano» (apdo. 2º-g).

Más destacables son las reformas del Tratado de la Comunidad Europea (art. 2 del Tratado de Lisboa), comenzando por la propia denominación, que ahora pasa a ser el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al mismo nivel jurídico que el Tratado de la Unión Europea (art. 1-TUE y art. 1-TFUE).

El nuevo Tratado se inicia con un Título I, relativo a «Categorías y ámbitos de competencias de la Unión» (arts. 2 a 6-TFUE), que las prevé como exclusivas de la Unión (en las que sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras los Estados miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la misma, y entre las que se incluyen, entre otras, la relativa a «la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común» y las normas sobre competencia en el marco del mercado interior), las compartidas (en las que tanto la Unión como los Estados Miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, ejerciendo estos últimos la competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya y la volverán a ejercer si ésta decide dejar de ejercer la misma; e incluyéndose, entre ellas, la relativa al medio ambiente, junto a otras estrechamente relacionadas, como mercado interior; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; consumo, transportes o energía), las de apoyo, coordinación o complemento a los

Estados miembros (que no pueden sustituir a éstos; e incluyéndose, entre ellas, las relativas a protección y mejora de la salud humana, industria, turismo, educación y formación, protección civil o cooperación administrativa), y con disposiciones específicas en materia de investigación, desarrollo tecnológico y el espacio, así como sobre cooperación al desarrollo o políticas económicas y determinados aspectos de la relativa al empleo. Debiendo destacarse que, siguiendo el clásico modelo federal, la cláusula residual de asignación de competencias juega a favor de los Estados miembros (Declaración núm. 18 aneja al Tratado de Lisboa). Además, en esta parte inicial del texto se mantiene el principio de integración ambiental, introducido en el art. 6-Tratado CE por el Tratado de Amsterdam, ahora como nuevo art. 11-TFUE, en el Título II, relativo a «Disposiciones de aplicación general».

En relación con la Política de Medio Ambiente (aunque, como sabemos, formalmente nunca se ha denominado así en los Tratados), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la incluye ahora en el Título XX (arts. 191-193), denominado «Medio Ambiente (Cambio Climático)», lo cual es a todas luces inapropiado ya que obviamente el medio ambiente es algo más amplio y complejo que el cambio climático (con lo que parece que se inscribe en la actual corriente oficial y políticamente correcta de achacar cualesquiera cuestión, ambiental o no, al cambio climático, y con cierto sentido catastrofista y alarmista). No obstante, en el Anexo relativo a las tablas de correspondencia de los textos, previsto en el art. 5 del Tratado de Lisboa, este Título continúa denominándose «Medio Ambiente», de forma pues jurídicamente mucho más correcta y precisa.

Además de esta cuestión, las innovaciones en relación con el Tratado CE no son muy destacables; reduciéndose a incluir ahora, en el objetivo de la Política Ambiental de la Unión relativo al fomento de las medidas a escala internacional, la frase «...y en particular a luchar contra el cambio climático» (art. 191-1º, TFUE), ciertas disposiciones en el proceso decisorio (necesarias por los cambios de carácter general introducidos por los nuevos Tratados) y a perfilar mejor las medidas de ejecución de los Programas Ambientales; lo cual ciertamente no es mucho, aunque debe destacarse, positivamente, la adecuación de la redacción correspondiente de estos preceptos, que proviene originalmente del texto del Acta Única Europea.

Además, respecto a las Políticas de la Unión, obviamente, deben tenerse en cuenta aquellas relacionadas o que inciden en la de medio ambiente. Así, entre las mismas debe resaltarse, finalmente (pues, a pesar de su necesidad práctica dada la estructura energética y de abastecimiento de la Unión se han tardado décadas en incorporarla a los Tratados), la relativa a la «Energía» (nuevos Título XXI y art. 194-TFUE). Esta Política Energética de la Unión (con este nombre se menciona en el precepto; cuestión que respecto a la ambiental aún no se ha conseguido), en el marco de atender a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, entre otras cuestiones, tiene por objetivos garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión y fomentar la eficiencia energética y el ahorro

energético así como en el desarrollo de energías nuevas y renovables, entre otros; muy cercanos a la acción ambiental.

El Tratado de Lisboa también modifica los Protocolos anejos a los Tratados, destacándose, por lo sorprendente, el mantenimiento del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Protocolo núm. 2 anejo al Tratado de Lisboa), ya que materialmente su contenido podía perfectamente pasar a ser un parte del nuevo TFUE; si bien parece que continúa vigente la políticamente muy correcta posición de no iniciar debate alguno sobre la energía nuclear (a pesar de que tal cuestión ya se está planteando seriamente, y precisamente en el debate sobre el cambio climático).

Además, el Tratado de Reforma también incluye muchas Declaraciones anejas, entre las que debemos destacar la Declaración núm. 24, sobre la personalidad jurídica única de la Unión (teniendo en cuenta que la misma se prevé en el nuevo art. 47-TUE), y la Declaración núm. 1, relativa a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que, como sabemos, fue proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Estrasburgo el día 12 de diciembre de 2007 (y cuyo carácter jurídicamente vinculante se establece en el art. 6-TUE y esta misma Declaración), en la que se mantiene la redacción del precepto sobre protección del medio ambiente, y desarrollo sostenible, ya vista (DOUE C 303, 14.12.2007).

Finalmente, se incluye una Declaración en materia energética (núm. 35).

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el día 14 de diciembre de 2007 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 16616/07, Bruselas, 14.12.2007), se congratula del acuerdo alcanzado en Lisboa y hace un llamamiento para una rápida ratificación del nuevo Tratado con el objeto de que pueda entrar en vigor el 1 de enero de 2009 (tal como prevé el art. 6 del propio Tratado de Lisboa), y estimando que, con este Tratado, la Unión dispondrá de un marco institucional estable y duradero; y así, al no esperar que se produzcan cambios en un futuro próximo, poder centrarse en los desafíos que la Unión tiene ante sí misma, como la globalización y el cambio climático; por lo que se crea un Grupo de reflexión independiente que anticipe y responda a los desafíos futuros a los que ha de enfrentarse la Unión. Además, el Consejo Europeo reitera que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la Unión Europea y refirma las decisiones adoptadas, respecto al cambio climático, en el ámbito de la Política Energética.

2. CUMPLIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y REVISIÓN DEL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL

La Estrategia revisada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea fue presentada por la Comisión en diciembre de 2005 y aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado en junio de 2006 (Consejo de la Unión Europea, doc.

10917/06, de 26 de junio de 2006); precisando que el propio Consejo supervisaría y seguiría periódicamente su aplicación.

En efecto, la última parte de la Estrategia Revisada se dedica a su aplicación, seguimiento y a la actuación consecutiva, siguiendo lo establecido por el Consejo Europeo, incluyendo para ello diversas acciones, entre las cuales debe resaltarse la elaboración por la Comisión de informes de situación cada dos años, el primero debía publicarse en 2007. En cumplimiento de lo anterior, y contando con el crítico Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 11 de julio de 2007 (DOUE C 256, 27.10.2007), la Comunicación de la Comisión adopta el «Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007» [COM (2007) 642, final, Bruselas, 22.10.2007], que analiza los resultados obtenidos en los objetivos básicos y examina las iniciativas políticas de la Unión y de los Estados miembros que han contribuido a los resultados (tomando como base de referencia el año 2000, con la finalidad de mostrar tendencias significativas), sobre la base de los informes nacionales, de Eurostat, de la propia Comisión y de una consultora independiente.

El texto inicia el análisis con la colaboración derivada de la Estrategia entre todos los interesados (Unión Europea, Estados miembros en los niveles nacional, regional y local, organizaciones sociales y empresas); seguidamente, se analizan los retos clave para el desarrollo sostenible (cambio climático y energía limpia; transporte sostenible; consumo y producción sostenibles; conservación y gestión de los recursos naturales; salud pública; integración social, demografía e inmigración, y pobreza en el mundo), las políticas transversales (educación y formación, investigación y desarrollo, y los instrumentos financieros y económicos), para finalizar con las cuestiones sobre cooperación (comunicación, movilización de los interesados y difusión de los éxitos, y la obtención de resultados, en materia organizativa). Como conclusión, se estima que el avance es modesto, aunque los progresos son perceptibles en áreas como el cambio climático y la energía limpia; siendo válidas, pues, las prioridades establecidas en la Estrategia, aunque debe prestarse una continua atención a las mismas.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 14 de diciembre de 2007 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 16616/07, Bruselas, 14.12.2007) reitera que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la Unión y «saluda el primer informe de etapa elaborado por la Comisión» sobre la misma, reafirmando la vigencia de los objetivos y las áreas prioritarias señaladas, estimando que debería hacerse hincapié en su aplicación efectiva en todos los niveles e invitando a la Comisión a presentar, junto al informe de etapa de junio de 2009, un plan de actuación sobre las acciones pendientes a ejecutar con carácter prioritario.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el propio Programa Ambiental, la Comisión presentó la Comunicación relativa a «La Revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente» [COM (2007) 225 final, Bruselas, 30.4.2007]; que se estructura sobre los ámbitos relativos a la

situación del medio ambiente; crecimiento, empleo y medio ambiente; evaluación de las prioridades del Programa (cambio climático; naturaleza y biodiversidad; medio ambiente, salud y calidad de vida; recursos naturales y residuos); perspectivas para mejorar la elaboración de políticas (mejora de la cooperación internacional, principios del proceso «Legislar mejor» en la elaboración de políticas ambientales, promoción de la integración de las políticas, y mejora de la aplicación y el cumplimiento del propio texto).

Seguidamente, el texto de la Comunicación recuerda, como sabemos, que en junio de 2006 se había adoptado la Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible, en la que se confirma el desarrollo sostenible como un objetivo general de la Unión Europea que rige todas las políticas y actividades de la Unión, y añade que el Sexto Programa Ambiental proporciona la dimensión medioambiental de la Estrategia; asumiendo que «el concepto de desarrollo sostenible se basa en las sinergias que existen entre los elementos económico, social y medioambiental», y que «un medio ambiente limpio y saludable es esencial para el bienestar humano y para unas buenas condiciones sociales»; añadiendo que «unas políticas medioambientales bien diseñadas pueden contribuir también a otros objetivos, como incrementar la competitividad y promover el crecimiento económico y la creación de empleo». Además, el documento señala que el Programa tiene entre sus objetivos disociar el crecimiento económico de la degradación ambiental, por lo que se prevé que, en 2007, la Comisión propondrá un Libro Verde de la UE para la producción y el consumo sostenibles, con la finalidad de invertir pautas insostenibles de consumo y producción en los sectores más afectados, teniendo en cuenta los impactos en todo el ciclo de vida de los productos.

Como conclusiones, la Comunicación estima que la Unión «aún no está en la senda de un desarrollo medioambiental sostenible», pues, aunque el progreso se ha limitado a algunos aspectos fundamentales (como la integración del medio ambiente en otros ámbitos y ciertas mejoras en el cumplimiento de la legislación), las presiones sobre el medio ambiente van en aumento (como emisiones de gases de efecto invernadero, pérdida de biodiversidad, el crecimiento de la producción de residuos, incidencia de la contaminación en la salud y, en general, aumento de la huella ecológica europea); si bien, se estima que el Sexto Programa sigue siendo el marco adecuado para la futura actuación y que la Unión está adoptando las medidas descritas en el mismo, aunque algunas de ellas muy recientemente, estimando no obstante que «es aún demasiado pronto para ver los resultados de la mayoría de las medidas propuestas en él».

Por otra parte, el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión anexo a la Comunicación anterior, relativo al «Resumen de la evaluación de impacto» [SEC (2007) 547, Bruselas, 30.4.2007], se expresa con claridad en la materia, al señalar que

> «...El contexto político de la actuación comunitaria en el ámbito del medio ambiente está configurado, entre otras cosas, por la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia de Lisboa y la iniciativa "Legislar mejor" de la Comisión. El

Sexto Programa de Medio Ambiente aporta la base a la dimensión medioambiental de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, y la Estrategia de Lisboa hace una contribución esencial al objetivo global del desarrollo sostenible, centrándose principalmente en las acciones y medidas encaminadas a incrementar la competitividad y el crecimiento económico y a potenciar la creación de empleo. La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE establece que "las medidas propuestas y adoptadas en favor del medio ambiente deberían ser coherentes con los objetivos de las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible y viceversa". En 2005, la Comisión presentó una Comunicación titulada "Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la UE", basada en la iniciativa de 2002 de la Comisión de mejora del marco regulador, la cual "refuerza la idea de mejorar la legislación para potenciar el crecimiento y el empleo, sin renunciar a los objetivos sociales y medioambientales ni a las ventajas para los ciudadanos y las administraciones nacionales en términos de mejora de la gobernanza"...».

Para continuar señalando que, en la evaluación de impacto, se definen tres opciones posibles para la revisión intermedia del Sexto Programa:

– El escenario consistente en dejar las cosas como están; en el que la Comisión mantendría el Sexto Programa como marco para la elaboración de políticas de medio ambiente hasta 2012. Esta opción no exigiría ninguna acción de modificación legislativa, y durante el período restante del Programa, la Comisión presentaría iniciativas encaminadas a proseguir su aplicación (como medidas para la aplicación de las siete Estrategias Temáticas, el cumplimiento de los compromisos internacionales en virtud del Protocolo de Kioto, la aplicación de la Comunicación sobre biodiversidad, la revisión del marco legislativo sobre emisiones industriales, la aplicación del Reglamento REACH sobre sustancias químicas o la revisión de la Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación).

– La segunda opción es mantener el Sexto Programa como marco para la futura elaboración de políticas de medio ambiente de la Unión, pero prestando especial atención a determinados aspectos con el fin de garantizar «que se cumplan los objetivos medioambientales, que deberían centrarse en los resultados medioambientales que deban lograrse, utilizando los medios más eficaces y adecuados de que se disponga», conforme a lo establecido en el Programa; con lo que, según esta opción, seguiría aplicándose el Programa tal y como está, pero prestando especial atención al reforzamiento de la cooperación internacional, a la mejora de la integración de las políticas, a la consolidación de los principios de mejora de la legislación cuando se elaboren nuevas disposiciones o se modifiquen las existentes, y a la mejora de la aplicación y la información.

– La tercera opción es la elaboración de un nuevo Programa de Acción, que proporcionaría un marco nuevo para tratar problemas ambientales diferentes a los abordados en el actual Sexto Programa hasta 2012, y teniendo en cuenta, obviamente, que las futuras iniciativas de la Política Ambiental de la Unión se basarían ya en este nuevo marco de acción comunitario.

Respecto a las opciones señaladas, y por razones de eficacia, eficiencia y coherencia, la Comisión expresa que prefiere la segunda opción.

Posteriormente, entre el 29 de mayo y el 14 de julio de 2007, la Comisión ha realizado una consulta abierta por Internet sobre la revisión del Programa (European Comisión, «Background Document for the Internet Consultation on Mid-term Review of the 6th. Environment Action Programme», 2007), en la que recibió 280 contestaciones (la gran mayoría de personas individuales).

Además, en este mismo contexto y siguiendo el proceso correspondiente, la Comisión adoptó la Comunicación relativa a la «Revisión de la Política Medioambiental 2006» [COM (2007) 195 final, Bruscas, 30.4.2007], en la que se estima que se está haciendo un esfuerzo permanente para mejorar la concepción y aplicación de la Política Ambiental; estimando necesario, no obstante, agilizar su ejecución, sin dejar de mantener un alto nivel de protección, y precisando como ámbitos de prioridad las acciones relativas al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los hábitos de producción y consumo, y la interacción entre la Política Ambiental y las restantes Políticas de la Unión.

3. CAMBIO CLIMÁTICO

La actividad en materia atmósférica se ha centrado casi exclusivamente en el cambio climático, al considerarse de carácter prioritario desde hace ya algún tiempo; adoptando medidas ordinarias sobre la base de la Directiva relativa al comercio de emisiones de gases de efecto invernadero de 2003 y, en particular, al poner en marcha un paquete de medidas en materia de energía y, directamente, sobre el cambio climático.

Así, en desarrollo de esa misma Directiva, la Decisión 2007/589/CE, de la Comisión, de 18 de julio de 2007, establece las Directrices para el Seguimiento y la Notificación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (DOUE L 229, 31.8.2007), que deroga y sustituye con efectos de 1 de enero de 2008, a la anterior Decisión 2004/156/CE, como instrumento fundamental para el buen funcionamiento del régimen de comercio de emisiones, y debido a la necesidad de introducir varios cambios en las mismas aprobadas en 2004 para que fueran más claras y mejorase la relación coste/eficacia, sobre la práctica de las mismas.

Seguidamente, el Reglamento (CE) núm. 916/2007, de la Comisión, de 31 de julio de 2007 (DOUE L 200, 1.8.2007), modifica el Reglamento de 2004 sobre el sistema de registros derivado de la Directiva citada, con la principal finalidad de adoptar las medidas necesarias para que los registros de los Estados miembros y los Diarios Independientes de Transacciones de la Unión Europea y del Convenio del Cambio Climático de Naciones Unidas estén conectados entre sí antes de finales de año, otras disposiciones para garantizar las anotaciones, o correcciones, de los registros.

Por otra parte, se han desarrollado ciertas prescripciones del Reglamento (CE) núm. 842/2006 sobre gases fluorados de efecto invernadero. En efecto, el Reglamento (CE) núm. 1493, de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, sobre el

informe que deben presentar los productores, importadores y exportadores de estos gases, y el Reglamento (CE) núm. 1494/2007, de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, sobre el etiquetado y otros requisitos del mismo de los productos y aparatos que contengan estos gases (ambos publicados en DOUE L 332, 18.12.2007), el Reglamento (CE) núm. 1497/2007, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2007, sobre control de fugas para los sistemas fijos de protección contra incendios que contengan estos mismos gases (DOUE L 333, 19.12.2007), y el Reglamento (CE) núm. 1516/2007, de la Comisión, de 19 de diciembre de 2007, sobre control de fugas en equipos fijos de refrigeración, aires acondicionados y bombas de calor que contengan estos mismos gases (DOUE L 335, 20.12.2007).

No obstante lo anterior, debe destacarse que los documentos y medidas más destacables sobre el cambio climático (asumido sin ningún tipo de alarmismo, lejos de ciertos procesos mediáticos que ahora parecen más políticamente correctos), y sobre la base de los progresos realizados por la Unión para cumplir los objetivos fijados en Kioto [que, según el texto COM (2007) 757 final, Bruselas, 27.11.2007, sobre datos de 2005, van por buen camino para la Unión Europea en su conjunto, si bien países como España, Dinamarca e Italia tienen los resultados peores, estimándose que no cumplirán los objetivos fijados], proceden de la Política Energética Comunitaria, en particular el «paquete» de Comunicaciones adoptado por la Comisión el 10 de enero de 2007 [en materia de política energética COM (2007)1; de limitación del calentamiento mundial COM(2007) 2; sobre electricidad verde COM (2006) 849; sobre energías renovables COM(2006) 848; en materia de tecnología energética COM (2006) 847, o el imprescindible inicio del debate sobre la energía nuclear COM (2006) 844]; que son avaladas por el Consejo Europeo de Bruselas, de 8 y 9 de marzo de 2007 (Conclusiones de la Presidencia, doc. 7224/07, Bruselas, 9.3.2007) y constituyen el eje de la postura de la Unión de varios foros internacionales en la materia, así como de la Unión Europea del futuro (pues el problema del clima se menciona en la Declaración de Berlín y en el nuevo Tratado de Lisboa, como hemos señalado). Sin embargo, en este mismo contexto nada alarmista pero sí muy realista (y por tanto con menos efectos especiales), debemos resaltar el Libro Verde de la Comisión «Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la Unión Europea» [COM (2007) 354 final, Bruselas, 29.6.2007], como texto de debate en el que se plantean medidas de adaptación de la sociedad europea a los cambios provocados, tanto a nivel de los Estados miembros (en los niveles nacional, regional y local, y con acciones sobre gestión del uso del suelo y planificación territorial, agricultura, ahorro de agua e inundaciones, etc.) como de la propia Unión (integrar más las Políticas implicadas, tener en cuenta el proceso en la acción exterior de la Unión, ampliar las bases de conocimiento sobre el cambio climático, implicar a la sociedad en el debate y en las medidas de adaptación, acción internacional respecto a las negociaciones sobre reducción de emisiones y aplicación de éstas a nivel europeo, entre otras). Acciones y medidas que continúan en 2008.

Finalmente, también debemos resaltar la Comunicación de la Comisión titulada «Creación de una Alianza Mundial para hacer frente al cambio climático entre

la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático» [COM (2007) 540 final, Bruselas, 18.9.2007], como instrumento de diálogo, intercambio de ideas y de cooperación práctica para abordar los retos de la lucha contra el cambio climático y contra la pobreza, y como apoyo a las negociaciones internacionales en la materia y para contribuir a adoptar una actuación efectiva a nivel nacional; todo ello con financiación europea específica.

4. FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL: EL INSTRUMENTO LIFE

La Política Ambiental de la Unión, como es bien sabido, debe ser ejecutada y financiada por los Estados miembros, si bien la propia Unión puede financiar algunas (las más importantes, sin duda) de las medidas y acciones ambientales, principalmente a través del Fondo de Cohesión (que constituye el mayor instrumento existente para financiar medidas ambientales) y del Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE), más modesto en su dotación presupuestaria, y que ha estado dedicado, casi exclusivamente, a financiar la protección de la naturaleza, y especialmente la red Natura 2000.

En este año se ha aprobado el Reglamento (CE) núm. 614/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al Instrumento Financiero para el Medio Ambiente-LIFE + (DOUE L 149, 9.6.2007), que introduce cambios de interés en el mismo. En efecto, ahora el Instrumento LIFE tiene por objeto contribuir a la aplicación, actualización y desarrollo de la política y la legislación comunitarias sobre medio ambiente, incluyendo la integración del mismo en otras políticas, la aplicación del Sexto Programa Ambiental y sus Estrategias Temáticas y proyectos de valor añadido europeo en los Estados miembros (art. 1). Los objetivos específicos del Instrumento LIFE + son: Naturaleza y Biodiversidad (aplicación de las normas en la materia, consolidación de la base de conocimientos o mejor gobernanza), Política y Gobernanza Medioambiental (tecnologías e instrumentos innovadores, consolidar la base de conocimientos sobre política y legislación ambientales o mejorar la gobernanza de esta política), y Comunicación e Información (divulgación de la información o fomento de la sensibilización) (art. 4 y Anexo I); para los que se prevé un presupuesto de más de 2.143 millones de euros para los años 2007-2013.

5. NATURALEZA

Durante este año, la Unión ha continuado aprobando normas de cumplimiento de la Directiva sobre Hábitat Naturales de 1992, y así se han adoptado las Decisiones 2008/23 a 26/CE, de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007 (DOUE L 12, 15.1.2008) fijando las Listas de Lugares de Importancia Comunitaria de la regiones biogeográficas atlántica, boreal, continental y panónica.

Por su parte, el Reglamento (CE) núm. 708/2007, del Consejo, de 11 de junio de 2007, regula el Uso de las Especies Exóticas y las Especies Localmente Ausentes

en la Acuicultura (DOUE L 168, 28.6.2007), que regula un sistema de intervención administrativa, mediante permisos de los Estados miembros, para regular y controlar la introducción de especies exóticas y de translocación de especies localmente ausentes para su uso en la acuicultura de la Comunidad.

Por otra parte, el Reglamento (CE) núm. 1037/2007, de la Comisión, de 29 de agosto de 2007, suspende la introducción en la Comunidad de Especímenes de determinadas Especies de Fauna y Flora Silvestres (DOUE L 238, 11.9.2007), que se fijan en un largo Anexo, en cumplimiento del Reglamento sobre comercio de especies silvestres de 1996.

6. PRODUCTOS Y ETIQUETADO ECOLÓGICOS

La producción ecológica es un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de biodiversidad, la protección de los recursos naturales, la aplicación de normas sobre el bienestar de los animales y una producción conforme a las preferencias de consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales.

La Unión Europea se ha preocupado de regular, y proteger estos productos ecológicos, en el marco de sus Políticas Ambiental y Agrícola Común, principalmente mediante el Reglamento de 24 de junio de 1991. La aplicación del mismo, con las evaluaciones correspondientes, ha obligado a su revisión, para simplificarlo y asegurar la coherencia general, principalmente mediante la armonización de normas y reduciendo el nivel de detalle de las mismas.

Con esta finalidad general se ha aprobado el Reglamento (CE) núm. 834/2007, del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre Producción y Etiquetado de los Productos Ecológicos (DOUE L 189, 20.7.2007), que procede a derogar el Reglamento de 1991 con efectos de 1 de enero de 2009 (art. 39).

Así, el Reglamento proporciona la base para el desarrollo sostenible de métodos ecológicos de producción, garantizando al mismo tiempo el funcionamiento eficaz del mercado interior (previendo expresamente la libre circulación de estos productos en la Unión, ex art. 34), asegurando la competencia leal, la protección de los consumidores y la confianza de éstos mismos; aplicándose a los productos procedentes de la agricultura, y de la acuicultura, que se comercialicen o vayan a comercializar como ecológicos, incluyendo los productos agrarios vivos o no transformados, los productos agrarios transformados destinados a la alimentación humana, los piensos y el material de reproducción vegetativa y semillas para cultivo, así como a las levaduras para consumo humano o animal, y a los operadores que participe en cualquier etapa de la producción, preparación y distribución de los productos señalados (exceptuando las actividades de restauración colectiva, que se someten a normas nacionales o privadas, si cumplen la legislación comunitaria) (art. 1).

Los objetivos de la producción ecológica son asegurar un sistema viable de gestión agraria (que respete y preserve, y mejore, la salud del suelo, el agua, las plantas, los anormales y el equilibrio entre ellos, que contribuya a alcanzar un alto grado de biodiversidad, que haga un uso responsable de la energía y de los recursos naturales, que cumpla las normas sobre el bienestar animal y responda a las necesidades de comportamiento propias de cada especie), obtener productos de alta de calidad y obtener una amplia variedad de alimentos y otros productos agrícolas que respondan a la demanda de los consumidores de productos obtenidos mediante procesos que no dañen el medio ambiente, la salud humana, la salud y el bienestar de los animales ni la salud de las plantas (art. 3).

La producción ecológica se basa en los siguientes principios: diseño y gestión adecuados de los procesos biológicos basados en sistemas ecológicos que utilicen recursos naturales propios (mediante métodos que usen organismos vivos y métodos de producción mecánicos, desarrollen cultivos y una producción ganadera vinculados al suelo o una acuicultura que respete la explotación sostenible de la pesca, excluyan el uso de organismos modificados genéticamente o producidos a partir de ellos y estén basados en la evaluación de riesgos y en medidas cautelares y preventivas) y la restricción del recurso a medios externos (que si no se aplican los anteriores, o en caso necesario, se limitarán a medios procedentes de la producción ecológica, sustancias naturales o derivadas de ellos y fertilizantes minerales de baja solubilidad) y la estricta limitación del uso de medios de síntesis a casos excepcionales (cuando no existan prácticas adecuadas de gestión, si los medios anteriores no están disponibles en el mercado o si el uso de estos últimos contribuya a efectos ambientales inaceptables) y la adaptación de las normas de producción ecológica teniendo en cuenta la situación sanitaria, las diferencias regionales climáticas, así como las fases de desarrollo y las prácticas ganaderas locales (art. 4). Además, se establecen principios específicos en materia agraria y sobre la transformación de alimentos y de piensos ecológicos (arts. 5 a 7).

Seguidamente, se regulan con mucho detalle las normas de producción ecológica, como verdadero eje esencial de todo el sistema, y que han de ser cumplidas por los operadores (arts. 8 a 22); prohibiéndose expresamente el uso de organismos modificados genéticamente y de radiaciones ionizantes, y regulando de forma muy minuciosa la producción agraria (en explotaciones, producción vegetal, producción de algas, producción ganadera, producción acuícola, productos y sustancias utilizados en la actividad agraria y los criterios para su autorización y los procesos de conversión de explotaciones a la producción ecológica), la producción de piensos transformados, la producción de alimentos transformados y ciertas normas excepcionales de producción.

Asimismo, el Reglamento regula el etiquetado de los productos ecológicos (arts. 23 a 26), asimismo con detalle al ser ésta una cuestión trascendental para los consumidores, que han de tener la información adecuada sobre el carácter ecológico de estos productos que deriva exclusivamente del cumplimiento del propio Reglamento, y para el fomento del consumo de estos productos, y que se plasma

en la utilización de los términos «ecológico» o «biológico» (o sus abreviaturas «bio» y «eco», utilizados combinados o aisladamente) en toda la Comunidad y en cualquiera de las lenguas comunitarias, así como del logotipo comunitario de producción ecológica (a fijar por la Comisión).

Ni el régimen de producción ecológica ni su etiquetado podrían cumplir sus finalidades sin un sistema de control sobre las operaciones de producción y sobre el uso de ese etiquetado que inspeccione y avale el cumplimiento del contenido sustantivo del Reglamento; por lo que el mismo se regula en sus arts. 27 a 31, obligando a los Estados miembros a designar una o varias autoridades competentes (con garantías de objetividad e imparcialidad, y que dispongan de medios personales cualificados y de los recursos necesarios) responsables de ese control (que pueden delegar sus funciones en un organismo de control acreditado), que deberán aplicar las medidas precautorias y de control a adoptar por la Comisión; regulándose asimismo las obligaciones de los operadores de esta producción y de las propias autoridades, la plasmación documental de tales controles, las medidas en caso de infracciones o irregularidades (como la prohibición del uso de referencias a esta producción en las etiquetas y en la publicidad de productos o de la comercialización de los productos, si hay irregularidades en el cumplimiento del Reglamento) y el intercambio de información en la materia.

El texto finaliza regulando el régimen de la importación de estos productos desde terceros países (arts. 32 y 33) y las habituales disposiciones finales y transitorias (arts. 34 a 42).

Por otra parte, en relación con el cumplimiento del Reglamento de 17 de julio de 2000, sobre la Etiqueta Ecológica Comunitaria, mediante la Decisión 2008/63/CE, de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007 (DOUE L 16, 19.1.2008), se prorroga la vigencia de los criterios ecológicos para la concesión de tales etiquetas respecto al calzado, los televisores, las baldosas rígidas para suelos, los productos textiles, los detergentes para ropa y los servicios de alojamiento turístico, modificando las Decisiones correspondientes. Asimismo, la Decisión 2007/506/CE, de la Comisión, de 21 de junio de 2007, establece los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta para jabones, champús y acondicionadores de cabellos (DOUE L 186, 18.7.2007), y la Decisión 2007/742/CE, de la Comisión, de 9 de noviembre de 2007, establece los correspondientes para bombas de calor accionadas electrónicamente o por gas o de absorción a gas (DOUE L 301, 20.11.2007).

7. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

En relación con el cumplimiento del Convenio de Aarhus por la Unión Europea se había aprobado el Reglamento de 6 de septiembre de 2006 para aplicarlo a las Instituciones y organismos de la misma. En desarrollo del mismo, la Decisión 2008/50/CE, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, regula las solicitudes de revisión interna de actos administrativos (DOUE L 13, 16.1.2008), que se aplica

desde el 28 de junio de 2007, estableciendo el régimen del derecho de las organizaciones no gubernamentales a solicitar la revisión interna ante la Institución u Organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho Ambiental o, en caso de omisión, que hubiera debido adoptar dicho acto. Así, el texto de la Decisión regula el contenido de las solicitudes de revisión interna (acto u omisión cuya revisión se solicita, los motivos de la misma, información y documentación justificativa, representante de la organización y demostración de la legitimación de la misma), la presentación de tales solicitudes, los criterios de legitimación de esas organizaciones no gubernamentales para solicitar tal revisión, el examen de esta legitimación y la cooperación administrativa entre las Instituciones y los Organismos comunitarios.

8. AGUAS

La acción de la Comunidad en materia de aguas, debido a las previsiones iniciales de los Tratados, únicamente reguló el régimen de la calidad de las mismas; posteriormente, con la reforma del Tratado de Niza en 2001, la Unión ya ha podido establecer medidas sobre los aspectos cuantitativos del agua, y que se regulan de forma completa en la Directiva Marco sobre Aguas de 2000, que también hace referencia a la problemática de las inundaciones, sin regularlas.

Teniendo en cuenta algunas normas en materia de ayuda en el ámbito de la protección civil y, en particular, la Comunicación de la Comisión «Gestión de los riesgos de inundación. Prevención, protección y mitigación de las inundaciones» de 2004, se ha aprobado la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la Evaluación y Gestión de los Riesgos de Inundación (DOUE L 288, 6.11.2007), con la finalidad de establecer un marco para la misma, destinado a reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociadas a las inundaciones en la Comunidad (art. 1).

Sin perjuicio de la aplicación de la Directiva Marco, se establece la posibilidad de que los Estados miembros designen autoridades competentes y zonas costeras o cuencas hidrográficas particulares y asignarlas a una unidad de gestión distintas a las previstas en esa Directiva; debiendo comunicarlo a la Comisión (art. 3).

Los ejes centrales de la Directiva, y para hacer frente a las inundaciones, son la evaluación preliminar de riesgo de inundación (a realizar por los Estados miembros, a más tardar el 22 de diciembre de 2011, en cada una de las demarcaciones hidrográficas o unidad de gestión indicada, e incluyendo mapas de las zonas, descripciones de las inundaciones ocurridas en el pasado con más impactos negativos y que tengan probabilidad de reproducirse y una evaluación de las consecuencias negativas potenciales de futuras inundaciones, teniendo en cuenta los factores topográficos, los cursos de agua, las llanuras aluviales, las infraestructuras artificiales contra las mismas, las zonas urbanas y de actividad económica, y las repercusiones de la evolución a largo plazo, incluyendo las repercusiones del cambio climático

en las inundaciones; y en base a la cual los Estados miembros determinarán las zonas sobre las que haya riesgos potenciales de inundación) (arts. 4 y 5), los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación (a realizar ambos para las unidades citadas por los Estados miembros, y teniendo en cuenta las probabilidades de inundación existentes, para los primeros, y las consecuencias adversas potenciales asociadas a las inundaciones) (art. 6) y los planes de gestión de inundaciones (que han de elaborar y publicar, a más tardar el 22 de diciembre de 2015, los Estados miembros coordinados por las demarcaciones citadas, e incluyendo los objetivos adecuados a la gestión del riesgo, las medidas para conseguir los anteriores, con referencia a los costes y beneficios, la extensión de la inundación, las vías de evacuación o las zonas de retención, con especial incidencia en las medidas preventivas y de alerta temprana, teniendo en cuenta las características de la cuenca, así como medidas de uso sostenible del suelo y mejora de la retención del agua; y sin incluir en ningún caso medidas que puedan aumentar de modo significativo el riesgo de inundaciones en otros países) (arts. 7 y 8, y Anexo).

La Directiva, para finalizar, prevé su coordinación con la Directiva Marco, en particular respecto a los mapas y planes mencionados, así como la participación y consultas públicas en su elaboración (arts. 9 y 10), ciertas medidas de ejecución, las revisiones de la misma y de sus instrumentos y los informes a realizar sobre su cumplimiento (arts. 11 a 19).

Por otra parte, la Comisión presentó la Comunicación «Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea. Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)» [COM (2007) 128 final, Bruselas, 22.3.2007], en la que se describe el estado de aplicación de esta Directiva y formula una serie de recomendaciones respecto a la siguiente fase relativa a los planes de gestión de las cuencas fluviales. Así, insta a los Estados miembros a corregir las deficiencias actuales (aplicando totalmente las normas comunitarias, estableciendo los instrumentos económicos previstos en la Directiva, implantando un sistema global de evaluación y clasificación ecológica nacional que sirva para aplicar la misma, potenciando la comparación de datos entre los Estados miembros y reduciendo las lagunas de información y de análisis), integrar la gestión sostenible de los recursos hídricos en otras Políticas (velando por que las infraestructuras y los proyectos de desarrollo humano sean sometidos a evaluación de impacto ambiental y garantizando la asignación de fondos suficientes) y sacar el máximo partido a la participación de los ciudadanos: Además, prevé ciertas medidas a tomar por la propia Comisión (renovar la cooperación con los Estados miembros, garantizar la integración de la política del agua en las otras, fomentar el uso de instrumentos económicos, luchar contra el cambio climático en el ámbito de la gestión del agua e implantar el Sistema de Información del Agua para Europa-WISE en 2010).

Asimismo, la Comisión aprobó la Comunicación titulada «Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea» [COM (2007) 414 final, Bruselas, 18.7.2007], partiendo de que ambas cuestiones deben afrontarse como una cuestión ambiental esencial y como una condición previa para el crecimiento

económico. Para afrontar este desafío, y sobre la base de la necesidad de cumplir la Directiva Marco de Aguas, la Comisión establece varias orientaciones políticas para futuras acciones: cobrar el agua a su justo precio, asignar más eficientemente el agua y su financiación, mejorar la gestión del riesgo de sequía, considerar la necesidad de infraestructuras adicionales de suministro de agua, fomentar tecnologías y prácticas de eficiencia hídrica, promover una cultura de ahorro del agua y mejorar los conocimientos y la recogida de datos.

9. PROTECCIÓN CIVIL Y CATÁSTROFES

Establecida la competencia de la Comunidad para adoptar medidas en el ámbito de la protección civil (art. 3 del actual Tratado de la Comunidad Europea), y teniendo en cuenta asimismo el Tratado EURATOM y otras acciones comunitaria en la materia, se aprobó un Programa de Acción Comunitaria sobre Protección Civil (Decisión 1999/847/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, DOCE L 327, 21.12.1999, modificada por Decisión 2005/12/CE, DOUE L 6, 8.1.2005), y la Decisión 2001/792/CE, del Consejo, de 23 de octubre de 2001, que establece un Mecanismo Comunitario para facilitar una cooperación reforzada en el ámbito de la Protección Civil (DOCE L 297, 15.11.2001).

Siendo necesario continuar las acciones previstas en la materia, mediante Decisión 2007/162/CE, del Consejo, de 5 de marzo de 2007 (DOUE L 71, 10.3.2007), se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil, con la finalidad de apoyar y completar la labor de los Estados miembros para proteger fundamentalmente a las personas, pero también al medio ambiente y a los bienes, incluido el patrimonio cultural, en caso de catástrofes naturales y de origen humano, de atentados terroristas y de accidentes tecnológicos, radiológicos o medioambientales, y para facilitar una mayor cooperación entre los Estados miembros en la materia, cubriendo los años 2007-2013 con un presupuesto de casi 190 millones de euros (arts. 1, 2 y 14), siendo posible financiar acciones de estudios e hipótesis de trabajo, formación, educación e información, mantenimiento del Centro de Control e Información existente, acciones de comunicación y proyección pública, creación de sistemas de detección y alerta, establecer y mantener el Sistema Común de Comunicación e Información Seguro, acciones de control y evaluación, y la creación de un programa de recopilación de experiencias en la materia; así como apoyar a los Estados miembros en la obtención de equipos y recursos de transporte, enviar expertos en evaluación y coordinación, y financiar recursos de transporte adicionales (arts. 2 y 4). Regulándose, además, los procedimientos y detalles para llevar a cabo tales objetivos y medidas (beneficiarios, tipos de intervención, etc.). Posteriormente, mediante Decisión 2004/277/CE, Euratom, de la Comisión, de 29 de diciembre de 2003 (DOUE L 87, 25.3.2004), se aprueban las normas de aplicación de la anterior (siendo modificada por Decisión 2008/73/CE, EURATOM, de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, DOUE L 20, 24.1.2008, para adaptarla a la Decisión 2007/779/CE, Euratom, que mencionaremos seguidamente).

Por otra parte, y debido a la trascendencia de las catástrofes ocurridas en la Unión en los últimos años, y de acuerdo con la experiencia en la aplicación de la Decisión 2001/792/CE citada, la Decisión 2007/779/CE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2007 (DOUE L 314, 1.12.2007), establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición), derogándose la Decisión citada (art. 15 y Anexo con la tabla de correspondencias entre ambas).

La Decisión procede a crear un Mecanismo Comunitario para facilitar una cooperación reforzada entre la Comunidad y los Estados miembros en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la Protección Civil, cuando se presenten emergencias importantes o cuando exista un riesgo inminente de las mismas; protección que cubrirá sobre todo a las personas, pero también el medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural, en caso de catástrofes naturales y de origen humano, de atentados terroristas y de accidentes tecnológicos, radiológicos o medioambientales, incluida la contaminación marina accidental (art. 1). Este Mecanismo consiste en elementos y medidas tales como determinación de equipos de intervención disponibles en los Estados miembros, aplicación de un programa de formación de los equipos correspondientes, celebración de talleres y seminarios de formación, creación y gestión del Centro de Control e Información como centro de respuesta inmediata, establecer y gestionar un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia, contribuir al desarrollo de sistemas de detección y alerta rápida en la materia, apoyar a los Estados miembros respecto a los recursos adecuados, prestar ayuda consular a los ciudadanos de la Unión en el caso de emergencias en terceros Estados y otras ayudas complementarias y de apoyo (art. 2).

Para ello, los Estados miembros determinarán los equipos de intervención y procederán a su formación y preparación, y proporcionarán los recursos adecuados, y la Comisión procederá a crear y gestionar el Centro y el Sistema citados, así como contribuirá a desarrollo de los sistemas de detección y alerta, entre otras acciones (arts. 4 y 5); regulándose con cierto detalle la respuesta una vez producida la emergencia, o en caso de riesgo inminente (acciones de los Estados, notificación a la Comisión y a los Estados afectados, en su caso; solicitud de ayuda al Centro de Control e Información; acciones si el suceso es fuera de la Comunidad) (arts. 6 a 9), y las clásicas disposiciones finales (participación en el Mecanismo, normas de aplicación de la Comisión y evaluación del cumplimiento) (arts. 10 a 16).

Por otra parte, el Reglamento (EURATOM) núm. 300/2007, del Consejo, de 19 de febrero de 2007, establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (DOUE L 81, 22.3.2007), que prevé la financiación (524 millones de euros entre 2007 y 2013) de medidas de apoyo para el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear, protección de las radiaciones y aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas en terceros países (arts. 1 y 20).

10. CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN Y EMISIONES INDUSTRIALES

En esta materia, y sin perjuicio de la tramitación de la versión codificada de la Directiva sobre Control Integrado de la Contaminación iniciada en 2006 y que se aprobará en enero de 2008, debemos destacar la Comunicación de la Comisión «Mejorar la política de emisiones industriales» [COM (2007) 843 final, Bruselas, 21.12.2007], y la Propuesta de Directiva sobre Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrados de la Contaminación) (Refundido) [COM (2007) 844 final, Bruselas, 21.12.2007].

La Comunicación parte de resaltar la importancia de las actividades industriales en el bienestar económico de Europa y, también, la trascendencia del impacto ambiental de las mismas; señalando que para paliar el mismo se adoptó la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación de 1996 y un buen número de Directivas sectoriales que regulan actividades industriales específicas (como grandes instalaciones de combustión, incineración de residuos, etc.), si bien en la aplicación de tal grupo normativo se detectan varios aspectos problemáticos (aplicación insuficiente de las mejores técnicas disponibles, ciertas limitaciones sobre el cumplimiento y el control de la aplicación, cargas administrativas innecesarias, ámbito de aplicación insuficiente y disposiciones poco claras de la Directiva citada, y limitaciones en el uso de instrumentos más flexibles, como el comercio de ciertas emisiones).

Por ello, la Comisión prevé mejorar la Legislación sobre la contaminación industrial y su aplicación, sobre la base de revisar la Legislación vigente en la materia (a través de su simplificación, clarificación e intensificación, mediante la refundición de los siete textos en vigor en la materia, la mejora y clarificación de las mejoras técnicas disponibles y la regulación de la inspección, las condiciones de concesión de los permisos, los informes de cumplimiento, la ampliación del ámbito de aplicación y medidas sobre participación de los interesados), de elaborar y aplicar el Plan de Acción 2008-2010 en materia de aplicación de la Legislación sobre Emisiones Industriales, que se integra de varias acciones (garantizar la plena transposición de esta Legislación, apoyar a los Estados miembros para reducir las cargas administrativas innecesarias, apoyar a los Estados miembros en la aplicación de esta Legislación, incrementar el seguimiento y los controles de aplicación de la misma, perfeccionar la recogida de datos sobre las mejores técnicas disponibles, y realizar el seguimiento y revisión, en su caso, del propio Plan) y elaborar normas comunitarias sobre comercio de emisiones de NO_x y SO_2.

Por su parte, la Propuesta de Directiva sobre Emisiones Industriales realiza la refundición de las Directivas existentes en la materia (control integrado, emisiones de disolventes orgánicos, incineración de residuos, grandes instalaciones de combustión y las tres normas sobre el dióxido de titanio); en un texto quizás demasiado largo (278 pp.) y complejo, aunque su objetivo sea muy positivo.

11. OTROS DOCUMENTOS

Junto a las normas y textos anteriores, asimismo, y de acuerdo con lo dispuesto en el Sexto Programa Ambiental y en la Estrategia revisada de Desarrollo Sostenible, como hemos señalado, debemos citar algunos otros documentos europeos, de naturaleza variada, pero en todo caso destacables por hacer referencia a cuestiones muy importantes en materia ambiental y sobre el desarrollo sostenible.

Así, en primer término, debemos mencionar el Libro Verde de la Comisión sobre «La utilización de Instrumentos de Mercado en la Política de Medio Ambiente y otras Políticas relacionadas» [COM (2007) 140 final, Bruselas, 28.3.2007]; que reflexiona, y propone medidas para el debate público, sobre los instrumentos que contribuyen a la finalidad de protección del medio ambiente y de progresar en el desarrollo sostenible.

El texto destaca el papel principal de la Unión Europea en el ámbito del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente mundial, y reitera su voluntad de avanzar en este camino mediante el Libro Verde que se presenta. Parte el mismo de señalar que «sin la intervención pública y el decidido compromiso de todos los actores, no podrán alcanzarse estos ambiciosos objetivos», pero al mismo tiempo se estima que «la UE ha favorecido cada vez más el recurso a instrumentos económicos o basados en el mercado, por ejemplo, impuestos indirectos, subvenciones específicas o compraventa de derechos de emisión, porque proporcionan un medio flexible y rentable de alcanzar determinados objetivos políticos», y continúa señalando que «en el VI Programa de Medio Ambiente y en la nueva Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, así como en la Estrategia renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, también se aboga por una utilización más intensiva de este tipo de instrumentos». Desde una perspectiva económica, se señala, que «el recurso a instrumentos basados en el mercado se justifica por su capacidad para corregir las deficiencias del mercado de una forma rentable»; entendiendo por «deficiencia del mercado» una situación en la que los mercados no existen (por ejemplo, cuando los activos medioambientales tienen naturaleza de bienes públicos) o bien no tienen suficientemente en cuenta el coste «verdadero» o social de la actividad económica; quedando así justificada la intervención pública para corregir estas deficiencias, ya que, a diferencia de los enfoques normativos y administrativos, estos instrumentos tienen la ventaja de utilizar las señales del mercado para resolver las mencionadas deficiencias. Además, se dice que «ya sea ejerciendo una influencia sobre los precios (a través de impuestos o incentivos), o estableciendo cantidades absolutas (comercio de derechos de emisión) o cantidades por unidad de producción, los instrumentos de mercado reconocen implícitamente que las empresas son diferentes entre sí y proporcionan por tanto una flexibilidad que puede reducir sustancialmente los costes de las mejoras del medio ambiente»; si bien debe señalarse que «estos instrumentos no son una panacea para todos los

problemas», que necesitan un marco reglamentario claro y que se utilizarán, con frecuencia, combinados con otros instrumentos.

A continuación, el Libro Verde mantiene que los instrumentos de mercado ofrecen ciertas ventajas respecto a los instrumentos normativos, tales como mejorar las señales de los precios (al otorgar un valor a los beneficios y costes externos de las actividades económicas, de tal modo que los actores económicos los tienen en cuenta y han de modificar su comportamiento para paliar las repercusiones negativas, medioambientales y de otro tipo, y aumentar las positivas); permitir a la industria un mayor grado de flexibilidad para alcanzar los objetivos y rebajar de esta forma los costes globales de cumplimiento de la normativa; incitar a las empresas a introducir, a más largo plazo, innovaciones tecnológicas, con el fin de seguir reduciendo el impacto negativo en el medio ambiente (la llamada «eficiencia dinámica»), y favorecer el empleo cuando se utilizan en el contexto de la reforma de los impuestos ambientales o de la reforma fiscal. Señalado lo cual, el texto repasa los instrumentos de mercado que considera más adecuados: los impuestos ambientales (desplazando la presión fiscal desde los impuestos negativos pare el bienestar, como los que inciden en el trabajo, a otros positivos para el mismo, como los relativos a actividades perjudiciales para el medio ambiente, y teniendo en cuenta la incidencia en la competitividad y los incentivos fiscales); la reforma de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente; algunos instrumentos referidos específicamente a la energía y al transporte; y finaliza analizando el uso de los mismos en algunos sectores (como aguas, residuos, contaminación atmosférica y biodiversidad).

Seguidamente, debe resaltarse, también como texto que se somete al debate público, el Libro Verde de la Comisión «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» [COM (2007) 551 final, Bruselas, 25.9.2007], cuya justificación radica en resaltar el modelo de sociedad esencialmente urbano que tiene la Unión Europea y en la necesidad de que la calidad de vida de esas ciudades sea la más alta posible. Teniendo en cuenta que, a pesar de que las ciudades europeas son muy diferentes entre sí, se enfrentan a problemas comunes, por lo que las soluciones a buscar han de ser comunes; por lo que se reflexiona sobre cómo hacer frente a tales dificultades: conseguir unas ciudades con circulación de vehículos más fluida, lograr unas ciudades más ecológicas y desarrollar un transporte urbano más inteligente, más accesible y más seguro y protegido. Por ello, el documento estima necesario crear una nueva cultura de movilidad urbana, sobre la base necesaria de los puntos anteriores, conseguir mayores conocimientos, aumentar la recogida de datos en la materia y prever recursos financieros específicos para las ciudades.

A continuación, debe asimismo destacarse la Comunicación de la Comisión «Pequeñas, limpias y competitivas. Programa de asistencia a las pequeñas y medianas empresas para el cumplimiento de la legislación de medio ambiente» [COM (2007) 379 final, Bruselas, 8.10.2007]. Teniendo en cuenta que estas empresas suponen una parte muy importante de la economía europea (representa el 90% de las empresas y casi el 60% del valor económico añadido) y que como tales han

de desempeñar un papel esencial en el cambio de la economía europea hacia modelos de producción y de consumo más sostenibles (previsto tanto en la Agenda de Lisboa como en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, como sabemos), deben plantearse medidas para que las mismas cumplan efectivamente la legislación ambiental, y contribuyan, así, a alcanzar los objetivos europeos asumidos en materia de emisiones de efecto invernadero y sobre energías renovables y eficiencia energética.

Para ello, la Comisión propone un plan de Acción específico, cono los siguientes ejes esenciales: legislar mejor a la hora de formular y aplicar las Políticas (para reducir las cargas administrativas de las mismas en el cumplimiento de esta legislación y liberar estos recursos para mejorar ese cumplimiento), plantear sistemas de gestión ambiental más accesibles y mejor adaptados a las Pymes, desarrollar una asistencia económica específica y un programa financiero plurianual dirigidos a apoyar iniciativas de producción sostenible en las mismas, crear competencia en medio ambiente a nivel local para las Pymes aumentando los conocimientos técnicos de las mismas y mejorar la comunicación e información orientada directamente a las mismas.

Asimismo, debemos mencionar la Comunicación de la Comisión «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo» [COM (2007) 621 final, Bruselas, 19.10.2007], basada en la importancia socioeconómica que tiene el turismo en la Unión Europea y en la necesidad de esta actividad también contribuya a los objetivos de las Estrategias de Lisboa y de Desarrollo Sostenibles, se plantea la necesidad de conseguir un turismo competitivo y sostenible mediante el desarrollo de una agenda específica basada en los principios de adoptar un enfoque global e integrado, planificar a largo plazo, lograr un ritmo de desarrollo adecuado, integrar a todas las partes interesadas, utilizar los mejores conocimientos disponibles, minimizar y gestionar los riesgos, reflejar el impacto ambiental de la actividad en los costes de la misma, establecer límites y respetarlos, y llevar a cabo un seguimiento continuo de las medidas y acciones propuestas; todo ello con participación de los sectores interesados y con un papel destacable de la Comisión.

Finalmente, también han de mencionarse el Libro Verde sobre «La Preparación frente a Amenazas Biológicas» [COM (2007) 399 final, Bruselas, 11.7.1007], con la finalidad de iniciar el proceso de adopción de normas y medidas en esta esencial materia; la Comunicación «Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad. Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz» [COM (2007) 643, Bruselas, 25.10.2007], como conjunto de acciones complementarias a la política exterior de la Unión, y la Comunicación relativa a «La revisión de la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros» [COM (2007) 707 final, Bruselas, 14.11.2007].

12. VALORACIÓN GENERAL: UN AÑO DEDICADO CASI EXCLUSIVAMENTE AL TRATADO DE LISBOA Y AL CAMBIO CLIMÁTICO, EN SUS ASPECTOS ENERGÉTICOS

Ciertamente, el año 2007 no ha sido especialmente destacable en la Unión Europea por las normas aprobadas, quizás porque la Política Ambiental está ya completamente consolidada, y su ordenamiento esta siendo objeto de cumplimiento ordinario y habitual; aunque también deben destacarse otros factores ajenos, que han obligado a la Unión y a los Estados miembros a dedicarse completamente a ellos, debido a la trascendencia de los mismos para el futuro de la propia Unión Europea.

Así, en primer lugar, sin duda, debe resaltarse la elaboración y consiguiente firma del Tratado de Lisboa, que, una vez desechado el largísimo y farragoso Texto Constitucional de 2004, plantea las directrices del proceso europeo para el futuro, y parece que puede traer un cierto sosiego a los avances en el mismo (aunque las circunstancias pueden variar). Desde el punto de vista ambiental y sobre el desarrollo sostenible, los nuevos Tratados traen consigo innovaciones de interés, como la claridad de los objetivos de la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales o la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, y consolidan la regulación de la Política Ambiental. Además, entre las nuevas Políticas incorporadas destaca la cada vez más necesaria Política Energética, con referencias ambientales claras.

En segundo lugar, la Unión Europea ha dedicado buena parte de su actividad anual a la elaboración de una política global respecto a la energía, y con una incidencia clara respecto al cambio climático, asumido como problema complejo por la Unión sin ningún alarmismo, y con propuestas realistas en la materia dada la compleja situación de dependencia energética de la misma (por lo que, p. ej., se plantea, con normalidad, el debate de la energía nuclear), así como respecto a la adaptación al mismo; proceso y medidas que continuarán en 2008. Sin duda, parte de estas medidas inciden y tienen que ver con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Por otra parte, la Unión ha continuado en 2007 con la aplicación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y ha iniciado la revisión del Sexto Programa, como actividades ordinarias en estas materias.

A nivel normativo, destaca el nuevo Reglamento LIFE, que se consolida tanto a nivel jurídico como financiero y que se amplía a nuevos ámbitos, así como las nuevas normas relativas a las inundaciones (que supone un paso más en el desarrollo de una Política del Agua común, global e integrada) y, más en general, el Instrumento de Protección Civil, que también se consolida jurídicamente (y se incorpora como Política propia en el Tratado de Lisboa), así como el nuevo Reglamento sobre los Productos Ecológicos.

Finalmente, es resaltable el inicio de la reflexión y profundización de las normas sobre emisiones industriales, sobre la base del modelo de la Directiva sobre Control Integrado de la Contaminación; y que se plasmará en 2008.

13. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

ALENZA GARCÍA, J. F., y SARASÍBAR IRIARTE, M., *Cambio Climático y Energías Renovables,* Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El Tratado de Lisboa: comienza una nueva etapa para Europa», *Diario La Ley,* núm. 6851, 31 de diciembre de 2007.

COMISIÓN EUROPEA, «La acción de la UE contra el cambio climático. A la cabeza de la lucha mundial hasta 2020 y más allá», OPOCE, Luxemburgo, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, «Combating climate change. The EU leads the way», OPOCE, Luxembourg, 2007.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 264, enero 2007.

— «Política Ambiental de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2007,* Ed. Fundación Ecología y Desarrollo-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

— «Medio ambiente, Urbanismo y Edificación: de la Política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 235, julio-agosto 2007.

— «Protección de la fauna silvestre y modalidades de caza: la STJCE de 18 de mayo de 2006, Asunto C-221/04, Comisión/Reino de España», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 275, diciembre 2007.

— «La Política Ambiental de la Unión Europea en materia de Residuos», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 276, enero 2008.

— «La Política Ambiental y sobre Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y al Tratado de Lisboa», pendiente de publicación en la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.*

FONDERICO, F., «Sesto programma d'azione UE per l'ambiente e "strategie tematiche"», *Rivista Giuridica dell'Ambiente,* núm. 5/2007.

JORDANO FRAGA, J., «La Administración en el Estado ambiental de Derecho», *Revista de Administración Pública,* núm. 173/2007.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Les politiques environnementales espagnoles modernes dans leur contexte», *Revue Europénne de Droit de l'Environnement,* núm. 3/2007.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2007,* Ed. Fundación Ecología y Desarrollo-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Administrativo Ambiental,* 8ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2007.

LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J.-C., *Administración y Legislación Ambiental,* 3ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2007.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Informe Preliminar sobre el Tratado de Lisboa», Real Instituto Elcano http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/B_Tratado%20_funcionamiento_Unión_17Dic_def.pdf

MORA RUIZ, M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado,* Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007.

PAREJO ALFONSO, L. (Dir.), y otros, *Código de Medio Ambiente*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. Mª., *Información, Participación y Justicia en materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de Julio,* Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

REAL INSTITUTO ELCANO, *Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea. Protocolos. Declaraciones,* versiones consolidadas y actualizadas a 7 de noviembre de 2007 (sobre lo acordado en el Consejo Europeo de Lisboa, de 18 y 19 de octubre de 2007) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/FuturoEuropa/TratadodeLisboa2007

SANZ RUBIALES, I. (Dir.), y otros, *El mercado de derechos de contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España,* Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007.

SERAPHIM FERREIRA, G., «El nuevo régimen jurídico de la responsabilidad por daños ambientales en la Unión Europea (La Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril)», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 273, octubre 2007.

SOLER CANTALAPRIEDRA, Mª. T.-ÁREA CÓDIGOS CIVITAS, *Legislación sobre Medio Ambiente,* Ed. Civitas, Madrid, 2007.

UNIÓN EUROPEA http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_es.htm

Medio Ambiente en Europa: http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm

Medio ambiente para los europeos (Revista): http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index_es.htm

Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: http://ec.europa.eu/sustainable

Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alicante (especialmente los Boletines de Difusión Selectiva de Información): www.cde.ua.es

Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca: www.cde.usal.es

Fundación Entorno: www.fundacionentorno.org

IV

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Sumario

Página

1. Valoración general 84
2. Artículo 6 CEDH.–Derecho a un proceso equitativo 85
3. Artículo 8 CEDH.–Derecho al respeto de la vida privada y familiar 86
   3.1. Impacto ambiental y sanitario 86
   3.2. Contaminación electromagnética 87
   3.3. Protección del paisaje y minorías étnicas 88
4. Artículo 1 del protocolo adicional al convenio.–Protección de la *propiedad* 90
   4.1. Moratorias urbanísticas y derechos individuales 90
   4.2. Clasificación del suelo y afectaciones presuntas al dominio público . 91
   4.3. Orden de demolición de lo indebidamente construido e inactividad de la Administración 92
   4.4. Depreciación del valor de la propiedad por proyectos que afectan al entorno 94
5. Artículo 46.–Fuerza obligatoria y ejecución de las sentencias 95
6. Lista de decisiones y sentencias 96

* * *

OBSERVA040 Colección especial Aranzadi 11-06-08 15:45:04

1. VALORACIÓN GENERAL

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el TEDH», «Estrasburgo» o, simplemente, «el Tribunal») correspondiente al año 2007, ofrece dos líneas destacadas de interferencia de los problemas ambientales en los derechos humanos. Una primera línea vendría dada por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el CEDH» o simplemente «el Convenio»), que contempla el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. Es decir, el precepto en base al cual se formuló la doctrina de la protección refleja el medio ambiente a través de la lesión de un derecho fundamental (sentencia *López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994*). Y una segunda, en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio (Protección de la *propiedad*). Vuelve a darse, por otro lado, un caso sobre la violación del artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) como consecuencia de la denegación del derecho de audiencia en la tramitación del procedimiento administrativo de una licencia de obra.

En relación con el artículo 8 CEDH hay que destacar sin falta la consolidación de la línea de la violación de los derechos fundamentales como consecuencia del incumplimiento de la normativa medioambiental en materia de participación y evaluación de impacto ambiental (sentencia *Lemke c. Turquía, de 5 de junio de 2007*); y un nuevo asunto sobre contaminación electromagnética. Tras los casos *Ruano Morcuende c. España* y *Luginbühl. Suiza,* en el caso *Hans GAIDA c. Alemania, de 3 de julio de 2007,* el Tribunal vuelve a conocer sobre el tema pero, como en los dos casos previos, inadmite sin entrar en el análisis de fondo. Se trata sin duda de un tema complejo, donde parece que la incerteza científica es todavía considerable. No obstante, hay que valorar estas decisiones pues, si bien no hacen prevalecer el principio de precaución sobre el progreso económico, preparan sin duda el terreno para futuros casos en los que quizá los estudios científicos ofrezcan algo más de claridad. También destaca un nuevo asunto en relación con la problemática de la instalación de caravanas de romaníes (gitanos) en el medio rural británico sin la licencia oportuna. Parece que la sentencia recaída en el caso *Coster c. el Reino Unido, de 18 de enero de 2001,* sentó una línea jurisprudencial fuerte pues los casos posteriores han sido inadmitidos aplicando estrictamente los criterios planteados en esa sentencia, a pesar de un cierto cambio de jurisprudencia de los tribunales internos británicos. El nuevo caso viene dado por la Decisión de Inadmisión *Jesse WELLS c. el Reino Unido, de 16 de enero de 2007.*

En relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio (Protección de la *propiedad*) se observan reflejadas en la jurisprudencia del TEDH algunas de las preocupaciones más presentes en la actualidad española. En efecto, durante el año 2007 se habrán dictado sentencias sobre la inactividad de la Administración ante órdenes judiciales de demolición (sentencias *Paudicio c. Italia, de 24 de mayo de 2007* y *Vitiello c. Italia, de 17 de julio de 2007*); así como sobre la problemática de las moratorias urbanísticas (medidas cautelares de suspensión del planeamiento para garantizar la eficacia de un futuro instrumento de planificación territorial) en relación con los derechos de los propietarios (Decisión de Inadmisión *Otto*

BJÖRKLUND y Otros c. Finlandia, de 12 de abril de 2007). También se habrá dado un nuevo caso de condena por la depreciación del valor de la propiedad como consecuencia de la proyección de una nueva infraestructura, siguiendo la línea de la sentencia *Athanasiou y Otros c. Grecia, de 9 de febrero de 2006,* que implicó un cambio jurisprudencial, como analizo en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2007* (págs. 107 a 109). En ese tira y afloja entre el interés general y el individual también habrá tenido lugar un caso referido a la clasificación de una zona como espacio verde limitando los derechos de edificación de los propietarios en beneficio de la comunidad (Decisión de Insdmisión *Anna KOZUBEK c. Polonia, de 11 de diciembre de 2007*).

El repaso de la jurisprudencia ambiental del TEDH se cierra con una Resolución aprobada por el Comité de Ministros en su labor de supervisión de la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal. Llama la atención a Turquía sobre la necesidad de ejecutar las órdenes judiciales de los tribunales internos en relación con la acomodación de varias centrales térmicas a la normativa ambiental o, en su caso, el cierre de las mismas, para evitar que se siga violando el derecho a un medio ambiente saludable de un amplio grupo de población. Me refiero a la Resolución de 14 de febrero de 2007, sobre la ejecución de la sentencia *Ahmet Okyay y otros c. Turquía, de 12 de julio de 2005.*

En resumen, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2007 se caracteriza por la consolidación de varias líneas novedosas, iniciadas en los últimos años, de vinculación de lo medioambiental con los derechos humanos, más allá de la clásica doctrina *López Ostra.*

2. ARTÍCULO 6 CEDH.–DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

La participación del interesado en el procedimiento administrativo es sin duda uno de los derechos más destacados en el *iter* administrativo. No obstante, algunos países deciden no abrir el trámite de audiencia en aquellos casos en los que la participación del interesado, por el carácter estrictamente técnico de la materia a resolver, sea inocua. Han llegado varios casos a Estrasburgo en los que se plantea este supuesto de hecho en relación con Austria. La doctrina general del TEDH será que en aquellos casos en los que la decisión se base en cuestiones técnicamente complejas, la participación del interesado podrá obviarse. Por el contrario, cuando la decisión administrativa no dependa de cuestiones excesivamente técnicas, la audiencia al interesado deberá ser respetada escrupulosamente. Veamos en qué caso se encuentra la sentencia *Emmer-Reissig c. Austria, de 10 de mayo de 2007.*

El demandante, propietario de una parcela situada en una zona clasificada como área forestal y de pastos, solicita una licencia para la construcción de un cobertizo, con la finalidad de dar cobijo a los granjeros y a sus ovejas y cabras frente a las inclemencias del tiempo. El Ayuntamiento le deniega la solicitud ya que el diseño y el tamaño del proyecto afectaría negativamente al paisaje de la zona, de acuerdo con su clasificación. La Administración confiaría en la opinión de un ex-

perto para adoptar la decisión denegatoria. El demandante recurre sin éxito. El Tribunal Contencioso-Administrativo decidirá sin dar audiencia al demandante. Hay que apuntar que Austria formuló una reserva en relación con el artículo 6 CEDH ya que la Constitución del país prevé la posibilidad de que una ley pueda suprimir el derecho de audiencia pública (art. 90). En este sentido, el artículo 40 de la Ley General de Procedimiento Administrativo dispone que la audiencia ante los órganos administrativos se realizará a puerta cerrada. En cualquier caso, el Tribunal ha declarado inválida esa reserva, por lo que, en principio, el demandante tendría derecho a audiencia pública, a menos que existan circunstancias excepcionales que dispensen su necesidad, según la jurisprudencia del Tribunal, como se establece, por ejemplo, en la Sentencia *Stojakovic v. Austria, de 9 de noviembre de 2006.*

El Sr. Emmer-Reissig acude ante el TEDH alegando una violación de su derecho a un proceso equitativo. Como no ha sido oído, argumenta, no ha podido cuestionar la opinión de los expertos.

El Tribunal reconoce que en casos anteriores ha dado por buena la exclusión de la audiencia del demandante. Se trataba de casos meramente técnicos en los que la participación del demandante podía ser prescindible (por ejemplo, la sentencia *Schuler-Zgraggen c. Suiza, de 24 de junio de 1993*; o la Decisión *Speil c. Austria, de 5 de septiembre de 2002*). En cambio, en este caso no se daban esas circunstancias excepcionales y, por consiguiente, la eliminación del derecho de audiencia no estaba justificada en base al principio de economía procesal, por lo que considera que se ha violado el derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH). El Tribunal dictaría una sentencia referida a un supuesto de hecho similar, en la sentencia *Bösch c. Austria, de 3 de mayo de 2007.*

3. ARTÍCULO 8 CEDH.–DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

3.1. IMPACTO AMBIENTAL Y SANITARIO

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los últimos tiempos viene haciéndose eco de los importantes avances que se dan en materia de medio ambiente a nivel europeo. Se está formando, de esta manera, un cuerpo de sentencias que incorporan en el seno de los derechos humanos, técnicas procedimentales de destacada importancia en la protección de un ambiente saludable. Una de las más relevantes es la evaluación de impacto ambiental, herramienta preventiva y precautoria, que ha penetrado de lleno en algunos casos destacados como, por ejemplo, *Taşkin y otros c. Turquía, de 10 de noviembre de 2004.* La sentencia que ahora voy a comentar, *Lemke c. Turquía, de 5 de junio de 2007,* presenta un supuesto de hecho muy similar al ofrecido por esa sentencia, como veremos a continuación.

La demandante, la Sra. Lemke, interpone un recurso contra la decisión de otorgar un permiso para la extracción de oro de una mina. Argumenta que la utilización de cianuro durante el proceso puede producir riesgos para la salud y el ecosistema local. En primera instancia se rechaza su demanda. Sin embargo, el Tribunal Supremo, siguiendo la evaluación de impacto realizada y otros informes, concluye que dada la situación geográfica de la mina y la geología de la zona, el permiso no se ajustaba al interés general, en base a los riesgos ambientales y a la salud de las personas. La eficacia de la contundente respuesta del Tribunal Supremo, sin embargo, se ralentizaría por las autoridades administrativas: tardaron más de 10 meses en ejecutar la sentencia.

La demandante acudirá ante el Tribunal de Estrasburgo alegando la inejecución administrativa de los fallos judiciales que obligaban a la anulación de las autorizaciones de funcionamiento de la mina de oro. En concreto, alegó una violación del artículo 2 CEDH (derecho a la vida), artículo 8 CEDH (Derecho al respeto de la vid privada y familiar), artículo 6.1 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) y artículo 13 CEDH (Derecho a un remedio efectivo).

El TEDH, asumiendo los criterios del Tribunal Supremo turco en relación con la necesidad de adoptar medidas frente a los peligros ambientales de que alertaba la evaluación de impacto ambiental, considera que la violación de las garantías procesales –en concreto, en materia de ejecución– ha interferido injustificadamente en el derecho al respeto de la vida privada y familiar de la demandante (artículo 8 CEDH). Por el mismo motivo, se considera que se ha producido una injerencia en el derecho a un proceso equitativo (artículo 6 CEDH).

3.2. Contaminación electromagnética

Un nuevo caso llega al Tribunal de Estrasburgo sobre la posible violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio como consecuencia de los posibles daños ambientales ocasionados por la contaminación electromagnética. Me refiero a la Decisión de Inadmisión *Hans GAIDA c. Alemania, de 3 de julio de 2007.* Como en los dos casos precedentes, *Ruano Morcuende c. España, de 6 de septiembre de 2005* y *Luginbühl c. Suiza, de 17 de enero de 2006,* comentados en el Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006 y en el Observatorio de Políticas Ambientales 2007, respectivamente, el Tribunal de Estrasburgo no entra a conocer sobre el fondo, por lo que resolverá con una Decisión de Inadmisión.

En el caso *Hans Gaida c. Alemania,* el demandante impugna ante la Administración regional el otorgamiento de una licencia a Deutsche Telekom AG para la ampliación de una antena en una parcela adyacente a la suya y la construcción de una nueva estación de telefonía móvil a una distancia de 20 metros de su casa, aproximadamente. Alegó que la radiación que emana la estación le produce insomnio y serios problemas de salud, como arritmias cardíacas; la reproducción de sus aves, dice el Sr. Gaida, se ha visto seriamente mermada; y, debido a la instalación de la base de telefonía móvil, se ha reducido el valor de mercado de su propiedad.

La Administración regional desestimó el recurso. Consideró que la radiación que emana de la estación respetaba los estándares prescritos por la Guía sobre la exposición del público a las radiaciones, aprobadas por el Gobierno Federal en diciembre de 1996 (en adelante, «la Guía»). En ausencia de prueba científica en contrario, se presumía que no se producían daños a la salud. El Tribunal Constitucional rechazó también la demanda porque la Guía se basa en las recomendaciones aprobadas por la Comisión Internacional sobre Protección Radiológica, la Comisión Internacional sobre Protección ante la Radiación no-ionizante y la Comisión alemana sobre Protección Radiológica. No se habrán adoptado medidas adicionales, dice el Tribunal, por falta de certeza científica en este tema. Concluye indicando que no existía obligación alguna de adoptar medidas precautorias ante meros peligros hipotéticos.

Agotada la vía interna, el demandante acudirá ante el Tribunal de Estrasburgo alegando una violación de su derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH) por los daños producidos a su salud como consecuencia de las radiaciones que emanan de la estación.

En casos como éste, sobre las decisiones administrativas que afectan a lo medioambiental, el TEDH considera que deben ser examinados dos aspectos fundamentales. En primer lugar, deberá evaluarse la compatibilidad de la decisión de la Administración con el artículo 8 CEDH. Es decir, si la decisión de la Administración ha afectado al artículo 8 CEDH, desde una perspectiva sustantiva. En segundo lugar, se deberá estudiar si el proceso de decisión ha sido respetuoso con los intereses individuales. Es decir, si se han garantizado las garantías procesales ambientales inherentes al artículo 8 CEDH.

A continuación, el Tribunal observará que la autorización de ampliación de la cobertura de la antena de telefonía móvil perseguía un fin legítimo: el progreso económico del país así como el interés general de la población de hacer uso de la tecnología de teléfonos móviles. Por otro lado, el Tribunal constata que la Administración siguió las recomendaciones oficiales y, además, que no existe certeza científica sobre el daño que pueden producir las radiaciones de las antenas por lo que, desde una perspectiva sustantiva, no se entenderá violado el derecho al respeto de la vida privada y familiar del demandante. Desde la perspectiva procesal el Tribunal llegará a la misma conclusión al entender que el demandante ha disfrutado de un proceso contradictorio. Ha tenido ocasión de presentar pruebas y éstas han sido evaluadas por las autoridades internas. Por ello, el TEDH considera que tampoco se ha violado el artículo 8 CEDH por esta vía, lo que conducirá, al final, a la inadmisión de la demanda.

3.3. PROTECCIÓN DEL PAISAJE Y MINORÍAS ÉTNICAS

Una vez más se plantea en Estrasburgo la tensión entre el derecho al respeto del domicilio de la minoría gitana (en concreto, el mantenimiento del modo de vida en caravana que sigue conservando parte de esta etnia en Inglaterra y otros

países) y la protección de la legalidad urbanística. En esta ocasión, será a través de la Decisión de Inadmisión *Jesse WELLS c. el Reino Unido, de 16 de enero de 2007.*

El Sr. Jesse Wells y su familia son gitanos. Adquieren una parcela e instalan tres caravanas en la localidad británica de Marsh Village (Buckinghamshire) sin solicitar la preceptiva licencia. El Consejo de Distrito requirió al demandante la retirada de las viviendas móviles pues el lugar elegido por el Sr. Wells y su familia no era un asentamiento de caravanas, sino que estaba destinado a uso agrícola. Hay que advertir que el Reino Unido tiene una política de asentamientos de caravanas de gitanos en el medio rural desde los años 60 del pasado siglo. En efecto, para garantizar el respeto de este modo de vida tradicional de esta etnia, destina un porcentaje de suelo a este uso, habilitándolo con los servicios urbanísticos precisos, con el fin de promover una ordenación adecuada de esta actividad.

El demandante recurrió la decisión del Consejo de Distrito. El Inspector urbanístico acudiría al lugar y tras valorar el impacto que podría ocasionar la instalación de caravanas en la zona y constatar que había asentamientos gitanos privados en los alrededores, decide primar la protección de la zona, desestimando, por consiguiente, el recurso. El Sr. Wells, agotada la vía interna, acude a Estrasburgo alegando una injerencia en su derecho al respeto del domicilio (art. 8 CEDH) y una violación de la prohibición de discriminación en el ejercicio de su derecho al domicilio (art. 14 + 8 CEDH).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicará la doctrina jurisprudencial sentada en los casos precedentes *Buckley c. el Reino Unido, de 25 de septiembre de 1996*; y el grupo de cinco casos *Chapman, Coster, Beard, Lee, Jane Smith c. el Reino Unido, de 18 de enero de 2001* (véase mi comentario a la sentencia *Coster c. el Reino Unido, de 18 de enero de 2001,* en mi trabajo, «Respeto a la vida privada y familiar y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública* núm. 160, 2003, págs. 167-202).

En primer lugar, el Tribunal indicará que en materia de ordenación territorial se otorga un amplio margen de apreciación a los Estados. En este caso, se presenta el conflicto entre dos temas muy sensibles: la preservación del medio ambiente y la protección de las minorías. Asumirá la respuesta ofrecida por el Estado al constatar la actitud diligente de la Administración en el equilibrio de los intereses en conflicto. Además, recordará que el Tribunal no puede exigir a los Estados una política social tan amplia que les obligue a facilitar a sus ciudadanos las viviendas que deseen. Por otro lado, de conformidad con la legislación urbanística, se necesita solicitar y obtener una licencia para la instalación de caravanas en los sitios designados. El demandante colocó su caravana en un lugar destinado a usos agrícolas y no solicitó la licencia preceptiva. Por todo ello, el Tribunal concluye que la interferencia en el ejercicio del derecho al domicilio, entendido de conformidad con este modo de vida tradicional, estaba justificada en base a que perseguía el fin legítimo de la preservación del paisaje rural. Por ello, no se ha violado el art. 8 CEDH.

Tampoco considera que se haya producido una discriminación en el ejercicio del derecho al respeto del domicilio. La discriminación, argumenta el Tribunal, surge cuando los Estados, sin una justificación objetiva y razonable, no tratan diferente a las personas cuyas situaciones son diferentes. En este caso, la condición de gitano del demandante y su modo de vida en caravana fueron tomados en consideración por la Administración y los jueces antes de decidir. Incluso, le indicaron sitios alternativos, bien que privados, donde podía estacionar legalmente las caravanas.

4. ARTÍCULO 1 DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL CONVENIO.–PROTECCIÓN DE LA *PROPIEDAD*

4.1. MORATORIAS URBANÍSTICAS Y DERECHOS INDIVIDUALES

Ante el incremento de la presión urbanística que sufrieron algunas de las principales ciudades de los países nórdicos en los años 60 y 70 como consecuencia del incremento de la densidad poblacional, las administraciones comenzaron a adoptar medidas de planificación para garantizar desarrollos urbanísticos adecuados. Esto es lo que ocurrió en la ciudad finlandesa de Espoo. Con la finalidad de conseguir un crecimiento equilibrado, las administraciones aprobaron diversos instrumentos de planificación. Durante su proceso de elaboración, se establecieron moratorias en determinadas zonas para garantizar la eficacia de los instrumentos de ordenación.

En este contexto encaja la Decisión de Inadmisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Otto BJÖRKLUND y Otros c. Finlandia, de 12 de abril de 2007,* en la que los demandantes, herederos de una propiedad en la mencionada ciudad, acuden ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación de su derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos), al quedar afectada su propiedad por sucesivas moratorias durante unos 30 años. Además, una vez levantadas las moratorias, la zona en la que se situaba la propiedad de los demandantes fue clasificada como zona de ocio y conservación, con lo que no se podría edificar salvo que se concediese una licencia excepcional.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos comienza su argumentación indicando que el período que va a tener en cuenta en relación con la interferencia en el derecho de propiedad de los demandantes va a ser el comprendido entre 1990 (fecha en la que Finlandia entra a formar parte del sistema de Estrasburgo) y 1994 (fecha en la que se levanta la última moratoria que afectaba a la propiedad). A continuación indica que los demandantes, a diferencia de los demandantes en la sentencia *Sporrong y Lönnroth c. Suecia, de 23 de septiembre de 1982,* en la que se plantea un supuesto de hecho similar, en ningún momento han tenido una expectativa legítima de construir, según las normas urbanísticas que regían el control del uso de su propiedad. Además, añade el Tribunal, es indispensable que se regule

el uso del suelo por un sistema de planificación cuidadoso y detallado. El Tribunal constata en este sentido que las prohibiciones de construir y la delimitación del contenido del derecho de propiedad perseguían un interés general: asegurar un futuro planeamiento en la zona. En virtud de todo ello, y teniendo en consideración el amplio margen de apreciación que se otorga a los Estados en materia de urbanismo, el Tribunal concluye que no parece que se haya violado el derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio).

4.2. Clasificación del suelo y afectaciones presuntas al dominio público

Un nuevo caso sobre clasificación del suelo nos lo ofrece la Decisión de Inadmisión *Anna KOZUBEK c. Polonia, de 11 de diciembre de 2007.*

La Sra. Anna Kozubek heredó una parcela en 1954 en la localidad de Radość, Varsovia. En los años 40 y 50 la comunidad local realizó inversiones cuantiosas para convertir la zona en un parque de distrito.

En 1991, la demandante solicitó información sobre la posibilidad de construir en su parcela. La Administración le informó que, de acuerdo con el plan urbanístico de 1982 (*plan zagospodarowania przestrzennego*), su parcela estaba situada en una zona designada para la construcción de viviendas en términos forestales y tenía la clasificación de área forestal. Un año más tarde, la demandante solicita una licencia de obra, la cual sería denegada. La Sra. Kozubek recurrió y obtuvo la anulación de la decisión. El Alcalde iniciaría el procedimiento de desclasificación de la zona para permitir la edificación pretendida por la demandante. No obstante, al mismo tiempo, se modificó el planeamiento y la zona fue destinada a la construcción de viviendas y espacios verdes de la comunidad. La demandante podía construir en la parcela una vez que la zona hubiese sido despojada de su clasificación de área forestal. La superficie construida no podía exceder el 15% del total de la parcela. Paralelamente, el Ayuntamiento iniciaría unas obras en la parcela para preservar su función de parque de distrito. La demandante solicitaría la paralización de las obras. La Administración le comunicaría su intención de adquirir las parcelas situadas en la zona destinada al parque de distrito. La Sra. Kozubek acudiría ante el Gobernador ante la inejecución de la decisión que obtuvo en primera instancia sobre la desclasificación de la zona. Si bien el Ayuntamiento recomendaría al Gobernador otorgar la solicitud de la Sra. Kozubek, el Gobernador la rechazaría. Uno de los motivos fundamentales esgrimidos en este sentido sería la protesta de un grupo de 500 personas contra la construcción en la parcela de la demandante y otras parcelas adyacentes. La Sra. Kozubek agotaría la vía interna sin éxito.

Ante el Tribunal de Estrasburgo la demandante alegaría una violación del artículo 1 del Protocolo adicional del Convenio. Consideró que no se había respetado su derecho de propiedad.

En primer lugar, el Tribunal observará que durante muchos años la parcela de la demandante ha sido utilizada como parque. Por otro lado, las autoridades locales han incumplido la orden de desclasificación de la zona de su estatus de

área forestal. Por ello, ha habido una interferencia en el derecho de la demandante al goce pacífico de sus posesiones. Habrá que ver si tal injerencia estaba justificada.

El Tribunal apuntará que la autorización de construir en la propiedad dependía de que se concediese un último permiso por el Ministerio de Medio Ambiente (no bastaba, por lo tanto, con la decisión inicial que obtuvo la demandante sobre la desclasificación de la zona). Por otro lado, el parque en el que se encontraba la parcela de la demandante era una destacada zona de recreo de la población local desde hacía muchos años. Por ello, los vecinos y los grupos locales protestaron enérgicamente contra la destrucción del parque. El TEDH reconocerá que la tarea de las autoridades internas era difícil y tenían que encontrar una solución respetuosa con el interés individual de la demandante y los intereses de los vecinos en la conservación de la zona de recreo. En esta ponderación de intereses en conflicto, las autoridades internas decidirían mantener el estatus de zona forestal. El TEDH además observa que no se había limitado el derecho de uso de la propiedad ni la demandante no disponía de un derecho incondicional de construir en su parcela. Finalmente, el Tribunal constata que la demandante vendió su propiedad a precio de mercado en el año 2000.

Teniendo en consideración estos factores y el margen de apreciación que suele otorgarse a los Estados en materia urbanística, el TEDH concluirá que se ha realizado un juicio de ponderación equitativo en la protección de la propiedad de la demandante y las exigencias del interés general. La Sra. Kozubek, en fin, no habrá tenido que soportar una carga excesiva como consecuencia de la necesidad de hacer prevalecer el interés general. Por todo ello, se inadmitirá la demanda en relación con el artículo 1 del protocolo adicional al Convenio.

4.3. Orden de demolición de lo indebidamente construido e inactividad de la Administración

Uno de los problemas más acuciantes que afecta a España en los últimos tiempos es el de los abusos urbanísticos, el de la construcción desmedida sin respetar las reglas de ordenación. En muchas ocasiones, como se sabe, los actores principales en este embrollo son los promotores urbanísticos y algunos representantes de los gobiernos. Se trata de un problema que ha estallado recientemente pero que se ha ido formando con el paso de los años. Parece que en otros lugares de la costa mediterránea empiezan a darse situaciones en las que las autoridades municipales dan la espalda a abusos urbanísticos incipientes. Es el supuesto de hecho que se plantea en las sentencias recaídas en los casos *Paudicio c. Italia, de 24 de mayo de 2007* y *Vitiello c. Italia, de 17 de julio de 2007,* que han tenido como escenario los municipios de Agerola y Pompeya, respectivamente, ambos en la provincia de Nápoles.

En ambos asuntos el supuesto de hecho ha consistido en la denuncia de obras que infringen la regulación urbanística aplicable en la zona. La denuncia ha sido realizada por vecinos que veían que sus propiedades quedaban afectadas como

consecuencia de las nuevas instalaciones. Los demandantes obtendrían sentencias favorables en las distintas instancias judiciales internas. En efecto, los tribunales, en ambos casos, condenan a los titulares de las construcciones ilegales a un año y ocho meses de prisión y veinte días de prisión respectivamente, así como a una multa por la violación de las reglas urbanísticas. Por otro lado, se ordena la demolición de lo indebidamente construido y la ejecución subsidiaria por la Administración municipal a costa del infractor en caso de que éste no proceda al restablecimiento del orden urbanístico a su estado originario. No obstante, ninguno de los dos ayuntamientos haría efectiva la decisión de los Tribunales y no procederían, por tanto, a la demolición. Mientras tanto, los propietarios de los nuevos inmuebles solicitaron la legalización de la construcción litigiosa. En el caso *Paudicio,* según se refleja en la sentencia, el Ayuntamiento comunicó al Tribunal de Casación que, teniendo en cuenta la legislación urbanística aplicable, informaría desfavorablemente esa solicitud de regularización, lo que contrasta con su pasividad a la hora de ejecutar la sentencia de este Tribunal.

Los demandantes, en ambos casos, se quejan de los daños sufridos como consecuencia de la imposibilidad de conseguir la demolición administrativa –ordenada judicialmente– de lo indebidamente construido, en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional al CEDH (Derecho al respeto de los bienes).

El Gobierno italiano, en ambos casos, tratará de defender la pasividad de sus corporaciones municipales trayendo la vieja discusión sobre la naturaleza de los derechos medioambientales desde la perspectiva de la legitimación para reclamar su protección por los particulares. Dirá que la orden de demolición pronunciada por los tribunales penales responde como tal a la exigencia de protección de intereses colectivos y no los individuales de los demandantes, es decir, los propietarios colindantes. Continúa argumentando que se trata, en efecto, de una medida de naturaleza administrativa, que persigue el interés general de restablecer la situación de hecho que las normas urbanísticas violadas tienden a proteger. Por todo ello, la inejecución de la orden de demolición no constituye, según el Gobierno, una violación del derecho individual de carácter privado de los demandantes y no podrá ser considerado como una injerencia en su derecho al respeto de los bienes en el sentido del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

* * *

El Tribunal comenzará constatando que el rechazo de las autoridades municipales a acatar las sentencias de los tribunales penales ha tenido como consecuencia el mantenimiento de la construcción ilegal. Teniendo en cuenta su proximidad a la vivienda de los demandantes, no se quedará sin aliento al indicar que las autoridades italianas son responsables de la injerencia en el derecho de propiedad de los demandantes. La injerencia en cuestión, añade el Tribunal, no constituye ni una expropiación ni una reglamentación del uso de los bienes, sino que encaja en la primera frase del primer párrafo del artículo 1: *«Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes (...)»*. Por lo tanto, *una construcción ilegal puede implicar*

por sí misma una violación del derecho al respeto de los bienes de los propietarios colindantes. Se entiende, en fin, que el Derecho urbanístico protege la propiedad legalmente constituida frente a los abusos. Apreciación que tiene la máxima relevancia si pensamos en los desmanes que se producen en tantos lugares del territorio español. A mayor abundamiento, el Tribunal dirá que el principio de legalidad es uno de los principios fundamentales de toda sociedad democrática. Y, por ello, es inherente a todos los artículos del Convenio e implica el deber del Estado o de una autoridad pública de someterse a la justicia. Lo mismo vale para los actos de los órganos administrativos que sean firmes y ejecutorios. De ello se deriva que la necesidad de buscar si se ha dado un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo sólo se podrá hacer efectiva si la injerencia litigiosa ha respetado el principio de legalidad y no ha sido arbitraria. En este caso, el Tribunal constata que los tribunales penales han ordenado la demolición de lo indebidamente construido y que las autoridades municipales, sin justificación, no han actuado consecuentemente. De los hechos relatados en la sentencia se deriva, por tanto, que la omisión de la administración municipal a proceder a la demolición de la construcción litigiosa no tenía ninguna base legal en el Derecho interno. Esta conclusión dispensa al Tribunal de buscar si se ha dado un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos individuales. Por todo ello, concluirá, por unanimidad, que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

4.4. Depreciación del valor de la propiedad por proyectos que afectan al entorno

La sentencia *Bistrović. Croacia, de 31 de mayo,* resuelve un supuesto de hecho que cada vez se recoge con más frecuencia en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Me refiero a la justa compensación que se debe ofrecer en los casos de expropiación parcial de la propiedad para la construcción de una obra pública de interés general. En concreto, el derecho de indemnización por la depreciación del valor de la propiedad no expropiada.

La empresa pública, «Carreteras Croatas», en una fecha no especificada, inició el procedimiento expropiatorio de parte de la finca de los *Bistrović,* un matrimonio de granjeros residentes en Gojanec (Croatia), para la construcción de una autovía. Los demandantes se quejan porque sólo se había expropiado parcialmente su propiedad y no se había previsto un acceso vehicular a la misma. Por otro lado, no se elaboró un plan para mitigar el ruido de la carretera en el domicilio de los demandantes. Confiando en el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio, los demandantes argumentan que no se les ha otorgado una indemnización de acuerdo con el valor de mercado de su propiedad y que el procedimiento expropiatorio no tuvo en consideración la depreciación del valor de la parte de la propiedad no expropiada. Igualmente, alegaron una violación del derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH).

El TEDH aprecia que los tribunales internos, efectivamente, no han tenido en cuenta las alegaciones de los demandantes al establecer la indemnización y que el informe que ha servido para valorar los efectos de la carretera en la parte de la propiedad no expropiada se ha tomado sin que los expertos hayan visitado el lugar. El Tribunal, por consiguiente, considera que al no tener en consideración en la fijación de la indemnización la depreciación del valor de la propiedad, Croacia no ha realizado un justo equilibrio entre los intereses generales y los intereses individuales, por lo que se habrá producido una violación del derecho de propiedad de los demandantes. Hay que recordar que esta línea jurisprudencial fue iniciada por el Tribunal en la sentencia *Athanasiou y Otros c. Grecia, de 9 de febrero de 2006,* que recojo en el volumen del *Observatorio de Políticas Ambientales 2007* (págs. 107 a 109).

5. ARTÍCULO 46.–FUERZA OBLIGATORIA Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

Uno de los mecanismos más destacados en la garantía de la eficacia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene dado por el seguimiento que realiza el Comité de Ministros en la ejecución efectiva de las sentencias, tanto en lo que se refiere a la satisfacción de la eventual compensación, como en la adopción de las medidas necesarias (por ejemplo, la modificación de una ley) para evitar futuras violaciones del precepto por el que se ha condenado al Estado. Así se establece en el artículo 46 CEDH («Fuerza obligatoria y ejecución de las sentencias»), al indicar que «la sentencia definitiva del Tribunal será transmitida al Comité de Ministros, que velará por su ejecución».

La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo del año 2007 nos ofrece un ejemplo en materia de medio ambiente. En concreto, en relación con la ejecución de la sentencia *Ahmet Okyay y otros c. Turquía, de 12 de julio de 2005.* En efecto, el Comité de Ministros aprobó el pasado 14 de febrero de 2007 una Resolución en la que informa sobre el estado de cumplimiento de la sentencia condenatoria. Antes de indicar el contenido de la Resolución veamos los hechos acontecidos y el motivo de la condena.

El Tribual Europeo de Derechos Humanos decidió en este caso que Turquía había violado el artículo 6 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) por la inejecución de las órdenes judiciales de cierre de tres centrales térmicas, gestionadas conjuntamente por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales y una empresa pública, que contaminaban el medio ambiente del sudoeste de Turquía, incumpliendo la legislación turca de protección ambiental (las instalaciones operaban sin la licencia exigida por la Ley y producían graves daños ambientales).

Las órdenes judiciales se basaban en la necesidad de que las plantas térmicas se dotasen de un equipamiento determinado para evitar la contaminación. El Comité de Ministros constata que las instalaciones no se han dotado de los equipamientos oportunos de filtro de las sustancias contaminantes ni han sido cerradas, por lo que las sentencias judiciales internas permanecen inejecutadas. En esta lí-

nea, el Comité recuerda que el prolongado incumplimiento de una sentencia judicial o una orden de ejecución convierte el derecho de acceso a un tribunal en un derecho ilusorio y la legislación aplicable en un instrumento simplemente inoperativo, todo ello incompatible con el principio de legalidad. A continuación, el Comité subraya que *la importancia de una rápida ejecución de la orden judicial* en este caso *es de suma importancia para garantizar el derecho a un medio ambiente saludable garantizado por la Constitución de Turquía y la legislación aplicable.* En este sentido, *recalcará la importancia de garantizar el estricto respeto de las sentencias de los tribunales internos en el ámbito de la protección medioambiental.*

Finalmente, teniendo en consideración el amplio grupo de población afectado por la inactividad de la Administración turca ante la ejecución de las sentencias judiciales; e insistiendo en la necesidad de que se adopten, sin más dilaciones, las medidas generales establecidas en la sentencia del Tribunal, requiere a las autoridades turcas la ejecución de la orden judicial de imponer bien el cierre de las plantas térmicas, bien la instalación del equipo necesario de filtro sin más retraso. Concluye invitando a Turquía a proporcionar información al Comité de Ministros sobre las medidas que se adopten para prevenir violaciones similares.

6. LISTA DE DECISIONES Y SENTENCIAS

– Decisión de Inadmisión *Jesse WELLS c. el Reino Unido, de 16 de enero de 2007.*

– Resolución del Comité de Ministros, de *14 de febrero de 2007,* requiriendo la ejecución de la sentencia *Ahmet Okyay y otros c. Turquía, de 12 de julio de 2005.*

– Decisión de Inadmisión *Otto BJÖRKLUND y Otros c. Finlandia, de 12 de abril de 2007.*

– Sentencia *Bösch c. Austria, de 3 de mayo de 2007.*

– Sentencia *Emmer-Reissig c. Austria, de 10 de mayo de 2007.*

– Sentencia *Paudicio c. Italia, de 24 de mayo de 2007.*

– Sentencia *Bistrović. Croacia, de 31 de mayo de 2007.*

– Sentencia *Lemke c. Turquía, de 5 de junio de 2007.*

– Decisión de Inadmisión *Hans GAIDA c. Alemania, de 3 de julio de 2007.*

– Sentencia *Vitiello c. Italia, de 17 de julio de 2007.*

– Decisión de Inadmisión *Anna KOZUBEK c. Polonia, de 11 de diciembre de 2007.*

V

Jurisprudencia ambiental del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea

José Esteve Pardo y
Marc Tarrés Vives

Sumario

Página

1. Introducción 97
2. Contaminación e impacto sobre el medio ambiente 98
   2.1. Jurisprudencia sobre incumplimiento de los Estados miembros con relación a disposiciones comunitarias sobre contaminación e impacto sobre el medio ambiente: principios y condicionantes de la acción comunitaria ambiental 98
   2.2. Aguas 98
   2.3. Residuos 100
   2.4. Medio ambiente e industria: contaminación atmosférica y cambio climático 102
   2.5. Biotecnología 102
3. Espacios naturales, flora y fauna silvestres 103
   3.1. Jurisprudencia sobre la Directiva 92/43, de hábitats 103
   3.2. Jurisprudencia sobre la «Directiva 79/409 de conservación de las aves silvestres» 105
4. Anexo: Jurisprudencia ambiental del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 106

* * *

1. INTRODUCCIÓN

El informe del año 2007 relativo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (TJ) en materia de medio ambiente recoge una treintena de sentencias que

OBSERVA050 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:18:15

aparecen relacionadas en el anexo final. Al igual que en ediciones anteriores se presta especial atención a aquellos pronunciamientos que han tenido a España como parte. Entre ellos destacan los que hacen referencia a la conservación de las aves silvestres (Directiva 79/409/CEE) en donde nuestro país ha tenido un papel protagonista. Sin embargo, debe valorarse positivamente el hecho de que a lo largo del pasado año no se dictasen sentencias referidas al incumplimiento por adaptación incompleta o incorrecta de nuestro Derecho interno a las disposiciones europeas.

Como viene siendo norma en esta sección del *Observatorio* se ha procedido a un doble agrupamiento temático: de un lado, contaminación e impacto ambiental y, de otro, espacios naturales, flora y fauna silvestre.

2. CONTAMINACIÓN E IMPACTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

2.1. Jurisprudencia sobre incumplimiento de los Estados miembros con relación a disposiciones comunitarias sobre contaminación e impacto sobre el medio ambiente: principios y condicionantes de la acción comunitaria ambiental

Dos son las sentencias que merecen ser destacadas en este tema, la de 8 de noviembre de 2007 (40/07) y la de 29 de noviembre de 2007 (508/06). En la primera de ellas nuevamente el TJ reitera su jurisprudencia según la cual no cabe que un Estado miembro invoque consideraciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el no respeto a las obligaciones y plazos prescritos en una Directiva. En este caso se trataba del incumplimiento italiano en la no transposición de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En la segunda Sentencia referida se manifiesta otro incumplimiento por parte de uno de los Estados incorporados tras la ampliación de la Unión en el año 2004, la República de Malta. En concreto este país no habría dado cumplimiento a las obligaciones del artículo 11 de la Directiva 96/59/CE, relativa a la eliminación de los policlorobifenilos y de los policloroterfenilos (PCB/PCT), entre las que se cuenta la elaboración y comunicación a la Comisión de un plan para la descontaminación y la eliminación de determinados aparatos que contienen PCB.

2.2. Aguas

En el ámbito de la contaminación de las aguas, el Tribunal de Justicia resuelve en su Sentencia de 19 de abril de 2007 el incumplimiento del Estado española de la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. El asunto traía causa en el vertido sin tratamiento adecuado de aguas residuales urbanas de determinados municipios de la provincia de Valencia en las aguas costeras del Frente Litoral del Parque Natural de L'Albufera que había sido declarado zona

sensible, a efectos de la Directiva 91/271/CEE. Admitidos y probados los hechos, el Estado español se limita a poner de manifiesto los esfuerzos que afirma haber realizado, con los medios y procedimientos disponibles, para mejorar la calidad de las aguas y reducir la contaminación. Esfuerzos que, se arguye, anularían el incumplimiento imputado. Sin embargo, el TJ recuerda que los artículos 3, 4 y 5 de la citada Directiva *«imponen una obligación de resultado precisa, formulada de manera clara e inequívoca»* de que como máximo el 31 de diciembre de 1998, las aguas urbanas procedentes de aglomeraciones con un equivalente-habitante superior a 10.000 y que vertidas en zonas sensibles, debían entrar en un sistema colector y someterse al tratamiento riguroso previsto en la Directiva 91/271/CEE. Una situación que, pese al tiempo transcurrido no se daba ni en diciembre de 1998, ni en mayo de 2005, momento en el que la Comisión interpuso el recurso de incumplimiento.

También sobre la Directiva 91/271/CEE, se declara su incumplimiento por Grecia en la Sentencia de 25 de octubre de 2007 (440/06), por no haber procedido a dotar a las un conjunto de aglomeraciones urbanas, entre ellas la zona turística de Tesalónica, de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas.

Sobre el ámbito de aplicación de la comentada Directiva 91/271/CEE y de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos (modificada por la Directiva 91/156/CEE), trata la Sentencia de 10 de mayo de 2007, *Thames Water Utilities.* Concretamente a partir de una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional del Reino Unido, el TJ debe determinar si las aguas residuales procedentes de fugas en la red de alcantarillado gestionada por una empresa pública constituyen residuos en el sentido de la última Directiva y, en caso afirmativo, si se hallan o no excluidas del ámbito de aplicación de la misma. Para dilucidar esta cuestión el TJ analiza el significado de la expresión «desprenderse» que se contiene el artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442/CEE en la que se define *«residuo»* como *«cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención (...) de desprenderse».* Para el TJ el término «desprenderse» debe interpretarse no sólo a partir de los fines de la Directiva, en concreto la protección de la salud humana y del medio ambiente, sino también a la luz del artículo 174.2 del Tratado CE en el que se establece que *«la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva (...)».* Por tanto, para el TJ no cabe una interpretación restrictiva de la expresión *«desprenderse»,* de tal modo que el hecho de que unas aguas residuales procedan de fugas accidentales en la red de alcantarillado no afecta a su naturaleza de «residuos», en el sentido de la Directiva 75/422/CEE. Así, *«un escape en la red de alcantarillado que provoca un vertido de aguas residuales constituye un hecho en virtud del cual la empresa de tratamiento de aguas residuales, poseedora de esas aguas,* «se desprende» *de ellas».* Concluye el Tribunal que las aguas residuales procedentes de fugas en una red de alcantarillado gestionada por una empresa pública

de tratamiento de aguas residuales constituyen residuos en el sentido de la Directiva 75/442/CEE. Sobre si cabe considerar o no de aplicación la Directiva 91/271/CEE a las aguas residuales procedentes de fugas en la red de alcantarillas, el TJ declara que la citada Directiva no resulta aplicable a modo de *lex specialis* en relación con la Directiva 75/442.

También sobre aguas versa la Sentencia de 25 de octubre de 2007 (248/05), en la misma se declara el incumplimiento de Irlanda de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 80/68/CE, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas. Concretamente, el caso tiene un doble objeto, de un lado trata sobre una antigua mina transformada en vertedero municipal; de otro, los vertidos en aguas subterráneas de un establecimiento hotelero, así como los efluentes procedentes de fosas sépticas. En el primer aspecto queda demostrado que el vertedero había entrado en funcionamiento sin que hubiese sido concedida ninguna autorización oficial con carácter previo que tomase en cuenta la adopción de precauciones técnica a partir de un estudio del estado del medio receptor de los vertidos. Aunque concedida posteriormente, la autorización tampoco había tenido en cuenta plenamente el impacto medioambiental del vertedero en las aguas subterráneas y las aguas de superficie, tal como exige la Directiva 80/68. En cuanto al segundo aspecto, si bien el TJ considera probados los vertidos indirectos por parte del establecimiento hotelero de determinadas sustancias sin que se hayan respetado los requisitos de la citada Directiva, así como la realización de vertidos procedentes de fosas sépticas de viviendas, no queda probado, sin embargo, que las autoridades irlandesas no adoptasen todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en determinados preceptos de la Directiva, en todo su medio rural, con respecto a los vertidos indirectos en aguas subterráneas de sustancias procedentes de fosas sépticas. Así mismo, para el Tribunal también resulta importante puntualizar que si bien de los informes de la Comisión se desprende la contaminación microbiológica de los depósitos de agua públicos y privados, alimentados por aguas subterráneas; no se demuestra, en cambio, *«suficientemente en Derecho la relación de causalidad entre dicha contaminación y la presencia de sustancias de la lista II»,* sustancias que según la Comisión prevenían de filtraciones de las referidas fosas sépticas, si bien el TJ acepta los informes irlandeses en los que se menciona la existencia de causas múltiples que explicarían los altos contenidos de nitratos. En definitiva, el Tribunal sólo declara incumplimiento en relación con el vertedero municipal, desestimando el recurso en lo restante.

2.3. Residuos

También nuestro país resulta parte demandada por la Comisión en el asunto 361/05, Sentencia de 24 de mayo, que trata del incumplimiento de la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, en relación con tres vertederos incontrolados de la provincia de Almería (Níjar, Hoyo de Miguel y Cueva del Mojón). Durante el procedimiento, ante las imputaciones de la Comisión, España alega la

ausencia de degradación del medio ambiente en atención a que en ninguno de los tres vertederos se depositan residuos tóxicos o peligrosos. Sin embargo, el TJ advierte que el objeto del procedimiento no es la toxicidad o la peligrosidad de los residuos depositados en los vertederos, sino el incumplimiento, entre otras, de las obligaciones precisadas en la Directiva 1999/31/CE sobre el vertido de residuos (autorización, tratamiento previo, plan de acondicionamiento, medidas de supervisión y control, entre otras). Confirma además el TJ la consideración de la Comisión sobre que *«la degradación del medio ambiente es inherente a la presencia de residuos* –sean o no tóxicos– *en un vertedero»*.

En el mismo sentido, la Sentencia de 26 de abril de 2007, declara el incumplimiento de la República Italiana por incumplimiento de la misma Directiva en materia de residuos y vertederos, aunque en este caso por la existencia de numerosos (al menos 700) vertederos ilegales e incontrolados. También este país es parte demandada en el asunto 263/05, Sentencia de 18 de diciembre de 2007. El TJ declara el incumplimiento italiano del Derecho europeo en atención a un conjunto de disposiciones nacionales que toman como elemento de discusión el concepto de «residuo». Para la Comisión, la delimitación del concepto hecho por la legislación italiana resulta contraria a la normativa comunitaria. Nuevamente aquí el TJ trae a colación la interpretación realizada en la Sentencia *Thames Water Utilities* sobre la expresión «desprenderse» contenida en la Directiva 75/442/CEE, sobre residuos. Así, recuerda que dicho término debe interpretarse en un sentido amplio, a la luz del artículo 174 del Tratado CE, de tal modo que el concepto «residuo» no puede ser tampoco objeto de interpretación restrictiva. Considera así el TJ que *«además del criterio basado en si una sustancia posee o no la condición de residuo de producción, el grado de probabilidad de la reutilización de dicha sustancia sin operación de transformación previa constituye un criterio pertinente para apreciar si la referida sustancia es o no un residuo a efectos de la Directiva. Si más allá de la mera posibilidad de reutilizar la sustancia en cuestión, existe un interés económico para el poseedor en hacerlo, la probabilidad de dicha reutilización es mayor. Si así sucede, la sustancia de que se trate ya no puede ser considerada como una carga de la que el poseedor procura* «desprenderse», *sino como un auténtico producto»*. Por tanto, la existencia real de un «residuo» en el sentido de la Directiva debe verificarse, razona el TJ, a la luz del conjunto de circunstancias que deben valorar los Estados miembros ya que la Directiva no sugiere ningún criterio que permita deducir la voluntad del poseedor de desprenderse de una sustancia u objeto determinado. Sin embargo, la legislación italiana se habría excedido y, por tanto, incumplido el Derecho europeo al excluir del ámbito de aplicación de la legislación que traspone la Directiva, por un lado, las sustancias, materiales o bienes destinados a las operaciones de eliminación o de valoración y, por otro, las sustancias o materiales que son residuos de producción y de los que el poseedor tenga la intención o la obligación de desprenderse cuando puedan ser y sean reutilizados en un ciclo de producción o de consumo sin ser sometidos a tratamiento previo y sin causar daños al medio ambiente. Sin que, por supuesto, sirva como argumento que en el sector de la gestión de residuos operan personas que, según la parte italiana, actúan «en el límite de la ilegalidad», una circunstancia que para el Tribu-

nal, *«de suponerla acreditada, no puede justificar el incumplimiento, por dicho Estado miembro, de sus obligaciones derivadas de la Directiva»*.

Sobre el concepto de «residuo» también trata la Sentencia de 1 de marzo de 2007 (176/05). La misma tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano judicial austriaco sobre la interpretación del Reglamento 259/93, sobre vigilancia y control de residuos, con relación a la Directiva 75/442. Entre las cuestiones planteadas está la de cuándo procede calificar las harinas animales como residuos. En el momento de atender a esa calificación, el TJ atiende nuevamente al significado de la expresión «desprenderese». En este tema el caso de las «vacas locas» forzó una normativa muy estricta que con el fin de evitar el riesgo de transmisión de enfermedades que conlleva la utilización, en la alimentación de los animales, de proteínas procedentes de cadáveres o partes de cadáveres de la misma especie, se deriva la obligación de eliminar productos, como las harinas animales, cuando éstas contienen material especificado de reisgo. Por consiguiente, dice el TJ, *«si tales harinas animales contienen este tipo de material, deben ser consideradas como sustancias de las cuales su poseedor tiene la obligación de* «desprenderse»*, en el sentido de la Directiva 75/422 y, por ende, como residuos»*. En cambio, en el supuesto de que las harinas animales no contuvieran material especificado de riesgo, podrían ser tomados como «subproductos animales derivados de la elaboración de productos destinados al consumo humano». De este modo, en el supuesto de que el poseedor de las harinas tuviese efectivamente la intención de desprenderse de ellas aunque no contuviese material especificado de riesgo, entonces «tales harinas deberían ser calificadas de residuos».

2.4. MEDIO AMBIENTE E INDUSTRIA: CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

En la edición del *Observatorio 2007* tuvimos ya ocasión de referirnos al concepto de las «mejores técnicas disponibles» (MTD) recogido en la Directiva 96/61/CE, de prevención y control integrados de la contaminación. En el asunto 263/07, la Comisión considera que Luxemburgo no ha transpuesto correctamente a su legislación el contenido de la citada Directiva sobre la base de que la aplicabilidad y disponibilidad de las MTD no entrañen costes excesivos, circunstancia no expresada en esos términos en la Directiva. Efectivamente, la «disponibilidad» de una técnica se refiere, en términos de la Directiva, a su viabilidad económica, tomando en consideración los costes y los beneficios, y no, por tanto, su coste excesivo.

2.5. BIOTECNOLOGÍA

En este apartado hay que destacar la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2007, dictada en casación ante la solicitud de anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de octubre de 2005 (comentada en el *Observatorio 2007*). En la misma se consideraban contrarias al Derecho europeo un conjunto de disposiciones austriacas que prohibían el uso de organismos

modificados genéticamente (OMG) en Alta Austria. Era, pues, objeto de tratamiento la Directiva 2001/18, sobre liberación intencional en el medio ambiente de OMG. En ese caso Austria había recurrido al artículo 95 del Tratado CE para notificar una disposición nacional «basada en novedades científicas relativas a la protección del medio ambiente y justificadas por un problema específico surgido con posterioridad a la adopción de la medida armonizada». EL TJ confirma el criterio de la sentencia recurrida por el que la *«República de Austria no ha demostrado que el territorio del Land de Alta Austria tenga ecosistemas excepcionales o únicos que requieran una evaluación de riesgos distinta a las efectuadas respecto a Austria en su conjunto o a otras regiones similares de Europa»*. La Sentencia tiene especial interés atendiendo a la noticia, publicada a mediados de enero de 2008, de que el gobierno francés ha decido aplicar precisamente la cláusula de salvaguardia contenida en el artículo 23 de la Directiva 2001/18/CE, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de OMG. En virtud de ella se ha iniciado el procedimiento de suspensión del cultivo del maíz transgénico MON810. Esta decisión ha sido adoptada en aplicación del principio de precaución, apoyándose en las conclusiones del comité perteneciente a la *Alta autoridad sobre OMG* del país vecino. Según este órgano existen «elementos específicamente nuevos» que han aconsejado la suspensión sobre ese maíz que, por lo demás, es el único que se cultiva en Francia con finalidades comerciales. Los argumentos contrarios a ese maíz transgénico radican en que contiene una toxina que no sólo mata al taladro (insecto plaga que ataca la planta), sino también a otros insectos. También señalan el peligro que puede suponer para la biodiversidad vegetal.

3. ESPACIOS NATURALES, FLORA Y FAUNA SILVESTRES

Una línea jurisprudencial del TJ ya muy consolidada es la que atiende los conflictos que se suscitan por la aplicación del Derecho europeo en materia de protección de la naturaleza y especies naturales. Esta jurisprudencia se centra sobre todo en la resolución de recursos que interpone la Comisión de las Comunidades Europeas por incumplimiento de Directivas por parte de los Estados miembros.

Son dos Directivas fundamentalmente las que suscitan la jurisprudencia del TJ: la «Directiva 79/409 CEE sobre conservación de aves silvestres» y la «Directiva 92/43 CEE sobre conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre». Sin duda esta última está adquiriendo mayor importancia por cuanto en ella tiene su origen y primer impulso la red de espacios naturales Natura 2000 que engloba también las llamadas ZEPAS, Zonas de Especial Protección de Aves, previstas en la «Directiva sobre conservación de aves». Presentamos por ello en primer término la jurisprudencia sobre la Directiva 92/43.

3.1. JURISPRUDENCIA SOBRE LA DIRECTIVA 92/43, DE HÁBITATS

La Sentencia del TJ de 11 de enero de 2007, resuelve el recurso interpuesto por la Comisión contra Irlanda por entender que incumplía la Directiva, particularmente su artículo 12 que establece lo siguiente:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración.

d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso».

La norma irlandesa que, según la Comisión, incumplía la Directiva 92/43 era la «Wildlife Act ». Son diversas las imputaciones que la Comisión plantea acogiéndose a diversos fundamentos. Nos interesa destacar únicamente las imputaciones que se consideraron fundadas por parte del TJCC y que contribuyen así a la configuración de su jurisprudencia en esta materia.

Una primera exigencia que según el TJ se deriva de la Directiva es la de disponer de un conocimiento lo más preciso posible, un conocimiento científico, para establecer a partir del mismo un sistema de protección riguroso. No se disponía de tal estudio e Irlanda argumentó que disponía de una eficaz red de guardas que tenían un conocimiento directo y preciso sobre el estado de las poblaciones. El Tribunal rechazó este argumento afirmando que «la existencia de una red de guardas y funcionarios encargados a tiempo completo de la vigilancia y de la protección de las especies no puede, por sí misma, demostrar la instauración eficaz del sistema de protección rigurosa de todas las especies que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva 92/43 que se encuentran en Irlanda». Advertía aquí por tanto el Tribunal un incumplimiento de la Directiva por parte de Irlanda.

Un segundo incumplimiento lo advierte el Tribunal con relación al régimen de excepciones que contempla la Directiva en su artículo 16. El Tribunal constata que «al prever que los actos no intencionales que perturben o destruyan los lugares de reproducción o las zonas de descanso de las especies silvestres no constituyen infracción, el artículo 23, apartado 7, letra b), de la Wildlife Act no satisface las exigencias del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva 92/43 que prohíbe tales actos, sean intencionales o no».

El Tribunal entiende que, de esta forma, se introduce «un régimen paralelo de excepciones, previsto por la legislación irlandesa, que son incompatibles con los artículos 12 y 16 de la Directiva 92/43».

Precisamente el régimen de excepciones que contempla el artículo 16 de la Directiva constituye el centro de atención del TJCC en otra sentencia de este mismo año.

Se trata de la Sentencia que resuelve un recurso por incumplimiento entre la Comisión y la República de Finlandia. La Comisión alega incumplimiento de la «Directiva 92/43 sobre los hábitats» al haberse autorizado la caza del lobo sin atenerse a los motivos de excepción previstos en el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.

El Tribunal rechaza en primer término una alegación de la Comisión sobre el agravamiento del estado de conservación de la especie al autorizar su caza. La autorización es admisible según la Directiva si con ella se evitan daños graves.

Sin embargo, el Tribunal entiende que la República de Finlandia incumple la Directiva precisamente porque no garantiza que con la autorización de caza de ciertos ejemplares se haya acreditado que dicha caza puede evitar daños graves en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva.

El sorprendente argumento que utiliza el Tribunal es que «al ser el lobo un animal que generalmente vive en manada, los permisos de caza no pueden identificar en todos los casos el ejemplar o ejemplares que provocan los daños graves».

Otra Sentencia resuelve un recurso por incumplimiento presentado por la Comisión contra la República de Austria. La cuestión era sobre la introducción de especies animales o vegetales no autóctonos.

Una Ley austriaca permitía esta introducción de especies no autóctonas para lo que se exige una autorización. El criterio para otorgar tal autorización es que el eventual perjuicio de esa introducción no sea «duradero». Para el Tribunal «tal régimen no constituye una adaptación correcta al régimen de protección impuesto por la Directiva. En efecto, este régimen exige que cualquier excepción respete los requisitos impuestos en el artículo 22, letra b), de la Directiva, especialmente el de que la autorización sólo pueda concederse si no perjudica a los hábitats naturales».

3.2. Jurisprudencia sobre la «Directiva 79/409 de conservación de las aves silvestres»

La jurisprudencia recaída sobre esta Directiva tiene este año al Reino de España como principal protagonista por incumplimiento en su aplicación.

Así la sentencia de 28 de junio de 2007 declara el incumplimiento de la Directiva por parte del Reino de España por haber designado como ZEPAs un número insuficiente de zonas importantes para la conservación de aves en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia. A destacar la alegación del Gobierno español señalando que algunas zonas correspondían a dos o más Comunidades Autónomas. El Tribunal afirma que «el hecho de que una zona se extienda por tierras de varias regiones no puede ser motivo para que los Estados miembros eludan las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409».

Por su parte la sentencia de 18 de diciembre de 2007 declara el incumplimiento por parte del Reino de España al autorizar un proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues que tendría nocivas consecuencias para determinadas especies protegidas, en concreto ciertas aves esteparias presentes en esa zona de la provincia de Lérida.

Finalmente debe destacarse la sentencia de 20 de septiembre 2007 que condena a la República de Italia por incumplimiento de ambas Directivas por una serie de actuaciones en el Parque Nacional del Stelvio, concretamente una estación de esquí y sus obras de acceso. Las razones son fundamentalmente tres.

La primera por no haber sometido las medidas a una evaluación adecuada de sus repercusiones. La segunda por haber autorizado un proyecto con repercusiones negativas que sólo sería admisible por razones imperiosas de interés público de primer orden. La tercera por no haber adoptado medidas para evitar el deterioro de los hábitats.

4. ANEXO: JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Enero de 2007 a diciembre de 2007

Relación temática:

I. Política ambiental comunitaria: ordenamiento jurídico comunitario e internacional, competencia institucional y aproximación de legislaciones

– Sentencia de 8 de noviembre de 2007 (40/07)

– Sentencia de 29 de noviembre de 2007 (508/06)

II. Aguas: contaminación y protección del medio ambiente

– Sentencia de 19 de abril de 2007 (219/05) E

– Sentencia de 25 de octubre de 2007 (248/05)

– Sentencia de 25 de octubre de 2007 (440/06)

– Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (85/07)

III. Residuos

– Sentencia de 1 de marzo de 2007 (176/05)

– Sentencia de 26 de abril de 2007 (35/05)

– Sentencia de 10 de mayo de 2007 (252/05)

– Sentencia de 24 de mayo de 2007 (361/05) E

– Sentencia de 21 de junio de 2007 (259/05)

– Sentencia de 4 de octubre de 2007 (523/06)

– Sentencia de 6 de diciembre de 2007 (106/07)

– Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (194/05)

– Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (195/05)

– Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (263/05)

IV. Medio ambiente e industria: contaminación atmosférica y cambio climático

– Sentencia de 22 de mayo de 2007 (216/05)

– Sentencia de 29 de noviembre de 2007 (263/07)

V. Biotecnología

– Sentencia de 13 de septiembre de 2007 (439/05 y 454/05)

VI. Evaluación de impacto ambiental

– Sentencia de 1 de febrero de 2007 (199/04)

– Sentencia de 8 de noviembre de 2007 (40/07)

– Sentencia de 27 de septiembre de 2007 (354/06)

– Sentencia de 27 de septiembre de 2007 (93/07)

VII. Fauna y flora

– Sentencia de 11 de enero de 2007 (183/05)

– Sentencia de 10 de mayo de 2007 (508/04)

– Sentencia de 14 de junio de 2007 (342/05)

– Sentencia de 28 de junio de 2007 (235/04) (E)

– Sentencia de 20 de septiembre de 2007 (304/05)

– Sentencia de 25 de octubre de 2007 (334/04)

– Sentencia de 13 de diciembre de 2007 (418/04) (E)

– Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (186/06) (E)

(E): Sentencias en las que el Reino de España ha sido parte.

OBSERVA050 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:18:15

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

VI

«Legislación básica ambiental»

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
NURIA GARRIDO CUENCA

Sumario

Página

1. La participación y coordinación institucional y social a nivel orgánico: el Consejo y los Patronatos de la Red de Parques Nacionales tras la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales 112
2. Nuevas manifestaciones de la intervención pública reforzada en materia medioambiental: de las deficiencias de la responsabilidad civil extracontractual al sistema de «responsabilidad de derecho público» por daños al medio ambiente incorporado por la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental 114
3. El modelo de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de la protección de la atmósfera como ejemplo de yuxtaposición ordenada de los nuevos principios de actuación en materia medioambiental: cooperación y colaboración interadministrativa, participación e implicación de la sociedad y del público en general, integración de las consideraciones ambientales en la planificación sectorial 118
4. La defensa de la calidad de la vida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 122
5. La compatibilidad del desarrollo económico del medio rural con la calidad ambiental de dicho medio. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural 128
6. Otras disposiciones estatales básicas de rango reglamentario 129
   6.1. El Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño 129
   6.2. El Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas 130
   6.3. El Real Decreto 1369/2007, de 19 de octubre, relativo al estableci-

OBSERVA060 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:19:03

Página

miento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía 130

6.4. El Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de reutilización de las aguas depuradas . 130

* * *

1. LA PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL A NIVEL ORGÁNICO: EL CONSEJO Y LOS PATRONATOS DE LA RED DE PARQUES NACIONALES TRAS LA LEY 5/2007, DE 3 DE ABRIL, DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

La Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales[1], cuyos objetivos se declaran por la norma como de interés general del Estado y dictada al amparo del art. 149.1.23 CE como legislación básica, contempla importantes mecanismos de cooperación interadministrativa o institucional, lo que resulta a todas luces lógico partiendo de la competencia exclusiva de las CCAA en la gestión de los parques nacionales tal como ha sido declarada por la doctrina del TC. Sin pararnos en cuestiones materiales sobre la difícil articulación de competencias que se plantea en la norma, nos referimos aquí a las peculiaridades organizativas introducidas, en tanto nos han parecido un excelente modelo de referencia en cuanto a la integración participativa institucional y social en un ámbito medioambiental de carácter esencial, y cuyos postulados básicos bien podrían transferirse a otros sectores específicos dignos de protección ambiental. Estos modelos organizativos son el Consejo de la Red y los Patronatos de los Parques Nacionales.

El Consejo de la Red es un órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente[2], con funciones tan señaladas como la de informar preceptivamente sobre todos los aspectos relevantes en el cumplimiento de los objetivos de la Red y de los Parques, su planificación o criterios de distribución de recursos financieros y seguimiento y evaluación de su funcionamiento. Hay que señalar que este órgano fue creado por el art. 22 ter de la Ley 4/1989, de 26 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, en la redacción dada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, desarrollado mediante RD 1760/1998, de 31 de julio, determinando la composición y funcionamiento del Consejo, así como de las Comisiones Mixtas de Gestión de los Parques y de sus Patronatos. La Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales no sólo mantiene la existencia de este órgano colegiado y consultivo, sino que refuerza su papel en el

1. Hacemos mención, por haber sido emanada en base a la competencia estatal de legislación básica, a la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Mongragüe.
2. Aunque es ésta una adscripción provisional, a través del organismo autónomo Parques Nacionales, hasta que se proceda a la creación de la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales (DA II de la Ley 5/2007).

marco de la Red, implementando sus funciones desde un enfoque reforzado de la coordinación y cooperación[3].

Aunque su composición y funcionamiento se remiten al desarrollo reglamentario, previa consulta con las CCAA, es importante que la Ley establece los organismos que, con carácter necesario, deben establecerse en su constitución plural: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados parques nacionales, los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica, los presidentes de los Patronatos, una representación adecuada de las asociaciones medioambientales y de las organizaciones pesqueras, agrarias, empresariales y sindicales, así como de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques. El desarrollo de la composición y funcionamiento de este órgano acaba de ser establecido por Real Decreto 12/2008, de 11 de enero (BOE 12 de enero), concretando con exactitud la representación plural a la que obligaba la Ley de referencia, con el fin de «favorecer al máximo la participación pública y la representación de aquellos sectores (privados) más directamente interesados (Exposición de Motivos)[4]. Respecto a su régimen de funcionamiento es destacable la concreción de normas específicas distintas y sobre todo más flexibles que las establecidas de modo general para los órganos colegiados en la Ley 30/1992 (capítulo II, Título II) que se considera de mera aplicación supletoria en lo no previsto por la norma que analizamos.

Por su parte, el Patronato es el órgano de participación de la sociedad en los parques nacionales, debiendo estar representados, al menos: la Administración

3. Así, el art. 2 de la Ley completa las funciones anteriores con las siguientes:
a) determinar el procedimiento para el seguimiento y evaluación general de la Red;
b) conformar el marco para que las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado puedan acordar instrumentos de cooperación financiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos normativos y la aplicación de las directrices básicas que se establezcan en el Plan Director;
c) informar la propuesta de prioridades para la puesta en marcha del programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la Red incluido en su Plan Director;
d) establecer los criterios de prioridad de los programas multilaterales de actuación.

4. El art. 3 establece esta composición:
a) El ministerio de Medio Ambiente, el Presidente y el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales y el Director General para la Biodiversidad;
b) Un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen parques nacionales;
c) Los representantes de la Administración General del Estado designados por el Ministro de Medio Ambiente, en un número igual al de los representantes de las autonomías;
d) Los presidentes de los Patronatos de los Parques Nacionales;
e) Tres representantes de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, designados entre ellos por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación;
f) Tres representantes de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal con fines vinculados a la protección del medio ambiente;
g) Dos representantes de las asociaciones profesionales agrarias, pesqueras y empresariales de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas;
h) Dos representantes de las asociaciones sindicales de mayor implantación en el territorio nacional;
i) Dos representantes de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques Nacionales;
j) Dos representantes del Comité Científico de la Red de Parques Nacionales.

Central, las Administraciones autonómicas afectadas, las Administraciones locales, los agentes sociales de la zona y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la Ley.

Esta norma, por tanto, plantea a nivel organizativo, pero también funcional, importantes mecanismos de coordinación institucional, destacando su instrumento básico, el denominado Plan Director de la Red, que deberá ser elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, aprobado por Real Decreto, previo informe del Consejo de la Red. Previéndose que en su elaboración y revisión se seguirá un procedimiento de participación pública en el que se integrarán necesariamente las Comunidades Autónomas y los Patronatos de los Parques Nacionales.

2. NUEVAS MANIFESTACIONES DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA REFORZADA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL: DE LAS DEFICIENCIAS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL AL SISTEMA DE «RESPONSABILIDAD DE DERECHO PÚBLICO» POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE INCORPORADO POR LA LEY 26/2007, DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

El derecho de los ciudadanos de disfrutar de un medio ambiente adecuado reconocido en el art. 45 CE tiene como necesario correlato el mandato explícito para todos los poderes públicos de su defensa y restauración, así como la obligación expresa de establecer un sistema que haga efectiva «la obligación de reparar el daño causado» por toda persona que atente contra la utilización racional de los recursos naturales.

En el modelo vigente hasta la actualidad, la responsabilidad por daños ambientales se dilucida normalmente en el ámbito penal o sancionador administrativo, y cuando no concurran los elementos necesarios para reprimir la conducta dañosa por estas vías se aplica directamente la responsabilidad extracontractual cuyo fin es obligar al causante de los daños a pagar su reparación o a indemnizar los perjuicios causados si dicha reparación resulta imposible. Se arbitra, por tanto, un sistema de responsabilidad civil completado por un régimen de carácter administrativo para la exigencia de responsabilidades a la Administración por los daños imputables resultantes de su deber de velar por la conservación del medio ambiente. Sin embargo, este sistema adolece de importantes deficiencias en la reparación integral de los daños medioambientales, como ha señalado la mejor doctrina[5], principalmente por dos razones: porque su carácter es fundamentalmente reparador, olvidando el necesario efecto preventivo, en tanto la responsabilidad únicamente actúa cuando el daño ya se ha producido; en segundo lugar, porque ni siquiera el sistema es capaz de reparar los denominados daños ambientales públicos (esto es, daños al medio ambiente en sí mismo que no producen una lesión individualizada o

5. *Vid.* por todos LOZANO CUTANDA, B., «Responsabilidad por daños al medio ambiente», en la obra colectiva *Diccionario de Derecho Ambiental,* dir. LOZANO CUTANDA-ALONSO GARCÍA, Iustel, 2006.

perjuicio identificable de responsable concreto) pues se exige la existencia de intereses o derechos legítimos individualizados que hayan sido vulnerados como consecuencia del daño ambiental.

Para intentar corregir estas carencias, se aprobó la Directiva 2004/35/CE del Parlamento europeo y del Consejo, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, por la que se establecen las líneas esenciales de un régimen público distinto del régimen privado clásico de responsabilidad civil, dirigido tanto a la restauración como a la prevención de estos daños llamémosles difusos como los que afectan a las especies y hábitats naturales, a las aguas o al suelo. Este nuevo modelo modifica en ciertos aspectos el actualmente vigente, pero sobre todo lo completa yuxtaponiendo los instrumentos jurídicos privados y públicos para conseguir el objetivo de la reparación integral e incorporar la variante preventiva como complemento a la meramente reparadora del modelo conocido.

En este contexto y con estos fines, acaba de ser aprobada, trasponiendo la citada Directiva, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (BOE 24 octubre 2007). Como nos enseña su ilustrativa Exposición de Motivos, esta norma estatal incorpora al ordenamiento español un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y «quien contamina paga». Efectivamente se trata de un régimen administrativo en tanto instituye un amplio elenco de potestades administrativas para garantizar el cumplimiento y aplicación de la norma, tanto en materia de prevención o evitación de nuevos daños, como para la reparación efectiva de los daños, llegando incluso a tipificar medios compulsivos de ejecución directa de la Administración si la situación lo requiere (capítulo III). Este régimen se separa, por tanto, de la responsabilidad civil clásica que se dirime esencialmente en vía judicial, completando y cerrando el sistema de responsabilidad ambiental.

Como se señalaba, la norma instaura un sistema de responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación o prevención del operador responsable impondrá la devolución de los recursos naturales dañados a su estado original, con imputación de todos los costes. Con la incorporación de esta medida se prima el valor medioambiental, que en tantos casos no puede satisfacerse con una mera indemnización monetaria. En segundo lugar, la responsabilidad ambiental adquiere un carácter objetivo, imponiendo las obligaciones al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia en su comportamiento. Este modelo viene a completar el marco legal de la protección de los recursos de tipo penal y sancionador administrativo, por un lado, y por otro, a hacer efectivo el principio de «quien contamina paga» al trasladar los costes de la reparación ambiental de la sociedad a los operadores beneficiarios de la explotación de los recursos naturales[6].

6. En este sentido, una cuestión especialmente relevante (regulada en el capítulo I de la Ley) es la relativa a la concurrencia de normas en materia de responsabilidad, partiendo de la pluralidad de regímenes de distinta naturaleza actualmente existentes; así como los supuestos de concurrencia de responsabilidad pública con las sanciones administrativas o penales que puedan imponerse, estableciendo su régimen de compatibilidad. La ley garantiza así una interven-

Esta dimensión reparadora se completa además con la incorporación de una dimensión preventiva de primer orden, que justificará la universalización de las obligaciones de prevención y evitación de daños ambientales realizada por la ley incluso superando las expectativas de la directiva que viene a trasponer.

Al hilo del estudio que se realiza en estas páginas, debemos referirnos de modo especial al régimen competencial con arreglo al cual ha sido dictada esta Ley y al reparto de potestades entre las distintas administraciones territoriales para su aplicación normativa. Todo ello partiendo de un principio imperativo de «colaboración entre las Administraciones» (Dfinal V), que obliga a la Administración estatal a la promoción de instrumentos de colaboración y cooperación con las CCAA con el fin de elaborar protocolos de actuación que garanticen una actuación coordinada y eficaz entre ellas para la ejecución de la norma.

En este sentido, de manera explícita la Disposición Final primera establece el carácter de legislación básica de la Ley, al amparo del art. 149.1.23 CE y, por tanto, las facultades de las Comunidades Autónomas para desarrollar las bases estatales y establecer normas adicionales de protección. En concreto, la Disposición Adicional segunda reconocerá expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, adopten decisiones más exigentes en materia de prevención, evitación o reparación de daños ambientales, incluida la potestad de tipificar nuevas infracciones o sanciones, así como la facultad de someter otras actividades o sujetos al régimen básico de responsabilidad establecido en la Ley estatal. Ello con algunas excepciones, que recogen la propia disposición adicional segunda (actividades cuyo fin esencial sea la defensa nacional o la seguridad internacional) y la décima, ésta referida a la responsabilidad medioambiental de las obras públicas. Respecto a esta última cuestión, en las obras públicas de interés general la autoridad competente no podrá exigir las medidas de la ley ni ejecutarlas subsidiariamente cuando se haya seguido el procedimiento establecido para la evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la información existente y se haya cumplido con las prescripciones de la declaración de impacto. Esta prescripción debe ser respetada también por las CCAA respecto a las obras públicas de su titularidad, debiendo incorporar esta prohibición su normativa reguladora de impacto ambiental o figura equivalente.

El carácter básico de la norma se exceptúa explícitamente respecto a tres cuestiones: la legitimación del Ministerio Fiscal (que constituye legislación procesal al amparo del art. 149.1.6 CE); las normas relativas a la garantía financiera obligatoria (que se entiende legislación básica de seguros dictada de acuerdo al art. 149.1.11 CE) y la regulación del Fondo estatal de reparación de daños ambientales que se crea para sufragar los costes derivados de las medidas de prevención, evitación y reparación de los bienes de dominio público estatal (competencia exclusiva en

ción eficaz en materia de prevención con el fin de que ésta no se vea obstaculizada por condicionantes competenciales o jurisdiccionales, asegurando, al tiempo, la doble recuperación de costes y respetando el ámbito de actuación sancionadora de la Administración y la potestad punitiva de los tribunales.

materia de Hacienda General y Deuda del Estado, de acuerdo al art. 149.1.14 CE), aunque este Fondo queda abierto a la participación de las CCAA a través de los instrumentos legales de colaboración previstos en la legislación vigente.

Por otra parte también hace explícitamente la ley una relación de los preceptos que no tienen la consideración de básicos, y que son, concretamente: el plazo máximo de tres meses –con posibilidad de ampliación en determinados casos– para resolver por la autoridad competente el procedimiento de exigencia de responsabilidad ambiental (art. 45.3); los plazos previstos en el caso de terminación convencional del procedimiento previstos por el art. 46.3 y 4; la inexigibilidad de la garantía financiera obligatoria a las personas jurídicas públicas, que será exclusivamente aplicable a la Administración estatal, a sus organismos públicos y a las agencias estatales (Disposición adicional séptima).

Siguiendo con el análisis de este régimen competencial, son destacables las previsiones establecidas en el art. 7 de la Ley, que se ocupa expresamente de las «competencias administrativas», estableciendo con carácter general la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y la ejecución de la ley, aunque salvaguardando las competencias que corresponden al Estado, de acuerdo a la legislación de aguas y costas, para proteger los bienes de dominio público de titularidad estatal. Además se establece que, en el caso de que el daño o amenaza afecte a cuencas hidrográficas de gestión estatal o a aquellos bienes de dominio público, será preceptivo el informe del órgano estatal competente, y vinculante exclusivamente respecto a las medidas de prevención, evitación y reparación de daños que se deban adoptar respecto a tales bienes.

Además, y en atención al carácter suprautonómico que pueden conllevar los daños ambientales, esta Ley refuerza la exigencia de colaboración entre las Administraciones Públicas, mediante dos mecanismos: primero estableciendo modelos de colaboración que podrán incluso prever la designación de un órgano unificado para la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes; y, en segundo lugar, imponiendo la obligación de solicitar informe a aquellas administraciones cuyas competencias o intereses pueden resultar afectados por la intervención de otras en la aplicación de la norma y siempre antes de resolver el procedimiento.

Por último, para supuestos excepcionales y por motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, se faculta a la Administración general del Estado para promover, coordinar o adoptar medidas necesarias para evitar daños ambientales irreparables o proteger la salud humana, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias.

Otra de las importantes competencias que corresponden a las CCAA viene referida al procedimiento de exigencia de responsabilidad. Hay que destacar que la Ley estatal no regula este cauce procedimental, al entender que corresponde a las Comunidades Autónomas (Exp. Motivos, punto VI) su establecimiento, limitándose así a regular determinadas garantías rituarias que tienen su origen en los

mandatos de la directiva comunitaria. Concretamente, el art. 41 regula las formas de iniciación, distinguiendo dos posibilidades: de oficio a iniciativa de la Administración competente o por petición de otra autoridad afectada; y la iniciación a instancia de parte, a solicitud del propio operador, o a través de solicitud formalizada «por cualquier interesado distinto del operador». Y aquí encontramos la peculiaridad más sobresaliente pues, imitando las nuevas formas de participación impuestas en materia de legitimación por la tan citada Ley 27/2006, la norma que analizamos extiende el concepto de interesado a todos aquellos titulares de bienes, derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por el daño ambiental o por su amenaza, así como las organizaciones que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente. Esto es, los interesados del art. 31 LRJAAPPAC y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos normativos (idénticos a los establecidos en la Ley 27/2006 en punto a la legitimación para ejercer la acción popular).

En definitiva, y desde la perspectiva que aquí analizamos, esta norma supone una ampliación de la intervención pública en materia medioambiental, completando el escueto e inoperante régimen de responsabilidad clásica vigente hasta la fecha. Además, esta Ley nos demuestra las amplias potencialidades de la Administración autonómica, y creemos expresa clarividentemente un buen ejercicio normativo de la distribución competencial básico-desarrollo que tantos problemas ha suscitado. La modernidad de esta norma también se refleja en la panoplia de instrumentos de colaboración, coordinación y participación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias ambientales y la integración de la sostenibilidad en otras políticas sectoriales. Por lo que debe aplaudirse tanto el fin último perseguido por esta Ley como los instrumentos manejados para llevarlo a buen puerto.

3. EL MODELO DE LA LEY 34/2007, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE CALIDAD DEL AIRE Y DE LA PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA COMO EJEMPLO DE YUXTAPOSICIÓN ORDENADA DE LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL: COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA, PARTICIPACIÓN E IMPLICACIÓN DE LA SOCIEDAD Y DEL PÚBLICO EN GENERAL, INTEGRACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

La Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de la protección de la atmósfera, introduce un modelo reciente y ejemplar de la posible incorporación política y normativa de los principales ejes sobre los que debiera descansar el modelo de intervención ambiental en la actualidad, corrigiendo sus déficits más palpables y haciendo realidad los objetivos nucleares de la Estrategia de desarrollo sostenible.

Esta norma, de carácter básico, viene a actualizar, adecuar y fortalecer la intervención pública frente a la contaminación atmosférica, sustituyendo a la anterior Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico que, si bien innovadora en su momento, se ha visto ampliamente superada por los acontecimientos ligados al desarrollo económico y social. La nueva norma acoge los principios que definen genéricamente la política ambiental incorporando al ordenamiento español el acervo comunitario e internacional relativo a la protección atmosférica y de calidad del aire de manera compatible con el desarrollo sostenible. Como resume perfectamente el Preámbulo de la Ley, estos objetivos se abordan «a la luz de los principios de cautela acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma y de que quien contamina paga, y *desde un planteamiento de corresponsabilidad, con un enfoque integral e integrador*». Y lo cierto es que este dictado supera con mucho en el concreto contenido normativo el valor meramente retórico que pudiera suponerse de un objetivo tan ambicioso como el pretendido.

En efecto, la *corresponsabilidad* es uno de los aspectos centrales a los que la norma pretende responder, reflejando su trascendencia en tres planos básicos:

a) involucrando en la conservación del medio ambiente atmosférico no sólo a los poderes públicos –cuyas funciones además salen reforzadas– sino también a «la sociedad en su conjunto», comprendiendo a las entidades de derecho público y a los particulares. Esta corresponsabilidad es reflejo evidente de la necesaria integración de la participación ciudadana no sólo en la concreción y gestión de las políticas y normativas ambientales, sino también en su imprescindible contribución al logro del desarrollo sostenible.

b) Regulación ejemplar de la corresponsabilidad es la referida a los principios de actuación de las distintas Administraciones públicas, enfatizando la necesaria cooperación y colaboración interadministrativa para asegurar la eficacia y coherencia de las distintas actuaciones, con base en el principio de información y asistencia mutua (art. 6). Lo cual es lógico si consideramos la naturaleza compleja del fenómeno de la contaminación atmosférica, pues ni ésta ni el aire conocen de fronteras administrativas o deslindes territoriales. A este respecto cabe destacar las importantes competencias y obligaciones establecidas para la Administración local[7]. Pero también que la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas refleja, como ninguna otra norma conocida, un ejercicio compartido absolutamente respetuoso con el concepto de legislación básica sobre protección del medio ambiente, al albur del cual se dicta la norma que analizamos (Disposición Final VI). El tenor literal del art. 5 es significativo en este sentido, pues al proceder a la distribución competencial se observa que todas las competencias de la Administración general del Estado requieren la actuación participada de las

7. Así, por ejemplo, para los municipios con población superior a 100.000 habitantes, la obligación de disponer de instalaciones y redes de evaluación, informar a la población sobre los niveles de contaminación o elaborar planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de la calidad del aire. Asimismo se prevé expresamente la obligación de adaptar sus ordenanzas y el planeamiento urbanístico a las previsiones de esta ley.

Comunidades Autónomas, a las que se permite, además y de acuerdo a la doctrina constitucional, el establecimiento de objetivos más estrictos que los establecidos por el Estado[8]. Significación especial tiene también la importante función de coordinación reservada al Estado respecto a la actualización y elaboración periódica de los inventarios españoles de emisiones con obligación de información a las Comunidades Autónomas, y del sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica creado por esta Ley justamente para dotar de la información precisa, en aras al correcto cumplimiento de la norma, al resto de administraciones públicas (art. 27).

c) Uno de los principios rectores para la aplicación de la ley es «la integración de las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en las distintas políticas sectoriales como una variable para conseguir el desarrollo sostenible» (art. 4.3). Se incorpora así de explícito el necesario carácter trasversal de las consideraciones ambientales en el resto de políticas que puedan resultar afectadas, uno de los pilares necesarios al desarrollo sostenible. Expresamente se refiere a esta cuestión clave el art. 18, dentro del importante capítulo normativo dedicado a la planificación. Es resaltable que la norma establece obligaciones específicas y el procedimiento adecuado para integrar estas consideraciones ambientales, por ejemplo: obligando a la valoración de impactos en la memoria de las actuaciones sectoriales que puedan tener efectos significativos sobre la conservación de la atmósfera (art. 18.2); asimismo se establece la importancia de los planes y programas para la protección de la atmósfera en los distintos niveles territoriales para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio, estableciéndose que si éstos contradicen o no acogen el contenido de los planes y programas de contaminación «la decisión deberá motivarse y hacerse pública» (art. 16.6); o la exigencia de que los planes y programas incorporen las evidencias epidemiológicas y la perspectiva de protección de la salud pública en las decisiones que afectan a la calidad del aire (art. 16.7).

La Ley 34/2007 es ejemplar también en su concreción del *principio de participación pública en las políticas ambientales.* Como se ha dicho, uno de los ejes de la norma es involucrar a la sociedad en su conjunto en la conservación del ambiente atmosférico. Y esta aspiración verá su reflejo en concretas disposiciones normativas de amplio y ejemplar alcance. Por señalar las que nos han resultado más relevantes y novedosas: el mandato explícito a los particulares para que se «esfuercen en

8. Así, corresponde a la Administración general del Estado, en todos los casos con «participación de las CCAA»: actualizar la relación de contaminantes y el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras; definir y establecer los objetivos de calidad del aire, umbrales de alerta e información, valores límite de emisión; definición de los requisitos mínimos a los que deben ajustarse los sistemas de evaluación de calidad del aire; metodologías y procedimientos para conocer la incidencia de contaminantes; o elaboración de planes y programas de ámbito estatal para cumplir los compromisos internacionales o comunitarios. Los capítulos II y III concretan todos estos aspectos incidiendo nuevamente en el principio de participación y colaboración.

contribuir a evitar y reducir la contaminación atmosférica» (art. 4.2); reconociendo el art. 9.4 las facultades de los ciudadanos y las organizaciones en materia de evaluación y gestión del aire que «podrán demandar que la calidad del aire se mantenga dentro de los límites legales establecidos, con los instrumentos legales que prevé el ordenamiento» (reconocimiento legal que claramente remite a los nuevos derechos ciudadanos de la Ley 27/2006); respecto a la prevención y control de emisiones se exige también un esfuerzo para que las entidades privadas y los particulares contribuyan a la reducción de los contaminantes atmosféricos en el «ejercicio de sus actividades cotidianas» (art. 12.3). Pero sin duda, es el Capítulo V referido a los «instrumentos de fomento de protección de la atmósfera» donde este principio de participación en la gestión del recurso se manifiesta de modo más prístino: por un lado reconociendo el carácter normativo y ejecutivo de los denominados «acuerdos voluntarios» que las CCAA pueden suscribir con los agentes económicos y particulares cuyo objetivo sea la reducción de la carga contaminante emitida en las condiciones más estrictas a las previstas en la legislación aplicable y, en particular, respecto a los valores límite de emisión. Estos acuerdos deben publicarse, así como los resultados obtenidos, y deben ser objeto de seguimiento periódico por las autonomías (art. 20). Por otro lado, se incluye como deber público el fomento de la implantación voluntaria de sistemas de gestión y auditorías ambientales en todos los sectores públicos y privados que sean fuente de emisión, al objeto de promover una producción y un mercado más sostenible y contribuir a la reducción de la contaminación atmosférica (art. 21). Participación privada o en colaboración con la intervención pública que también se manifiesta paladinamente en el amplio espectro de medidas de fomento e incentivación de la investigación, el desarrollo y la innovación a que se refiere el art. 22 de la norma.

Asimismo, los principios esenciales contenidos en la Ley 27/2006 referidos al derecho de *acceso a la información* del público se concretan e incluso se amplían en la norma que analizamos, de modo general en el art. 8, para los planes y programas de contaminación atmosférica en el art. 17, y en una esfera poco explotada pero determinante para el logro de los objetivos de sostenibilidad en el art. 24 referido al fomento de la formación y a la sensibilización del público con el fin de «propiciar que los ciudadanos se esfuercen en contribuir, desde los diferentes ámbitos sociales, a la protección de la atmósfera»[9]. Respecto al deber de información general, el art. 8 establece distintas obligaciones para las administraciones implicadas, unas de orden genérico de acuerdo al respectivo ámbito competencial y otras específicas en el ámbito de la Administración autonómica y local. Así, se establece la obligación de garantizarla al público en general y a entidades interesadas como «organi-

9. Concretando estas medidas: apoyo al movimiento asociativo y el fomento del voluntariado; formación en ámbitos educativos, profesionales y empresariales; difusión de campañas de sensibilización pública y concienciación, orientación al consumidor sobre los productos energéticamente más eficientes y menos contaminantes. Para el desarrollo de estas actuaciones, la norma prevé también la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas.

zaciones ecologistas, empresariales, de consumidores y sanitarias». Esta información debe ser oportuna y adecuada y debe versar, en general, sobre la calidad del aire, los indicadores medioambientales y los planes y programas específicos, debiendo suministrarse «de forma clara y comprensible a través de medios de difusión facilmente accesibles, incluido Internet». Además, se establece con carácter básico un contenido mínimo de esta obligación de información. Adicionalmente, las CCAA deben informar periódicamente a la población del nivel de contaminación y de manera específica si se sobrepasan los objetivos de calidad del aire, umbrales de información o alerta. Por su parte, los municipios de más de 100.000 habitantes y los que formen parte de una aglomeración urbana dispondrán de datos para informar a la población sobre los niveles de contaminación y calidad del aire.

En fin, debemos mencionar que la Ley que analizamos no olvida una mención específica a uno de los pilares de la actual política medioambiental referida a la fiscalidad sostenible, para señalar su art. 25 el fomento por las Administraciones del «uso de la fiscalidad ecológica y de otros instrumentos de política económica ambiental para contribuir a los objetivos de la ley». Quizás sea destacable que esta norma reestructura el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, al objeto de adecuarlo a las recientes directivas comunitarias en aras a la tarificación sostenible del transporte (Disposición adicional octava), al que por cierto también se refieren las Disposiciones Adicionales sexta y séptima de la norma anunciando la esperada Ley de Movilidad Sostenible.

4. LA DEFENSA DE LA CALIDAD DE LA VIDA EN LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD

La regla sin duda más importante de la protección ambiental que se contiene en el artículo 45 de la Constitución es la que afecta a la calidad de la vida, entendida esencialmente como las condiciones que deben darse en el planeta para la misma reproducción de la vida. Esta protección se descompone en la obligación de un uso racional de los recursos naturales y en el deber de conservación del medio ambiente. Éste es esencialmente el propósito de la Ley 42/2007, en la que se establece el régimen jurídico básico para la conservación, el uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, tal como reza en el art. 1º de la Ley.

Además del anterior desarrollo constitucional, se pretende dar respuesta a compromisos y declaraciones de carácter internacional como el «Programa de trabajo mundial para las áreas protegidas» o el «Plan estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica» o el documento COM referido a «Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más adelante, respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano».

La nueva Ley deroga y sustituye a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, avanzando en el proceso de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad, esencialmente por la relación

entre este patrimonio y la salud y el bienestar de las personas (art. 4) y somete este propósito conservacionista a un conjunto de principios contenidos en su art. 2, de los que deben destacarse los principios comunitarios de integración horizontal del medio ambiente en la generalidad de las demás políticas sectoriales y el de precaución o cautela, así como la priorización de la protección ambiental sobre los usos del territorio derivados de la ordenación territorial y urbanística [10].

La Ley se dicta (Disp. Final 2ª) como legislación básica al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.23 CE, salvo lo especificado en el art. 69 relativo al comercio internacional de especies silvestres, en cuyo caso el título competencial estatal es el relativo al comercio exterior (art,.149.1.10 CE) y la Disp. Ad. 6ª relativa al Centro de Cooperación del mediterráneo de la Unión Mundial de la Naturaleza, donde aparece esgrimido el título de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

En su estructura se compone de un Título Preliminar donde tienen cabida las normas relativas a objetivos, principios, definiciones, función social, deberes de los poderes públicos, reserva competencial al Estado sobre la biodiversidad marina y mecanismos de cooperación (Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la biodiversidad) y participación (Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad). El resto de los Títulos están referidos, de una parte, a un tratamiento común de los temas del patrimonio natural y la biodiversidad, como sucede en el Primero, relativo a instrumentos para el conocimiento y la planificación; en el Cuarto, referido al uso sostenible; en el Quinto, que trata del fomento del conocimiento, la conservación y la restauración. Sin embargo, se refieren de forma separada a cada una de estas materias, el Segundo, que aborda la catalogación, conservación y restauración de habitats y espacios del patrimonio natural, y el Tercero,

10. Merece destacar el contenido del artículo 2 donde se recogen los principios inspiradores de esta ley, como referente del sistema principal del Derecho del medio ambiente:
Artículo 2. *Principios*
Son principios que inspiran esta Ley:
a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano.
b) La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad.
c) La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.
d) La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.
e) La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.
f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.
g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres.
h) La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley.
i) La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.

dedicado a la conservación de la biodiversidad. Se completa la ley con un Título sexto relativo al régimen sancionador[11 y 12].

Este tratamiento común y diferenciado entre Patrimonio Natural y Biodiversidad exige referirse a las definición que de ambos realiza la Ley 42/2007[13], si bien estas diferencias sólo pueden apreciarse de forma tendencial, referida la primera a territorios y la segunda a especies, pues todo ecosistema hace referencia a un territorio y todo recurso natural constituye un organismo vivo, e incluso se califica al patrocinio natural como «fuente de diversidad biológica».

Teniendo en cuenta lo anterior, entre los instrumentos de conocimiento y planificación comunes se encuentra en primer lugar el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (IEPNB) (art. 9) que debe hacerse en colaboración con las Comunidades Autónomas y las instituciones científicas, y que comprende «la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, con especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declarados de interés comunitario». Para completar su contenido, cuya concreción final se remite a una norma reglamentaria, el propio art. 9 establece una serie de catálogos e inventarios sectoriales que en todo caso deben ser incorporados[14]. El inventa-

11. Además hay que tener en cuenta que en la Disp. Final Primera, se modifica el artículo 84 de la Ley de Costas, relativo al canon de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre; en la Disp. Final Tercera, se modifica el art. 13 del Texto refundido de la Ley de Aguas, referido al concepto y a los requisitos de la desalación; en la Disp. Final Cuarta, se modifica el artículo 19 del mismo texto refundido en lo que se refiere a la composición del Consejo Nacional del Agua.
12. Destacamos en nota aparte, por constituir una norma ambiental básica, que en la Disp. Final Quinta, también aparece modificada la Ley de Costas, mediante una nueva Disposición Adicional Novena, en la que *«con el carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente distada al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución, se establecen objetivos de calidad del medio receptor para los vertidos realizados desde tierra a las aguas interiores del litoral y al mar territorial que pueden contener una o varias de las sustancias incluidas en el Anexo I, así como los métodos de medida y los procedimientos de control.»*.
13. Art. 3.3): Biodiversidad o diversidad biológica: variabilidad de los organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas». Art. 3.27): Patrimonio Natural: conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de la diversidad ecológica y geológica, que tiene un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural.
14. «2. El contenido y estructura del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se determinarán reglamentariamente, previa consulta con las Comunidades autónomas, debiendo formar parte del mismo, al menos, la información relativa a:
1.º El Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición.
2.º El Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial incluyendo el Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas.
3.º El catálogo español de especies exóticas invasoras.
4.º El Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales.
5.º El Inventario y la Estadística Forestal Española.
6.º El Inventario Español de Bancos de Material Genético referido a especies silvestres.
7.º El Inventario Español de Caza y Pesca.
8.º El Inventario Español de Parques Zoológicos.

rio como técnica de conocimiento se completa con un sistema de indicadores, elaborados con la participación de las Comunidades Autónomas, que permitan expresar de forma sintética sus resultados al efecto de poder ser difundidos a la sociedad, ser incorporados a los procesos de toma de decisiones y ser integrados a escala supranacional (art. 10).

Ambos documentos deben ser la base del Informe anual que el Ministerio de Medio Ambiente debe elaborar, y que debe ser presentado al Consejo y a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, previamente a su publicación.

El segundo instrumento se concreta en el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (PEEPNB) que tiene como objeto «el establecimiento y la definición de objetivos acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad» (art. 12)[15]. Este plan se completa con Planes Sectoriales en las políticas del Plan Estratégico que sean competencia de la Administración General del Estado (art. 14).

El tercer instrumento es el referido a los Planes de Ordenación de los recursos Naturales (art. 16) cuya finalidad es la de ser «el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica». Estos planes son aprobados por las Comunidades Autónomas aunque para su formulación se atendrán a las directrices que aparezcan señaladas en el PEEPNB y tendrán en todo caso un contenido mínimo señalado en el artículo 19.

Dentro de estos planes o en otros de planificación ambiental, se deben prever mecanismos específicos que prevean el establecimiento o recuperación de corredores ecológicos, igualmente se deben elaborar directrices de conservación de las áreas de montaña (art. 20).

9.º El Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al patrimonio natural y la biodiversidad.
10.º Un Inventario de Lugares de Interés Geológico representativo de, al menos, las unidades y contextos geológicos recogidos en el Anexo VIII.
11.º Un Inventario Español de Hábitats y Especies marinos.
3. Formará igualmente parte del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad un Inventario Español de Zonas Húmedas, a fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que deben recoger los Planes Hidrológicos de Demarcación de la ley de aguas».

15. También en este caso la ley marca unos contenidos mínimos: «art. 12.2. El Plan Estratégico Estatal contendrá, al menos, los siguientes elementos:
a) un diagnóstico de la situación y de la evolución del patrimonio natural y la biodiversidad y la geodiversidad.
b) los objetivos cuantitativos y cualitativos a alcanzar durante su período de vigencia.
c) las acciones a desarrollar por la Administración General del Estado y las estimaciones presupuestarias necesarias para su ejecución».

Hay que destacar los instrumentos de protección con relación al objeto de estos planes entre los que se incluyen la aplicación prevalente de los mismos respecto de los de ordenación del territorio, urbanismo, recursos naturales o de cualquier ordenación física, cuyo contenido debe adaptarse a los primeros (art. 18); el régimen de protección cautelar contenido en el artículo 22 aplicable durante la tramitación de los mismos o la posibilidad de elaborar regímenes de protección preventiva ante amenazas frente a zonas bien conservadas (art. 23).

Como decíamos anteriormente el Título II de la ley se refiere únicamente al patrimonio natural y contiene los instrumentos de catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural. Entre éstos destaca por su importancia conservacionista el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición (art. 24), que tienen como efecto el articular medidas necesarias de protección (art. 25) y la aprobación de Estrategias de Conservación y Restauración con relación a los mismos.

A lo anterior se une el régimen de protección de los espacios naturales que recoge esencialmente los instrumentos ya existentes en la anterior Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre (LCEN) con la innovación de las Áreas Marinas Protegidas, que aparecen definidas en el art. 32.

También merece destacarse el régimen de protección que se otorga a la Red Natura 2000 (arts. 41 a 48), que por vez primera aparece regulada de forma completa y ordenada y con rango de ley. La red la integran tanto las «Zonas Especiales de Conservación» derivadas de la Directiva Hábitat 92/43/CEE (art. 42), como las «Zonas de Especial protección de las Aves» de la Directiva Aves 79/409/CEE (art. 43). Igualmente se contempla la protección de las figuras de protección establecidas en los Tratados Internacionales de los que sea parte España, con la aplicación recepticia de su propio sistema protector (art. 49). Ambos espacios deben aparecer finalmente recogidos en el Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales (art. 50).

Por su parte el Título III hace referencia específica a la conservación de la biodiversidad, con la distinción de conservaciones *in situ*, que hacen referencia al hecho conservacionista en sus propios espacios naturales, y de conservaciones *ex situ*, que se realiza fuera de los hábitats naturales. Las primeras se instrumentan a través garantías generales (art. 52); mediante el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (art. 53), que tiene aparejadas las prohibiciones descritas en el artículo 54; el Catálogo Español de Especies Amenazadas, ya sean en peligro de extinción o vulnerables (art. 55), que también conlleva especiales medidas de protección descritas en el artículo 56; y las Estrategias de Conservación de Especies Amenazadas (art. 57).

La conservación *ex situ* tiene como objeto la propagación de las Especies Silvestres Amenazadas (art. 59) mediante programas de cría o propagación fuera de su hábitat natural dirigidos a la constitución de reservas genéticas y/o a la obtención

de ejemplares aptos para su reintroducción al medio natural, los cuales tienen como complemento la Red e Inventario Español de Bancos de Material biológico y Genético (art. 60).

En relación con las técnicas conservacionistas antes descritas se crea el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras (art. 61) que debe incluir «todas aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural» y cuya inclusión conlleva un régimen especial de prohibiciones (art. 61.3).

Finalmente la biodiversidad se protege también en relación a las especies objeto de caza y pesca, excluyendo de esta catalogación las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial o las prohibidas por la Unión Europea y articulando unas reglas generales de prohibiciones y limitaciones (art. 62) y creando el Inventario Español de Caza y Pesca (art. 64).

En el Título IV se vuelve a una regulación conjunta del patrimonio natural y la biodiversidad relativa al uso sostenible. Aparece, así, en primer lugar la Red Española de Reservas de la Biosfera (art. 65), conectada al programa «Persona y Biosfera» de la UNESCO y, en consecuencia, a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, como un mecanismo de promoción del desarrollo sostenible. La ley regula, en concreto, los objetivos (art. 66) y las características que tales reservas deben respetar (art. 67).

También se somete al principio de sostenibilidad el acceso a los recursos genéticos procedentes de los taxones silvestres y la redistribución de los beneficios derivados de su utilización, con remisión a lo dispuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y al Tratado Internacional sobre Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (art. 68).

Finalmente la sostenibilidad se aplica como criterio regulador al comercio internacional de especies silvestres, sometido al derecho internacional y comunitario existente en la materia (art. 69) y para la promoción de los conocimientos tradicionales de conservación y uso sostenible que tendrán su localización final en el Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art. 70).

El Título V se dedica a las acciones de fomento del conocimiento, la conservación y la restauración del patrimonio natural y la biodiversidad, regulando la concesión de ayudas a las entidades sin ánimo de lucro, la celebración de convenios con entidades de custodia, o la incentivación de las externalidades positivas de terrenos ubicados en espacios protegidos o respecto de los que haya acuerdos de custodia (arts. 71, 72 y 73). Pero, sin duda el elemento estrella de las acciones de fomento lo constituye la creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad destinado a la puesta en marcha de las medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de la ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención

estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en ciya financiación participe la Administración General del Estado.

5. LA COMPATIBILIDAD DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL MEDIO RURAL CON LA CALIDAD AMBIENTAL DE DICHO MEDIO. LA LEY 45/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

Una ley cuya importancia ha pasado relativamente desapercibida es la relativa al desarrollo sostenible del medio rural, que tiene como propósito esencial el combatir el atraso económico y social que se produce en este medio. Pese a que este desarrollo se califica de sostenible, para el legislador sólo son medidas amparadas en el título competencial de legislación básica ambiental las relativas a la planificación ambiental contenidas en el artículo 19 de la ley, estando, en cambio, referidas la mayoría de las medidas contenidas en la norma al título estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

En todo caso, entre los objetivos generales de la ley señalados en el art. 2 podemos contemplar los relativos a la «incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible» o a «conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales... y su utilización compatible con un desarrollo sostenible». A su vez, entre los objetivos particulares encontramos uno de naturaleza plenamente ambiental:

«Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales».

En este sentido, en el artículo 19, el único que, como decíamos, es declarado básico desde el punto de vista ambiental, se contienen diferentes instrumentos de planificación. En primer lugar aparece el «Plan Estratégico Nacional de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Geodiversidad», que aprobado por el Gobierno en colaboración con las Comunidades Autónomas y previa consulta con las organizaciones profesionales agrarias más representativas. Este plan tiene un cometido muy amplio que incluye: protección de suelos y acuíferos; protección del paisaje; lucha contra la desertificación; reforestación; restauración hidrológico-forestal; prevención de riesgos naturales; prevención contra incendios y recuperación de la cubierta vegetal; protección contra incendios de los núcleos de población del medio rural y de los espacios naturales protegidos; mantenimiento y protección de los paisajes protegidos y de interés del medio rural y las áreas de montaña; e iniciativas para el conocimiento, protección y uso sostenible del patrimonio geológico, minero y biológico, como recurso científico, cultural y turístico.

Además de lo anterior, las Comunidades Autónomas deberán realizar planes e instrumentos de gestión con relación a las áreas de cada zona rural que estén comprendidas en la Red Natura 2000.

Finalmente, se prevé un nuevo plan el denominado «Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera», que debe aprobar el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, previa consulta con las organizaciones profesionales agrarias más representativas. No hay mención a las Comunidades Autónomas pese a sus indudables títulos competenciales en la materia agrícola-ganadera. Este Plan debe incluir subprogramas relativos a la reducción, reutilización y gestión sostenible de los recursos agrarios y ganaderos, agricultura y ganadería ecológica, y a la reducción y uso sostenible de fertilizantes y plaguicidas agrícolas. Asimismo debe incluir medidas especiales para las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000 y para aquellas otras que puedan contribuir mediante un uso responsable de sustancias, a la reducción de la contaminación difusa de los acuíferos y las aguas superficiales y costeras.

Es evidente la relación entre las técnicas de planificación previstas en este precepto y las contempladas en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad analizada en el epígrafe anterior de este estudio. En primer lugar con relación al Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del cual el Plan Estratégico contemplado en el artículo 19 o el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera, antes mencionados, podría ser considerados Planes Sectoriales a la luz del artículo 14 de la Ley 42/2007. Igualmente es indudable que los dos planes del artículo 19 de la Ley 45/2007, deben estar en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que según el art. 16 de la Ley 42/2007 deben elaborar las Comunidades Autónomas. Es más, debe considerarse si en los planes del medio rural se deben incluir directrices para estos últimos planes o si deben ser incorporadas en el Plan Estratégico de la Ley 42/2007. Igualmente debe estudiarse con detenimiento la priorización de los contenidos de tales planes en caso de contradicción con el resto de la planificación ambiental o de ordenación territorial, urbanística o de recursos naturales.

6. OTRAS DISPOSICIONES ESTATALES BÁSICAS DE RANGO REGLAMENTARIO

6.1. EL REAL DECRETO 1341/2007, DE 11 DE OCTUBRE, SOBRE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO

Como consecuencia de la probación de la Directiva 2006/7/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 15 de febrero, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño, se hacía precisa su trasposición a nuestro derecho interno. En este sentido, el RD analizado, que deroga expresamente el anterior RD 734/1988, de 1 de julio, establece, en primer lugar, los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de baño para garantizar su calidad con el fin de de proteger la

salud humana de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación. En segundo término pretende complementar la Ley de Aguas en lo referente a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Por último, establece las disposiciones mínimas para el control, la clasificación, las medidas de gestión y el suministro de información al público sobre la calidad de las zonas de aguas de baño.

6.2. El Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas

Como continuación al desarrollo de la Ley 37/2003 que se produjo mediante el RD 1513/2005, de 16 de noviembre, el RD 1367/2007, completa la normativa anterior definiendo, en primer término, los índices de ruido y de vibraciones, así como sus aplicaciones, efectos y molestias sobre la población y sus repercusiones sobre el medio ambiente. También se delimitan los distintos tipos de áreas y servidumbres acústicas definidas en el art. 10 de la Ley 37/2003 y se establecen los objetivos de calidad acústica para cada área, incluyéndose el espacio interior de determinadas edificaciones[16]. Finalmente, se regulan los emisores acústicos fijándose valores límite de emisión o de inmisión, así como los procedimientos y los métodos de evaluación de ruidos y vibraciones.

6.3. El Real Decreto 1369/2007, de 19 de octubre, relativo al establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía

Esta norma realiza la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2005, en la que se instauraba un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía. En consecuencia, el RD 1369/2007 establece tales requisitos que tienen como finalidad actuar en la fase de diseño de este tipo de productos, ya que en dicha fase se determina la contaminación que provocará durante su ciclo de vida. Dichos requisitos se refieren esencialmente a la reducción del posible impacto ambiental, la mejora de su eficiencia energética manteniendo sus cualidades funcionales y al suministro de información ambiental al usuario de los mismos.

6.4. El Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de reutilización de las aguas depuradas

Este RD viene a desarrollar el art. 109.1 de la Ley de Aguas introducido por la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 20 de julio,

16. También como norma básica ambiental hay que citar el RD 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico «DB-HR Protección frente al Ruido» del Código Técnico de la Edificación, que completa las exigencias técnicas previstas en dicho Código, con

del Plan Hidrológico Nacional. Dicho precepto hace referencia al establecimiento por el Gobierno de las condiciones básicas para la reutilización de las aguas, precisando la calidad exigible a las aguas depuradas según los usos previstos. En este sentido, en el RD 1620/2007, se define el concepto de reutilización y se introduce la denominación de aguas regeneradas, y se determinan los usos admitidos y prohibidos, los requisitos necesarios para llevar a cabo la actividad de utilización de aguas regeneradas, los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones y concesiones para regenerar el agua y disponer del producto y las exigencias de calidad relativas a cada caso.

especificación de objetivos y sistemas de verificación y se detallan los procedimientos de verificación, los valores límite de aislamiento y reverberación, el ruido y vibraciones de las instalaciones, el diseño, las características de los elementos utilizados en la construcción, la construcción en sí misma, el control de la obra terminada y su mantenimiento y conservación.

VII

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

Sumario

Página

1. Introducción 134

2. El derecho al agua en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (SSTC 247 y 249/2007) 134

   2.1. Planteamiento del caso 134

   2.2. El Estatuto catalán como trasfondo 136

   2.3. La rebaja de los derechos estatutarios a la condición de principios rectores de la política social y económica de la respectiva Comunidad Autónoma 137

   2.4. La confirmación de que el medio ambiente es «sólo» un principio rector 141

   2.5. Nostalgia por los viejos Estatutos de Autonomía 142

3. La desaladora de Torrevieja: medidas cautelares en procesos competenciales (ATC 335/2007) 143

   3.1. Planteamiento del caso 143

   3.2. Aval provisional de las obras 145

   3.3. Confirmación, pese a ello, de la importancia del medio ambiente en la resolución de esta clase de incidentes 147

OBSERVA070 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:21:09

Página

4. Directrices de ordenación territorial y competencias estatales (STC 46/2007) 148
5. Miscelánea 150

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Estuvo a punto de concluir el año 2007 sin una resolución de verdadera importancia sobre la materia objeto de estudio. Pero para suerte o desgracia de este cronista, cercano el final de año se aprobó la importantísima Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia, aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en lo que se refiere a su tratamiento del conflictivo tema del agua.

La problemática constitucional analizada en esta Sentencia desborda, desde luego, con mucho la materia ambiental, pero también incide de lleno en ella. Junto a esta Sentencia, el ejercicio nos deja tan sólo otras dos resoluciones de temática ambiental, comparativamente menos importantes, pero no por ello desprovistas de interés. En primer lugar, también en relación con el asunto del agua, el Auto 335/2007, de 24 de julio, de medidas cautelares en un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación frente a la Administración Valenciana a propósito de un proyecto de planta desaladora en Torrevieja (Alicante). Y, en segundo lugar, la Sentencia 46/2007, de 1 de marzo, sobre el tema, ciertamente poco novedoso, de la relación entre la ordenación del territorio y las competencias estatales con proyección territorial, a raíz en esta ocasión de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares.

Este exiguo y bien definido catálogo de resoluciones excusa seguir esta vez la distinción empleada en otras ocasiones entre asuntos sustantivos y competenciales. La crónica se cierra con una miscelánea de Sentencias en las que lo ambiental se limita al asunto de origen, sin trascender a los problemas constitucionales planteados.

2. EL DERECHO AL AGUA EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (SSTC 247 Y 249/2007)

2.1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

Conviene empezar recordando el objeto y los motivos del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Aragón frente a la Ley Orgánica 1/

OBSERVA070 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:21:09

2006, de 10 de abril, por la que se aprueba la Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en realidad, el nuevo Estatuto de Autonomía valenciano, como lo llamaremos en adelante, pues la reforma afecta del primero al último de sus artículos, y que ha dado origen a la STC 247/2007, de 12 de diciembre.

El único precepto recurrido fue el apartado 1 del art. 17 del nuevo Estatuto, el cual, dentro del nuevo Título II («De los derechos de los valencianos y valencianas»), viene a reconocer un derecho al agua en los siguientes términos:

> «Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.
>
> Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la ley».

Teniendo en cuenta, como de todos es sabido, el trasfondo de este recurso, que no es otro que el polémico trasvase del Ebro, es evidente que el inciso más problemático del precepto impugnado es el que reconoce «el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad», pese a haber sido suavizado a su paso por las Cortes Generales (frente a la propuesta remitida por las Cortes Valencianas, que terminaba así) con la adición de la frase «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». De hecho, el otro recurso de inconstitucionalidad frente al Estatuto valenciano, el presentado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que no fue acumulado al anterior (la acumulación se ha convertido, al parecer, en una técnica en desuso, incluso para el Tribunal Constitucional), y que dio lugar a la STC 249/2007, de 13 de diciembre, prácticamente una Sentencia de remisión, se limitaba exclusivamente a este inciso (el segundo del primer párrafo del art. 17.1), con el trasfondo esta vez, como también es sabido, del cuestionado trasvase Tajo-Segura.

Pero el recurso aragonés comprendía la entera formulación del derecho al agua en el nuevo Estatuto valenciano, y se basaba en los siguientes motivos. Con carácter principal, se alegaba la posible vulneración del contenido constitucionalmente previsto para los Estatutos de Autonomía (art. 147 CE), que no incluiría la formulación de derechos de los ciudadanos; así como la vulneración de los principios constitucionales de unidad e igualdad de derechos de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE). Y, con carácter subsidiario, se aducían otra serie de posibles lesiones constitucionales, destacando entre ellas la de las competencias estatales en materia de aguas (art. 149.1.22 CE) y la garantía institucional del dominio público hidráulico (art. 132 CE), con quiebra de los principios de equilibrio territorial (arts. 131.1 y 158.1 CE) y solidaridad (art. 138.1 CE).

2.2. EL ESTATUTO CATALÁN COMO TRASFONDO

Tan graves temas constitucionales, pero en relación con un objeto tan relativamente pequeño, no hubieran provocado, sin duda, una Sentencia de tanta enjundia como la que aquí comentamos de no estar detrás la resolución, todavía pendiente, de los recursos de inconstitucionalidad frente al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Para el conocedor de la práctica constitucional no se trata de algo inusual. Algo parecido sucedió en relación con el tema de la supletoriedad del Derecho estatal, resuelto, en los términos que aún hoy constituyen jurisprudencia constitucional, por la STC 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, pero con la vista puesta en los recursos, entonces pendientes, contra el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en los que también se planteaba aquella cuestión y con una trascendencia muy superior, convirtiéndose en este punto la extensa e importante STC 61/1997, de 20 de marzo, en pura Sentencia de remisión.

De la misma manera, en el caso presente, el horizonte del Estatuto catalán ha hecho que el Tribunal Constitucional establezca en la Sentencia 247/2007, como antesala de la decisión del caso («con carácter previo al enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado») y a lo largo de los FFJJ 4 a 10, toda una doctrina general sobre el papel de los Estatutos de Autonomía dentro del sistema de fuentes derivado de la Constitución española y otra serie de cuestiones, cuya sola enumeración en el FJ 3 pone de relieve su importancia y trascendencia más allá del concreto caso enjuiciado: «a) Los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado; b) La posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes; c) La delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas; d) El contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía; y e) La posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos».

En esta larga elaboración doctrinal la Sentencia deja ya apuntada la respuesta a cuestiones que no eran objeto del presente recurso, pero que se plantearán con toda crudeza cuando haya que dictar Sentencia sobre el Estatuto catalán, como, por ejemplo, la relación entre los Estatutos de Autonomía y las demás leyes del Estado integrantes del llamado «bloque de constitucionalidad», como la Ley Orgánica del Poder Judicial o la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (FJ 6), o la «densidad normativa», es decir, la extensión y grado de detalle que pueden alcanzar los Estatutos de Autonomía en la regulación, por ejemplo, de las competencias atribuidas a las respectivas Comunidades Autónomas (también en el FJ 6).

Y no sólo apunta, sino que deja definitivamente resuelta la principal cuestión que planteaba el recurso frente al Estatuto valenciano, esto es, la de si los Estatutos de Autonomía pueden regular derechos de los ciudadanos, sólo que de nuevo con

la vista puesta en el Estatuto catalán, que no se limita a establecer, como el nuevo Estatuto valenciano, una modesta tabla de «derechos de los valencianos y valencianas» (arts. 8 a 19), entre ellos el controvertido derecho al agua, sino que, a imagen y semejanza de la Constitución, configura todo un sistema completo y diversificado de derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y de principios rectores de las políticas públicas catalanas, acompañado de sus correspondientes garantías (Título I, «Derechos, deberes y principios rectores», arts. 15 a 54), es decir, toda una «parte dogmática», en la expresión constitucional al uso. Ejemplo éste, el del Estatuto catalán, seguido luego por otros Estatutos, especialmente el andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), pero, por cierto, también, aunque en menor medida, por el de la Comunidad Autónoma aquí recurrente, con cuyo recurso pareciera estar queriendo impugnar también su propio Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

2.3. La rebaja de los derechos estatutarios a la condición de principios rectores de la política social y económica de la respectiva Comunidad Autónoma

No habíamos anticipado todavía el sentido de la Sentencia 247/2007 (y, por extensión, de la 249/2007), que es desestimatorio del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón y, por lo tanto, confirmatorio de la constitucionalidad del precepto impugnado del Estatuto valenciano; aunque, como no puede sorprender a la vista de todo lo dicho y de la verdadera trascendencia del caso, fruto de una votación ajustada, con cinco Magistrados discrepantes, cada uno de los cuales formula su propio voto particular.

Dada la naturaleza de esta crónica, no sería apropiado hacer un análisis extenso de toda la argumentación utilizada por la Sentencia para la resolución del caso y por los Magistrados discrepantes para discutirla, pues, como venimos diciendo, la naturaleza de las cuestiones analizadas excede con mucho la materia ambiental. Bastará, pues, con hacer referencia a los extremos decisivos de dicha argumentación, aceptando el riesgo que conlleva toda simplicación.

Como ya avanzamos, la principal cuestión que planteaba el recurso contra el reconocimiento del derecho al agua en el Estatuto valenciano era la constitucionalidad o no de la regulación por los Estatutos de Autonomía de derechos de los ciudadanos en la respectiva Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta, en primer lugar, que no es ésta una de las materias constitucionalmente previstas como contenido de los Estatutos de Autonomía (art. 147.2 CE) y, en segundo lugar, la especial posición de los Estatutos dentro de nuestro sistema de fuentes, pues, sobre ser la «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 CE), los Estatutos, que no en balde aprueban las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, forman parte también del ordenamiento jurídico estatal (como termina diciendo el art. 147.1 CE: «y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de

su ordenamiento jurídico»), razón por la cual, si se admite dicha hipótesis y se tiene en cuenta que las regulaciones estatutarias de derechos pueden diferir lógicamente entre sí, el resultado podría suponer una vulneración del principio constitucional relativo a la organización territorial del Estado que garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles «en cualquier parte del territorio del Estado» (art. 139.1 CE).

Las objeciones, pues, a la regulación estatutaria de derechos de los ciudadanos (no expresamente contemplados en la Constitución, como ocurre con el derecho al agua del Estatuto valenciano) son serias, pero la STC 247/2007 las desactiva mediante una compleja argumentación que, en definitiva, consiste en quitar hierro al asunto, rebajando estos derechos, cualquiera que sea la formulación que empleen los Estatutos de Autonomía y la naturaleza que les atribuyan, a la categoría de simples *principios rectores de la política social y económica,* por lo tanto no directamente exigibles, sino necesitados de ulterior desarrollo legislativo para su posible alegación ante los tribunales (art. 53.3 CE), *y de estricta vinculación para los poderes públicos de la respectiva Comunidad Autónoma (no para el Estado),* que habrán de desarrollarlos en el marco de sus competencias, con pleno respeto de las que Constitución reserva al Estado [FJ 15, letra c), *in fine*].

Para llegar a esta conclusión, la Sentencia desbroza el camino a través, como decíamos, de una extensa y compleja argumentación, cuyos extremos principales son, a mi juicio, los siguientes:

a) En primer lugar, la Sentencia, apelando fundamentalmente al principio dispositivo que preside nuestro sistema autonómico, rechaza que el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía se limite al recogido en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, aunque tampoco puede ser entendido «de manera difusa», en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que los caracteriza (FFJJ 11 y 12). En este sentido, distingue entre un contenido mínimo o necesario (el previsto en el art. 147.2 CE: denominación de la Comunidad Autónoma, delimitación de su territorio, denominación, organización y sede de sus instituciones propias y competencias asumidas dentro del marco de la Constitución), otro adicional (el resultante de las remisiones expresas a los Estatutos de Autonomía contenidas en distintos preceptos constitucionales: arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 152.1 y 3, 156.2, entre otros) y, finalmente, un tercer contenido, que sería aquel que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, resulte ser «complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales» (FJ 12 *in fine*).

b) En segundo lugar, la Sentencia recuerda algo que constituye jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, a saber, que la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE) no equivale a una absoluta uniformidad de derechos, al menos en el plano de la legislación ordinaria, pues de lo contrario el ejercicio de la autonomía resultaría inviable (FFJJ 13 y 14). No obstante, la Sentencia trae a colación, a este respecto,

la distinción entre los «derechos constitucionales propiamente dichos» o «derechos fundamentales», esto es, los recogidos en el capítulo II del Título I CE, que se caracterizan por su aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas, y los «principios rectores de la política social y económica» del capítulo III, que carecen de ellas, aparentemente sólo para subrayar que, incluso en relación con los primeros, el art. 139.1 CE no exige una uniformidad absoluta, sino simplemente de una «igualdad sustancial», «susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada» [FJ 13 a)], en cuanto que la garantía de dicha igualdad es la que resulta, aparte de su reconocimiento constitucional, de las reservas de competencias legislativas a favor del Estado que, con diferente alcance, efectúa la Constitución en el art. 81.1 CE, por un lado, y en el art. 149.1.1 y demás apartados del art. 149.1 CE, por otro; pero, en realidad, con una intención más profunda, puesto que dicha distinción constituye uno de los quicios, como inmediatamente veremos, de su argumentación ulterior.

c) Sentadas estas dos premisas, la Sentencia afronta la cuestión crucial, que es la de saber si esa potencial y relativa diversidad de derechos de los ciudadanos en las distintas Comunidades Autónomas, ínsita en la propia estructura autonómica del Estado, puede tener cabida en los propios Estatutos de Autonomía, habida cuenta de su singular posición dentro del sistema de fuentes, por formar parte también del ordenamiento jurídico estatal y por su especial rigidez, consecuencia, a su vez, de su carácter «paccionado». O, dicho de otra forma, si el reconocimiento de derechos de los ciudadanos constituye o no un «complemento adecuado» de los contenidos constitucionalmente previstos para los Estatutos, fundamentalmente, en el art. 147.2 CE (FJ 15).

Y es aquí donde la Sentencia traza la distinción crucial que conduce a la conclusión que ya conocemos, y que consiste en diferenciar los dos contenidos fundamentalmente asignados a los Estatutos por la Constitución: el *institucional* y el *competencial* [art. 147.2 c) y d)]. Así, para la Sentencia, los Estatutos de Autonomía pueden crear por sí mismos derechos de los ciudadanos («derechos subjetivos en sentido estricto»), además de cuando así lo demande la propia remisión constitucional, como ocurre en el caso de la cooficialidad lingüística (art. 3.2 CE), en el ámbito de su contenido *institucional* [art. 147.2 c)], como complemento en este caso «adecuado» de la configuración de sus instituciones, como ocurre, por ejemplo, con los derechos de sufragio activo y pasivo y los de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos (sobre lo cual ya había precedentes jurisprudenciales).

Sin embargo, en relación con su contenido *competencial* [art. 147.2 d)], tal posibilidad no cabe realmente («los Estatutos no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto») o, mejor dicho, sólo cabe bajo una doble condición o limitación. En primer lugar, tales derechos habrán de guardar relación, obviamente, con materias de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma. Y, en segundo lugar, tales derechos sólo podrán ser entendidos, «cualquiera

que sea la literalidad con la que se expresen los Estatutos», como directrices, objetivos o mandatos dirigidos al legislador y los restantes poderes públicos autonómicos, es decir, como principios rectores (carentes de justiciabilidad directa), porque en este punto la Constitución simplemente habilita a los Estatutos para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, a través de cuyo ejercicio es como pueden crearse verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos y porque sólo entonces «pueden integrarse por dicho legislador las presripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE)» [FJ 15 c)]. Bajo este entendimiento, no hay para la Sentencia ningún inconveniente en que los Estatutos reconozcan derechos de los ciudadanos en el ámbito competencias, porque no es, en definitiva, sino «un modo indirecto» de imponer a los poderes públicos autonómicos criterios o directrices para el ejercicio de sus competencias.

> «En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, *cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien,* han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de las competencias que el Estatuto atribuya» [FJ 15, letra c), *in fine*].

Naturalmente, a partir de esta argumentación, la Sentencia rechaza la inconstitucionalidad del «derecho al agua» recogido en el art. 17.1 del Estatuto valenciano (FFJJ 18 a 23) desde la perspectiva de los arts. 147.2 y 139.1 CE. Porque es claro, en primer lugar, que este derecho conecta con una materia (aguas) sobre la cual la Comunidad Valenciana dispone de competencias, cualesquiera que éstas sean (fundamentalmente, art. 49.1.16 del nuevo Estatuto). Y, en segundo lugar, porque «cualquiera que sea la literalidad de su formulación», el mencionado precepto no crea un verdadero derecho subjetivo de los valencianos y valencianas, que vincule a todos los poderes públicos, incluido el propio Estado, sino pura y simplemente un mandato dirigido a los poderes públicos valencianos, que éstos han de garantizar en el estricto marco de sus competencias, es decir, «de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal», como, por lo demás, reza el propio precepto tras su paso por las Cortes Generales.

Resuelta de este modo la cuestión principal, es decir, devaluados de esta manera los derechos estatutarios y, entre ellos, el derecho al agua, es clara la suerte también desestimatoria que habían de correr los restantes motivos de inconstitucionalidad, en particular, los de tipo competencial (art. 149.1.22 CE). El derecho de los valencianos y valencianas a la «redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias», cualquiera que sea su interpretación (aunque se entienda referido, como parece lógico, a los sobrantes de cuencas intercomunitarias), no puede vulnerar las competencias estatales en la materia, porque no vincula al Estado, como por lo demás se cuida el propio precepto de señalar («de acuerdo con la legislación estatal»). A estas alturas, la Sentencia se recrea ya en lo evidente (FJ 22 *in fine*):

> «El precepto impugnado no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni, obvio es decirlo, podría tampoco hacerlo, pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional».

Los Magistrados discrepantes comparten todos la idea de que los Estatutos de Autonomía no constituyen un instrumento válido para establecer tablas de derechos de los ciudadanos en conexión con las respectivas competencias, porque siendo como son parte del ordenamiento jurídico estatal y contando como cuentan con una especial rigidez, ello conduce inevitablemente a una desigualdad de derechos dentro del propio ordenamiento estatal, contraria al principio enunciado en el art. 139.1 CE, aparte de producir otros efectos indeseables (antinomias de difícil resolución, petrificación de los ordenamientos autonómicos, etc.). Tampoco aplauden el expediente dialéctico utilizado por la Sentencia para evitar estos efectos, consistente en degradar *apriorísticamente* los derechos estatutarios a la condición de simples principios rectores o mandatos dirigidos única y exclusivamente a los poderes públicos autonómicos, porque ello supone llevar el principio de conservación de la norma impugnada más allá de lo razonable, «haciendo decir a los Estatutos lo que éstos no dicen» (Vicente Conde Martín de Hijas) o convertir la técnica de la interpretación conforme en una «interpretación *contra legem*» (Roberto García-Calvo y Montiel); y porque ello supone un flaco favor a los destinatarios de tales pretendidos derechos (Jorge Rodríguez-Zapata Pérez) y no deja en muy buen lugar al legislador estatutario (Ramón Rodríguez Arribas). Por ello, hubieran preferido todos, siempre con el Estatuto catalán como trasfondo, un fallo estimatorio, que declarara la inconstitucionalidad del precepto impugnado del Estatuto valenciano, salvo el Magistrado Javier Delgado Barrio, quien, más escéptico, se hubiera contentado con un fallo interpretativo expreso (no una simple desestimación, como contiene la Sentencia), por cuanto la «carencia de virtualidad jurídica» de dicho precepto excluiría su inconstitucionalidad. Ésta es, por supuesto, una síntesis muy apretada de los ricos votos particulares de estos Magistrados, que al igual que la Sentencia de la mayoría se extienden en otros muchos e importantes pormenores.

2.4. La confirmación de que el medio ambiente es «sólo» un principio rector

En la crónica general de 1978-2005 ya indiqué que, pese a la existencia de opiniones doctrinales diversas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional siempre se había resistido a atribuir al «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (art. 45.1 CE), un papel que fuera más allá del que le corresponde por su ubicación sistemática dentro del capítulo III del Título I CE, es decir, como principio rector de la política social y económica, con el régimen de garantías previsto en el art. 53.3 CE; con excepción del caso, deudor de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (López Ostra), pero de alcance limitado, de la interpretación evolutiva en clave ambiental de ciertos derechos fundamentales clásicos, como el derecho a la inviolabilidad del domicilio (STC 119/2001, de 29 de mayo).

Pues bien, curiosamente, un efecto colateral de la Sentencia que aquí comentamos es que viene a refrendar de manera inequívoca esa postura conservadora de la jurisprudencia constitucional en relación con el *status* del derecho al medio ambiente. Y ello es así porque es, precisamente, entre otros, el art. 45 CE, derecho en su formulación, pero en realidad principio rector, el modelo del que se sirve la Sentencia para su construcción de los derechos estatutarios como simples principios rectores, aunque aparezcan enunciados como derechos.

No se trata sólo de que la Sentencia advierta, como no podía ser de otra forma, una cierta analogía entre el «derecho al agua» del Estatuto valenciano y el derecho más amplio reconocido en el art. 45 CE [FJ 20 c)], sino que es, precisamente, la paradoja de ciertos derechos constitucionales, formulados en apariencia como derechos fundamentales, pero en realidad simples principios rectores, la justificación que utiliza la Sentencia para aplicar sin mala conciencia un régimen similar, con carácter general, a las tablas de derechos contenidas en los Estatutos de Autonomía, no sólo por supuesto al derecho al agua de los valencianos y valencianas; y ello a pesar de que, como agudamente se advierte en uno de los votos particulares (Vicente Conde), los Estatutos no contengan un precepto como el art. 53.3 CE que «degrade» expresamente el alcance de dichas declaraciones.

Razones utilitarias han llevado, pues, a que la Sentencia que aquí comentamos enfatice las desventajas de la inclusión del derecho al medio ambiente dentro del capítulo de los principios rectores: no es un derecho, aunque formalmente se enuncie como tal [FJ 20 a)], carece de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas [FJ 13 b)], etc.

En fin, se puede decir que las esperanzas que algunos pudieran albergar de una evolución «progresista» de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al medio ambiente, en el sentido de aproximarlo a la naturaleza de los derechos fundamentales, han quedado definitivamente sacrificadas en el altar de los excesos de la nueva ola de Estatutos de Autonomía.

Al menos, a este respecto, la Sentencia permite resolver la esquizofrenia del Estatuto catalán, que sitúa al medio ambiente, sin empacho alguno, en la doble órbita de los derechos (art. 27) y los principios rectores (art. 46).

2.5. Nostalgia por los viejos Estatutos de Autonomía

Mi opinión de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, no es negativa. En realidad, la Sentencia desactiva por completo, de una manera inteligente, el potencial conflictivo de los nuevos Estatutos de Autonomía en el extremo discutido a raíz del Estatuto valenciano, es decir, el relativo a las tablas de derechos.

Es verdad que la construcción en la que se apoya puede no resultar enteramente satisfactoria desde el punto de vista de la ortodoxia constitucional, pero las cosas no son siempre como nos gustaría que fuesen. La evitación de los problemas que podría crear la declaración de inconstitucionalidad de partes completas de los

nuevos Estatutos constituye, a mi juicio, un valor nada desdeñable en una situación tan compleja como la presente, y cuya atención por la justicia constitucional no me parece, en todo caso, reprochable.

Por lo demás, la Sentencia, en su resultado, viene a confirmar la impresión que daban esas tablas de derechos y, más en particular, el derecho al agua del Estatuto valenciano: que no pasa de ser pura retórica. ¿Qué seriedad se puede atribuir a un sistema que, en relación con el conflictivo tema del trasvase del Ebro, simultáneamente afirma que los valencianos tienen derecho a la «redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» (art. 17.1 del Estatuto valenciano) y que «corresponde a los poderes públicos aragoneses (...) velar especialmente para *evitar* transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma (...) atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras» (art. 19.3 del Estatuto aragonés)? Pues, obviamente, no mucha. Es decir, que digan lo que digan los Estatutos las cosas siguen como estaban, en manos de la instancia competente, es decir, del Gobierno de la Nación.

De ahí la añoranza por los viejos Estatutos, cuyas proposiciones se podían tomar jurídicamente más en serio, a lo cual había dedicado hasta ahora mucho tiempo y esfuerzo, destacadamente, el propio Tribunal Constitucional. Comprendo muy bien, por ello, y comparto la nostalgia o, tal vez, el escepticismo que rezuma el voto particular del Magistrado Javier Delgado Barrio, cuando concluye diciendo que: «con el art. 17.1 EAV y sin él, el sentido del ordenamiento jurídico sigue siendo el mismo», y que una proposición «carente de virtualidad jurídica» ni siquiera merece una declaración de inconstitucionalidad, bastando «un fallo interpretativo para hacer ostensible la conclusión señalada».

Esta añoranza de los viejos Estatutos no significa, obviamente, que no puedan ser objeto de reforma. Es, simplemente, expresión de la apatía intelectual que producen unas reformas que, sin previa alteración del marco constitucional, lo desbordan o, al menos, aspiran a hacerlo, porque si alguna idea tiene arraigada un jurista es la primacía que merece siempre la Constitución, lo que en el mejor de los casos nos lleva a contemplar con escaso entusiasmo tales reformas. Sólo quiero añadir, a este respecto, que salvando algún pequeño exceso, como el relativo al agua, el nuevo Estatuto valenciano se mantiene en la tradición de los viejos Estatutos, lo que, por desgracia, no puede decirse no sólo del catalán, sino tampoco de algunos otros que han pretendido imitarlo.

3. LA DESALADORA DE TORREVIEJA: MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS COMPETENCIALES (ATC 335/2007)

3.1. Planteamiento del caso

A falta de otras sedes de mayor entidad, el trámite de la adopción de medidas cautelares en procesos de tipo competencial, sean recursos de inconstitucionalidad

o conflictos de competencia, se ha convertido en el lugar apropiado para que el Tribunal Constitucional pueda lucir también su vocación ambientalista, como ya pusimos de manifiesto en las crónicas de años precedentes.

El último ejemplo de esta jurisprudencia lo constituye el caso de la desaladora de Torrevieja (Alicante), que, por otro lado, es una muestra más, aunque especialmente llamativa, de la encarnizada lucha política sobre el agua a la que venimos asistiendo durante los últimos años en este país. Aunque la resolución que aquí comentamos es meramente provisional, merece la pena exponer primero suncintamente los antecedentes del caso.

La planta que el Ministerio de Medio Ambiente proyecta construir al suroeste del núcleo urbano de Torrevieja (Alicante), en una parcela lindante con la carretera N-332, no es una desaladora cualquiera, pues, con una capacidad de producción de 240.000 m^3 diarios (80 Hm^3 anuales), pretende convertirse en la mayor de Europa y la segunda a escala mundial. De esos 80 Hm^3, 40 se pondrán a disposición del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura y otros usuarios, a través del centro de intercambio de derechos de uso del agua gestionado por la Confederación Hidrográfica del Segura, y los otros 40 se destinarán a la Mancomunidad de Canales del Taibillla para abastecimiento de poblaciones.

La «planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura», que es su denominación oficial, forma parte de las actuaciones previstas por el Gobierno en el Programa AGUA en sustitución del trasvase del Ebro. La Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, la incluye dentro de la nueva lista de actuaciones de interés general en la cuenca hidrográfica del Segura, dándole además carácter prioritario y urgente (Anexos III y IV). La actuación fue encomendada a la Sociedad Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. (Acuamed), que en agosto de 2006 adjudicó el contrato para su construcción, operación y mantenimiento por un importe de 297 millones de euros (55 a cargo del FEDER). Previamente, el proyecto había obtenido Declaración de Impacto Ambiental favorable (si bien para una producción anual de 60 Hm^3, es decir, unos 180.000 m^3 diarios) por Resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático de 13 de marzo de 2006 (BOE de 25 de marzo); mientras que la ampliación de capacidad quedó dispensada de nueva evaluación de impacto ambiental por Resolución del mismo órgano de 23 de junio.

La inauguración oficial de las obras, en febrero de 2007, coincidió con la apertura por la Generalitat Valenciana de un expediente sancionador contra Acuamed, por presunta infracción tipificada en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, acompañado de una orden de suspensión cautelar de las mismas. El motivo alegado para la apertura del expediente fue la supuesta ilegalidad del emplazamiento de la planta, al encontrarse en la zona periférica de protección del Parque Natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja (concretamente en un área calificada como de predominio

agrícola «A») sin contar con la pertinente autorización, prevista en el art. 13.2 del Decreto 60/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y el Fondó), y que, con arreglo a dicho precepto, está condicionada a la acreditación del carácter «inexcusable» del emplazamiento en la referida zona.

La ratificación de dicha orden de suspensión cautelar por Acuerdo de 21 de marzo de 2007 del Director Territorial de la Consellería de Territorio y Vivienda (como se denominaba entonces la competente en materia ambiental) fue el acto utilizado por el Gobierno de la Nación para trabar el conflicto positivo de competencia, con invocación del art. 161.2 CE y consiguiente suspensión automática del acuerdo impugnado. De este conflicto trae causa el Auto que aquí comentamos, que pone fin al incidente que se abre en estos casos sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión (art. 65.2 LOTC).

3.2. Aval provisional de las obras

El Auto parte de la doctrina reiterada del Tribunal sobre los criterios a tener en cuenta en la resolución de esta clase de incidentes (criterios apenas explicitados en la LOTC), que consisten, esencialmente: (1) en la necesidad de llevar a cabo una ponderación de todos los intereses públicos y privados en presencia y de los perjuicios de difícil o imposible reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, «mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas», esto es, sin prejuzgar en ningún caso el fondo del asunto; (2) en adjudicar al Gobierno la carga de la alegación y argumentación, «pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto» (FJ 2); y (3), cuando entre los intereses concernidos se encuentran los específicamente ambientales o conservacionistas, en atribuirles, por lo general, un valor *preferente,* «dada su fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de perturbación de los mismos», aplicando un criterio restrictivo en cuanto a la admisión de posibles excepciones (FJ 3).

Los intereses alegados por el Gobierno para justificar el mantenimiento de la suspensión del acto recurrido y, en consecuencia, la prosecución provisional de las obras, eran, fundamentalmente, los vinculados a la seguridad del abastecimiento de agua para consumo humano y regadíos, habida cuenta del déficit estructural de recursos hídricos que padece la cuenca del Segura; aunque también hacía alusión a los de naturaleza económica derivados de la inejecución de una obras ya contratadas; argumentado, por lo demás, que el proyecto tenía adecuadamente en cuenta la tutela del medio. Por el contrario, los intereses esgrimidos por la Generalitat Valenciana para defender el levantamiento de la suspensión y, en consecuencia, la paralización cautelar de las obras, eran precisamente los de naturaleza ambiental, relacionados, por un lado, con la afección al Parque Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, como consecuencia del emplazamiento de la planta en su zona

periférica de protección y, por otro, con la afección a las praderas de fanerógamas marinas por los vertidos de salmuera una vez la planta entrara en funcionamiento.

El Auto reconoce, en primer lugar, como no podía ser de otro modo, que, a diferencia de los intereses puramente económicos también alegados, los relativos a la seguridad del abastecimiento de agua para consumo humano y para regadíos «pueden encontrarse comprendidos entre aquellos que, en determinadas circunstancias, pueden conllevar el enervamiento de los específicamente medioambientales, especialmente cuando [los perjuicios a] estos últimos no hayan de generarse con carácter inmediato y existan posibilidades de reacción frente a su producción, de tal forma que la perturbación de los recursos biológicos naturales no sea irreparable» (FJ 5).

De acuerdo con esta premisa, el Auto procede a analizar por separado los posibles perjuicios ambientales causados directamente por el emplazamiento previsto para la desaladora y los diferidos a su puesta en funcionamiento, es decir, los relativos a los vertidos de salmuera.

En relación con los primeros, el Auto descarta que «la sola ubicación proyectada para la desaladora (...) conlleve la destrucción de hábitats o espacios de singular valor o deteriore gravemente [los mismos]». Para llegar a esta conclusión, el Auto tiene en cuenta, en primer lugar, que la propia normativa autonómica ya referenciada (art. 13.2 del Decreto 60/2003) considera autorizables en las zonas periféricas de protección de predominio agrícola «A» las «infraestructuras y equipamientos de interés general cuyo trazado deba discurrir inexcusablemente [por ellas]»; después, el distinto esfuerzo argumentativo empleado por las partes en el incidente sobre la compatibilidad o no del emplazamiento previsto con este criterio de ordenación, al parecer inferior el de la Generalitat Valenciana; y, por último, la circunstancia de que en la misma zona periférica de protección se ubicaban ya otras instalaciones de prestación de servicios, como un hospital, una subestación eléctrica e, incluso, una depuradora, «lo que conlleva, cuando menos, una clara relativización» de las afirmaciones de la Generalitat Valenciana sobre la puesta en peligro del Parque Natural (FJ 5).

Y, en relación con el posible impacto de la salmuera sobre las praderas de fanerógamas marinas (posidonia oceánica y cymodocea nodosa, ambas consideradas como hábitats de interés comunitario, la primera de carácter prioritario) del LIC «Cabo Roig», donde se ubicaría el punto de vertido, el Auto llega a la conclusión de que «se han aportado elementos de juicio suficientes para que apreciemos que no concurren aquí las notas de certeza e inmediatez de los daños y la imposibilidad de corregir los perjuicios susceptibles de ser considerados como determinantes para acordar el alzamiento de la inicial suspensión del acuerdo impugnado» (FJ 6). Estos elementos de juicio a los hace referencia el Auto son los proporcionados por la Declaración de Impacto Ambiental, valorándose en particular su condicionado relativo a la protección del medio marino (metodología de vertido, programa de vigilancia y protocolo de corrección de eventuales excesos de salinidad),

así como por un informe de la Universidad de Alicante, aportado por la representación procesal del Estado, en el que también se descarta la posible afección negativa a dichas praderas.

No obstante, en relación con este segundo punto, el Auto recuerda también la posibilidad, «siempre abierta, de solicitar, aportando a tal efecto nuevos datos relevantes (...), la reconsideración de la decisión adoptada en este incidente» (FJ 6).

3.3. Confirmación, pese a ello, de la importancia del medio ambiente en la resolución de esta clase de incidentes

A primera vista, la resolución que reseñamos podría interpretarse como una nueva derrota del medio ambiente frente a intereses de pretendido superior valor. O, dicho en otros términos, como una inaplicación del principio de «precaución», que la Generalitat Valenciana también alegaba en su defensa, y del que se vale igualmente el Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez para fundamentar su voto particular, aunque esta vez, a mi juicio, sin demasiada fuerza persuasiva. En efecto, el voto particular de este Magistrado al Auto que comentamos empieza recordando su discrepancia con los criterios habitualmente empleados por el Tribunal para resolver estos incidentes, ya formulada en otros votos particulares (por ej., a los AATC 30/2003, de 28 de enero; 264/2003, de 15 de junio y 300/2005, de 5 de julio). Pero tal discrepancia parte de entender inaceptable que se haga pesar sobre el Gobierno la carga de la argumentación, en la medida en que la suspensión que da lugar a esta clase de incidentes constituye el ejercicio de una prerrogativa constitucional (art. 161.2 CE); y con la invocación en el presente caso del principio de «precaución», el resultado sería justamente ése, imponer al Gobierno, como promotor del proyecto, la carga de probar la inocuidad ambiental de la actividad, lo que, por contradictorio con esa posición de principio, resta fuerza al argumento.

Mi impresión del Auto es otra, y no conlleva derrota alguna del interés ambiental. Justamente, lo que me parece más interesante del Auto en cuestión es que no da una preferencia *incondicionada* a un interés en apariencia tan fuerte y serio, por el conocido déficit de recursos hídricos de la cuenca del Segura, como es el relativo a la seguridad del abastecimiento de agua para consumo humano y regadíos, sobre los intereses ambientales, sino que de alguna forma los sitúa en el mismo plano, al someter a estos últimos a un detallado escrutinio, confirmándose, pues, una vez más, la relevancia que el Tribunal Constitucional concede a los problemas ambientales en este apartado de su jurisprudencia.

Si los intereses ambientales no obtienen la victoria en este caso se debe, a mi juicio, a otras razones. En relación con las posibles afecciones al Parque Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, por la poca seriedad del argumento, si se tiene en cuenta que en la misma zona la Generalitat Valenciana había autorizado ya, entre otras cosas, una depuradora. Y, en relación con los vertidos de salmuera y su posible afección a las praderas de posidonia, por el escaso esfuerzo argumenta-

tivo desplegado al parecer por la Generalitat, confiando en demasía en el principio de precaución y permitiendo que esta cuestión se dilucidara, paradójicamente, con los solos datos ofrecidos por la otra parte (esencialmente, la Declaración de Impacto Ambiental), que evidentemente no iban a jugar a su favor.

Pero, como ya dijimos, sobre este segundo tema, sin duda de más enjundia (según mis informaciones, el tubo de drenaje de salmuera, con la depuradora a pleno rendimiento, evacuará 3,79 metros cúbicos por segundo, el caudal de un pequeño río), el Auto deja abierta la puerta a una posible revisión de la decisión a la vista de nuevos datos.

Por lo demás, el presente conflicto de competencia plantea otras cuestiones de interés, como por ejemplo la existencia o no en casos como éste de un auténtico conflicto competencial, cuyo análisis habrá que dejar lógicamente para el momento en que el Tribunal se pronuncie sobre el fondo del asunto. Y, para terminar, el caso de la desaladora de Torrevieja, salvo que encuentre solución por otras vías, promete dar todavía más trabajo en sede constitucional. Días después de que se diera a conocer el Auto que ahora reseñamos, la Generalitat Valenciana hizo pública la denegación de la autorización de vertido de la salmuera, necesaria para la puesta en funcionamiento de la planta; la desaladora habrá de obtener en los próximos años autorización ambiental integrada, de acuerdo con las previsiones de la nueva Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, etcétera.

4. DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS ESTATALES (STC 46/2007)

La STC 46/2007, de 1 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias, aborda el tema, de no infrecuente planteamiento ante la justicia constitucional, de la relación entre las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y las competencias estatales de carácter sectorial con proyección territorial. El asunto no es, pues, específicamente ambiental. Si incluimos, no obstante, una breve referencia al mismo en esta crónica es por la íntima relación existente entre ordenación del territorio y medio ambiente, cuando menos al nivel de justificación de muchas medidas de ordenación territorial, como ocurre precisamente en este caso.

Por otro lado, la doctrina contenida en esta Sentencia tampoco presenta ninguna novedad respecto de la manera como el Tribunal tradicionalmente ha enfrentado este tipo de litigios competenciales, por ejemplo, en último término, en la STC 14/2004, de 12 de febrero, sobre la Ley aragonesa 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio (directrices generales), a propósito de establecimientos penitenciarios y almacenes de residuos radioactivos, con el que el presente guarda muchas similitudes. No obstante, dicha doctrina está expuesta aquí con especial

claridad, lo que hace de la que ahora comentamos una Sentencia de lectura muy recomendable.

Sintéticamente, cuando se enfrentan la competencia autonómica de ordenación territorial con competencias sectoriales del Estado con incidencia territorial es preciso, en primer lugar, articular fórmulas de colaboración y coordinación que «permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto»; pero, si fracasan tales fórmulas, se ha de otorgar *prevalencia* a la decisión del Estado adoptada en el ejercicio de las competencias que tiene constitucionalmente reservadas. Por esta razón, las Comunidades Autónomas, desde la ordenación territorial, no pueden tomar, «de forma unilateral» y «prescindiendo de cualquier mecanismo o cauce de colaboración», decisiones que impidan esa eventual prevalencia, invadiendo, a la postre, competencias reservadas al Estado (FJ 6).

De la Ley balear 6/1999, de directrices de ordenación territorial, el Presidente del Gobierno había impugnado tan sólo tres preceptos, todos los cuales se declaran inconstitucionales por la STC 46/2007, en aplicación de la referida doctrina:

En primer lugar, la *prohibición* (con ciertas excepciones que no es preciso pormenorizar), «fuera de la actual delimitación de la zona de servicios, de nuevas infraestructuras aeronáuticas, públicas o privadas, si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar» (art. 64.1 de la Ley), justificada, según el Gobierno y el Parlamento baleares, «por razones de contención del crecimiento urbanístico y turístico, teniendo en cuenta la condición insular de las Illes Balears y la limitación y fragilidad de su territorio» (FJ 4), por vulneración de la competencia estatal sobre aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE).

En segundo lugar, la necesidad de informe *vinculante* del Gobierno balear, con carácter previo a la aprobación de cualquier plan estatal con incidencia en el territorio de las Islas Baleares, sobre la conformidad del mismo con las directrices contenidas en el la Ley (art. 79.2), que se declara inconstitucional por el carácter «vinculante» de dicho informe, «lo que supone en última instancia la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre el mismo espacio físico» (FJ 10).

Y, finalmente, la remisión de la determinación de «los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la *ribera del mar*» en la Isla de Formentera a los instrumentos de ordenación territorial relativos a dicha isla; así como la exclusión en todo caso de la condición de ribera del mar respecto de «los terrenos edificados de conformidad con la normativa que les era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas» (disposición adicional 22 de la Ley), que el Gobierno y el Parlamento baleares justificaban «en atención a los especiales problemas aplicativos de la Ley de Costas que allí se plantean por su escasa superficie y especial configuración» (FJ 11), y que se declara también inconstitucional por vulneración de la competencia estatal para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre (arts. 132 y 149.1.1 y 8 CE).

Curiosamente, en este último extremo la Sentencia rechaza la interpretación propuesta por la representación procesal del Gobierno y del Parlamento balear en el sentido de que dicho precepto sólo tiene por finalidad posibilitar la realización de estudios tendentes a proporcionar información para el mejor ejercicio de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, porque dicha interpretación, «que efectivamente no vulneraría las facultades estatales en relación con el dominio público marítimo-terrestre, *choca con la dicción literal del precepto impugnado* y, en particular con los imperativos términos (...) por él utilizados» (FJ 12 *in fine*). Una conclusión salta a la vista, pues, de la crónica de este año, y es el carácter eminentemente *tópico* que tiene el recurso por parte de la jurisprudencia constitucional a la técnica de los fallos interpretativos.

5. MISCELÁNEA

Para concluir, y a título de simple curiosidad, me limitaré a citar un conjunto de Sentencias que tienen en común el carácter ambiental del asunto de partida, pero en las que sólo se discuten temas constitucionales genéricos, relacionados con el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública (STC 129/2007, de 4 de junio) o con distintas facetas del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 153/2007, de 18 de junio; STC 175/2007, de 23 de julio; STC 199/2007, de 24 de septiembre; STC 239/2007, de 10 de diciembre; y STC 252/2007, de 17 de diciembre).

VIII

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

Sumario

Página

1. Introducción 152
2. Legitimación activa en materia ambiental: no se extiende a la potestad sancionadora 153
3. Protección frente al ruido y derechos fundamentales: derecho al procedimiento 154
4. Información ambiental: documentos inconclusos 156
5. Actividades clasificadas 157
   5.1. La clasificación de una actividad es independiente de la adopción de medidas correctoras 158
   5.2. El preconstitucional Reglamento de actividades clasificadas es una norma materialmente básica 158
6. Evaluación de impacto ambiental 160
   6.1. Sometimiento a evaluación de impacto ambiental del plan que fija la ubicación de una planta de tratamiento de residuos 160
   6.2. Posibilidad de impugnación autónoma de la decisión sobre el sometimiento de un proyecto a evaluación de impacto ambiental 161
   6.3. No sujeción a evaluación de impacto ambiental de las medidas de restauración del medio ambiente tras una catástrofe ecológica 162
   6.4. Compatibilidad con la legislación básica del carácter vinculante de la Declaración de Impacto Ambiental establecido por la legislación autonómica 163
   6.5. La carga de probar la insuficiencia del estudio de impacto ambiental corresponde al impugnante 164
7. Suelo no urbanizable especialmente protegido 165
   7.1. Necesidad de motivar específicamente el cambio de clasificación que rebaja el nivel de protección 165
   7.2. Incremento de la protección y defensa del paisaje 167

OBSERVA080 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:24:15

Página

8. Ordenación del territorio 168
   8.1. Naturaleza del acto de inicio del procedimiento para la aprobación de directrices turísticas 168
   8.2. Competencia para acordar una suspensión cautelar del planeamiento urbanístico 170
9. Tributos ambientales autonómicos: no existe doble imposición cuando el tributo estatal tiene la naturaleza jurídica de tasa y el tributo autonómico de impuesto 171
10. Responsabilidad patrimonial de la Administración pública y figuras afines 172
   10.1. Accidentes cubiertos por el «Fondo para financiación de la segunda parte del ciclo de combustible nuclear» 172
   10.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración pública por daños producidos por la fauna procedente de un espacio natural protegido 173

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Una vez más ha sido la evaluación de impacto ambiental, con mucho, la normativa que ha generado mayor conflictividad, con una actitud proclive del Tribunal Supremo a interpretar extensivamente su ámbito de aplicación, materia seguida por las actividades clasificadas como origen del mayor número de sentencias, también aquí con una posición del Tribunal Supremo remisa a rebajar los niveles de protección en función de los avances tecnológicos o los cambios en las normativas autonómicas. De hecho y no sólo en estas materias, puede apreciarse una actitud favorable del Tribunal Supremo a interpretar las normativas ambientales en el sentido que el Alto Tribunal considera más adecuado para la protección eficaz del medio ambiente. Una actitud, además, no meramente pasiva, sino que el Tribunal Supremo no duda en anular diversas decisiones administrativas, incluso apartándose para ello de los criterios seguidos por los Tribunales de instancia.

De forma sintética, se podría destacar los siguientes aspectos entre los abordados en los siguientes epígrafes. Uno de carácter sustantivo: la consideración de materialmente básicas de las normas reglamentarias preconstitucionales sobre las llamadas «actividades clasificadas» y, por tanto, su aplicación preferente en caso de discrepancia con las normas autonómicas (sentencias de 5 y 27 de junio y 11 de julio de 2007). Segundo, la interpretación más favorable al acceso a la Justicia en materia de evaluación de impacto ambiental: la admisión de la posibilidad de impugnar de forma autónoma la decisión de someter o no un determinado proyecto a evaluación de impacto ambiental, que se considera un acto de trámite cualificado (sentencias de 13 y 27 de marzo y 26 de junio de 2007). Tercero, una obligación

formal: el deber de motivar específicamente la rebaja del nivel de protección de los suelos clasificados como no urbanizables de especial protección, para lo que no basta la invocación genérica en la memoria del modelo de ocupación del territorio, sino que será preciso argumentar cómo los valores anteriormente protegidos en un determinado ámbito, o no existían inicialmente, o han desaparecido, o deben dejar de ser protegidos en función de un interés público prevalerte (sentencias de 25 de octubre de 2006 y 3 de julio de 2007). Finalmente, la exigencia a la Administración pública de una actitud favorable a la efectividad del derecho de acceso a la información ambiental: si se deniega el acceso a información no accesible, se precisa una especial motivación indicando no sólo las razones por las que no procede, sino qué información o documentos, ya concluidos, estarían disponibles para su comunicación (sentencia de 3 de octubre de 2006).

El presente trabajo se refiere fundamentalmente a las sentencias pronunciadas por el Tribunal Supremo durante el año 2007 con contenidos que se han juzgado relevantes para la configuración jurídica del derecho al medio ambiente o legislaciones sectoriales con gran relevancia ambiental. Lógicamente, puede haber pronunciamientos judiciales emitidos en los últimos meses del año 2007 que todavía no se hallen incorporados a los repertorios jurisprudenciales al uso y que, por ese motivo, no hayan podido ser localizados. Es precisamente este motivo, aunque trasladado a la edición anterior del Observatorio, lo que ha llevado a incluir algunas sentencias de finales de 2006.

2. LEGITIMACIÓN ACTIVA EN MATERIA AMBIENTAL: NO SE EXTIENDE A LA POTESTAD SANCIONADORA

Pese a la tendencia jurisprudencial a interpretar flexiblemente las exigencias de motivación cuando está implicado el derecho al medio ambiente, esa flexibilidad no es equivalente a acción pública, señaladamente cuando se trata de la imposición de una sanción administrativa: no puede estimarse una demanda dirigida a la imposición de una sanción más grave. No obstante, el Tribunal Supremo, en *obiter dictum,* deja abierta la puerta a que los cambios legislativos producidos en esta materia, significativamente la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que no resultaba aplicable por razón del momento en que se inició el proceso, puedan haber cambiado el estado de la cuestión en algunos aspectos concretos.

Éste es el sentido de la Sentencia de 16 de mayo de 2007[1]: impuesta una sanción leve por un vertido directo sin autorización a un cauce público, se niega al recurrente legitimación para pedir una sanción más grave, por no tener interés legítimo. Sí se admite, invirtiendo el orden de la argumentación del Tribunal Supremo, que la conexión del recurrente con el lugar donde se hizo el vertido le

1. Recurso núm. 8001/2003, ponente Pedro José Yagüe Gil.

habría legitimado para pedir su cese, pero esto ya había sido ordenado por la Administración FJ 5). Sin embargo, el reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente no supone una especialidad respecto a las reglas generales de legitimación (FJ 4):

> «ni el derecho genérico al medio ambiente adecuado que proclama el artículo 45.1 de la Constitución Española, ni la necesaria interpretación de las normas procesales conforme al principio «pro accione», ni la profesión médica del demandante, ni, en fin, el valor prevalente de defensa del medio ambiente que la jurisprudencia proclama en la adopción de medidas cautelares, pueden otorgar al demandante un interés en una mayor sanción».

Aunque el Tribunal Supremo no cierra la puerta a que los cambios legislativos hayan podido modificar el estado de la cuestión, aunque no para una persona física, como era el recurrente en este caso concreto:

> «este puro interés a la legalidad no es una ventaja que afecte al reducto de sus propios intereses, y buena prueba de ello es que el ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, la cual, en su artículo 22, sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplen los requisitos de su artículo 23» (FJ 4).

3. PROTECCIÓN FRENTE AL RUIDO Y DERECHOS FUNDAMENTALES: DERECHO AL PROCEDIMIENTO

El derecho a la inviolabilidad del domicilio, junto con el derecho al medio ambiente, habían servido en otros procesos para que el Tribunal Supremo confirmase indirectamente los actos administrativos recurridos, relativos a la declaración de zonas acústicamente saturadas, con la limitación de actividades privadas que comporta (Sentencia de 20 de marzo de 2006, recurso de casación núm. 8373/02).

En el pronunciamiento reseñado, la Sentencia de 12 de marzo de 2007[2], esos derechos constitucionales son utilizados para considerar contraria a Derecho la falta de actividad de la Administración municipal que, como en la sentencia anterior, es el Ayuntamiento de Valencia. Un grupo de vecinos solicita del Ayuntamiento la tramitación del procedimiento administrativo para declarar una nueva «zona acústicamente saturada» de acuerdo con los arts. 30 a 32 de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones de 28 de junio de 1996 (BOP de 23 de julio de 1996)[3] y, ante la denegación tácita por silencio administrativo, recurren por la vía

2. Recurso núm. 340/2003, ponente Eduardo Calvo Rojas.
3. Ordenanza art. 30: «1. Se definen como zonas acústicamente saturadas por efectos aditivos, aquellas zonas o lugares del municipio en los que se produce un elevado impacto sonoro debido a la existencia de numerosos establecimientos de los regulados en la Sección 2, del Capítulo II, del Título IV de la presente ordenanza, a la actividad de las personas que los utilizan y al ruido producido por los vehículos que transitan por dichas zonas, y con ello una acusada agresión a los ciudadanos.
2. Podrán ser declaradas zonas acústicamente saturadas (ZAS) aquellas en las que, aun cuando

de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. La primera instancia es adversa a los recurrentes, al entender el Tribunal Superior de Justicia que lo planteado por los recurrentes era una cuestión de legalidad ordinaria.

Sin embargo, el Tribunal Supremo invoca distintos precedentes jurisdiccionales, tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos –cita las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powel y Rayner contra el Reino Unido, 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España, y 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia–, del Tribunal Constitucional –Sentencia 119/2001, de 8 de junio–, como de su propia jurisprudencia –sentencias de 10 de abril de 2003 (recurso de casación 1516/99) y 29 de mayo de 2003 (casación 7877/99)[4]–, para sintetizar la doctrina aplicable (FJ 4):

> «Como domicilio inviolable ha de identificarse el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima, por lo que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita.
>
> Este derecho fundamental ha adquirido una dimensión positiva, en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad.
>
> Habida cuenta de que el texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, se hace imprescindible asegurar la protección del derecho fundamental de que se viene hablando no sólo frente a las injerencias de terceras personas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.
>
> El ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente de permanente perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos (como lo acreditan las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental).
>
> Ciertos daños ambientales, en determinados casos de especial gravedad, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar privándola del disfrute de su domicilio.
>
> Debe merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la vida personal y familiar, en el ámbito domiciliario, una exposición prolongada a determinados niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, en la medida que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de acciones y omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

El Tribunal Supremo reconoce que no puede hablarse de pasividad o inactividad de la Administración, pues el Ayuntamiento de Valencia habría recabado infor-

---

cada actividad individualmente cumpla con los niveles regulados en esta ordenanza, se sobrepasen dos veces por semana durante dos semanas consecutivas o tres alternas en un plazo de 35 días naturales, y en más de 20 dB(A), los niveles de perturbación por ruidos en el ambiente exterior establecidos en el art. 8.
El parámetro a considerar será LAeq,1 durante cualquier hora del período nocturno (22 a 8 h) o LAeq,14 para todo el diurno (8 a 22 h)».

4. Respectivamente, recursos de casación 1516/1999 y 7877/99.

mes técnicos y realizado diversas mediciones y controles sonométricos, además de acordar diversas medidas, como el cierre de tráfico rodado durante las noches de viernes y sábados, la revisión de los establecimientos con ambientación musical, el control de la instalación de mesas y sillas en la vía pública, el control del consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y del cumplimiento del horario de cierre de los locales. Puede añadirse que éstas son, en buena medida, las medidas previstas en el art. 32 de la Ordenanza para los casos de declaración de zona acústica saturada, pese a lo cual no se habrían obtenido resultados tangibles, según la sentencia. Pese a ello, el Tribunal Supremo entiende que el Ayuntamiento ha incurrido en una vulneración de derechos fundamentales (FJ 6):

> «...deban considerarse vulnerados en este caso los derechos a la vida privada, a la integridad física o moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículos 15, 18.1 y 18.2 de la Constitución), con el alcance que señala la jurisprudencia que antes quedó reseñada. Y ello porque en orden a la protección de aquellos derechos la respuesta del Ayuntamiento ha sido claramente insuficiente: se ha limitado a disponer unas medidas de cuya efectividad no hay constancia, y, en cambio, ha denegado sin justificación alguna, mediante el silencio, la petición de inicio del procedimiento para la declaración de zona acústicamente saturada, siendo así que tal reclamación venía respaldada por datos y mediciones que no han sido rebatidos y que justifican cuando menos la incoación de tal expediente.
>
> En definitiva, la adecuada protección de los derechos fundamentales que invocan los recurrentes no exige que el Ayuntamiento adopte precisamente las medidas o iniciativas que éstos soliciten para combatir los ruidos excesivos; pero *si los interesados reclaman que se inicie un procedimiento específicamente previsto en la normativa municipal* –el expediente para la declaración de zona acústicamente saturada– *y esa petición viene respaldada por datos y mediciones que, al menos en principio, indican la procedencia de tal iniciativa, la respuesta negativa del Ayuntamiento, mediante el silencio, sin ofrecer explicación alguna que justifique la denegación, debe considerarse vulneradora de aquellos derechos fundamentales*».

4. INFORMACIÓN AMBIENTAL: DOCUMENTOS INCONCLUSOS

En la Sentencia de 3 de octubre de 2006[5], el Tribunal Supremo puntualiza que el derecho de acceso a la información ambiental no se limita a los expedientes administrativos concluidos, aunque exista una excepción para los «documentos inconclusos». Se examinan el art. 3.3 de la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990 –aunque se puntualice que está actualmente derogada por la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental–, y el mismo artículo de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente –aunque también se haga referencia a la vigente Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia

5. Recurso núm. 2424/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

de medio ambiente–, puesto que resultaban aplicables al caso enjuiciado por una razón cronológica.

El Tribunal Supremo señala que, al revés de lo que ocurre con la regulación general, contenida en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la normativa ambiental no exige que el expediente administrativo se halle completo en el momento de la solicitud de acceso a la documentación:

> «los artículos que antes hemos trascrito –el 3.3 de aquella Directiva, y luego, consecuentemente, el artículo 3.3 de la Ley 38/1995– no se refieren a expedientes inconclusos como circunstancia que permite denegar la información, sino a documentos o datos inconclusos».

A lo anterior se añade la exigencia de motivación:

> «Interpretadas correctamente la Directiva y la Ley citadas, e interpretado correctamente el artículo 3.3 de una y otra, *debió facilitarse información de los documentos obrantes en los expedientes que,* (1) *siendo separables,* (2) *estuvieran –ellos, los documentos– conclusos.* Con más razón, si cabe, cuando la respuesta ofrecida en el mes de febrero, al hablar de la existencia de dos planes de Regulación de Vertidos activos, y no de dos expedientes en tramitación, pudo inducir a que la solicitud deducida en el mes de marzo lo fuera de la copia de dichos dos Planes. La actuación de la Administración sólo hubiera sido adecuada a Derecho si en aquellos expedientes no obraran documentos o datos ya conclusos; *circunstancia, ésta, que en tal caso hubiera debido afirmar*; pero no haciéndolo, como no lo hizo, la interpretación correcta y diligente de las normas a aplicar le imponía, bien facilitar aquellos documentos, o bien, en último término, hacer saber a la solicitante de la información, por si así le interesaba, que a ellos, y no a los Planes en sí mismos, podía acceder».

No obstante, lo más relevante es la última parte del fragmente que se ha trascrito, es decir, el deber de las Administraciones públicas que denieguen el acceso al conjunto de un expediente administrativo, no sólo de motivar la decisión, sino de señalar que aspectos de la información sí son accesibles, por constar en documentos terminados. Es decir, que se establece el deber de las instancias administrativas de adoptar una actitud positiva que favorezca el ejercicio de acceso a la información ambiental.

5. ACTIVIDADES CLASIFICADAS

Respecto a la autorización administrativa de las llamadas «actividades clasificadas», el Tribunal Supremo ha seguido dando una gran importancia al cumplimiento de la normativa sobre distancias contenida en la normativa preconstitucional, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/61, de 30 de noviembre (RAMINP), que considera mínimos indisponibles para la Administración, que no puede sustituir su observancia por medidas correctoras, e incluso para el legislador autonómico, ya que supondría un nivel básico de protección ambiental.

5.1. La clasificación de una actividad es independiente de la adopción de medidas correctoras

En la Sentencia de 11 de julio de 2007 (FJ 7), y en términos muy similares, en la Sentencia de 5 de junio de 2007 (FJ 3) se afirma textualmente lo siguiente:

> «*la clasificación de una concreta actividad es, sin duda, anterior a la determinación de las medidas correctoras que puedan exigirse para paliar los efectos de la misma, y, además, es independiente* de ella; esto es, que en la clasificación no afectan las mencionadas medidas correctoras, ya que las mismas carecen de influencia alguna sobre tal actuación clasificadora, pues la misma se lleva a cabo sobre la inicial y originaria actividad, que luego, una vez concretada y determinada, podrá ver paliados sus efectos mediante la adopción de las correspondientes medidas, pero su inicial naturaleza y caracterización en modo alguno se verá alterada por la posterior adopción de las correspondientes medidas. Tal planteamiento debemos hacerlo extensivo a las medidas que pudieran venir exigidas no como consecuencia de la clasificación de la actividad, sino derivadas o impuestas por una Declaración de Impacto Ambiental. En consecuencia, que, en la intrínseca clasificación de una determinada actividad, carecen de influencia las posibles medidas que, bien por dicha clasificación, bien por una previa Declaración de Impacto Ambiental, pudieran exigirse para la viabilidad del proyecto».

En consecuencia, la previsión de medidas correctoras o los antecedentes de buena gestión de los riesgos no sirven para «rebajar» la clasificación ambiental de una actividad con el fin de aplicar un régimen más flexible. En otros términos, las distancias mínimas establecidas en el Real Decreto 2414/1961 no son elementos disponibles para la Administración que, en función de la tecnología disponible, pudiera dispensar de su cumplimiento, sustituyendo esa medida de precaución por medidas de efecto equivalente.

5.2. El preconstitucional reglamento de actividades clasificadas es una norma materialmente básica

El Tribunal Supremo afirma reiteradamente la aplicación general del preconstitucional Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, como norma materialmente básica en materia de medio ambiente, incluso en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con normativa propia en la materia. En este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2007, de 27 de junio de 2007 y de 11 de julio de 2007[6]. En todas ellas se invoca y aplica expresamente una línea jurisprudencial ya establecida por el Tribunal Supremo en varios pronunciamientos anteriores[7].

La primera de las sentencias se refiere a la ampliación de unas instalaciones mineras, con adición de un horno de tratamiento, que es considerada en la sentencia de instancia, confirmada por el Tribunal Supremo, como «peligrosa», lo que

6. Respectivamente, recurso núms. 8021/2003, 8668/2003 y 8789/2003, ponente en todas ellas Rafael Fernández Valverde.
7. Concretamente, en sus sentencias de 1 de abril y 19 de julio de 2004, respectivamente, recurso núm. 5921/2001, ponente Segundo Menéndez Pérez, y recurso núm. 3080/2001, ponente Pedro José Yagüe Gil.

lleva a anular la autorización otorgada por infracción de la normativa de distancias, entre otros motivos. En la segunda de las sentencias, propósito de la impugnación de un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la Gestión de Residuos Urbanos que preveía un emplazamiento concreto para el Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos, el Tribunal Supremo afirmó la aplicación del RAMINP, pese a que la Comunidad Autónoma, en este caso la Comunidad Foral de Navarra, se hubiera dotado de una Ley propia en esta materia, lo que le lleva a considerar ilegal el plan impugnado (hay que señalar que el Tribunal Supremo también entendió que la Administración de la Comunidad Foral también había infringido la normativa sobre el carácter preceptivo de la evaluación de impacto ambiental, lo que se trata en otro apartado). La tercera de las sentencias se refiere también a la ubicación de una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos, en este caso en el término municipal de Elche.

Retomando la sentencia de 27 de junio de 2007, muy similar a las otras dos, el fallo se apoya expresamente en las Sentencias de 1 de abril y 19 de julio de 2004 y en la de 5 de junio de 2007. Concretamente, se transcribe (FJ 4) el siguiente argumento de la Sentencia de 1 de abril de 2004, relativa a la Comunidad de Castilla y León:

> «la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª (hoy artículo 34.1.1ª) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas».

Atajar esta línea jurisprudencial del Tribunal Supremo parece haber sido la única intención del legislador al redactar la disposición derogatoria única, 1, de la Ley 34/2007, de 15 noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera:

> «Queda derogado el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.
>
> No obstante, el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa».

Es decir, se convierte una norma considerada materialmente básica por el Tribunal Supremo, en una norma meramente supletoria y de aplicación únicamente en determinados territorios, con los problemas de compatibilidad con la

doctrina del Tribunal Constitucional, señaladamente con la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que esta operación puede comportar. Además, si se admitiese a efectos dialécticos que el Estado no tiene competencia para legislar «positivamente» en la materia, tampoco puede derogar su propia normativa preconstitucional, que habría quedado fuera de su ámbito de disposición. Esto, dejando de lado las remisiones que en varias normas autonómicas se hacen al RAMINP, cuya derogación provoca una situación al menos curiosa.

Lo cierto es que, en pura técnica jurídica, es difícil defender el carácter básico del RAMINP de acuerdo con el criterio establecido por la jurisprudencia constitucional de que el legislador estatal debe señalar expresamente que preceptos tienen este alcance. A partir de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, el legislador estatal parece haberse desentendido de todo lo referido a la contaminación industrial, que deja en manos de las comunidades autónomas fuera de los supuestos de autorización integrada. No obstante, no deja de entenderse la posición del Tribunal Supremo: resulta difícil asimilar que el nivel de protección frente a la contaminación industrial pueda dejarse, al menos aparentemente, por debajo del umbral mínimo establecido en el año 1961.

6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El bloque de sentencias referidos a los diferentes aspectos de la evaluación de impacto ambiental (o EIA) vuelve a ser el bloque más numeroso, con una posición del Tribunal Supremo favorable a la interpretación extensiva de su ámbito de aplicación, postura general que no deja de tener una excepción muy señalada en la Sentencia de 18 de octubre de 2006, relativa a la reacción frente a una catástrofe ecológica.

6.1. SOMETIMIENTO A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PLAN QUE FIJA LA UBICACIÓN DE UNA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS

En la Sentencia de 27 de junio de 2007[8], a propósito de la impugnación de un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la Gestión de Residuos Urbanos, en el que se preveía *un emplazamiento concreto para el Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos,* el Tribunal Supremo no sólo consideró aplicable e infringido el RAMINP, sino también incumplida la normativa que regula la evaluación de impacto ambiental. Con cita textual de la Sentencia de 19 de julio de 2004[9], se afirma que cuando un Plan decide en firme la instalación, en un lugar concreto y con unas características determinadas, de una planta de tratamiento de residuos, debe ser sometido a un estudio de evaluación de impacto ambiental, siendo uno de los contenidos propios de estos documentos el estudio de los posibles emplazamientos:

8. Recurso núm. 8668/2003, ponente Rafael Fernández Valverde.
9. Recurso de casación núm. 3080/2001, ponente Pedro José Yagüe Gil.

«Es cierto que toda esta normativa se refiere cuando impone la exigencia de EIA al concepto de "proyectos" (v.g., artículos 1, 2, 4, 5 y otros de la Directiva 1985/337, de 27 de junio de 1985), y en ello insiste la normativa española (artículos 1 y concordantes del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental), pero el Anexo 1 de su Reglamento 1131/88, de 30 de septiembre se encarga de precisar qué se entiende por proyecto «todo documento técnico que define o condiciona de modo necesario, particularmente en lo que se refiere a la localización, la realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras (...)».

6.2. Posibilidad de impugnación autónoma de la decisión sobre el sometimiento de un proyecto a evaluación de impacto ambiental

El carácter de acto de trámite «cualificado» y, por tanto, susceptible de recurso autónomo, de la decisión de la Administración sobre el carácter preceptivo o no de la evaluación de impacto ambiental en un determinado caso ha sido abordado en las sentencias de 13 y 27 de marzo y de 26 de junio de 2007[10]. En los dos primeros casos, la Junta de Andalucía había recurrido ante el contencioso-administrativo la decisión del Ministerio de Medio Ambiente de no someter a EIA la construcción de sendos tramos de carreteras, habiendo sido inadmitidos mediante auto los recursos por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sin embargo, el Tribunal Supremo otorga la razón a la recurrente y ordena la retroacción de las actuaciones, en la segunda sentencia con cita expresa de la primera. La tercera sentencia se refiere a la ampliación de unas instalaciones mineras, que fue sometida a EIA, pero que ya ha caducado, por lo que la Comunidad de Madrid exige su sometimiento a nueva evaluación. Es decir, en las dos primeras sentencias se reconoce la posibilidad de impugnar los actos por los que se declara que no es precisa la realización de EIA, mientras que en la tercera se hace lo mismo, pero para la resolución en que se declara la necesidad de realizar la previa evaluación de impacto ambiental.

El Tribunal Supremo reconoce que en su propia jurisprudencia se establece que la EIA no es susceptible de impugnación autónoma, pero entiende que esta doctrina no es aplicable a la decisión de someter o no un determinado proyecto a evaluación ambiental. Como se afirma en la Sentencia de 13 de marzo de 2007, la jurisprudencia reputa como acto de trámite no susceptible de impugnación jurisdiccional autónoma la Declaración de Impacto Ambiental (se citan las sentencias de 17 de noviembre de 1998, que habría iniciado la línea jurisprudencial, y la de 13 de octubre de 2003, que cita expresamente a la anterior, dictadas en los recursos de casación números 7742 de 1997 y 4269 de 1998), pero se afirma lo siguiente (FJ 4).

10. Sentencia de 13 de marzo de 2007, recurso de casación núm. 1717/2005, ponente Rafael Fernández Valverde; Sentencia de 27 de marzo de 2007, recurso núm. 8704/2004, ponente Segundo Menéndez Pérez; y Sentencia de 26 de junio de 2007, recurso núm. 8536/2007, ponente Pedro José Yagüe Gil.

> «a diferencia de la doctrina establecida en relación con los actos aprobatorios de las evaluaciones de impacto ambiental –en los que su revisión jurisdiccional ha de quedar diferida al momento posterior de revisión del acto aprobatorio del proyecto en el que se integra–, en el supuesto de autos la decisión sobre la mencionada innecesariedad de la evaluación, cuenta, por sí misma, con un efecto inmediato, cual es, justamente, la ausencia de evaluación; decisión, pues, necesariamente previa a la evaluación y adoptada con criterios propios e independientes, que en modo alguno alcanza a integrarse en la decisión aprobatoria del proyecto».

Esta posición se basa en la doctrina general sobre impugnación de actos de trámite (FJ 5):

> «el legislador ha ampliado para el ámbito jurisdiccional las condiciones de impugnación de los actos de trámite, añadiendo a las condiciones previstas para la vía administrativa las de que "decidan directa o indirectamente el fondo del asunto" –ya implícita en la jurisprudencia de referencia– y la de que los actos de trámite que producen "perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos", que constituye la auténtica novedad del artículo 25.1 LRJCA. Esta expresión, a su vez, es introducida en el nuevo artículo 107 LRJPA, según la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero».

6.3. NO SUJECIÓN A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LAS MEDIDAS DE RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE TRAS UNA CATÁSTROFE ECOLÓGICA

En el origen de la Sentencia de 18 de octubre de 2006[11] está la impugnación del «Proyecto de Regeneración y Adecuación para el uso público del denominado "Corredor Verde del Guadiamar"», aprobado por la Junta de Andalucía, y la apertura de información pública para la declaración de urgente ocupación en el expediente de expropiación forzosa para recuperar el equilibrio ecológico y los recursos naturales de la zona afectada por la rotura de la balsa de decantación de residuos de una mina en Aznalcóllar (Sevilla).

En primer lugar, el Tribunal Supremo rechaza plantear la cuestión de inconstitucionalidad frente a la norma legal que legitimaba las expropiaciones, una típica Ley de acompañamiento a los presupuestos, en este caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía[12], por entender (FJ 2), que «es evidente que no cabe mantener

11. Recurso núm. 4304/2003, ponente Agustín Puente Prieto.
12. Ley 11/1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia de Hacienda Pública, de introducción al euro, de expropiación forzosa, de contratación, de Función Pública, de tasas y precios públicos de Universidades, juegos y apuestas y empresa pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, SA, art. 13.1: «Se declaran de utilidad pública e interés social, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios, la realización de las actuaciones precisas para recuperar el equilibrio ecológico y los recursos naturales de la zona afectada por la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina ubicada en el término municipal de Aznalcóllar (Sevilla), de cuya concesión es titular la empresa «Bolidén Apirsa, Sociedad Limitada», consistentes en la regeneración, la forestación y la restauración hidrológica-forestal de los suelos, con la finalidad de constituir un corredor verde que garantice, por una parte, la calidad de las aguas que abastecen los espacios protegidos de Doñana (actualmente Parque Nacional de Doñana y Parque Natural de Doñana) y el estuario del Guadalquivir y, por otra, el desplazamiento de la fauna silvestre entre los espacios naturales que se conectan: Comarca de Doñana y Sierra Morena, así como la dotación de equipamientos e infraestructuras que contribuyan, con estricto respeto a los valores naturales, a la instauración del uso público y de actividades de educación ambiental».

que los vigentes gastos a que dio lugar la adopción de las medidas adoptadas por la Administración Autonómica, y que motivaron incluso a la tramitación de un crédito extraordinario aprobado por Ley del Parlamento Andaluz, no tienen relación alguna con el presupuesto de dicha Comunidad».

Más relevante es que también se invoca a efectos de casación la infracción del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre y de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, puesto que las actuaciones previstas no habían sido sometidas a ningún tipo de estudio de impacto ambiental. La respuesta del Tribunal Supremo es tajante (FJ 5):

> «Carece en realidad de fundamento la pretendida vulneración de disposiciones que intentan paliar daños futuros exigiendo evaluación de impacto ambiental a actuaciones y obras que en sí mismas supongan una agresión al medio ambiente (...), toda vez que el daño que las referidas actuaciones recogidas en las normas invocadas como infringidas intentan evitar, en el presente caso ya se habían producido y se trataba de facilitar una reacción por parte de los órganos competentes para adoptar medidas paliativas y correctoras de los graves daños producidos. Es por ello que las citadas previsiones de las normas que se invocan no resultan aplicables, y mucho menos la necesidad de calificación de espacios naturales protegidos, parques o reservas naturales a que el recurrente entiende que debía de haberse reconducido el proyecto de restauración del río Guadiamar».

Cabe recordar que no se trata de actuaciones de emergencia, sino del aseguramiento futuro de la calidad de las aguas que desemboquen en el entorno de Doñana y la creación de un corredor verde que conecte varios espacios ambientales, es decir, medidas adoptadas con una voluntad de permanencia.

6.4. Compatibilidad con la legislación básica del carácter vinculante de la Declaración de Impacto Ambiental establecido por la legislación autonómica

En el origen de la Sentencia de 27 de febrero de 2007[13] está la denegación por la Comunidad Autónoma de Madrid de la conversión de un permiso de investigación para yacimientos yesíferos en concesión minera, en función de una declaración negativa de impacto ambiental debida a la afección al Parque Regional del Sureste. Concretamente, la concesión de explotación fue denegada en aplicación del art. 9.2 de la Ley madrileña 10/1991, para la Protección del Medio Ambiente (posteriormente sustituida por la Ley 2/2002, de 19 de junio): «2. En los supuestos del Anexo II *las Declaraciones de Impacto Ambiental tiene carácter vinculante para el órgano de Administración con competencia sustantiva si dichas declaraciones fueran negativas* o impusieran medidas correctoras».

13. Recurso 4630/2004, ponente Eduardo Espín Templado.

La declaración de impacto ambiental fue desfavorable porque las 5 cuadrículas para las que se solicitaba la concesión de la explotación están situadas en torno a los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, zona calificada en el art. 29 de la Ley 6/1994, de 28 de junio, como «zona degradada a regenerar», con prohibición de «todas aquellas actividades que produzcan nuevos o mayores deterioros...».

Por los recurrentes se alegaba la contradicción con la normativa básica estatal, por cuanto el Real Decreto Legislativo 1302/1986, con carácter básico en su integridad, establecía que, en caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el sustantivo, la decisión quedase para el Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno autonómico (artículo 4). Pese a la discrepancia, la legislación madrileña habría respetado la normativa básica, según el Tribunal Supremo (FJ 4):

> «Lo que sucede, sin embargo, es que ni la Ley 10/1991 de la Comunidad de Madrid (hoy sustituida por la Ley 2/2002, de 19 de junio) contravenía la normativa estatal ni ha sido interpretada en contra de lo establecido en ésta. En efecto, el artículo 9, apartado 1, de la misma atribuía a las declaraciones de impacto ambiental sobre los proyectos, obras y actividades incluidas en el Anexo I los efectos previstos en la legislación básica estatal. Pues bien, tales actuaciones enumeradas en el citado Anexo I eran precisamente las que se especificaban en la legislación estatal básica en el momento en que se adoptaron las resoluciones impugnadas (...). De esta manera la citada Ley de la Comunidad de Madrid respetaba las exigencias de la legislación estatal básica ya que, en los supuestos determinados por ésta los efectos de una declaración ambiental eran los determinados por dicha normativa.
>
> Lo que hacía el apartado 2 del citado artículo 9 de la Ley madrileña era modificar tales efectos en supuestos no contemplados por la normativa estatal básica, en los que la necesidad de una declaración de impacto venía determinada por la propia legislación autonómica en el Anexo II de la propia Ley. Así pues, *en un ámbito de proyectos, obras y actividades especificados por la propia normativa madrileña –lo que sí constituye, frente a lo que sostiene la actora, una protección ambiental sustantiva añadida–, la Comunidad Autónoma tiene capacidad para otorgar a una declaración ambiental negativa unos efectos vinculantes que excedan los previstos en la normativa estatal o que supongan una diferencia procedimental respecto a aquélla,* como la de prescindir de la remisión de la decisión al órgano de gobierno en caso de discrepancia entre los órganos medioambiental y sustantivo».

6.5. La carga de probar la insuficiencia del estudio de impacto ambiental corresponde al impugnante

En la Sentencia de 20 de diciembre de 2006[14], se examina el recurso de casación contra la Sentencia de 29 de noviembre de 2003, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Junta de Castilla y León por la que se declaró de utilidad pública y se aprobó el proyecto de instalación de una línea eléctrica aérea de 132 kW. La demanda se basaba en el carácter de evaluación «simplificada» de la que se habría producido, siendo que la exigible era la «ordinaria», lo que se plasmaba en la falta de estudio de alternativas técnicas y de trazado. Un párrafo

14. Recurso núm. 765/2004, ponente Margarita Robles Fernández.

muy significativo de la argumentación de la sentencia de instancia, trascrito por el Tribunal Supremo, sería el siguiente:

> «la ausencia de alternativa no siempre supone la nulidad del procedimiento sino que habrá de estarse a cada caso concreto, ya que obviamente deberá elegirse la forma de explotar y trasladar los recursos naturales de la manera más racional posible y que menos perjuicios ocasione al medio ambiente, de forma tal que de ser posible optar entre un espacio de especial interés y otro degradado, se elija siempre este último para la realización de determinadas actividades; lo que no comporta que siempre existan tales alternativas y que si éstas no se presentan no pueda tramitarse la solicitud. Significativas son a este respecto las sentencias de los TSJ del País Vasco de 19 de mayo de 1999 que hace recaer en la parte recurrente la carga de acreditar la existencia de dichas alternativas al trazado, y la de TSJ de Asturias de 18 de junio de 2002, que se expresa en similar sentido».

El Tribunal Supremo se adscribe a esta posición, aunque formulándola en términos más genéricos, con cita de sus Sentencias de 14 de abril de 1998, recurso núm. 305/1995, y 11 de febrero de 2004, recurso núm. 204/2004: la prueba del impacto ambiental negativo corresponde al recurrente, siendo insuficiente la mera cita de los preceptos legales que se consideran infringidos, pero sin precisar cuál es la concreta vulneración que se considera producida.

7. SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO

Todas las sentencias relativas a este tipo de suelo ponen el énfasis en el carácter reglado de la clasificación, que en la mayor parte de los casos vendría dado por la legislación sectorial o las propias características físicas del suelo. De este punto de partida se extraen diversas consecuencias.

7.1. Necesidad de motivar específicamente el cambio de clasificación que rebaja el nivel de protección

En la Sentencia de 3 de julio de 2007[15] se examinan varios supuestos de cambio de la clasificación de determinados ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido, que pasan a convertirse en urbanizables. Por Sentencia de 27 de febrero de 2003, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, anulando las determinaciones que suponían la desclasificación de determinados ámbitos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección. El Tribunal Superior de Justicia entiende que el art. 45 de la Constitución impone a los poderes públicos los deberes de defender y restaurar el medio ambiente y que toda la legislación debe interpretarse de acuerdo con estos deberes constitucionales, lo que comporta que la alteración por el planeamiento de las clasificaciones preexistentes de suelo que comporten un régimen de protección para el suelo no urbani-

15. Recurso núm. 3865/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

zable no está amparada por una genérica discrecionalidad, sino que debe recibir una motivación expresa basada en motivos de interés público. La sentencia de instancia es recurrida en casación por la Comunidad Autónoma y por el Ayuntamiento de Madrid.

El recurso se basa en varios argumentos: que la normativa urbanística en ningún momento establece que unos terrenos clasificados en determinado momento como suelo no urbanizable deban considerarse inmutables en su condición de tales; en la discrecionalidad de que goza el planificador a la hora de determinar el modelo de desarrollo urbano; el carácter de la Memoria del Plan, que no tiene por qué contener una motivación minuciosa de cada novedad introducida en el plan, sino un motivación amplia de los cambios; o, finalmente, que el carácter discrecional comporta que sea el recurrente quien haya de probar que los límites de la discrecionalidad se han sobrepasado.

Ciertamente, el Tribunal Supremo ha afirmado en varias ocasiones que la clasificación del suelo como no urbanizable especialmente protegido no es una decisión puramente discrecional, sino que «prima el criterio real en la clasificación»[16]. Es más, el Tribunal Supremo establece que la reversión de la clasificación como Suelo No Urbanizable de Especial Protección requiere una especial motivación, como se afirma en la Sentencia de 17 de febrero de 2003 (FJ 5)[17]:

> «El punto de partida es el de que se está en presencia de un suelo "especialmente protegido", naturaleza otorgada en virtud de una decisión administrativa, cuya necesidad de modificación es necesario justificar. No ha de olvidarse que el "suelo especialmente protegido" tiene unas características propias que motivan esa clasificación. La modificación de esa clasificación es posible, pero exige *acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de "especialmente protegido"* de un determinado suelo».

En un sentido similar va la argumentación de la Sentencia de 25 de octubre de 2006[18], relativa a un suelo clasificado en función de su valor paisajístico (FJ 2):

> «no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles».

En la Sentencia de 3 de julio de 2007 se sigue la doctrina anterior, que incluso se refuerza con una consideración de carácter más general, basada en el principio de facilidad de la prueba: cuando las fuentes de prueba se encuentran en poder de una de las partes, la obligación de colaboración con jueces y tribunales en el curso del proceso que consagra el art. 118 de la Constitución determina que esa parte esté especialmente obligada a aportarlas, a fin de que el órgano judicial

16. Sentencia de 15 de noviembre de 1995, recurso de apelación núm. 3849/1990, ponente Pedro Esteban Alamo; en el mismo sentido, Sentencia de 3 de noviembre de 1998, recurso de apelación núm. 7296/1992, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.
17. Recurso de casación núm. 6221/1999, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.
18. Recurso de casación 3713/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

pueda descubrir la verdad (FJ 13). A partir de ahí, se argumenta que no basta con afirmaciones genéricas en cuanto al modelo urbano, cuando se hace una reconsideración que restringe los ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido (FJ 17):

> «La duda, como ya hemos dicho, perjudica a la Administración autora del Nuevo Plan General, pues en su Plan anterior consideró necesario proteger suelos que ahora desprotege y no debe, por no disponer ahí de una potestad meramente discrecional y sí, más bien, reglada, ampararse sólo en la presunción de racionalidad del nuevo planeamiento en su conjunto, que hubiera de ser combatida y destruida por el impugnante, sino justificar que aquella desprotección no conculca las normas jurídicas que rigen la clasificación de los suelos no urbanizables protegidos».

El Tribunal Supremo estudia uno por uno los diferentes ámbitos y, si bien estima parcialmente el recurso de casación, mantiene la anulación de la desprotección de suelo operada en varios ámbitos de planeamiento.

7.2. Incremento de la protección y defensa del paisaje

En la Sentencia de 14 de febrero de 2007[19] se hace un examen de la normativa internacional y española de protección del paisaje para legitimar el paso de un suelo no urbanizable ordinario a la categoría de especial protección.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana había desestimado el recurso contencioso-administrativo y confirmado la legalidad de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Benicarló que dio una nueva clasificación a los terrenos de la entidad recurrente, que en la originaria aprobación del Plan General de 1986 estaban clasificados como Suelo No Urbanizable Común y con la modificación impugnada pasaron a ser Suelo No Urbanizable de Especial Protección. Las razones parecen haber sido la protección de un yacimiento arqueológico ibero y, en lo que afectaba a la finca de la recurrente, la protección paisajística de un cerro rodeado por un extenso llano, configuración geográfica infrecuente en la provincia de Castellón. Pese a la existencia de informes que cuestionan la necesidad de esa protección por debajo de una determinada cota, el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Supremo confirman la decisión administrativa.

La sentencia de instancia, en argumento también recogido por el Tribunal Supremo, parte una vez más del carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995. En la Sentencia de 14 de enero de 2007 se invocan para legitimar la decisión de la Administración, que iría más allá de lo estrictamente indispensable para la finalidad perseguida, una pluralidad de normas españolas e internacionales de protección del paisaje, cuya importancia llevaría a no aplicar criterios o reglas de afección mínima a los derechos de los particulares (FJ 4):

19. Recurso núm. 5559/2003, ponente Rafael Fernández Valverde.

«Debemos insistir, pues, que la protección que realmente se discute es la derivada del valor paisajístico de la Montaña de El Puig –con independencia de la parte protegida por sus valores arqueológicos–, anticipándose con ello, la Administración valenciana, a lo establecido en la posterior Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y de Protección del Medio Paisaje (sic), que fue la primera norma española con rango legal específicamente destinada a la protección del aspecto mendioambiental del paisaje, definiendo el mismo y transponiendo el contenido del Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000 (...).

En esta línea de protección paisajística deben señalarse la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para la protección de aquellos parajes o culturales que se considera que presentan "interés excepcional que exige que se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera", por ser además "bienes único e irreemplazables cualquiera que sea el país a que pertenezcan"; y, por otra parte, el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, que busca promover, en todos los Estados partes, la implantación de una política integral de protección del paisaje que no se limite a la conservación de los parajes considerados de especial valor, o a la tutela indirecta a través de instrumentos ambientales, sino que proceda a establecer los instrumentos y los medios necesarios para acometer, de forma directa e integrada una política de «protección, gestión y ordenación de los paisajes».

En el mismo sentido se invoca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional –Sentencia 102/1995, de 26 de junio– y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos –Sentencia de 25 de septiembre de 1996, Buckley contra el Reino Unido, y las cinco Sentencias de 18 de enero de 2001, asuntos Coster, Beard, Chapman, Lee y Jane Smith contra el Reino Unido–.

8. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

8.1. NATURALEZA DEL ACTO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE DIRECTRICES TURÍSTICAS

En la Sentencia de 4 de mayo de 2007[20] se confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 19 de diciembre de 2002, por el que se declaró nulo el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias[21].

El Tribunal Superior de Justicia habría fundado su fallo anulatorio en tres tipos de argumentos. Primero, la adición en el Decreto impugnado de trámites como la información pública o el informe de los municipios afectados, no previstos en la norma legal de cobertura, el artículo 16 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, apro-

20. Recurso núm. 7450/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.
21. Esa declaración de nulidad ha sido reiterada posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia en sus sentencias de 9 de octubre de 2003 y, con cita de la anterior, en la de 23 de enero de 2004, recurso contencioso-administrativo núm. 561/2001.

bado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, razonamiento con el que el Tribunal Supremo muestra su disconformidad (FJ 3):

> «hay argumentos en la sentencia recurrida difíciles de aceptar, como lo es sobre todo aquel que rechaza la incorporación de trámites procedimentales por el solo hecho de que no estén previstos en el citado artículo 16 del Texto Refundido aprobado por aquel Decreto Legislativo 1/2000, olvidando que los trámites a que se refiere resultan obligados, tanto por razón de otras previsiones de ese mismo Texto, como por razón de una interpretación armónica del conjunto del ordenamiento jurídico cuando se refiere a la elaboración de instrumentos de ordenación cuya función y finalidad no es distinta en lo esencial a las de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, cuya aceptación, racionalidad y eficacia difícilmente podrá asegurarse sin la participación ciudadana y la consulta a las Administraciones afectadas».

Segundo, la naturaleza reglamentaria del Decreto impugnado, lo que, a falta de regulación autonómica del procedimiento de elaboración de reglamentos, debería haber llevado a la aplicación del art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como norma supletoria. Frente a la alegación de la parte recurrente de que lo recurrido es un mero acto administrativo de inicio del procedimiento, el Tribunal Supremo confirma la naturaleza reglamentaria, en cuanto que se modifica el ordenamiento jurídico, de tres maneras: «introduciendo ya previsiones que por su contenido habrán de servir necesariamente para la recta interpretación de las Directrices que se formulen y para su recta aplicación por los Planes, normas e instrumentos de ordenación que a ellas deberán ajustarse, y por los actos singulares de aplicación que deban respetarlas», tales como la «finalidad y objetivo global de las directrices» o los «criterios básicos» para su elaboración; además, porque se regula «y no sin detalle, el procedimiento a seguir para elaborar y aprobar las Directrices»; y, por último, por la adopción de una moratoria con efectos jurídicos inmediatos:

> «una medida cautelar de suspensión temporal, ampliable, de la tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales, de las modificaciones y revisiones parciales de los instrumentos de planeamiento general y de los planes y normas de Espacios Naturales Protegidos, de los instrumentos de planeamiento general y de los planes y normas de Espacios Naturales Protegidos, de los planes parciales de ordenación, así como de sus modificaciones puntuales o revisiones, de los proyectos de urbanización, y del otorgamiento de toda licencia de edificación de obra nueva, en los supuestos y con las excepciones y salvedades que detalladamente señala, modificando así o contribuyendo a modificar el régimen jurídico de tales instrumentos y autorizaciones, y desplegando efectos, por tanto, sobre unos y otras y sobre los singulares actos de aplicación de los primeros».

Tercero, la falta de desarrollo reglamentario de la norma legal de cobertura, prevista expresamente en ésta, y que habría debido versar sobre el objeto, determinaciones y cobertura documental de los instrumentos de ordenación del territorio:

> «cuando la norma con rango legal ordena un desarrollo reglamentario al que encomienda precisiones complementarias sobre el objeto, determinaciones y contenido documental de los instrumentos que prevé, estableciendo, en ese desarrollo, los que han de estar sujetos a la previa redacción de avances, claro es que la lógica jurí-

dica, aunque no impide que la norma legal despliegue desde su misma vigencia efectos allí donde éstos son ya conocidos o están ya establecidos, sí impide, sin el previo o simultáneo desarrollo reglamentario ordenado, que los instrumentos de ordenación necesitados de precisiones complementarias de esa naturaleza puedan ser aprobados y entrar en vigor».

8.2. COMPETENCIA PARA ACORDAR UNA SUSPENSIÓN CAUTELAR DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

En la Sentencia de 19 de septiembre de 2007[22] se estudia un supuesto de suspensión del planeamiento urbanístico con la finalidad de elaborar normas de ordenación territorial. El Tribunal Superior de Justicia de Baleares en Sentencia de 13 de noviembre de 2002 y, al parecer con reiteración de lo acordado en varias sentencias anteriores (de 6 de marzo, 26 y 30 de octubre de 2001 y 12 de noviembre de 2002) anuló el acuerdo del Consejo Insular de Mallorca por el que se suspendió el planeamiento de sectores de suelo urbanizable de determinados municipios de Mallorca, par proceder a su revisión, en aplicación del art. 51 del TRLS de 1976. El Tribunal Supremo transcribe y asume el siguiente argumento de la sentencia recurrida:

> «El Consejo Insular de Mallorca, en la fecha en que dictó el acuerdo impugnado, no tenía atribuidas competencias genéricas en materia de ordenación del territorio ni tampoco competencias específicas para la elaboración de los instrumentos de ordenación (vg., Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Parciales, etc.), y carecía por lo tanto de competencias para adoptar medidas cautelares para asegurar la correcta elaboración de unos planes que no le correspondía elaborar ya que las normas cautelares son normas finalistas, tienen un objetivo: evitar la consolidación de procesos urbanizadores incompatibles con el modelo que el futuro plan o instrumento de ordenación quiera configurar. Sólo la Administración que haya de dictar este futuro instrumento de ordenación –o esté facultada por la competente–, es la que puede avanzar los criterios que precisan de la norma cautelar. La posibilidad de que las medidas cautelares las fije una Administración distinta de la que ha de elaborar el plan, prescindiendo –o incluso en contradicción– con los criterios de ordenación de la segunda, provoca una inadmisible disfunción que no se puede amparar».

El Tribunal Supremo va a desestimar el recurso de casación, invocando además su propia doctrina[23]. De los argumentos utilizados por el Tribunal Supremo puede destacarse el siguiente (FJ 6), la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, con el consiguiente control de legalidad de los mismos, no habilita para suspenderlos con vistas a la entrada en vigor de unas directrices de ordenación del territorio para cuya aprobación el Consejo Insular no es competente:

> «debemos rechazar la alegación de infracción de la jurisprudencia sobre la competencia de la Administración supramunicipal para controlar la legalidad de los Pla-

22. Recurso núm. 95/2003, ponente Pedro José Yagüe Gil.
23. Cita en tal sentido las sentencias de 22 de enero de 2004, recurso núm. 3300/2001, y de 7 de mayo de 2004, recursos núm. 7111/2001, 7112/2001 y 7132/2001, de textos sustancialmente coincidentes y de todas las cuales el ponente fue también el magistrado Pedro José Yagüe Gil.

nes en fase de aprobación definitiva. Refiere la parte aquí recurrente que quien puede lo más (aprobar definitivamente suelo urbanizable o apto para urbanizar) ha de poder lo menos (suspenderlos provisionalmente). Desde luego que las cosas no son así. La aprobación tiene sus requisitos y la suspensión los suyos. Y cada facultad ha de ejercitarse respetando los que le sean exigibles».

En otros términos, la posibilidad de suspender la vigencia del planeamiento no se vincula a la potestad de aprobarlo, sino a la de elaborar y aprobar el planeamiento cuya integridad y eficacia trata de protegerse.

9. TRIBUTOS AMBIENTALES AUTONÓMICOS: NO EXISTE DOBLE IMPOSICIÓN CUANDO EL TRIBUTO ESTATAL TIENE LA NATURALEZA JURÍDICA DE TASA Y EL TRIBUTO AUTONÓMICO DE IMPUESTO

De acuerdo con la Sentencia de 10 de octubre de 2006[24], la creación de un canon gallego de saneamiento, que grava los vertidos realizados, es compatible con los cánones de vertidos previstos en las estatales Ley de Aguas y Ley de Costas[25], no incurriendo en la prohibición establecida en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en cuyo artículo 6.2 se dice que los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. El Tribunal Supremo sigue la posición ya adoptada en la Sentencia de 16 de mayo de 2001, recurso de apelación núm. 56/1994, a propósito del canon de saneamiento de Cataluña. Al respecto se señala en la sentencia (FJ 5):

«el canon de saneamiento de Galicia y el canon de vertido del art. 85 de la Ley estatal de Costas son independientes y que no hay coincidencia de hechos imponibles.

El canon estatal de vertido previsto en el citado precepto de la Ley de Costas (al igual que el canon de vertido previsto en la Ley de Aguas, aunque referido este último al dominio público hidráulico) son cánones que se devengan por el control o autorización de vertidos; el hecho imponible del canon de vertido es la actividad de la Administración por la que se concede la autorización para realizar un vertido que se sabe que es contaminante y degrada la calidad de las aguas.

El canon de saneamiento gallego es un tributo que tiene por hecho imponible la producción en sí de vertidos de aguas y de productos residuales, establecido con un carácter claramente preventivo y disuasorio del hecho contaminante y cuya recaudación tiene la finalidad de generar recursos para financiar las inversiones en instalaciones de saneamiento de aguas residuales y afrontar los gastos de explotación de las infraestructuras de tratamiento de aguas residuales y de su evacuación al mar.

24. Recurso núm. 2321/2002, ponente Juan Gonzalo Martínez Micó.
25. La autorización de vertidos y, por tanto, el canon establecido en la Ley de Costas, han sido derogados por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación (Disposición Derogatoria Única. 2) que se refiere a las «autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo terrestre, desde tierra al mar, reguladas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», precepto que también ha afectado a las previsiones de la legislación de aguas para las cuencas intracomunitarias, puesto que también se incluye en la derogación las «autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuencas intracomunitarias, reguladas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio».

> En el canon estatal de vertido la circunstancia que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria es que se "autorice" un vertido al dominio público marítimo-terrestre. En el canon de saneamiento gallego la circunstancia que da lugar al devengo del canon es la producción del vertido».

10. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FIGURAS AFINES

10.1. ACCIDENTES CUBIERTOS POR EL «FONDO PARA FINANCIACIÓN DE LA SEGUNDA PARTE DEL CICLO DE COMBUSTIBLE NUCLEAR»

En la Sentencia de 5 de diciembre de 2006[26] el Tribunal Supremo ha afirmado la imposibilidad de repercusión sobre fondos públicos de los costes derivados del hallazgo de materiales radiactivos en un cargamento de chatarra. Lo recurrido era la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que confirmó la resolución de la Dirección General de la Energía que había denegado la solicitud de Acerinox SA de que los costes de la gestión de los residuos radiactivos generados por un incidente en que se encontró material radiactivo en una partida de chatarra ordinaria adquirida para la planta de producción de acero inoxidable situada en Algeciras, se realizase con cargo a los rendimientos financieros integrados en el «Fondo para financiación de la segunda parte del ciclo de combustible nuclear», previsto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

Un primer argumento sería la incongruencia de la conducta procesal de la entidad mercantil reclamante, que habría ejercido simultáneamente acciones civiles contra el suministrador de la chatarra contaminada y contra la Administración General del Estado, cuyo fundamento sería la imposibilidad de determinar el sujeto responsable de la contaminación. No obstante, no sería el único argumento ni mucho menos el de mayor enjundia jurídica. En este sentido, puede destacarse la finalidad y fuentes de financiación del «Fondo para financiación de la segunda parte del ciclo de combustible nuclear», según el Tribunal Supremo (FJ 4), ya que su normativa reguladora:

> «... institucionaliza la constitución de un fondo para sufragar los costes asociados a la generación de electricidad de origen nuclear, que se provisiona con las cantidades ingresadas por tarifa, peajes o precios, que forman parte del sistema retributivo eléctrico, así como con los rendimientos financieros originados por éstos, destinados a hacer frente a los costes de gestión de residuos radiactivos producidos por el sector eléctrico, sin extenderse a cubrir la gestión de residuos radiactivos con indiferencia del origen de la fuente radiactiva o de la naturaleza industrial de las instalaciones afectadas».

Tampoco resultaría adecuada la cita de la normativa internacional aducida por la parte recurrente (FJ 4):

26. Recurso núm. 4311/2002, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

«La invocación del Convenio de París de 29 de julio de 1960, acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, como norma infringida, que integraría la aplicación de la Disposición adicional segunda de la Ley 14/1999, de 4 de mayo, resulta infundada, porque dicho tratado internacional responde a la necesidad, como informa su Exposición de Motivos, de "asegurar una reparación adecuada y equitativa a las personas víctimas de daños causados por accidentes nucleares", con el objeto de "evitar el entorpecimiento del desarrollo de la producción y de las utilizaciones de la energía nuclear con fines pacíficos", y unificar las reglas fundamentales aplicables en los diferentes países contratantes, *confiriendo acciones para la obtención de indemnizaciones contra el explotador de la instalación nuclear y, en su caso, contra el Estado parte, con motivo de los daños producidos por un accidente nuclear, excluyendo taxativamente los daños causados por sustancias radiactivas* así como los daños y perjuicios que se produzcan en la instalación que se consideran no indemnizables».

Finalmente, el Tribunal Supremo aduce dos elementos más para poner a costa de la empresa Acerinox los costes de gestión de los residuos encontrados en su planta de Algeciras: el Protocolo de colaboración sobre la vigilancia radiológica de los materiales metálicos de 2 de noviembre de 1999, suscrito por el Ministerio de Industria y Energía (Miner), el Ministerio de Fomento, el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, SA (ENRESA), la Unión de Empresas Siderúrgicas (UNESID) y la Federación Española de la Recuperación (FER); y el artículo 12 del Real Decreto 229/2006, de 24 de febrero, sobre el control de fuentes radiactivas encapsuladas de alta actividad y fuentes huérfanas, por el que se transpone al Derecho interno la Directiva 2003/122/Euratom, del Consejo de 22 de diciembre de 2003. Respecto a este último precepto, el Tribunal Supremo afirma lo siguiente (FJ 5):

«aunque no sea aplicable *ratione temporis,* constituye una fuente autorizada para resolver las cuestiones suscitadas en este proceso casacional, al tener como objeto (...) hacer frente a los riesgos que plantea la existencia de fuentes radiactivas sobre las que, o nunca ha habido o se ha perdido el control, conocidas como fuentes huérfanas, y establecer las causas y los mecanismos conducentes a la detección y recuperación del control sobre ellas.

Este precepto determina expresamente que los costes derivados de la gestión de las fuentes huérfanas o para hacer frente a las emergencias radiológicas provocadas por ellas, serán sufragados por el último poseedor de la fuente, en el caso de que pueda ser identificado, y si ello no fuera posible, dispone que los costes serán asumidos por el titular de la instalación en que la fuente fue detectada, excepto en lo que resulte de aplicación la Disposición adicional segunda de la Ley 14/1999, de 4 de mayo, de Tasas y Precios Públicos por servicios prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear».

10.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración pública por daños producidos por la fauna procedente de un espacio natural protegido

En la Sentencia de 18 de abril de 2007[27] se hace una nueva aplicación de una línea jurisprudencial clásica, la responsabilidad patrimonial de la Administración

27. Recurso núm. 1152/2003, ponente Margarita Robles Fernández.

pública por los daños causados por animales procedentes de un espacio protegido, con independencia de que esos animales, por sí mismos, no pertenezcan a una especie protegida.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sentencia de 9 de enero de 2003, declaró la responsabilidad patrimonial de la Junta de Andalucía por los daños causados a cultivos de terrenos colindantes al Parque Nacional de Doñana, por multitud de aves que salen del Parque ante la falta de alimentos producida por la sequía, fallo que es confirmado por el Tribunal Supremo. Las aves en cuestión eran ánsares, que no tienen la consideración de especie protegida, aspecto que se alega por la Administración recurrente, pese a lo cual se declara la existencia de responsabilidad, con una argumentación que el Tribunal Supremo resume en los siguientes términos (FJ 5):

> «De todo lo expuesto, a la vista de la doctrina de esta Sala antes referida, en relación al concepto de "servicio público" a efectos de responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo en cuenta que el régimen del Parque Nacional de Doñana, como decía el art. 1 de la Ley 91/1978, se establece en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico, debe concluirse que existió una deficiente gestión de la Administración competente en 1995 en un aspecto tan relevante desde el punto de vista científico y ambiental, como el relativo al cuidado y alimentación de las aves en el ámbito del Espacio Natural, lo que llevó a éstas a abandonar el mismo en busca de una alimentación que allí no encontraban, pese a que desde años antes era conocida la influencia y efectos de la sequía estival, no tomándose medidas preventivas (como las antes referidas de 1990), o de otro género, causándose de esa forma daños a propietarios de terrenos próximos, sin aviso, ni consentimiento de estos, y que por tanto no estaban obligados a soportar.
>
> Siendo ello así, atendidas además las competencias sobre administración y gestión que la Ley autonómica 8/99 otorga a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía en su artículo 3, debe concluirse que surge para ésta la obligación de indemnizar, al concurrir los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial, sin que quepa apreciar una vulneración de los arts. 106 de la Constitución y 139 de la Ley 30/1992 que se citaban en el motivo de recurso, que debe por tanto ser desestimado».

IX

Derecho civil del medio ambiente

María Ángeles Parra Lucán

Sumario

Página

1. Desarrollos normativos 176
   1.1. Objetivos de calidad acústica y saneamiento en la compraventa de inmuebles 176
   1.2. Derechos de tanteo y retracto en los inmuebles situados en espacios naturales 177
   1.3. Ley de responsabilidad medioambiental: problemas de relación con otras normas de responsabilidad y garantías financieras 179
      1.3.1. Problemas de relación con otras normas de responsabilidad . 179
      1.3.2. Sistema de garantías financieras 182
   1.4. Publicidad registral de la prohibición de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados 184
2. Juriprudencia ambiental 184
   2.1. Incidencia contractual de la normativa ambiental 184
   2.2. Sujetos responsables, congruencia y *iura novit curia* 185
   2.3. Competencia de la jurisdicción civil 186
   2.4. El uso de la zona 187
   2.5. Congruencia de la sentencia: cese de la actividad y adopción de medidas correctoras 188
   2.6. Uso previo 188
   2.7. Medidas correctoras fijadas administrativamente 189
   2.8. «Las medidas necesarias y oportunas» 189
   2.9. Cese de la actividad y cese de las emisiones 194
   2.10. Cosa Juzgada. Hechos nuevos 196
   2.11. Daños indemnizables 197
      2.11.1. Daño moral 197
      2.11.2. Depreciación de la propiedad privada 199

OBSERVA090 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:27:02

Página

2.11.3. Afectación del paisaje 201
2.11.4. Daños futuros 201

* * *

1. DESARROLLOS NORMATIVOS

Durante el año 2007 se ha incidido en el incipiente y todavía poco desarrollado reflejo de los intereses ambientales en las relaciones entre particulares en los siguientes aspectos:

1.1. OBJETIVOS DE CALIDAD ACÚSTICA Y SANEAMIENTO EN LA COMPRAVENTA DE INMUEBLES

El Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que desarrolla la Ley del ruido en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, establece como objetivo de calidad acústica para el ruido y para las vibraciones la no superación en el espacio interior de la edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales de determinados índices de emisión (art. 16 y anexo II). Los nuevos emisores acústicos deberán adoptar las medidas necesarias para no transmitir al espacio interior de tales edificaciones vibraciones que contribuyan a superar los objetivos de calidad acústica (art. 26).

Estas previsiones hay que ponerlas en relación con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, que a efectos de la aplicación del régimen de saneamiento por vicios ocultos de los arts. 1484 y ss. del Código Civil especificó que se considera vicio oculto en los inmuebles vendidos el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica que fije el Gobierno.

En los casos en que por defectos del inmueble las vibraciones no superen los límites establecidos reglamentariamente pero, atendiendo a las circunstancias del caso, concurran los presupuestos exigidos jurisprudencialmente para la apreciación del error como vicio invalidante del consentimiento contractual (error esencial y excusable), podrá ejercitarse con éxito la acción de anulabilidad del contrato de venta del inmueble durante el plazo de cuatro años desde la consumación del contrato (arts. 1266 y 1301 del Código Civil).

En realidad, esta alternativa puede ser más ventajosa para el comprador que el ejercicio de la acción de saneamiento por vicios ocultos, dada la brevedad del plazo de ejercicio de esta acción (seis meses, art. 1490 del Código Civil). De esta forma se alcanza una solución semejante a la que puede defenderse de manera razonable en otros sectores del tráfico jurídico privado en los que puede incidir el incumplimiento de deberes ambientales impuestos legalmente (por ejemplo, la omisión de la obligación que el art. 27.4 de la Ley de residuos impone a los propie-

tarios de terrenos en los que se hayan realizado actividades contaminantes de declararlo así en la escritura pública que se otorgue con motivo de su transmisión).

No hay que descartar que el comprador de un inmueble que no cumpla los objetivos de calidad acústica ejerza otras acciones, conocida la doctrina jurisprudencial que declara la compatibilidad de las acciones de saneamiento con las demás acciones derivadas del contrato. En particular, la jurisprudencia del Tribunal Supremo admite desde hace años que la entrega de una cosa defectuosa puede considerarse *aliud pro alio* y, por tanto, ser calificada de incumplimiento contractual, lo que permite la resolución contractual o la exigencia del cumplimiento del contrato en el plazo de quince años (art. 1124 del Código Civil).

A lo anterior hay que añadir que el contenido del saneamiento tal y como está regulado en el Código Civil (art. 1486: desistir del contrato o rebaja del precio) puede resultar insatisfactorio para el comprador si lo que desea es quedarse con el inmueble y que éste cumpla los objetivos de calidad. De ahí el interés que tiene recordar que todas estas acciones son compatibles con la responsabilidad del contratista por los defectos constructivos (arts. 1101 y 1596 del Código Civil).

En consecuencia, no hay que descartar la exigencia de una reparación de los defectos constructivos o una reclamación de cantidad por los gastos y otros daños experimentados, y tal y como ha venido sucediendo hasta ahora en el ámbito de suelos contaminados, con independencia de que así se hubiera pactado en el contrato (SAP Valencia 2 diciembre 2003 [JUR 2004, 165399]; SAP Barcelona 15 octubre 2002 [JUR 2002, 6513]; SJPI núm. 17 Valencia 17 abril 2003 [JUR 2004, 280681]; SAP Valencia 30 octubre 2002 [JUR 2003, 12926]).

Especial interés presenta, finalmente, la compatibilidad con el régimen de responsabilidad y garantías previstas en la Ley de ordenación de la edificación, que incluye los daños en el edificio por incumplimiento de los requisitos de habitabilidad, incluidos los relativos a la protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades (arts. 17.1.b. y 3.1.2.c.).

Al amparo de la autonomía de la voluntad, los contratos de venta de inmuebles pueden incluir cláusulas que modifiquen el régimen de responsabilidad. Ahora bien, si el contrato lo celebra un empresario con un consumidor y la cláusula limita los derechos legales reconocidos al consumidor (por lo que aquí interesa, en lo referente a la calidad acústica), la cláusula puede ser nula por abusiva (arts. 3, 4, 80.1, 82.1 y 86 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios).

1.2. Derechos de tanteo y retracto en los inmuebles situados en espacios naturales

La Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad regula el derecho de tanteo y retracto sobre espacios naturales que,

hasta ahora, estaba contemplado en el art. 10 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.

En la nueva regulación, que entró en vigor el 15 de diciembre de 2007, se reconoce la facultad de la Comunidad Autónoma de ejercer los derechos de tanteo y retracto no sólo en las transmisiones onerosas *inter vivos* de los terrenos situados en el interior del espacio protegido sino, de una manera más amplia, «en los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados *inter vivos* que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles» (art. 39).

La expresión de la Ley, que recuerda lo dispuesto en el art. 2.2 de la Ley hipotecaria al establecer los títulos inscribibles en el Registro de la Propiedad, constituye una innovación, no sólo respecto de la regulación contenida en la Ley de espacios naturales sino, en general, respecto del propio concepto del tanteo y del retracto. Estos derechos se configuran como derechos de adquisición preferente de la titularidad del bien, es decir, de la propiedad o, a lo sumo, de la nuda propiedad. Ahora se introduce el tanteo y el retracto legal cuando se crea o se transmita o se modifique un derecho real sobre un inmueble situado en un espacio natural.

El interés de la Administración puede entenderse cuando se trate de derechos de goce como el usufructo, pero será inexistente si se constituye una servidumbre de paso a favor de un colindante y difícil de identificar si lo que se constituye es una hipoteca para garantizar un crédito. Finalmente, si se admite el tanteo y el retracto cuando el negocio oneroso celebrado se dirige a extinguir un derecho real, es preciso revisar el propio concepto del retracto (tradicionalmente, dirigido a subrogar al titular del derecho en la posición del adquirente), y determinar qué se pretende (si se ha pretendido algo) con la nueva Ley y, en particular, precisar si la subrogación se produce en la titularidad de un derecho que las partes pretendían extinguir.

Se establece de manera uniforme que el pago del precio convenido debe efectuarse en un período no superior a un ejercicio económico. Para los plazos de ejercicio del tanteo o del retracto, en cambio, la Ley se remite a lo que determine la Comunidad Autónoma, si bien se establece que estos plazos deberán ser suficientemente amplios para permitirse que puedan ejercitarse los derechos de tanteo y retracto.

Asimismo se establece la prohibición de que los Registradores de la Propiedad y Mercantiles inscriban un documento por el que se transmita un derecho real (aquí sólo se habla de transmisión) sobre los inmuebles referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos exigidos a los particulares de notificación a la Comunidad Autónoma del precio y condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que se haya instrumentado la transmisión. Esta previsión es verdaderamente importante, ya que garantiza que realmente se lleve a cabo la notificación a la Administración y, de

esta forma, la posibilidad de conocimiento real de la transmisión y la efectividad de los derechos de tanteo y retracto.

1.3. LEY DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL: PROBLEMAS DE RELACIÓN CON OTRAS NORMAS DE RESPONSABILIDAD Y GARANTÍAS FINANCIERAS

1.3.1. Problemas de relación con otras normas de responsabilidad

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental establece un régimen administrativo de responsabilidad, y declara la plena compatibilidad entre las reclamaciones de los particulares y la responsabilidad del operador de la adopción plena y efectiva de las medidas de prevención, de evitación o de reparación que resulten de la aplicación de la Ley (art. 5.3).

La Ley excluye los daños al aire y los denominados daños tradicionales, es decir, los daños a las personas y a sus bienes, salvo que estos últimos constituyan un recurso natural (art. 5.1).

En consecuencia, si el agua o el suelo que sufre un daño ambiental son de titularidad privada estos daños sí quedan incluidos en el ámbito de la nueva Ley. El problema que se plantea es que estos daños pueden ser indemnizados al amparo de las reglas tradicionales de responsabilidad (y, en el caso de los suelos, dar lugar a la aplicación de la Ley de residuos). Para estos casos el art. 5.2 de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental, trata de evitar una doble indemnización estableciendo que «los particulares perjudicados a que se refiere el apartado anterior no podrán exigir reparación ni indemnización por los daños medioambientales que se les hayan irrogado, en la medida en la que tales daños queden reparados por la aplicación de esta Ley».

La norma plantea algún problema de interpretación, y es difícil de establecer con seguridad el significado que debe atribuirse a las expresiones «los perjudicados no podrán exigir» y «en la medida en que tales daños queden reparados». Al no existir en la Ley de enjuiciamiento civil una regla sobre prejudicialidad administrativa no resulta fácil determinar la forma en la que debe hacerse efectiva la preferencia que la Ley 26/2007 pretende otorgar al sistema administrativo de responsabilidad medioambiental: ¿se deberá inadmitir la demanda civil?, ¿suspender las actuaciones?, ¿dictar sentencia desestimatoria cuando se haya logrado la reparación o simplemente por estar cubiertos genéricamente los daños por la Ley 26/2007?

Dada la independencia de los procedimientos civiles y administrativos, para el caso de que se haya obtenido una doble reparación, el art. 5.2 añade que en su último inciso que «el responsable que hubiera hecho frente a esa doble reparación podrá reclamar del perjudicado la devolución o la compensación que proceda».

Puede haber problemas, además, en los casos en que el sujeto responsable no sea el mismo en el procedimiento administrativo (el «operador», en la Ley 26/2007) y en el procedimiento civil (generalmente, quien realiza la actividad contami-

nante, pero pueden ser otras personas: el ingeniero, el propietario, por ejemplo). También en el caso de que sea aplicable la Ley de residuos, puesto que el art. 27 de la misma establece una responsabilidad de los poseedores y propietarios de los suelos aunque no hayan causado la contaminación.

Plantea problemas, también, la identificación de los daños que «quedan reparados» por la Ley de responsabilidad medioambiental y la de los que, por exclusión, deberán indemnizarse en la vía civil. En principio, parece que estos últimos son los daños en la persona y en otros bienes distintos de los recursos naturales. Sin embargo, la Ley 26/2007 establece que la reparación del daño ambiental se consigue restituyendo el medio ambiente a su estado básico mediante la reparación primaria, complementaria y compensatoria (anexo II). De esta forma, pueden repararse a través del sistema administrativo previsto legalmente daños en bienes distintos a las aguas, o al suelo, y por lo tanto, deberá excluirse su reparación de la vía civil.

Debe tenerse en cuenta, además, lo dispuesto en la disp. adicional 9ª de la Ley 26/2007 sobre «aplicación del anexo II en los procedimientos judiciales y administrativos», en el sentido de que las normas contenidas en el anexo II o las dispuestas con carácter complementario por la normativa autonómica con el mismo objetivo se aplicarán en la determinación de la obligación de reparación de daños medioambientales, con independencia de que tal obligación se exija en un proceso judicial civil, penal o contencioso-administrativo o en un procedimiento administrativo.

En el anexo II se establece un marco común que habrá de seguirse a fin de elegir las medidas más adecuadas para garantizar la reparación del daño medioambiental. Para las aguas, la reparación del daño medioambiental se consigue restituyendo el medio ambiente a su estado básico mediante medidas reparadoras primarias, complementarias y compensatorias. La finalidad primordial, en la medida de lo posible, es restituir o aproximar los recursos naturales o los servicios de recursos naturales dañados a su estado básico. Para el suelo, en el marco de lo establecido en los artículos 27 y 28 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, se contempla la adopción de las medidas necesarias para garantizar, como mínimo, que se eliminen, controlen, contengan o reduzcan las sustancias, preparados, organismos o microorganismos nocivos de que se trate de modo que el suelo contaminado deje de suponer un amenaza significativa de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente.

En definitiva, todo ello supone que en un proceso civil en el que un particular reclame frente a otro particular por los daños ambientales producidos en aguas o suelo de titularidad privada, el juez no podrá condenar a una indemnización por equivalente, a una suma de dinero, sino a una reparación *in natura* o en forma específica, mediante la adopción de las medidas adecuadas para garantizar la repa-

ración medioambiental. En la medida en que se trata de recursos naturales y existe un interés general en su conservación, parece razonable que la ley excluya la indemnización al propietario, que podría destinar la suma de dinero obtenida a cualquier fin privado y no a la recuperación del medio afectado.

En el Derecho civil la polémica se ha suscitado en el ámbito contractual para los daños en la construcción, pero desde una óptica distinta: cuando el propio obligado –constructor o el promotor– prefiere realizar él mismo la reparación de la edificación. En el Derecho tradicional de daños se establece, a cargo del responsable, la obligación de *«reparar el daño causado»* y aunque teóricamente se admite que la reparación del daño puede hacerse en forma específica o por equivalente, la doctrina civilista suele entender que la facultad de optar por la reparación en forma específica, cuando sea materialmente posible, corresponde al dañado, siempre que no requiera gastos desproporcionados. El problema sólo se ha planteado con las reparaciones de vehículos siniestrados en los que los costes de reparación del daño en forma específica son desproporcionados respecto del valor de mercado del vehículo (valor venal), que es a lo que se limitaría la indemnización compensatoria que debería pagarse al dañado.

Ahora bien, si es la propia ley la que, para el caso de suelos y aguas, establece la reparación *in natura,* en principio, no existiría ninguna dificultad teórica en que el juez condene a una obligación de hacer (arts. 1098 del Código Civil y 706 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Sin embargo, no parece sencillo que un juez civil disponga de medios y conocimientos para determinar qué medidas, de las que figuran en el anexo II deben adoptarse. La determinación de la forma de reparación conforme a lo previsto en el anexo II, en especial cuando no sea posible la reparación primaria, puede requerir unos estudios, unos análisis, unas valoraciones y unas decisiones que en el anexo II están pensados para las autoridades competentes en materia de medio ambiente y que en muchas ocasiones con dificultades podrá hacer un juez civil con las pruebas aportadas por las partes. Además, en el anexo II se establece un seguimiento de la reparación: por ejemplo, si la reparación primaria no da lugar a la restitución del medio a su estado básico de se efectuará una reparación compensatoria. Está alejado de las normas procesales civiles el que la sentencia establezca en su fallo una segunda condena condicionada a que no se logre el objetivo de la reparación mediante la condena principal, y cuyo contenido, en realidad, tampoco podría quedar fijado en la sentencia sin saber todavía el resultado de la reparación primaria. Por otra parte, no se ve la manera en la que el juez civil puede condenar a adoptar una reparación compensatoria en un lugar alternativo al dañado, estableciendo entonces medidas a favor de sujetos que no han sido parte en el proceso civil y que, por tanto, no han pedido nada. Finalmente, si junto a las aguas o el suelo de titularidad privada que han sufrido daños hay otros recursos naturales afectados y las autoridades competentes valoran la necesidad de adoptar medidas reparadoras diferentes puede producirse una contradicción indeseable entre la decisión del juez civil y la adoptada en el procedimiento administrativo.

De todo lo anterior sólo resulta claro que el juez civil no podrá conceder al demandante una indemnización por los daños ambientales producidos en las aguas o suelo de titularidad privada. Pero la aplicación de lo dispuesto en la disp. adicional 9ª obliga a repensar la interpretación del art. 5.2 de la Ley. ¿Es competente el juez civil ante el que se plantee una reclamación por un particular perjudicado solicitando la reparación de aguas o suelos de titularidad privada?

De una parte, el último inciso del art. 5.2 (la posibilidad de que se haya producido una doble reparación) y la disp. adicional 9ª de la Ley (al ordenar al juez civil que tenga en cuenta los criterios del anexo II) apoyan la competencia del juez civil. Cuando el bien dañado es de titularidad privada, el carácter de recurso natural no priva al conflicto entre particulares de su carácter jurídico privado, y la Ley no atribuye de manera expresa la competencia exclusiva de las autoridades administrativas para resolver ese conflicto (lo que, por otra parte, se enfrentaría al obstáculo constitucional de atribuir a la Administración funciones jurisdiccionales que, de acuerdo con la Constitución y con la Ley Orgánica del Poder Judicial, no le corresponden). Pero, por otra parte, la exclusión de que el particular pueda exigir una reparación por los daños medioambientales que «queden reparados por la aplicación de esta Ley» (art. 5.2) y la remisión al juez civil a la reparación prevista en el anexo II hacen de difícil aplicación el régimen legal.

1.3.2. Sistema de garantías financieras

Aunque la Ley 26/2007 establece un sistema administrativo de responsabilidad, dirigido a la protección de los bienes estrictamente ambientales, recurre a un sistema de garantías financieras dirigidas a asegurar que el operador dispondrá de recursos económicos suficientes para hacer frente a los costes derivados de la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales.

La Ley establece la obligación de los operadores de las actividades previstas en el anexo III de disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad o actividades que pretendan desarrollar (art. 24). La Ley considera sujeto garantizado al operador de la actividad económica o profesional, pero permite que figuren como sujetos garantizados adicionales los subcontratistas y los profesionales que colaboren con dicho operador en la realización de la actividad autorizada (art. 27).

Están exentos de tal obligación los operadores que realicen actividades susceptibles de ocasionar un daño cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 euros, los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe entre 300.000 y 2.000.000 euros y acrediten estar adheridos con carácter permanente a un sistema de gestión y auditoría medioambientales. La exención también alcanza la utilización con fines agropecuarios y forestales de los productos fitosanitarios y biocidas a los que se refieren las letras c) y d) del apartado 8 del anexo III (art. 28).

En particular, el operador debe contar con una garantía financiera en forma de seguro con una entidad aseguradora autorizada en España, o un aval concedido por una entidad financiera autorizada para operar en España o la constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo «ad hoc» con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público (art. 26).

El art. 33 establece la intervención del Consorcio de Compensación de Seguros para la gestión del Fondo de compensación de daños medioambientales, que se constituirá con las aportaciones de los operadores que contraten un seguro para garantizar su responsabilidad medioambiental.

El Fondo estará destinado a prolongar la cobertura del seguro para las responsabilidades aseguradas en la póliza original y para aquellos daños que, habiendo sido causados por las actividades autorizadas durante el período de autorización, se manifiesten o reclamen después del transcurso de los períodos de manifestación o reclamación admitidos en la póliza de seguro y dentro de un número de años, tras finalizar la vigencia de la póliza, igual a aquel en que dicha póliza haya estado en vigor, la citada póliza, con el límite máximo de 30 años (plazo establecido en el art. 4 como ámbito temporal de la responsabilidad medioambiental).

Con cargo al mismo Fondo, además, el Consorcio atenderá las obligaciones que correspondan a aquellos operadores que hayan suscrito una póliza de seguro y cuya entidad aseguradora hubiera sido declarada en concurso o estuviese sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o ésta hubiera sido asumida por el propio Consorcio de Compensación de Seguros.

La cuantía garantizada será determinada por la autoridad competente según la intensidad y extensión del daño que la actividad del operador pueda causar, de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente (art. 24). Estará destinada específica y exclusivamente a cubrir las responsabilidades medioambientales del operador que se deriven de su actividad económica o profesional (art. 25).

Conforme al art. 29, la garantía debe cubrir: a) Los derivados de las obligaciones del operador en materia de prevención y de evitación de nuevos daños (art. 17) siempre que el daño que se pretenda evitar o limitar haya sido originado por contaminación. b) Los derivados de las obligaciones del operador de reparación de los daños medioambientales (arts. 19 y 20), siempre que el daño que se pretenda evitar o limitar haya sido originado por contaminación.

En la medida que dichos daños afecten a las aguas, a las especies silvestres y a sus hábitat o a las riberas del mar y de las rías, las gastos garantizados se limitan a los encuadrados dentro del concepto de «reparación primaria» definido en el apartado 1.a) del anexo II.

OBSERVA090 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:27:02

1.4. Publicidad registral de la prohibición de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados

Con la finalidad de mantener y restaurar el carácter forestal de los terrenos incendiados, la Ley de montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril) prohibió el cambio de uso forestal al menos durante 30 años. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, trata de reforzar esta prohibición con el acceso de esta circunstancia al Registro de la Propiedad, mediante nota marginal, y previa comunicación al Registro por parte de la Administración forestal.

Frente a algunos intentos doctrinales que tratan de extender la eficacia del art. 34 de la Ley hipotecaria a cualquier información publicada por el Registro hay que advertir que, al igual que sucede en otros ámbitos, la eficacia de las obligaciones impuestas a los particulares son independientes de si consta o no en el Registro de la Propiedad la información correspondiente (así, por ejemplo, los sujetos obligados a realizar las operaciones de limpieza y recuperación del suelo lo están al margen de la constancia registral de la calificación administrativa de suelo contaminado, conforme a los arts. 27 de la Ley de residuos y 8 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero).

Es evidente que la prohibición del cambio forestal impuesta legalmente prevalecerá, en su caso, frente a la buena fe de quien adquiere sin que en el Registro se haya llegado a practicar la nota marginal exigida por la Ley, puesto que ésta sólo contempla como excepción a la prohibición el que, con carácter singular, las Comunidades Autónomas acuerden excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en: 1.º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado. 2.º Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública. 3.º Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.

2. JURIPRUDENCIA AMBIENTAL

2.1. Incidencia contractual de la normativa ambiental

La STS 11 octubre 2006 (RJ 2006, 6443) considera que no es aplicable el art. 1124 del Código Civil y que, por tanto, no procede resolver un contrato de compraventa de unos terrenos celebrado entre un Ayuntamiento y una promotora inmobiliaria en un caso en el que, después de la celebración del contrato, la Comisión Provincial de Urbanismo calificó los terrenos, al amparo de la Ley de espacios naturales de Canarias, como rústicos, lo que impidió la explotación de los mismos.

Quedó acreditado en el proceso que en el ánimo de las dos partes del contrato la compraventa se realizó con la intención de obtener un desarrollo turístico de la zona y la construcción y promoción de obras urbanísticas. Sin embargo, razona el Tribunal Supremo, no le es imputable al Ayuntamiento vendedor la causa que origina el incumplimiento, ya que la calificación de los terrenos se llevó a cabo por una Administración diferente, al amparo de la Ley de espacios naturales y, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, el incumplimiento del contrato en los términos pactados debe proceder de un comportamiento culpable de la otra parte para que pueda ser calificado de incumplimiento culpable y proceda la resolución contractual.

2.2. Sujetos responsables, congruencia y *iura novit curia*

En los supuestos de daños los demandantes deben escoger cuidadosamente tanto los sujetos demandados como el fundamento de su reclamación, como muestra la STS 16 marzo 2007 (RJ 2007, 2562).

Como consecuencia de la fumigación realizada desde una avioneta por una empresa contratada por los propietarios de unas fincas, otra finca rústica, propiedad de los demandantes, sufre daños en las plantaciones de olivos y habas. La demanda se dirige contra los propietarios que contrataron a la empresa fumigadora y contra esta última, al amparo de los arts. 1902 y 1903 del Código Civil. Dictada sentencia condenatoria contra la empresa al amparo del art. 1902, son absueltos los propietarios que la contrataron, por no ser sujetos de los mencionados en el art. 1903 del Código Civil. Ciertamente, no existe la relación de dependencia que el art. 1903 exige para imputar la responsabilidad por hecho ajeno, y la jurisprudencia descarta que medie una dependencia o subordinación cuando el contratista es una empresa contratada, precisamente, por su especialización y conocimientos en la ejecución del trabajo de que se trata.

En apelación, los demandantes solicitan la condena a los propietarios al amparo del art. 1908 del Código civil, que imputa la responsabilidad a los propietarios por los daños causados por humos excesivos, lo que no es admitido por la Audiencia.

Recurrida en casación la sentencia de la Audiencia Provincial, los demandantes alegan que los tribunales pueden aplicar la norma que libremente consideren aplicable a los hechos aportados por los litigantes en virtud del principio *iura novit curia*. Los recurrentes sostienen que el tribunal debió aplicar el art. 1908 del Código civil, que no fue invocado en la primera instancia, para condenar a los propietarios de las fincas vecinas.

El Tribunal Supremo, acertadamente, desestima el motivo del recurso de casación porque los actores, como apelantes, solicitaron al amparo del art. 1908 del Código civil la condena a sus vecinos por inmisiones, esto es, por haber provocado una injerencia en su fundo, mientras que en primera instancia invocaron la responsabilidad del art. 1903 del Código. Si bien la consecuencia indemnizatoria en am-

bos casos podría ser la misma, el fundamento y la causa de pedir son diferentes, por lo que, concluye el Tribunal Supremo, «la Audiencia Provincial consideró correctamente limitada su potestad de elegir la norma aplicable ante la necesidad de dictar una sentencia congruente».

2.3. COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL

La jurisprudencia civil condena en caso de inmisiones a indemnizar pero también a adoptar medidas de corrección para evitar la producción de daños o, incluso, al cese de ejercicio de determinada actividad:

– Al amparo de lo dispuesto en el art. 305 de la Ley de suelo de 1992 (en vigor tras la Ley del suelo de 1998 y la vigente Ley 8/2007), la STS 30 noviembre 2006 (RJ 2006, 8153) reitera la doctrina jurisprudencial de la competencia de la jurisdicción civil para condenar a demoler lo construido sin cumplir las distancias exigidas por la norma administrativa y la licencia que autorizó la construcción.

De esta forma se confirma la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña que estimó en parte el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia que estimó la excepción de falta de jurisdicción por entender que la competencia correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa.

En palabras del Tribunal Supremo:

> «La incursión referencia de disposiciones de naturaleza administrativa en el ordenamiento vecinal, no desnaturaliza los derechos subjetivos que pudieran resultar afectados y encuentran protección en el Código Civil, y de este modo el artículo 305 de la Ley de 26 de junio de 1992 sobre el Régimen del Suelo, autoriza a los propietarios y titulares de derechos reales a promover ante los Tribunales Ordinarios la demolición de las obras e instalaciones que vulneren lo dispuesto respecto a la distancia entre construcciones, tratándose de un precepto de aplicación plena, conforme a la Disposición Final Única de dicha Ley y que resulta acomodada al presente caso, conforme a lo que queda estudiado, pues no puede mantenerse como una norma teórica, inoperante e inútil, cuando se dan los supuestos que perfectamente permiten que deba de ser tenida en cuenta.
>
> No ha de dejarse de lado que la sentencia recurrida incorpora la posibilidad, con cierto fundamento, que el alpendre construido fuera destinado a cuadras, lo que permitiría la correlación del artículo 590 del Código Civil, que no contiene una enumeración taxativa, sino mas bien enunciativa, y el término alpendre equivale a cubierta voladiza, que en el país gallego suele utilizarse, entre otros usos, también para albergar el ganado. Ha de tenerse en cuenta que la aplicación del precepto no exige perjuicio patrimonial y lo que trata es de evitar riesgo, presentándose como preventivo y precautorio, al tratar de amparar a los vecinos de molestias y perturbaciones intensas y también de posibles daños».

– La STS 31 mayo 2007 (RJ 2007, 3431) rechaza los motivos del recurso de casación basados en la tesis de que la reclamación debió plantearse ante la jurisdicción contenciosa. En el caso se trata de la demanda interpuesta por los colindantes de un trazado ferroviario entre dos factorías de la empresa demandada, cuyas obras

fueron autorizadas por la Administración, que incluso siguió un procedimiento expropiatorio por razones de utilidad pública e interés social.

Afirma el Tribunal Supremo que:

> «En ningún caso la sentencia impugnada concibe el derecho de propiedad de los demandantes como absoluto o ilimitado, ni se aparta de su configuración constitucional como naturalmente delimitado, ni desde luego tampoco viene a ampliar de ningún modo lo que en su día fue objeto de expropiación, sino que, pura y simplemente, aplica los artículos 1902 y 1908 del Código Civil interpretados según la tradicional, constante y reiterada jurisprudencia de esta Sala que reconoce el derecho a indemnización aunque la actividad cuente con autorización administrativa y haya estado precedida del oportuno expediente expropiatorio».

Más adelante, a la hora de fijar los daños indemnizables, la Sentencia reitera la conocida doctrina de que «la generación de ruidos por la actividad de la empresa demandada es innegable, la responsabilidad fundada en el artículo 1908 del Código Civil tiene carácter objetivo y, en fin, la autorización administrativa no exime de la obligación de indemnizar, porque autorizar un actividad no equivale necesariamente a imponer a los vecinos el deber jurídico de soportar todo perjuicio, por grave que sea, que tal actividad produzca».

La jurisprudencia sigue mostrando, como se ha puesto de relieve en los anteriores informes anuales, que la reclamación en la vía civil se inicia en ocasiones tras haber intentado vanamente la tutela administrativa frente a las inmisiones, en particular en caso de ruidos [SAP Islas Baleares 31 octubre 2006 (AC 2006, 1907), SAP Zaragoza 3 julio 2007 (JUR 2007, 299662)].

2.4. El uso de la zona

Los tribunales suelen tener en cuenta el uso de la zona para acordar si deben soportarse las inmisiones:

– Para determinar si la actividad industrial de la demandada, titular de una actividad industrial (planta de deshidratación), es molesta, la SAP Zaragoza 3 julio 2007 (JUR 2007, 299662) tiene en cuenta, además de los informes del técnico municipal, el dato de que tal actividad se ejerza en una localidad «mayoritariamente agraria», sin que pueda prosperar el argumento de la demandada de tratarse de una actividad beneficiosa para la comunidad.

– La SAP Almería 19 octubre 2006 (JUR 2007, 183467) entiende que, en el caso, debe partirse, para fijar el nivel de ruido permitido, de los autorizados en la actividad industrial en zona clasificada de tal categoría.

En el caso, la vivienda del actor está situada en suelo calificado como suelo no urbanizable, de acuerdo con las normas del planeamiento municipal y como suelo urbanizable no sectorializado de uso industrial, de acuerdo con el PGOU, y las instalaciones industriales de la entidad demandada, separada de la vivienda del actor por una carretera, se encuentran ubicada en terrenos urbanizables de uso

industrial, con el Plan Parcial, Proyecto de Compensación y Proyecto de Urbanización aprobados.

– Para fijar el límite de lo tolerable, la SAP Islas Baleares 31 octubre 2006 (AC 2006, 1907) tiene en cuenta que «la inmisión se produce en una zona residencial, y no parece adecuarse a un criterio de normalidad que una persona deba tolerar en su vivienda el ruido de la caída de bolos, fuente sonora que, por su propia naturaleza, es especialmente molesta, máxime si se entiende probado que los niveles de ruido sobrepasan los máximos autorizados en la ordenanza municipal».

– En una vivienda no es tolerable el olor procedente de un obrador de panadería, que constituye inmisión intolerable, pues no se exige que se trate de olores repugnantes e intolerables, «y lo que puede tolerarse durante cinco o diez minutos puede llegar a hacerse molesto en su continuidad, de modo que la instalación de ese olor extraño, no común en una vivienda, deviene molesto, altamente enojoso y nadie puede ser obligado a padecerlo» [SAP Pontevedra 29 septiembre 2006 (AC 2006, 1824)].

2.5. Congruencia de la sentencia: cese de la actividad y adopción de medidas correctoras

Solicitada en la demanda genéricamente la condena a «adoptar medidas necesarias para evitar la continuación del daño» es incongruente la sentencia de primera instancia que condena a cesar en la utilización del trazado ferroviario. Por este motivo, la Audiencia Provincial de Asturias estima el recurso de apelación, pero considera que la contaminación acústica justifica la adopción de medidas correctoras con independencia de que se cumplan las medidas reglamentarias. Recurrida en casación la sentencia de la Audiencia, el Tribunal Supremo valora como relevante en el caso el que haya quedado probada la posibilidad técnica y económicamente razonable de disminuir considerablemente los ruidos mediante una determinada configuración de las pantallas paralelas a las vías y mediante unos límites también razonables a la velocidad de circulación y a la composición de los trenes [STS 31 mayo 2007 (RJ 2007, 3431): el argumento se utiliza para confirmar la indemnización por contaminación acústica, pues el motivo del recurso de casación se limitó a denunciar lacónicamente infracción del art. 1902 del Código Civil, sin hacer especial referencia a la condena a adoptar las medidas correctoras, que queda confirmada también].

2.6. Uso previo

De «pintoresco argumento» califica la Zaragoza 3 julio 2007 (JUR 2007, 299662) el esgrimido por una industria para oponerse a la demanda que solicita indemnización y la adopción de medidas correctoras haciendo referencia a que los demandados tienen otra vivienda que podrían ocupar. Afirma la Audiencia que «en primer lugar, los demandantes residen en el actual domicilio antes de la insta-

lación de la planta deshidratadora, y en todo caso ha de estarse al principio constitucional de libre elección de residencia».

2.7. MEDIDAS CORRECTORAS FIJADAS ADMINISTRATIVAMENTE

El problema es determinar cuándo se debe prohibir el ejercicio de determinada actividad o cómo debe procederse para fijar las medidas correctoras que corresponden adoptarse. La dificultad en este ámbito viene dada por la forma en la que los abogados redactan sus demandas (solicitando y practicando prueba pericial sobre el nivel de la emisión, pero no sobre las medidas que pueden y deben adoptarse, solicitando en el suplico únicamente que se declare que la inmisión es intolerable pero no que debe cesar, o solicitando que se condene a cesar la inmisión, pero sin solicitar medidas concretas). La satisfacción de los intereses en juego hace preciso conciliar el entendimiento de lo que significa que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho a que la sentencia se ejecute en sus propios términos (art. 117 de la Constitución) con la posibilidad de extender la ejecución a lo que esté implícito en el fallo y sea necesario para su realidad efectiva. Es imprescindible, además, adaptar a los supuestos de inmisiones el contenido de lo dispuesto en los arts. 706 y 710 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para las condenas de hacer no personalísimo y para las condenas de no hacer.

La tendencia mayoritaria de los tribunales españoles es admitir condenas al cese de la inmisión, o a la adopción de las medidas correctoras necesarias para evitar la inmisión intolerable. Como excepción, la SAP Palencia 13 noviembre 2007 (JUR 2007, 30801) se refiere a un caso en el que, no solicitadas concretas medidas de corrección, el tribunal entendió que no podía dictarse sentencia condenatoria en términos tan generales, sino únicamente sentencia declarativa y remitió a los actores a otro procedimiento posterior para determinar en él la obligación de hacer a la que debería condenarse a la demandada. Aun cuando no sea esta la postura mayoritaria de los tribunales es evidente que cuanto más precisa sea la petición del actor, y más detallada sea la prueba pericial practicada acerca de las medidas necesarias para evitar nuevos daños en el futuro, más probabilidad tendrá el actor de conseguir en la ejecución una satisfacción efectiva de sus intereses.

2.8. «LAS MEDIDAS NECESARIAS Y OPORTUNAS»

No merecen mucho comentario los supuestos en los que se pide, y se condena, a cumplir las medidas correctoras fijadas en un previo acuerdo municipal. El argumento jurisprudencial para admitir la competencia de la jurisdicción civil es que no estamos «ante una ejecución de un acuerdo administrativo sino ante la cuestión de si se producen las inmisiones denunciadas, todo ello al margen de que el propio art. 590 se remite a las normas reglamentarias para delimitar la inmisión y por cuanto estas actividades no cabe duda de que pueden estar sometidas al previo control administrativo» [SAP Zaragoza 3 julio 2007 (JUR 2007, 299662): queda

acreditado el incumplimiento de algunas de las medidas correctoras impuestas por el Ayuntamiento a la fábrica demandada].

Es frecuente que los tribunales se limiten a decir, genéricamente (seguramente porque no se les ha pedido otra cosa), que deben adoptarse las medidas oportunas para no producir la inmisión intolerable. No se determinan las concretas medidas correctoras que deben cumplirse, por lo que los problemas se plantearán, sin duda, en ejecución de sentencia:

– Se condena a costear en local propiedad de los demandados las obras de insonorización necesarias, nuevas o complementarias hasta eliminar la intromisión de ruidos y música en la vivienda del demandante. A la empresa que explota el bar en el local arrendado se le condena a cesar en la utilización de los equipos musicales hasta que se den por finalidad las obras referenciadas, a menos que se revise debidamente el limitador del sonido por parte del perito autor de la memoria técnica del proyecto de modo que se impida la llegada de música a la vivienda de la demandante (SAP Segovia 30 abril 2007, AC 2007, 1725).

– Acreditado el incumplimiento de la Ordenanza Municipal de Normas sobre protección acústica, se confirma la sentencia que condena a cesar inmediatamente en las emisiones acústicas por encima del límite legal permitido, debiendo adoptar las medidas necesarias y abstenerse de causar en lo sucesivo tales molestias [SAP Toledo 21 mayo 2007 (JUR 2007, 287865)].

– Parecidamente, la SAP Islas Baleares 31 octubre 2006 (AC 2006, 1907) condena a realizar en el local destinado a bolera «las obras necesarias a fin de evitar las inmisiones acústicas que se originan en la vivienda de la actora».

Frente a un pronunciamiento en primera instancia semejante a los anteriormente transcritos, recurre en apelación la demandada condenada denunciando infracción de la obligación de precisión contenida en el art. 218 de la Ley de Enjuiciamiento civil («las sentencias deben ser claras, precisas»), al no saber la recurrente en qué consiste la obligación de hacer que se le impone en el fallo y qué criterio objetivo debe servir para determinar cuándo se han alcanzado «los niveles que puedan considerarse tolerables o soportables».

La SAP Las Palmas 4 julio 2007 (JUR 2007, 348219) acoge parcialmente el motivo al entender que la prohibición de emitir los ruidos dañosos o molestos es un concepto indeterminado que debe ser perfilado, fijando unos baremos de tolerabilidad y soportabilidad tanto para los ruidos como para las vibraciones.

En el caso, es demandada la compañía telefónica al amparo de los arts. 590 y 1908 del Código Civil, por los ruidos y vibraciones que una central telefónica produce en las viviendas de los edificios colindantes. Se practican varias pruebas antes y durante el juicio dirigidas a determinar tanto el nivel de ruidos (del ingeniero municipal, de una empresa consultora acústica, de un perito judicial) como las medidas que debían adoptarse para rebajar el nivel de ruido a las ordenanzas municipales (empresa de insonorización, consultor acústico). Telefónica realizó

algunas obras de insonorización antes de la presentación de la demanda, si bien los consultores acústicos elaboraron un informe del que se deduce que todas las propuestas iniciales de insonorización no fueron llevadas a cabo.

Tras declarar que la obligación de Telefónica es de resultado, y no de medios, la Sala entiende que debe integrarse el fallo de la sentencia de primera instancia con lo indicado en sus fundamentos jurídicos: eliminación de los ruidos cumpliendo el informe elaborado por el consultor en el que se señalaban determinadas medidas que debían ejecutarse, así como de lo declarado en el juicio por el perito coautor del informe.

Por lo que se refiere al nivel de ruidos, la Audiencia recurre a las ordenanzas de otra localidad diferente a la del lugar de los hechos. Los hechos suceden en Santa Lucía, un municipio cercano a Las Palmas, y la Sala considera que debe aplicarse al caso como límite mínimo de reducción el baremo establecido por el Ayuntamiento de Las Palmas para zona residencial: no porque dicha normativa sea aplicable en el municipio de Santa Lucía, que no lo es, sino porque es más ventajoso para los afectados por el ruido que la normativa administrativa propia, en atención a las circunstancias del caso concreto. En especial, la sensibilización al ruido que presentan las demandantes, según informe psiquiátrico en el que se diagnostica un cuado psicopatológico ocasionado por un agente contaminante (ruidos y vibraciones).

– Es particular el caso de la SAP Palencia 13 noviembre 2006 (JUR 2007, 30801). En ella se da cuenta de cómo se siguió entre las partes un primer pleito, al que se puso fin por sentencia de la misma Sala de 26 febrero 2004 (JUR 2004, 125512), y en el que la Audiencia hizo un pronunciamiento meramente declarativo, en el sentido de que declaró «el derecho de los actores a que por la demandada se realicen en la propiedad de esta última, las medidas de aislamiento necesarias para impedir que en la vivienda de los primeros se transmitan unos niveles de ruidos superiores a los permitidos reglamentariamente».

En ese primer pleito, al amparo de los arts. 590 y 1908 del Código Civil, los propietarios de una vivienda unifamiliar demandan a los propietarios colindantes por los ruidos padecidos en su dormitorio como consecuencia de las instalaciones (electrodomésticos, caldera) empotradas que tiene instalada la vivienda de los demandados en la pared medianera. Queda probado que la vivienda de los demandados se encuentra en estado originario, y que las molestias proceden de un defecto de aislamiento que tiene su causa en un defecto constructivo. La Audiencia considera que el art. 590 del Código Civil es aplicable al propietario y no requiere culpa. No me entretengo en este punto, que ya de por sí puede ser problemático, no sin advertir que quizás en este caso hubiera sido más razonable un enfoque contractual del problema (vicios constructivos, compraventa, contrato de obra).

Por lo que aquí interesa, el suplico de la demanda del primer proceso solicitaba de forma principal la desinstalación en la pared medianera de la canalización y conducciones de agua y gas que se encontraban incrustadas en la misma, así

como de los electrodomésticos y demás maquinaría anclados en la pared. Esta petición fue desestimada con el argumento de que las instalaciones en cuestión son las entregadas en obra, son conformes a los planos redactados por los arquitectos y además su desmantelamiento y consiguiente desaparición de la pared en cuestión supondría crear un problema al que no se ha dado respuesta en autos, cual es determinar dónde podrían instalarse las instalaciones cuya demolición se pide.

De forma subsidiaria se pedía que se condenase a la demandada a adoptar en su propiedad las medidas de aislamiento necesarias para impedir que en la vivienda de los actores se transmitan niveles de ruidos superiores a los permitidos reglamentariamente, y se pedía de forma tan genérica que no se especificaban cuales eran las obras a realizar para la realización de tales medidas:

> «Precisamente por que los términos de la "litis" deben de concretarse de forma suficiente en los escritos de demanda y contestación, y en el procedimiento ordinario en el acto de la audiencia previa; es por lo que al socaire de una prueba pericial practicada después de dichos momentos procesales no puede entenderse correctamente integrada la litis y por tanto los términos del debate, y ni siquiera puede argüirse a favor de la concreción de la obligación de hacer, el silencio de la parte demandada, pues en todo caso se opuso a la acción ejercitada en su integridad.
>
> Ello quiere decir que la acción de condena no puede ser estimada como se pide si bien como toda acción de condena lleva implícita una acción declarativa, si es posible que esta Sala estimando el recurso, y así lo hace, declare el derecho de los actores a que por la demandada se ejecuten las medidas necesarias para impedir que en su vivienda se transmitan niveles de ruido superiores a los permitidos reglamentariamente, aunque su concreción habrá de hacerse en otro procedimiento, pues precisamente porque no puede determinarse en su integridad la obligación de hacer a que habría de condenarse a la demandada, sería imposible su cumplimiento en ejecución de sentencia a la vista de la vigente regulación de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

Puesto que la sentencia no contenía ningún pronunciamiento de condena, los demandantes se vieron compelidos a iniciar un nuevo procedimiento, que es el resuelto en apelación por la SAP Palencia 13 noviembre 2006. En este segundo pleito, los demandados, propietarios de la vivienda, alegan defectuosa constitución de la litis, por no haber sido traídos al proceso los arquitectos y directores de la obra del edificio, así como cosa juzgada.

Desestimada la demanda en primera instancia, e interpuesto recurso de apelación por los actores, la Audiencia, con cita de la anterior SAP Palencia 26 febrero 2004, estima el recurso y reitera que, al amparo del art. 590 del Código Civil, la legitimación pasiva es del propietario, que tiene el dominio de la subsanación de los defectos y se aprovecha de la cosa («ello sin perjuicio de que el propietario condenado, en su caso, pudiera repetir contra otros a los que considerase responsables de las emisiones ruidosas, aunque con distinto fundamento jurídico»).

La Audiencia entiende que yerra también el Juzgado al entrar a valorar la emisión de ruidos a cuya eliminación va dirigida la pretensión ejercida por la actora, porque «en relación a la primera de las pretensiones ejercitadas en la demanda del segundo proceso, el objeto de la misma trae su causa, como hemos

dicho, de lo ya declarado, con el valor de cosa juzgada, en el primero, en lo relativo a que la pared de ambas viviendas es medianera y que deben cesar la emisión de ruidos de manera que la demandada ha de realizar en su propiedad las medidas de aislamiento necesarias para impedir que se transmita a la vivienda contigua de los actores unos niveles de ruidos superiores a los permitidos reglamentariamente. Tal pronunciamiento ya no ofrece discusión, es cosa juzgada, y vincula, por tanto, al Juez del proceso posterior, de manera que no tiene sentido analizar, como hace la sentencia ahora recurrida, la existencia o no de tales ruidos o su nivel, y la decisión de desestimar la demanda es, por tanto, desacertada, y debe ser igualmente revocada en dicho punto».

En el suplico de la segunda demanda los demandantes solicitan, en cumplimiento de la pauta establecida por la anterior sentencia de la Audiencia, y aportando el informe de un arquitecto, que se realicen a costa del demandado unas obras consistentes en total desmantelamiento de la cocina de la vivienda de la demandada, instalaciones y alicatados, realizando una nueva pared por el interior de la cocina donde deberá empotrar las instalaciones y colocar la caldera, reponiendo nuevamente los alicatados. La Sala, en cambio, opta por otra solución. Puesto que en el segundo proceso se han presentado diversos informes, la Sala opta por escoger el que le parece más fundado, el del arquitecto que «considera que la solución menos traumática y costosa para los demandados, y que ofrece garantías de ser eficaz en orden a la eliminación de los ruidos y molestias, es la consistente en la realización conjunta de las alternativas números 1 y 2 del citado informe, es decir, la instalación de un sistema antiariete y antivibratorio en relación con la caldera de la cocina de la demandada (con un coste económico que el perito fija en 841,56 Euros), así como la modificación del trazado de las canalizaciones de la cocina que discurren empotradas por el muro medianero, realizando unas nuevas conducciones vistas y grapeadas por el paramento de la misma, con un coste económico que el perito fija en 1.411,22 Euros». Y ello porque

> «Entiende la Sala que no hay dificultad alguna fijar así los términos de la obligación de hacer por parte de la demandada, aunque los actores no hayan solicitado expresamente tal solución en el suplico de la demanda, puesto que en la misma se pide una solución más grave y costosa de manera que se entiende que quien pide lo más pide lo menos, debiendo dejarse ya solucionado así el presente conflicto, y teniendo en cuenta que las partes han podido debatir perfectamente y desplegar prueba suficiente en orden a la valoración de las distintas soluciones a adoptar».

En esta segunda sentencia de la AP Palencia 13 noviembre 2006 se justifica el fallo meramente declarativo de la primera sentencia de 2004 en lo dispuesto en el art. 219 de la Ley de Enjuiciamiento civil que, en realidad, se refiere a una cuestión distinta (sentencias con reserva de liquidación). Se trata de una postura excepcional pues, como puede observarse, por lo dicho en el presente informe y en los de años anteriores, los tribunales no suelen tener inconveniente en imponer a los demandados condenas a cesar en las emisiones por encima de los niveles máximos así como a adoptar las medidas correctoras necesarias para poner fin a la emisión, sin especificar en el fallo cuáles son las concretas medidas que deben adaptarse.

2.9. Cese de la actividad y cese de las emisiones

Es excepcional la condena de manera directa y exclusiva al cese de la actividad que produce la inmisión. Así sucede en el caso de la SAP Madrid 19 abril 2007 (AC 2007, 965), en el que la demandada utilizaba un trastero como vivienda, por lo que no sólo se generaban ruidos molestos, sino que además se producía un incumplimiento de la normativa administrativa y de la legislación de propiedad horizontal, por lo que no era posible establecer medidas de corrección. La sentencia condena al cese del uso del trastero como vivienda.

La SAP Madrid 18 julio 2007 (JUR 2007, 331890) confirma la condena en primera instancia a petición de la comunidad de propietarios a desmontar el aparato de aire acondicionado instalado por la demandada y que supone una molestia para los demás vecinos por los ruidos que emite cuando está en funcionamiento y por el calor que genera. Pero en este caso, como sucedía en el anterior, la condena a desmontar el aparato tiene su fundamento último en razones diferentes a la pura inmisión. En particular, en el hecho de que la instalación del aparato afecta a elementos comunes del inmueble, al estar situado sobre el suelo del patio, elemento privativo, pero adosado a la pared de cerramiento de la vivienda, elemento común que ha sido alterado para realizar los huecos necesarios para la toma de energía así como para dar servicio de aire al piso de la demandada, sin que para la realización de tales obras mediara el consentimiento de la comunidad.

Es más frecuente que la condena lo sea al «cese en las emisiones» de ruidos, polvo, partículas y olores, así como a abstenerse de realizar perturbaciones futuras del mismo género [así, SAP Pontevedra 29 septiembre 2006 (AC 2006, 1824)].

Estas condenas enlazan con la doctrina jurisprudencial de que el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias no es la referencia para determinar en la vía civil el nivel de tolerancia de las inmisiones. En el fondo, en definitiva, si es cierto que la parte demandada cumple las normas reglamentarias (como suelen alegar los demandados, aun cuando no sea siempre verdad) a lo que habrá que atender es a la posibilidad técnica de eliminar la inmisión, sin que el Derecho civil español común establezca como límite de las medidas exigibles, a diferencia de lo que sucede en el Derecho civil catalán, el que sean económicamente razonables (art. 546-14 del Código Civil).

En particular, si la inmisión tiene lugar en una zona residencial la condena a abstenerse de realizar perturbaciones en el futuro puede equivaler en la práctica a una condena en el cese de la actividad.

Las condenas a cesar en determinada actividad o a cesar en las emisiones constituyen una condena de no hacer. Hay argumentos para defender que en caso de que el condenado no cese en la inmisión puede procederse como se establece para las condenas de hacer en el art. 706 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: encargando a un tercero, a costa del ejecutado, la adopción de las medidas necesarias para hacer cesar la inmisión. En definitiva porque la adopción de tales medidas

suponen la concreción de los medios necesarios para dar cumplimiento a la sentencia de condena a cesar en la inmisión.

También puede interpretarse que debe procederse como dispone el art. 710 de la Ley de Enjuiciamiento civil: requiriendo al condenado para que «deshaga lo mal hecho», entendiendo por mal hecho la realización de la actividad generadora de inmisiones sin las medidas de precaución necesarias, lo que implica la posibilidad de exigencia de la adopción de las mismas. Además de los requerimientos, de la posibilidad de apercibimiento de incurrir en el delito de desobediencia a la autoridad judicial y de la intimación con la imposición de multas (art. 710), puesto de lo que se trata es de que se deshaga lo mal hecho (arts. 1098 y 1099 del Código Civil), cabe defender razonablemente que si el condenado no adopta las medidas necesarias para evitar la perturbación podrá ordenarse que se realicen a su costa.

En alguna ocasión la resolución judicial lo que hace es condicionar el ejercicio de la actividad generadora de la inmisión a que el nivel de la misma no sea superior a lo que legalmente está permitido. Así, en la SAP A Coruña 26 junio 2007 (JUR 2007, 320154).

En el caso, la sentencia de primera instancia condenó a la empresa que explotaba un bar a «cesar en las actividades molestas en el local prohibiéndose la emisión de música mientras no dote a dicho local de mecanismos que le permitan garantizar que pese a la entrada y salida de gente las puertas no permanecerán abiertas durante el horario de apertura al público».

La Audiencia estima el recurso de apelación con el argumento de que no corresponde al orden jurisdiccional civil el control de la legalidad administrativa:

> «No corresponde al orden jurisdiccional civil el control de legalidad de la actuación administrativa sujeta al régimen jurídico-público, ni la ejecución de las resoluciones resultantes de ella (artículos 9º, 4, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1º y 2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Por tanto los posibles desajuste o inadecuación de la actividad desarrollada en el local litigioso a la licencia administrativa otorgada no es en sí mismo materia de este proceso, siempre sin olvidar que, en la medida en que desborden los límites de la autorización, queden caracterizadas como ilegítimas las consecuencias de la extralimitación incidentes sobre los vecinos. Por ello, con independencia de las facultades de la Administración al respecto, no procede ordenar la retirada del aparato musical, cuya presencia en el local no es civilmente ilícita, aunque pueda serlo su uso de forma excesiva y molesta, ni condenar al cese de modo absoluto de su empleo, pues las actividades relacionadas con él pueden desarrollarse de modo que no generen inmisiones indebidas en las viviendas del edificio. En cambio procede modificar, para hacerla a la vez más concreta y más general, la prohibición contenida en el fallo apelado, porque para lograr la cesación de la molestia lo importante no es determinar un medio (dotar de un mecanismo), sino imponer directamente el fin perseguido (con lo que se obvia la dificultad alegada de la posible desactivación de aquél), con independencia de como lo consiga la demandada, y precisar su extensión a los niveles de sonido superiores en las viviendas a los normativamente permitidos».

El planteamiento de que condenar a unas concretas medidas correctoras no es competencia de la jurisdicción civil aunque se trate de evitar un daño a un particular no es coherente con la jurisprudencia civil mayoritaria. Por otra parte, la solución alcanzada en la sentencia comentada de condicionar la emisión de música a que los niveles en las viviendas no superen lo normativamente permitido plantea problemas si no se prevén concretas medidas correctoras en el fallo.

Teóricamente, resulta más beneficioso para el vecino molesto, a quien no le importa cómo, sino únicamente que cesen los ruidos. Se trata de una condena a cesar la actividad condicionada al nivel de la emisión. Si siguen produciéndose los ruidos por encima de los normativamente permitidos, por las razones apuntadas en el apartado anterior, la aplicación de lo dispuesto en el art. 710 de la Ley de Enjuiciamiento civil (requerimientos, multas coercitivas, indemnización de daños) puede resultar insuficiente para lograr la efectividad de la condena y satisfacer el interés del ejecutante, pero no es seguro que en ejecución de sentencia se pueda imponer el cese de la actividad que genera las emisiones si el fallo de la sentencia no lo dice expresamente.

2.10. Cosa juzgada. Hechos nuevos

La SAP Valencia 14 septiembre 2007 (JUR 2007, 340067) rechaza la excepción de cosa juzgada invocada por la parte demandada por considerar que «no existe identidad objetiva entre los dos procesos, dado que la actual reclamación se basa en hechos nuevos, como son la producción de nuevas y mayores vibraciones a las registradas cuando se estimó que la sentencia se había ejecutado». Por tanto, concluye la Audiencia, «se trata de hechos nuevos no amparados por la cosa juzgada material, porque son posteriores a la completa preclusión de los actos de alegación del anterior».

En el caso, el propietario de una vivienda interpuso demanda contra una comunidad de propietarios porque el motor de la puerta de garaje, en funcionamiento durante todo el día, emitía ruido de impacto, portazo y vibraciones en cada uno de los momentos iniciales y finales de la operación de apertura.

Alcanzado un acuerdo por las partes, y homologado judicialmente, se insta la ejecución del acuerdo, y el ingeniero municipal emite un informe en fecha 29 de octubre de 2004 en el que indica que la operación de apertura se encontraba dentro de los límites de la ordenanza municipal, pero obviando que durante las operaciones de cierre y apertura se producían unos picos inicial y final que superan con creces el máximo permitido en el horario nocturno.

En mayo de 2005 el actor encarga una nueva medición que arroja la presencia de un pico que supera en más de 23 db el máximo permitido para el horario nocturno. Puestos los hechos en conocimiento de la demandada, ésta no adopta ninguna medida para solucionar el problema. Se interpone demanda solicitando la condena a la comunidad a cesar en la perturbación, y subsidiariamente la adop-

ción de las medidas técnicas pericialmente propuestas así como una indemnización de daños.

La demandada se opone a la pretensión invocando la excepción de cosa juzgada, pues ya se interpuso anteriormente una demanda para poner fin a los ruidos y vibraciones. El Juzgado de Primera Instancia dicta Auto estimando la excepción respecto a la declaración de la inmisión y la adopción de las medidas correctoras, y acordando la continuación del pleito únicamente por las pretensiones de que se condene a la demandada en lo sucesivo para que mantenga la instalación de modo que no se transmitan a la vivienda del actor ruidos ni vibraciones superiores a los permitidos así como por la solicitud de indemnización por los daños producidos.

La Audiencia Provincial estima el recurso de apelación interpuesto por el actor por las razones antedichas. Dejando a un lado la pretensión indemnizatoria, que según parece no fue objeto del primer pleito, es discutible que la continuación en la producción de las molestias pueda considerarse hecho nuevo. El caso pone de relieve las dificultades que plantea la ejecución en sede de acciones de cesación y de adopción de medidas correctoras.

2.11. Daños indemnizables

2.11.1. Daño moral

Se da por supuesto que los ruidos afectan a la tranquilidad de espíritu, y que por la evidente molestia y perturbación que provocan cuando superan lo tolerable, generan un daño indemnizable. De manera razonada, la SAP Islas Baleares 23 febrero 2007 (AC 2007, 1014) explica las razones por las que se produce un daño moral y, con cita de otras decisiones anteriores de la Sala, y con apoyo en la STC 11/2001, de 24 de mayo, aclara «que el ruido debe considerarse como sonido que molesta, estimando la molestia como la obtención de un efecto que el afectado no quiere que se produzca. La molestia es, en principio, un fenómeno psicológico que puede causar daños directamente evaluables económicamente y otros, incluso de tipo psíquico (trastornos del sueño, trastornos emocionales, etc.) más difíciles de evaluar económicamente, pero no por ello deben de dejar de estar protegidos».

La indemnización por daño moral se reconoce por las molestias sufridas por el propietario que es morador de la vivienda, pero no al propietario que no la ocupa [STS 31 mayo 2007 (RJ 2007, 3431)].

No suele darse especial explicación de los conceptos o criterios tenidos en cuenta para fijar la indemnización concedida [la SAP Zaragoza 3 julio 2007 (JUR 2007, 2999662) hace referencia a la «*indudable* incomodidad que han debido soportar los actores» como consecuencia de la instalación y funcionamiento de una planta deshidratadora].

Resulta difícil cuantificar los daños sufridos en los supuestos de inmisiones acústicas. Cuando se trata de ruidos, habitualmente, los tribunales suelen condenar

a abonar una indemnización fijada de un modo alzado por daño moral, que se identifica con las molestias, angustias, insomnio o estrés generados por la inmisión.

En ocasiones, algunas resoluciones incorporan algún criterio de cómo se fija la indemnización, porqué se rebaja la solicitada por la parte o cómo la indemnización por daño moral no debe conducir a la doble indemnización de otros conceptos:

– Por lo que se refiere a la prueba de haberse producido el daño, la SAP Palencia 13 noviembre 2007 (JUR 2007, 30801) declara que:

> «El primer extremo queda suficientemente acreditado, no sólo por los informes ya referidos que se acompañaron a la demanda, sino especialmente por el informe, completo y exhaustivo, que al efecto ha emitido durante el período probatorio por la Psiquiatra y Máster en Psiquiatría Forense Doña Angelina, a cuyo tenor el demandante padece un trastorno adaptativo con sintomatología ansiosadepresiva crónica (CIE-10 F43.22), mientras que la esposa Doña Luz padece una disomnia no específica (DSMIV 307.47), estando en ambos casos las patologías descritas en relación con el factor estresante, en este caso el ruido mantenido a lo largo de varios años, pero también con los conflictos derivados de éste. La indicada perito sostiene que el trastorno sufrido por Don Valentín es de evolución crónica por el mantenimiento en el tiempo del estresor».

En cuanto a la determinación de la indemnización correspondiente, acoge la Sala el criterio de la misma perita, que valora del daño psíquico utilizando al efecto, el indicado baremo de la Ley 30/1995:

> «y así, en cuanto al trastorno del esposo Don Valentín, lo ubica en el ya referido «trastorno depresivo reactivo», puntuable de 5 a 7 puntos. En cuanto al de la esposa Doña Luz, no puede encuadrarse en ninguno de los apartados del citado baremo. Partiendo de tales presupuestos, la indemnización correspondiente al esposo será de 3.090 Euros (5 puntos a razón de 618 Euros punto), mientras que la indemnización para la esposa, teniendo en cuenta que se trata de un trastorno mucho más leve, se fija en la prudencial cantidad de 1.000 Euros».

– La SAP Islas Baleares 31 octubre 2006 (AC 2006, 1907) concede indemnización por daños morales y psíquicos derivados de haber soportado la inmisión sonora desde que se instaló en la vivienda pero rebaja de los 4000 euros solicitados a la mitad la cantidad concedida con los siguientes argumentos: «a) La indemnización hacía referencia a dos fuentes sonoras, la bolera y la puerta del almacén, habiendo quedado acreditado en autos que esta última ya no produce ruido. b) La actora reconoció al ser interrogada que solamente utiliza la vivienda cinco meses al año».

– La SAP Barcelona 25 julio 2006 (JUR 2007, 284100) contiene algunas afirmaciones de interés en un caso de reclamación interpuesta por la arrendataria de una vivienda, profesora de Universidad, que habitualmente trabajaba en casa, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de la caída de cascotes y humedades y por los ruidos y vibraciones emitidos durante la realización de las obras de construcción de un hotel en la finca colindante, que le ocasionaron graves perturbaciones en la vida cotidiana. En su demanda reclamaba 14.771 euros.

La sentencia de primera instancia reduce la indemnización a la cantidad de 4.468,60 euros. La sentencia acoge en parte las pretensiones de resarcimiento de la inhabitabilidad de la vivienda durante el período de duración de las obras que fija en un 40% durante 12 meses, ya que las obras no duraban todo el día (sobre una renta de 514,29 euros, es decir, la cantidad de 205,71 euros por doce meses, lo que da una indemnización de 2.468,60 euros). También acoge en parte la pretensión de indemnización de daño moral, reduciendo la cantidad de los 3.000 euros pedidos, a 2.000 euros.

La Audiencia confirma la procedencia de la obligación de indemnizar, rechazando el argumento de la constructora demandada de que bien pudo trabajar en la Universidad, por entender que a causa del ruido excesivo lo cierto es que la demandante se ha visto privada del uno normal de su domicilio durante unas horas al día. Sin embargo, rebaja la indemnización fijada en la sentencia de primera instancia,

> «Puesto que indemniza el mismo hecho de forma duplicada, pues el daño moral debe entenderse incluido en la imposibilidad de usar su vivienda al cien por cien con la consiguiente molestia que ello le ha comportado y con el estado anímico que le ha ocasionado.
>
> Teniendo en cuenta que la inmisión acústica no sobrepasa de media entre los dos días, según la medición acompañada por la propia demandante (72 dB), los límites para que constituyera infracción leve, que la intensidad de ruido no pudo mantenerse al mismo nivel durante todo el tiempo de construcción y las demás condiciones expuestas, concluimos que le corresponde una indemnización por perjuicios acreditados, que vienen referidos a las molestias por ruido que sin duda influyeron en la calidad de vida de la actora, con exclusión de otras molestias como el polvo que debe ser tolerado y los daños en el inmueble, respecto de los cuales la demandante no tiene legitimación al ser arrendataria de la vivienda, de 1.234,3 euros, que se corresponden con un 20% del alquiler de la vivienda si bien durante 12 meses que duró la construcción; en cuyo importe está comprendido el daño moral».

La Audiencia confirma la desestimación de la indemnización por lucro cesante, por no haber quedado acreditado.

2.11.2. Depreciación de la propiedad privada

La STS 31 mayo 2007 (RJ 2007, 3431) considera que es indemnizable el daño emergente constituido por la depreciación de las fincas:

> «Apenas ofrece duda alguna que el valor en venta de una finca o las expectativas de alquilarla por más o menos precio constituyen un elemento patrimonial, y ya se ha señalado cómo la sentencia del TEDH de 9 de diciembre de 1994 consideró la depreciación de la casa de la perjudicada como uno de los factores a tener en cuenta para darle una satisfacción equitativa; del mismo modo que la sentencia de esta Sala de 13 de julio de 2005, a la que también se ha hecho ya una extensa referencia en el fundamento jurídico segundo por haber desestimado un recurso de casación prácticamente idéntico al ahora examinado, consideró asimismo indemnizable la depreciación de la finca del entonces demandante por la inmisión concreta causante de un perjuicio cierto, por más que dicha finca se hallara "matemáticamente fuera de los

límites de la zona de afección de la línea de ferrocarril construida por la entidad demandada".

Cuestión distinta es que, además del nivel de ruidos alcanzado por la circulación diurna y nocturna de trenes y además del riesgo de desprendimientos de partículas de los materiales transportados, elementos valorados en ese otro caso por el tribunal de apelación, sea también computable, para fijar la indemnización por depreciación, lo que en el caso aquí examinado se denomina por el tribunal sentenciador "contaminación estética" o "contaminación visual", conceptos contra los que se alza la recurrente en estos motivos discutiendo que puedan ser indemnizables. Se trata, ciertamente, de una cuestión relevante según los términos en que aparece planteado el litigio, pero no es posible examinarla con ocasión de los tres motivos ahora estudiados porque computar aquel elemento como uno de los daños indemnizables no significa que se desconozca la configuración constitucional de la propiedad como derecho naturalmente delimitado por su función social ni que se interfiera en el procedimiento expropiatorio».

La depreciación de las fincas, añade el Tribunal Supremo, no es una indemnización por lucro cesante, como pretende la empresa recurrente, sino una indemnización por daño emergente constituido por la pérdida de valor de las fincas, «daño ya irremediablemente producido porque el valor en venta de una vivienda es un elemento patrimonial con múltiples repercusiones en aspectos como la obtención de crédito o el pago de impuestos».

Añade el Tribunal Supremo que la indemnización por depreciación de la propiedad es compatible con la indemnización por daño moral de quien ocupa la vivienda:

«De otro lado, tampoco es cierto lo que se alega en el motivo sobre la duplicidad de indemnizaciones por el mismo concepto de contaminación sonora, pues una cosa es la depreciación de las fincas por su cercanía a una fuente de ruidos muy frecuentes y molestos y otra muy distinta el daño moral de quien directamente los soporta por, además, habitar en una de las fincas, aspectos ambos correctamente diferenciados por la sentencia recurrida».

La SAP Islas Baleares 23 febrero 2007 (AC 2007, 1014), a la vista de la prueba pericial practicada en primera instancia realiza los siguientes cálculos sobre la depreciación de la propiedad:

«Con relación al perjuicio por el minusvalor que sufren los inmuebles por la pérdida de utilidad o atractivo para uso residencial o de rendimiento para explotación agrícola y ganadera por ser inviable la producción de ciertas especies y porque el entorno se torna insalubre y molesto a causa de las inmisiones e impactos generados que destruyen la calidad de vida de las inmediaciones, puede alcanzar para los suelos rústicos no urbanizables, entre 18.000 y 40.000 euros de depreciación por hectárea, téngase en cuenta que el valor del suelo rústico en el llano de Mallorca y en esta zona, puede alcanzar los 35.000 euros la hectárea no edificable y los 72.000 euros la hectárea edificable, valor que en los alrededores de la fábrica puede rebajarse hasta los 12.000 y los 32.000 euros, siendo ese minusvalor inversamente proporcional a la distancia a la fábrica de cemento de Lloseta».

2.11.3. Afectación del paisaje

La STS 31 mayo 2007 (RJ 2007, 3431) estima el recurso de casación interpuesto por la demandada frente a la sentencia que, entre los daños indemnizables, consideró incluido el concepto de «la afección al paisaje».

Afirma el Tribunal Supremo:

> «El paisaje no merece hoy por hoy la consideración de objeto de un derecho subjetivo cuya vulneración deba ser indemnizada, sino la de un bien colectivo o común cuya protección incumbe primordialmente a los poderes públicos y cuya lesión dará lugar a las sanciones que legalmente se establezcan pero no a indemnizaciones a favor de personas naturales o jurídicas determinadas.
>
> Así se desprende de la sentencia de esta Sala de 4 de diciembre de 1996, que consideró incurso en abuso de derecho el interdicto de obra nueva promovido por una comunidad de propietarios con base, entre otras razones, en que la construcción comportaba "una limitación ilegal del paisaje marino y abierto que el inmueble de mis mandantes tiene"; así resulta también de algo tan elemental como que toda nueva construcción altera necesariamente el paisaje, sin que por ello la alteración sea indefectiblemente perjudicial; así lo aconseja una prudente atención a la experiencia histórica de que obras de ingeniería o arquitectura denostadas en su día como antiestéticas son hoy apreciadas incluso como símbolos de algunas ciudades; y así, en fin, viene a derivarse tanto del propio relativismo inherente a la percepción estética del paisaje como de la prácticamente imposible determinabilidad de los afectados por su alteración, pues mientras el perjuicio causado por los ruidos suele estar en relación directa con la mayor o menor distancia de la fuente sonora, el paisaje, en cambio, depende en su percepción y disfrute de unos factores de distancia y perspectiva cuyas posibles combinaciones son prácticamente infinitas, todo lo cual refuerza la idea de que su protección y control debe seguir estando confiada, como bien de la colectividad, al Derecho público».

2.11.4. Daños futuros

La sentencia puede condenar a indemnizar los daños que se sigan produciendo, después de presentada la demanda e incluso de dictar sentencia, sin que se produzca infracción de lo dispuesto en el art. 220 de la Ley de Enjuiciamiento civil, que permite las condenas de futuro cuando se reclame el pago de intereses o de prestaciones periódicas, pues hay que entender que no excluye otras posibles condenas de futuro. En palabras de la SAP Islas Baleares 23 febrero 2007 (AC 2007, 1014):

> «Mientras no se apliquen las medidas correctoras pertinentes los daños y perjuicios ocasionados hasta la interposición de la demanda continuarán produciéndose, por lo que, es perfectamente viable, dejando su cuantificación para la ejecución de la sentencia, el reclamar daños y perjuicios futuros, si queda demostrado en fase declarativa del pleito que los mismos se darán incuestionablemente de no adaptarse por la parte responsable demandada las pertinentes soluciones que los eliminen o palien. En tal sentido se han venido acogiendo ya de antiguo por la jurisprudencia menor pretensiones indemnizatorias cuyo *dies ad quem* se fije al momento del cese de las inmisiones, así SAP Murcia 24 mayo 1997 y de esta misma Sala de 10 de marzo de 2006».

X

Políticas ambientales de los Estados Unidos

ROSA COMELLA DORDA

Sumario

Página

1. Las políticas ambientales: introducción 203
2. Estados Unidos: breve ficha geográfica y climática 205
3. Dos sectores paralelos: protección de la naturaleza y lucha contra la contaminación 206
4. La protección de espacios y recursos naturales 209
5. La lucha contra la contaminación: breve historia 211
6. Cobertura constitucional del Derecho ambiental federal 213
7. La Agencia de Protección Ambiental 213
8. Las preocupaciones de fondo de la legislación ambiental 215
9. Técnicas reguladoras: presente y perspectivas de futuro 217

* * *

1. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: INTRODUCCIÓN

Este informe consiste en un repaso de carácter general de las políticas ambientales federales americanas. Dada la enorme extensión del Derecho ambiental en este país resulta imposible en el formato de este informe hacer un estudio individualizado de la normativa sectorial, pues quedaría reducido a un mero listado. Entiendo que puede ser de mayor utilidad ofrecer una imagen panorámica de la historia, cobertura y contexto del sector ambiental, facilitando así un entendimiento intuitivo de los razonamientos de fondo y la sensibilidad política que informan este sector del ordenamiento, usando ejemplos a modo de ilustración y no con intención exhaustiva. También por esta razón me limito a hacer alusión en este informe a las políticas federales. Dada la elevada federalización de este sector normativo, la legislación estatal es con frecuencia de carácter complementario y la

OBSERVA100 Colección especial Aranzadi 11-06-08 16:39:50

intervención de los órganos del Estado se produce en muchas ocasiones en el marco de la aplicación de legislación federal que exige su colaboración en la preparación de planes de actuación, formulación de estándares o límites de emisión, gestión de programas, etc.

El sector ambiental tiene en los Estados Unidos tiene un peso considerable, con una amplia gama normativa que cubre la práctica totalidad de los problemas de contaminación, degradación de ecosistemas y protección de la biodiversidad, espacios y recursos naturales. Se trata de una parcela del ordenamiento con capacidad para afectar sustancialmente a la economía del país y que se deja sentir en infinidad de aspectos de la vida diaria de los ciudadanos. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, destaca por su enorme complejidad técnica y, en relación con ello, por ser el campo en el que con frecuencia se experimenta con nuevas técnicas reguladoras o esquemas institucionales que, una vez consolidadas, se trasladan a otros ámbitos sectoriales. Así, el derecho ambiental, particularmente en lo que respecta a la lucha contra la contaminación, representa en muchos casos la vanguardia y el motor de impulso del derecho administrativo de los Estados Unidos. Desde hace más de cuatro décadas, ha sido clave en la progresiva sustitución del sistema de *common law* por el estatutario y ha servido de laboratorio de ensayo de nuevas técnicas reguladoras, estructuras burocráticas, mecanismos de seguimiento, control y sanción. Igualmente, ha resultado fundamental en la evolución de doctrinas judiciales relativas a temas tan variados y troncales como son: el papel del poder judicial en el control de la discrecionalidad administrativa y de la potestad reglamentaria, las normas de interpretación estatutaria, la relación entre las agencias (entendidas de modo genérico como entes administrativos) y los grupos de interés, el concepto de interesado, la legitimación activa, el grado de deferencia debida a la opinión de los expertos científicos en la formulación de políticas públicas y un largo etcétera. El derecho ambiental es, en resumen, coetáneo y base fundamental del derecho administrativo contemporáneo.

Estas afirmaciones de apertura deben ser inmediatamente matizadas. En primer lugar, no quiero con ellas hacer un juicio valorativo sobre la calidad o eficacia de dicha normativa. En segundo lugar, debe señalarse la existencia de ciertas lagunas debidas a la tradicional reticencia de los Estados Unidos a adherirse a aquella normativa internacional que implique cortapisa alguna para su libertad de acción económica o su liderazgo geoestratégico. Así, por ejemplo, ha recibido amplio eco (y duras críticas por parte de los países signatarios) su no adhesión al Protocolo de Kyoto (acordado en 1997 y que ha entrado en vigor el 16 de febrero de 2005) que reforma la Convención Marco de las Naciones Unidos sobre el Cambio Climático de 1992[1]. Más aún, incluso en aquellos casos en los que EE UU sí ha ratificado tratados o convenciones internacionales, la actitud del Tribunal Supremo hacia los

1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC/INFORMAL/84* [GE.05-62301 (S) 220705]); Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC/INFORMAL/83* [GE.05-61702 (S) 130605]).

mismos es conocida por su pasividad, cuando no por su abierto rechazo, hacia el Derecho internacional como fuente del Derecho.

Salvadas estas matizaciones, lo cierto es que alrededor del 80% de los americanos se considera «ecologista», un alto consenso que se disuelve cuando se afrontan dos de los grandes condicionantes de la protección ambiental: la naturaleza limitada de los recursos públicos y la imposibilidad de detener el crecimiento económico. Como señalan SALZMAN y THOMPSON, este sentimiento proteccionista generalizado se fragmenta cuando deben tomarse posiciones concretas sobre «cuánto daño ambiental debemos aceptar, cuánto estamos dispuestos a pagar como sociedad por determinados niveles de protección ambiental y quién debería sufrir los riesgos y los costes de dichas decisiones»[2]. Si bien es indudable que la respuesta a estas y otras preguntas suscitadas por el sistema normativo ambiental, son fruto directo del marco físico-climático, socioeconómico y político en que se desarrollan, en el caso de los Estados Unidos esta tendencia se refuerza si cabe por su insularidad geográfica y, tradicionalmente, político-jurídica. Con escasas excepciones, como fuera en el siglo XIX el recurso a la jurisprudencia inglesa en materia de *nuisance* y *trespass* o como es el caso actual de un cierto interés académico por explorar lo que ocurre en otros países, el Derecho ambiental americano, así como el Derecho administrativo en general, son decidida y distintivamente autóctonos. Por ello, paso a situar las políticas ambientales en su contexto geográfico y climático inmediato para, a continuación, ofrecer una breve historia de los dos grandes ejes del Derecho ambiental: la protección de la naturaleza y la lucha contra la contaminación.

2. ESTADOS UNIDOS: BREVE FICHA GEOGRÁFICA Y CLIMÁTICA

Estados Unidos es un país de dimensiones continentales, con 9.6 millones de Km^2 que se extienden en la vertiente Atlántica desde Maine hasta el caribeño Puerto Rico y en el Pacífico desde Alaska hasta el archipiélago de Hawai, situado a 3.700 Km. del continente. Climáticamente es muy variado: desde la inmensa marisma tropical del sur de Florida hasta el clima ártico de Alaska, pasando por los duros inviernos continentales y húmedos veranos de la costa nordeste, la semiaridez de las Grandes Llanuras, los desoladores desiertos del suroeste, el clima «mediterráneo» de gran parte de California, o micro-climas como el de la bahía de San Francisco o el de la montañosa y volcánica exuberancia de Hawai. En estrecha conexión con esto, la diversidad geográfica es igualmente notable: los suaves valles en Nueva Inglaterra, la interminable planicie de las Grandes Llanuras, la majestuosidad de las Rocosas, la enorme cuenca hidrográfica de los ríos Mississippi y Missouri que nace en los Grandes Lagos (residuo de la última gran glaciación) y desciende hasta el Atlántico en el sur del país, son sólo las grandes pinceladas físicas de este gigantesco país. Todo ello afecta directamente a la ubicación y las barreras naturales de los ecosistemas, la producción agrícola y ganadera, el movimiento

2. SALZMAN James & THOMPSON Barton H., *Environmental Law and Policy* 2 (2003) (ésta y las demás traducciones del ingles son mías).

físico de algunas formas de contaminación, la evolución histórica de las infraestructuras de transporte, así como el desarrollo urbano y la correspondiente dinámica migratoria. En la actualidad, con poco más de 300 millones de habitantes censados, la densidad media de población es baja (31 h/Km^2), si bien existe una profunda disparidad por zonas. El contraste entre los 0.4 habitantes por Km^2 de Alaska frente a los 10.316 por Km^2 en la ciudad de Nueva York sugieren ya por sí mismas una problemática ambiental y un tipo de preocupaciones ciudadanas dispares.

3. DOS SECTORES PARALELOS: PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

En Estados Unidos no existe el concepto jurídico de ordenación del territorio ni tampoco un concepto integral del derecho ambiental, entendimiento que, no obstante, sí puede detectarse en cierta medida en los grupos ecologistas[3]. A nivel institucional, la lucha contra la contaminación y la protección de recursos y espacios naturales se entienden como problemáticas diferenciadas cuya regulación se ha llevado a cabo de modo separado y en práctica ignorancia mutua. La enseñanza del derecho ambiental, campo muy consolidado y de gran popularidad, no suele incluir en su temática el estudio de los espacios protegidos o la biodiversidad. La prominencia del derecho de la lucha contra la contaminación se acentúa por el recurso frecuente que a él se hace en la enseñanza de la parte general del Derecho administrativo, puesto que, como acabo de indicar, propicia muy a menudo puntas de lanza en el desarrollo de nuevas doctrinas y técnicas reguladoras.

Sin duda alguna, pueden identificarse escenarios que presentan una problemática y unas necesidades de gestión y regulación susceptibles de una ubicación más o menos clara en uno de los dos campos. Piénsese, por ejemplo, en el primer parque nacional creado en los Estados Unidos, Yellowstone National Park, de 8.987 Km^2, el 96% de cuya superficie está en el Estado de Wyoming y el resto en Montana y Idaho. Resultado de lo que probablemente fue la mayor erupción volcánica de la historia de nuestro planeta, Yellowstone es una gran meseta con una altura media de 2.400 ms., rodeada y penetrada por las montañas Rocosas. La superficie que hoy ocupa el parque constituye en realidad la punta noroeste de una gran planicie en forma de U (River Snake Plain) que cruza las montañas Rocosas y que ha sido producida por el desplazamiento progresivo de la placa tectónica de Norteamérica. Su núcleo está constituido por un súper-volcán surgido hace unos 640.000 años

3. Según FUTRELL, «al final de la década de los setenta los dos grandes sectores del control de la contaminación y la gestión de los recursos se fundieron para dar lugar al moderno movimiento ambiental.» (FUTRELL William, «History of Environmental Law», en: FUTRELL William, BEEN Barry and CAMPBELL-MOHN Celian, *Sustainable Environmental Law: integrating natural resource and pollution abatement law from resources to recovery* (West Pub., 1993), pg. 39) No obstante, los grupos ecologistas americanos presentan un grado de especialización notable. Para potenciar su efectividad, en ocasiones aúnan esfuerzos mientras que en otras buscan nichos de actuación propios, ya sean territoriales o sustantivos, de modo que concentran recursos económicos y humanos en problemáticas muy específicas que les permiten alcanzar más prominencia como grupos de presión o litigantes.

cuya caldera alimenta los mundialmente conocidos fenómenos de géiseres, fuentes termales y alteraciones micro-climáticas. Una serie de expediciones llevadas a cabo a lo largo del siglo XIX por naturistas, escritores y juristas produjo resultados concretos con un informe de 1871 que convenció al Congreso de los Estados Unidos para retirar esta zona de las subastas públicas mediante las que se llevó a cabo la «conquista» del oeste. El Parque Nacional de Yellowstone fue formalmente creado en 1872. Designado Reserva de la Biosfera en 1976 y Patrimonio Histórico de la Humanidad por la ONU en 1978, cuenta además con más de un millar de sitios arqueológicos. Los indios llegaron a esta zona hace unos 11.000 años; entre las tribus locales se encontraban los *Arrowheads, Crows, Blackfoot y Shoshone.* En la actualidad, el Parque Nacional de Yellowstone se integra en el ecosistema protegido de Greater Yellowstone (80.000 Km^2), que incluye el Parque Nacional de Grand Teton, así como otras zonas protegidas tales como bosques nacionales o zonas silvestres. Greater Yellowstone suele señalarse como el ecosistema menos alterado por la mano del hombre de Norteamérica (salvando Alaska). Dentro del Parque Nacional de Yellowstone en sentido estricto se pueden encontrar más de 1.700 especies de flora, ricas mantas de bacterias que flotan sobre las aguas calientes de los manantiales, especies amenazadas como el lince o el oso *grizzly,* especies en peligro como el lobo gris, además de manadas de bisonte americano, osos negros, pumas, alces comunes y el gran alce americano. En Yellowstone, las funciones del Servicio de Parques Nacionales giran en torno al control de visitantes, incendios, mantenimiento de senderos, observación de la actividad volcánica y del transcurso general de los ciclos vitales de las diversas especies.

Contrástese ahora esta imagen con esta otra, bastante menos idílica, de la gran metrópolis de Los Angeles. Aunque la ciudad de Los Angeles cuenta sólo con 3.8 millones de habitantes, la zona metropolitana de Los Angeles-Long Beach-Santa Monica alcanza los 12.9 millones. Es un vasto océano urbanizado, verdadero epítome del fenómeno conocido como *urban sprawl,* esto es, la incontenible expansión de la ciudad que, debido a la carestía del suelo urbano, engendra dos huidas simultáneas de muy distinto carácter: la de los ricos en busca de urbanizaciones más grandes, más verdes y más exclusivas (o excluyentes) y la de los pobres en busca de casas más baratas. Dado que los impuestos locales de la propiedad revierten en el distrito, o incluso barrio, de donde se extraen, los barrios ricos cuentan con mejores colegios públicos, servicios de limpieza, parques, zonas verdes o ajardinadas, seguridad vial y ciudadana, etc. Así, parecen formarse dos corrientes de riqueza, una ascendente y otra descendente, que serían imparables de no darse la ocasional turbulencia causada por hechos como la ampliación de un aeropuerto (téngase en cuenta que en la ciudad hay seis grandes aeropuertos civiles y el mayor aeropuerto de carga de mundo), construcción de nuevas carreteras, centros industriales o comerciales, etc. Estas decisiones que viene a cortar o reconducir estos flujos de riqueza son a menudo resultado de feroces batallas políticas, que en el contexto de Los Angeles se complican por la maraña de entes locales que forman el área metropolitana. Como explica Frug, la ciudad de Los Angeles es uno de los 88 municipios que componen el Condado de Los Angeles (casi un millón de perso-

nas de este condado viven en terrenos «no incorpados», esto es, no formalizados como municipios). El Condado de Los Angeles consta de una enorme burocracia de casi 100.000 personas (compárese con los aproximadamente 25.000 de la Comisión Europea). Como subdivisión del Estado de California, el Condado proporciona servicios como salud, seguridad social, o justicia criminal. Además, provee a la mayoría de los municipios que lo integran de servicios tales como policía o bomberos, pero lo hace como contratista, dado que se trata de responsabilidades estrictamente municipales. El Condado ejerce una fuerte supervisión de todas estas actividades. Visto desde esta perspectiva, si bien se trata de un condado muy fragmentado por el alto número de municipios que lo componen, en la práctica funciona como un ente supra-municipal fuertemente centralizado. Con ello contrasta (o tal vez a ello contribuye) la debilidad del ente municipal de la ciudad de Los Angeles, cuya representatividad democrática es irrisoria (su consejo municipal consta de sólo 15 miembros, cada uno de los cuales representa a unos 240.000 ciudadanos)[4]. Los Angeles es una gran potencia económica. Es el mayor centro de manufacturación del país, el comercio internacional es muy alto y tiene grandes industrias como la del entretenimiento, la moda, o la investigación tecnológica y aeronáutica. Los Angeles sufre frecuentes terremotos porque se encuentra sobre la Falla de San Andrés. El clima es mediterráneo, aunque perceptiblemente más moderado en la costa que en el interior de la ciudad. La contaminación de la ciudad es tremenda, con un papel estelar para la contaminación del aire. El enorme tráfico aéreo, portuario y, especialmente, automovilístico, en conjunción con la «inversión atmosférica» (fenómeno que se produce en zonas costeras cálidas con mucha niebla, donde una masa de aire caliente se desplaza y asiente sobre otra de aire frío, de modo que la temperatura aumenta con la altura y se clausuran los mecanismos normales de circulación o ventilación del aire, encerrando en sí las sustancias contaminantes) provocan las conocidas nieblas de *smog* que hacen del aire de esta ciudad el más irrespirable de los Estdos Unidos. Dado el escaso índice de precipitaciones, el *smog* puede acumularse a lo largo de días consecutivos, produciendo crisis respiratorias que obligan en ocasiones a cerrar los colegios y establecer severas restricciones en el tráfico rodado.

Qué duda cabe que éstos son ejemplos extremos y, en parte, producto mismo de ese tratamiento separado de la contaminación y de la protección de espacios naturales. En la mayoría de los casos, la realidad se sitúa en algún punto intermedio entre ambos extremos y el roce entre ambas problemáticas es muy frecuente: un plan urbanístico de expansión que implica la destrucción de un humedal, construcción de carreteras que ponen en peligro rutas habituales de una cierta especie en peligro, «colonización» humana de la franja que bordea a un parque nacional, grandes fuegos en zonas áridas que devoran por igual asentamientos humanos y bosques protegidos de propiedad pública, lluvia ácida que amenaza grandes espacios naturales, corrientes de aire que trasladan la contaminación atmosférica a miles de Kms, posiblemente a zonas de alto valor ecológico.

4. Frug Geral, «Is secession from the city of Los Angeles a good idea?», 49 UCLA l.Rev. 1783 (2002).

En definitiva, la problemática ambiental entendida en sentido amplio o integral es resultado, como se ha podido entrever con la descripción del caso de Los Angeles, de una constante interacción dialéctica entre factores estrictamente físicos (meteorología, topografía, etc.), socio-económicos (desarrollo industrial y urbano, infraestructuras de transporte, cultura política, actitudes cívicas, etc.) y legales (incluyendo componentes del ordenamiento público tan variados como la distribución territorial de competencias, la dinámica de la separación de poderes, derecho local, urbanismo, regímenes fiscales y de subsidios públicos, etc.). No obstante, ante la imposibilidad de encontrar principios informadores sustantivos o instituciones administrativas comunes, paso a continuación a hacer referencia a la protección de espacios naturales, para después dedicar el resto de este informe al derecho de la contaminación.

4. LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS Y RECURSOS NATURALES

Históricamente, la protección de espacios y recursos naturales de forma sistemática precede a la formulación de políticas públicas para la lucha contra la contaminación. Se trata de un sector normativo de sólida tradición, donde la ética conservacionista se ha ligado siempre a un sentimiento nacionalista en el que convergen ideas y hechos no fácilmente compatibles: la idea del suelo americano en estado «salvaje» como depositario de un cierto espíritu nacional que sublima el individualismo pionero, la oficialización de la memoria histórica mediante la catalogación exhaustiva y preservación de los lugares donde se desarrollaron las sucesivas guerras (de independencia, civil, mejicana), la expansión a lo largo del siglo XIX hacia el oeste mediante subastas y concesiones masivas de tierras a colonos, rancheros, mineros o empresas ferroviarias, la integración tardía de una tímida filosofía indigenista que lleva consigo la conservación de espacios sagrados para los indios americanos, o la enorme expansión urbanística y de carreteras a partir de mediados del siglo XX fruto de la consolidación de una amplia clase media que aspira al «sueño americano» en forma vida holgada en zonas residenciales y dependencia absoluta del coche como medio de transporte.

Como resultado de éstos y otros factores, existe en la actualidad una amplia y variada gama de zonas protegidas federales, estatales y locales. A nivel federal (los otros niveles son prácticamente réplicas a diferente escala de similares conceptos), el primer paso importante se dio con la creación en 1872 del ya mencionado Parque Nacional de *Yellowstone* (aunque existía ya la reserva federal *Hot Springs,* creada en 1832), que marcó el principio del fin de la práctica de venta de tierras públicas como instrumento para el fomento de la colonización. El giro hacia el conservacionismo comenzó con las Presidencias del Cleveland y Harrison, que llevaron a la aprobación de dos piezas legislativas de relevancia: Forest Reserve Act (1891) (que estableció el Servicio Forestal) y Land Revision Act (1891)[5]. No obstante, fue la

5. Grover CLEVELAND fue Presidente de 1885 a 1889 y de 1893 a 1897. Entre ambos períodos fue Presidente Benjamin HARRISON, de 1889 a 1993.

Presidencia de Theodore Roosevelt la que marcó una clara oficialización del *ethos* conservacionista. El conservacionismo embarcó al país en el camino inverso al de la colonización del siglo anterior, propiciándose ahora la retirada del tráfico de porciones significativas del territorio nacional. Esta filosofía de la gestión de bienes públicos, no obstante, no buscó la eliminación de toda forma de uso, sino la racionalización de técnicas de explotación con la vista puesta en la idea, entonces en germinación, del *desarrollo sostenible*[6]. Gifford Pinchot, primer jefe del Servicio Forestal (dentro del Departamento de Agricultura), es aún hoy un emblema del conservacionismo entendido como aquella forma de explotación sostenible que permita la consecución del «mayor bien para el mayor número de personas durante el tiempo más largo posible»[7]. El lenguaje del conservacionismo ha buscado siempre la conciliación con intereses utilitaristas y, de modo más general, con el desarrollo económico, defendiendo la idea de fondo de que el desarrollo sostenible es, desde un punto de vista estrictamente económico, maximizador del bienestar social. Leyes como *Wilderness Act* (1964), *Land and Water Conservation Fund Act* (1965), *Wild and Scenic Rivers Act* (1968), y *Endangered Species Act* (1973) marcan los primeros hitos contemporáneos de una completa batería de leyes de protección de la biodiversidad y de espacios naturales (a los que, obviamente, también se aplica la normativa de lucha contra la contaminación, las normas administrativas procedimentales y demás legislación pertinente)[8].

Como última muestra de este fugaz repaso histórico del derecho de la protección de espacios y recursos naturales, voy a hacer una breve referencia al Servicio de Parques Nacionales. El Servicio de Parques Nacionales (creado en 1916 y ubi-

6. La uso del término desarrollo sostenible suele hacerse con mayor frecuencia en el ámbito internacional y hace referencia a la búsqueda de métodos que permitan conciliar el desarrollo económico del tercer mundo con la adopción de medidas que impidan la destrucción irreversible de los recursos naturales. En el contexto del Derecho ambiental americano, el término se restringe al establecimiento de técnicas de explotación que no impidan la supervivencia del recurso para su disfrute por generaciones venideras.
7. El Servicio Forestal fue establecido en 1905 y Gifford PINCHOT sirvió como su primer Jefe entre 1905 y 1910. El movimiento conservacionista fue precedido del transcendentalista, un movimiento filosófico, artístico y político cuyos máximos exponentes fueron dos grandes amigos: Ralph Waldo EMERSON (1803-1882), poeta y ensayista de Boston que plasmó la ética transcendentalista en su libro *Nature* (1836) y Henry David THOREAU (1817-1862), ardiente militante del transcendentalismo que se hizo enormemente famoso cuando se retiró durante dos años a vivir a una cabaña en Walden Pond (en Concord, Massachussets) donde llevó una vida aislada y extremadamente austera, experiencia que plasmó en su conocidísima obra *Walden; or life in the woods* (1854). En ella se defiende el enriquecimiento espiritual (el contacto con Dios) mediante la comunión con y el informe de la naturaleza, abandonando lo superfluo o materialista. El objetivo de esta experiencia no fue el regreso a una especie de «estado primitivo» más o menos ficticio, sino la búsqueda de un aislamiento suficiente que le permitiera reflexionar sobre el deterioro espiritual de la sociedad contemporánea. Su obra póstuma *Maine Woods* (1864) es una loa a la naturaleza en estado «puro» como reducto inpóluto del espíritu humano.
8. El elenco de legislación de protección de la biosfera y los espacios naturales consiste en: Marine Mammal Protection Act (16 U.S.C. §§2601-2645); Endangered Species Act (7 U.S.C. § 136, 16 U.S.C. § 1531 *et seq.*); Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act (16 U.S.C. §§ 1641-1647); Renewable Resources Extensión Act (16 U.S.C. §§ 1671-1676); Wood Residue Utilization Act (16 U.S.C. §§ 1681-1687); Federal Land Policy and Management Act (43 U.S.C. §§ 1701-1784); Soil and Water Resources Conservation Act (16 U.S.C. §§ 2001-2009); Surface mining Control and Reclamation Act (30 U.S.C. §§1201-1211, 1231-1328).

cado en el Departamento de Interior) gestiona una amplia red de espacios con fines y niveles de protección diversos, ya sean en tierras públicas o, en mucha menor proporción, privadas[9]. Estos espacios, debe aclararse, no se protegen necesariamente como espacios naturales, sino también como lugares históricos o con valor estrictamente recreativo. Existen cerca de 400 parques nacionales (que sólo pueden crearse por ley) que suman 84 millones de acres. El 16%, aproximadamente, lo constituye el *Wrangell-St. Elias National Park and Preserve* de Alaska[10]. Debe distinguirse, no obstante, los parques nacionales en sentido estricto, que reciben el mayor nivel de protección y donde, al mismo tiempo, se imponen las mayores restricciones de usos (la caza y la minería, por ejemplo, están prohibidas) de otras categorías tales como: reservas (*preserve*), en las que sí se permiten exploración y explotación de petróleo y gas natural, así como minería y caza, monumentos nacionales, lugares históricos, parques históricos (lugares históricos de extensión geográfica mayor que un edificio o parcela individualizados), lugares conmemorativos, campos de batalla, cementerios nacionales de valor histórico, áreas recreativas, zonas costeras marítimas y lacustres, ríos nacionales, carreteras de valor escénico y senderos escénicos. Como puede verse por este listado, el Servicio de Parques Nacionales desempeña funciones de control, regulación y gestión de una gama de espacios que sirven a los fines de protección de la biodiversidad, explotación sostenible de recursos naturales y gestión racional de espacios naturales, así como a la preservación de lugares y artefactos de significado o valor estrictamente histórico. Todo ello sirve para la consolidación, oficialización y promoción del característico sentimiento nacional americano.

5. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN: BREVE HISTORIA

El Derecho federal de la lucha contra la contaminación constituye a la vez lugar de culto y caballo de batalla en el Derecho administrativo americano. Los agudos problemas de contaminación que aquejan al país, estrechamente relacionados con el desarrollo industrial y urbano, revisten una complejidad técnica para la que no basta con el establecimiento de ciertos principios abstractos de equidad y responsabilidad. La normativa de lucha contra la contaminación (que es a lo que normalmente se alude cuando se habla de derecho ambiental) ha alcanzado un grado de desarrollo que ha llevado a muchos a hablar de una «era ambiental» del Derecho administrativo. Si bien la historia del derecho de la contaminación se remonta a las primeras ordenanzas municipales sobre actividades molestas, fue en la década de los setenta del siglo XX cuando nació un cuerpo legal con entidad

9. El Servicio se rige por su estatuto de creación, *National Park Service Organic Act* (16 U.S.C. 1 (1916)) Esta ley establece como misión del Servicio la «promoción y regulación del uso de los parques nacionales... con el objetivo de conservar su valor escénico y sus objetos naturales e históricos, así como la vida salvaje existente en ellos, así como facilitar el disfrute de los mismos de forma que se mantengan inalterados para su disfrute por las generaciones venideras.» (16 U.S.C. 1) (1916).
10. *Wrangell-St. Elias National Park and Preserve* de Alaska es una zona glaciar declarada Patrimonio de la Humanidad por las Naciones Unidas en 1978.

suficiente como para ser susceptible de informe separado. En un sector apenas tocado por anterioridad ni por los Estados ni por el gobierno federal, éste entró a regular de forma abrumadora. Nixon había anunciado con su llegada a la presidencia un «Nuevo Federalismo» de carácter devolucionista[11]. No obstante, un despertar generalizado de la ciudadanía y un Congreso en manos demócratas en el que había algunos pesos pesados (como el senador Muskie) con fuerte vocación ambientalista, hicieron que en la lucha por el liderazgo por solventar lo que era una preocupación ciudadana ampliamente compartida, Nixon terminara autoproclamándose ecologista convencido y firmara una serie de leyes que implicaron una profunda federalización de este sector ambiental[12]. Otros factores, como el hecho de que algunos Estados estaban tomando los primeros pasos en la adopción de leyes contra la contaminación, llevó a algunos sectores industriales, como es el caso del automovilístico, a hacer lobbying para que se adoptara una legislación federal uniforme que les evitara los costos de tener que adaptarse a los diferentes estándares que cada Estado hubiera estimado oportuno establecer. Es decir, si la industria participó activamente en apoyo de leyes contra la contaminación, ello fue más por los imperativos del «mercado único» que por una ideología determinada.

El fermento social y político había ido madurando durante la década anterior. El tremendo avance logrado durante estos años particularmente turbulentos en materia de Derechos civiles había sido resultado de una sociedad activista que después se movilizó para hacer frente a unos problemas de degradación ambiental que afectaban ya la vida diaria de la gran clase media consolidada en esa época. Algunos sucesos de amplia repercusión en los medios, como fuera la publicación en 1962 del libro de Rachel Carson titulado *Silent Spring,* en el que se denunciaron los efectos nocivos de los pesticidas provocó una verdadera catarsis de sentimientos a lo largo y ancho del país[13]. La abrumadora presencia cívica en las calles para celebrar el primer Día de la Tierra en abril de 1970 fue, para muchos, el punto de inflexión a partir del cual puede hablarse de la militancia ecologista americana contemporánea. Como resultado, la década de los setenta se inició con los grandes ejes del Derecho de la contaminación: la legislación sectorial sobre contaminación de agua, aire y tratamiento de residuos y, desde el punto de vista procedimental

11. «Desde hace siglos y especialmente desde los años treinta, en todos aquellos grandes puntos de inflexion en que se ha planteado un conflicto entre los Estados y la Federación, la cuestión se ha resuelto en forma de fortalecimiento del gobierno central... Ha llegado en América el momento de dar la vuelta al flujo de poder y recursos... al objeto de que vuelva de nuevo desde Washington a los Estados y Comunidades y, los que es más importante, al pueblo americano...» (State of the Union Address, 22 Jan 1971).
12. «Sólo así, con una vigorosa intervención federal, con la participación activa de todos los niveles de gobierno y, sobre todo, con la participación decidida de todos los individuos... triunfaremos en la recuperación del medio ambiente que deseamos para nosotros y que heredarán las generaciones venideras.» (Message on the Environment from the President of the United Status, 10 February 1970 (H.R. Doc. 91-225, 91st Cong., 2nd Sess.) Algunos estudiosos han indicado, no obstante, que el supuesto giro hacia el ecologismo de Nixon fue una jugada puramente estratégica y que el Presidende puso escaso esfuerzo en conocer a fondo la problemática ambientral (Levy Leonard and Fischer Lewis, *Encyclopedia of the Presidency,* Vol. 3. pgs. 1085 y ss. (Simon & Schuster, 1994).
13. Carson Rachel, *Silent Spring* (Houghton & Mifflin, 1962).

general, la National Environmental Policy Act, que regula las evaluaciones de impacto ambiental (National Environmental Policy Act, Clean Air Act, Occupational Safety and Health Act, Federal Water Pollution Control Act, Resource Recovery Act, Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act, Safe Drinking Water Act, Resource Conservation and Recovery Act)[14]. Décadas posteriores han visto el desarrollo y reforma de esta legislación, aunque no su sustitución por otro grupo normativo con una orientación o técnicas radicalmente diferentes.

6. COBERTURA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL FEDERAL

En este punto, es necesario hacer un inciso y aclarar el amparo constitucional de la legislación ambiental federal. La cláusula de comercio de la Constitución americana, según la cual el Congreso goza de la competencia de regular el «comercio entre los diversos Estados» ha servido, gracias al amplísimo alcance que tradicionalmente le ha concedido el Tribunal Supremo, para dar cobertura a la legislación ambiental. Aplicando las pautas establecidas en infinidad de sentencias, es difícil imaginar una norma destinada a regular una actividad contaminante que no pueda considerarse parte de una vía o instrumento del comercio interestatal, o que no guarde una relación sustancial con dicho comercio[15].

7. LA AGENCIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

La columna de apoyo del derecho de la contaminación lo constituye la muy poderosa Environmental Protection Agency (EPA). Se trata de una agencia «independiente» creada en 1970 para centralizar la regulación y gestión de la política contra la contaminación entonces emergente[16]. El plan de reorganización a través

14. National Environmental Policy Act (42 U.S.C. §§ 4321 y ss.) (1970); Clean Air Act Amendments (42 U.S.C. §§ 7401 a 7642) (1970); Occupational Health and Safety Act (5 U.S.C. §§ 5108, 5314, 5315, 7902, 15 U.S.C. §§ 633, 636, 18 U.S.C. § 1114, 29 U.S.C. §§ 553, 651-678, 42 U.S.C. §§ 3141-1) (1970); Federal Water Pollution Control Act Amendments (33 U.S.C. §§ 1151 et seq.) (1972); Resource Recovery Act 42 U.S.C. §§ 3251-3254, 3256-3259); Federal Insecticide, Fungicide and Rodentcide Act (7 U.S.C. § 136) (1972); Safe Drinking Water Act (21 U.S.C. § 349, 42 U.S.C. §§ 201,301) (1974); Resource Conservation and Recovery Act 42 U.S.C. §§ 6901-6907, 6911-6916, 6921-6931, 6941-6949, 6951-6954, 6961-6979, 6981-6986) (1976).
15. Para un análisis más detallado, ver R. Comella Dorda, «El Federalismo americano... y la Unión Europea», *RArAP* No 28, pgs. 425 y ss. (2006).
16. En este caso «independiente» se refiere a la ubicación de la agencia fuera del organigrama departamental, así como a su autonomía presupuestaria y sus potestades reglamentaria y sancionadora. Una agencia independiente en sentido estricto es aquélla cuyo director es nombrado por un plazo mayor al del mandato presidencial. Cuando en EE UU se habla de agencias «independientes» en sentido estricto, se está haciendo referencia a que no están sujetos a control presidencial, particularmente por lo que se refiere al nombramiento y destitución: «[Las] agencias independientes lo son porque el Congreso ha limitado la autoridad del Presidente para destituir a sus directores» (Breyer Stephen, Stewart Richard, Sunstein Cass, Spitzer Matthew, *Administrative Law and Regulatory Policy* (5th Ed.) (2002) pg. 118. La EPA, cuyo director es nombrado por el Presidente y está a su servicio no es, por tanto, una agencia independiente. De hecho, todo nuevo Presidente suele, al tiempo que nombra un gabinete ministerial, elegir un nuevo director de la EPA, dado el calibre de las potestades de las que se ha dotado a la misma.

del que se creó la EPA traspasó a ésta las competencias de varios órganos administrativos que, dispersos en varios Departamentos, ejercían funciones de protección ambiental[17]. Así, en el ámbito del Derecho de la lucha contra la contaminación sí se hizo desde el principio un esfuerzo por propiciar una gestión integrada, si bien, qué duda cabe, ello no exime de los tremendos problemas de coordinación a nivel más general que se plantean en un país de la extensión y complejidad territorial como es los Estados Unidos. Desde el punto de vista organizativo, la agencia cuenta con una oficina central y diez oficinas regionales, cada una de las cuales agrupa a varios Estados. El Director de la Agencia, nombrado por el Presidente, emite las decisiones administrativas finales, determina del destino de sus fondos, establece las prioridades (planes estratégicos) de la agencia y distribuye responsabilidades, sirviendo además de portavoz y encargado de las relaciones con los demás poderes y entes administrativos.

La creación y configuración de la EPA se integra en una fase de profundo cambio del Derecho administrativo que se inicia en los años sesenta. En décadas anteriores había prevalecido el modelo del *New Deal* que, ligeramente matizado por la Ley de Procedimiento Administrativo, entendía la actuación administrativa como esencialmente apolítica, esto es, neutral. La deferencia judicial hacia la actuación de la administración pública era prácticamente total. A partir de los turbulentos años sesenta se produce una evolución de alguna manera paradójica. Por un lado, la gran preocupación pública por cuestiones como el medio ambiente, la salud, la seguridad social y laboral desemboca en una verdadera explosión del Derecho administrativo, con la proliferación de leyes y programas de actuación pública de fuerte contenido social y de agencias especializadas que se establecen para el desarrollo reglamentario y gestión de los mismos. Esto supone, entre muchas otras cosas, el salto decisivo del Derecho administrativo del common law a un sistema que, si bien sigue contando con el precedente como fuente del Derecho, basa su funcionamiento en una prolijísima gama de normas sectoriales codificables. Al mismo tiempo (y en sentido contrario), la confianza del público en la administración comienza a desintegrarse y la actuación de las agencias es objeto de severas críticas que llevan a los tribunales a ejercer un rigurosísimo control de su actuación, desarrollando doctrinas que obligan a las agencias a proporcionar por escrito explicaciones exhaustivas del procedimiento de adopción de cada reglamento, las decisiones de fondo contempladas en los mismos, las razones técnicas que avalan tales decisiones, las que han llevado a la agencia a rechazar otras alternativas de actuación, así como la justificación más allá de toda duda de que se ha escuchado a todos los intereses afectados y se han valorado las propuestas planteadas por los mismos. El mecanismo de adopción de reglamentos, conocido como *notice-and-comment rulemaking* consiste, en virtud de los rigores judiciales impuestos al mismo, en un proceso exhaustivo, costoso, prolijo, largo y, con frecuencia, ininteligible para el ciudadano medio. A partir de esta época, como argumentara magistralmente Stewart, el Derecho administrativo se ha entendido en Estados Unidos fun-

17. Reorganization Plan No. 3 of 1970 (35 Fed. Reg. 15623, 84 Stat. 2086).

damentalmente como un mecanismo de representación de intereses que sirve como complemento a la esporádica e insuficiente naturaleza de los procesos electorales. La preocupación central del Derecho administrativo es el uso no arbitrario de la discrecionalidad administrativa, dado que ésta se pone al servicio de la conciliación de intereses privados encontrados[18].

La EPA representa el paradigma de las ideas que acaban de exponerse. La agencia, que con el tiempo se convertiría en una de las más poderosas e influyentes agencias del espectro federal, regula y gestiona problemas de extrema complejidad científica, económica y técnica, por lo que su filosofía interna debe ser necesariamente multidisciplinar. Es, como indica McGarity, una versión única de «pluralismo burocrático»[19]. Ya no puede ser una agencia experta, sino con multitud de especialidades que deben ser combinadas y aunadas en los procedimientos de adopción de decisiones públicas. De sus 18.000 empleados, más de la mitad son ingenieros, científicos o analistas políticos. Estos expertos de la EPA están «institucionalizados»: las opiniones que emiten para la resolución de temas concretos están mediatizadas por su imbricación en un ente profundamente burocratizado, que opera dentro de una «cultura reguladora» fuertemente legalista y que está bajo la constante y atenta vigilancia del legislador y los tribunales.

8. LAS PREOCUPACIONES DE FONDO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

En el Derecho ambiental subyacen unas ciertas preocupaciones de fondo que revelan las dificultades a las que se enfrentan los poderes públicos y que han propiciado la prevalencia de ciertos enfoques, en particular el análisis económico en el diseño de las políticas ambientales[20]. Si la prioridad absoluta de todo regulador es entender la naturaleza y alcance del problema al que se enfrenta, en el caso del medio ambiente la incertidumbre científica complica sobremanera las cosas. Para entender esto, despejemos de inmediato un entendimiento del derecho ambiental tan falso como difundido, cual es el de que su objetivo es la eliminación de la contaminación y degradación ambiental. Dada la naturaleza limitada de los recursos públicos y el enorme coste social que supondría detener el desarrollo económico, el Derecho ambiental no puede sino ser muy selectivo a la hora de combatir peligros ambientales. Dicho de otra manera: el núcleo del Derecho ambiental es la *gestión de riesgos,* es decir, la adopción de decisiones (a partir de juicios de valor de uno u otro calibre ideológico) sobre quién debe asumir qué riesgos ambientales, durante cuánto tiempo y bajo qué tipo (si cabe) de compensación. Esta es la parte estrictamente política de la formación de una política pública ambiental. Pero di-

18. Stewart Richard B., «The Reformation of American Administrative Law», 88 Harv. L. Rev. 1667, (1975).
19. McGarity Thomas, «The internal structure of EPA rulemaking», 54 Law & Contemp. Probs. 57, en 58 y ss. (1991).
20. Sobre este tema, véanse las estupendas explicaciones de: Salzman James and Thompson Barton H., *Environmental Law and Policy* (Thomson West, 2003); Revesz Richard L., *Foundations of Environmental Law and Policy* (Foundation Press, 1997).

cha valoración debe venir precedida de la *evaluación de riesgos,* es decir, el entendimiento y medición de los mismos. Aquí es donde la incertidumbre científica se hace sentir: no existe el conocimiento perfecto. Las relaciones causa-efecto son muy difíciles de precisar, dado que todo problema ambiental es complejo, resultado de múltiples causas a veces no coincidentes en el tiempo. Más aún, la predicción de daños a la salud humana debe hacerse con frecuencia extrapolando ensayos clínicos hechos en animales, a los que se somete a dosis de toxicidad generalmente mucho mayores que las se producen en el medio ambiente real pero por tiempos mucho más cortos. Siempre queda la duda de si esto permite hacer predicciones correctas. Por otro lado, aún en el imposible supuesto de una evaluación de riesgos perfectamente fiable y corroborada por un consenso científico unánime, queda la fase de gestión de dichos riesgos. ¿Quién debe asumir qué riesgos? ¿Existe algún sector de la población que goce de prioridad absoluta? ¿Es permisible «solucionar» un problema alterando el medio de vertido (del aire al agua, por ejemplo)? ¿Debe imperar la opinión de los expertos científicos o debe hacerse caso a las preferencias expresadas por la ciudadanía? Si se opta por esta última opción, debe asumirse el persistente fenómenos conocido como *cognitive bias,* es decir, los demostradísimos errores de juicio en que caemos todos. Por ejemplo, tendemos a considerar más peligroso un riesgo que ha producido una catástrofe que hemos conocido a través de las noticias aunque ésta sea de escasísima probabilidad en nuestro entorno, solemos infravalorar aquellos riesgos que asumimos voluntariamente (muchos piensan que ir en avión es más peligroso que ir en coche, por ejemplo) y somos muy influenciables, es decir, nuestra opinión cambia sustancialmente según la terminología que se emplee o quién nos explique algo (piénsese, por ejemplo, en la sustitución que se ha hecho de «calentamiento atmosférico» por el ahora más común uso de «cambio climático», maniobra propiciada por la administración Bush y que, para muchos americanos, tiene connotaciones menos negativas o incluso neutras).

Aún en el caso de que la evaluación y gestión de riesgos no presentaran mayores problemas, quedan otras dos preguntas de fondo: por qué regular y, en conexión con ello, por qué hacerlo a nivel federal. Aquí la doctrina americana sigue abrumadoramente un enfoque económico. La regulación federal se justifica, en su caso, por las externalidades positivas que suponen los bienes ambientales y las negativas que implican los perjuicios, por problemas de actuación colectiva (los costes de alcanzar una solución negociada aumentan con el número de partes implicadas; no pueden eliminarse *free riders,* es decir, aquellos que se van a beneficiar de una política ambiental determinada pero no van a afrontar coste alguno de la misma, existen economías de escala cuando se regula en grandes jurisdicciones, etc.), por la propia existencia del sistema federal, que podría inducir a los Estados a rebajar sus niveles de protección ambiental para así atraer a sectores industriales contaminantes pero lucrativos, etc.

Todas estas cuestiones sólo pueden recibir soluciones parciales, provisionales e, indudablemente, políticas. A continuación, cierro este informe con una breve

sección destinada al presente y futuro de las técnicas reguladoras de la lucha contra la contaminación.

9. TÉCNICAS REGULADORAS: PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La normativa de la lucha contra la contaminación que arrancó en los setenta del siglo pasado tenía ciertas preocupaciones comunes. Por un lado, entonces era prioritario profundizar en las causas, efectos, interacciones, agentes y medios de las diversas formas de contaminación. Por ello, fue con este bloque normativo cuando se pusieron en marcha planes de investigación de gran calado, bancos de datos, estudios clínicos, etc. Por otro lado, se adoptó un enfoque regulador general de carácter imperativo directo (*command-and-control regulation). Command-and control regulation* implica el establecimiento de límites numéricos de emisión de contaminantes con fijación de plazos para su cumplimiento y, en muchos casos, exigencia de integrar en los procesos de producción tecnologías especificadas por la normativa. Las técnicas de carácter preventivo o de fomento, como es el caso de la articulación de mecanismos que permiten la comercialización de licencias, fueron puestas en marcha con posterioridad.

La preocupación por profundizar en las causas, formas y alcance de los riesgos ambientales sigue siendo prioritaria y el derecho ambiental (como ocurre con derecho administrativo en su conjunto) sigue dando prioridad a técnicas de *command-and-control. Command-and-control,* no obstante, ha sido señalado como un enfoque rígido, poco adaptable a circunstancias cambiantes o problemas no previstos, desincentivador de la experimentación de nuevas tecnologías, poco sensible a las profundas diferencias geográficas del país, así como poco receptivo a la información o propuestas de solución que puedan emerger en contextos locales o por parte de intereses difusos, esto es, que carecen de la organización y los medios para hacerse escuchar. Otros mecanismos, como los informativos o los de incentivación del mercado privado ocupan desde hace ya décadas un lugar significativo. A través de métodos informativos, como pueden ser la obligación de poner a disposición del público los datos concretos de las fuentes contaminantes, no sólo se fomenta una opinión ciudadana mejor formada, sino que se incentiva a las industrias a que contaminen menos para poder ofrecer una imagen «limpia». Los incentivos del mercado están muy asentados en sectores como el de la contaminación del aire: se conceden a cada industria permisos de contaminación que se pueden vender. De esta manera, la industria puede encontrar lucrativa la operación de instalar tecnologías limpias a cambio de vender cotas de contaminación. Técnicas como *bubbles* o *caps* buscan fomentar una cierta flexibilidad permitiendo el movimiento de volúmenes contaminantes dentro de un determinado perímetro, bajo la condición de que la contaminación total emitida no aumente o, en algunos casos, disminuya.

Durante los últimos años, la doctrina académica administrativa ha puesto un énfasis especial en criticar el enfoque tradicional de *command-and-control* y articular

alternativas. Bajo etiquetas como gobernanza colaborativa, nueva gobernanza, o gobernanza experimentalista, se han formulado propuestas que tratan de dar un giro radical al entendimiento del papel de las agencias y los actores privados, las técnicas y los objetivos reguladores. El sector ambiental, como cabía esperar, ha propiciado multitud de ejemplos en los que quiere verse el germen de una nueva forma de hacer y entender el derecho administrativo[21]. Aunque estos enfoques tienen una entidad individualizada que presenta en ocasiones dificultades para su englobe dentro de un marco conceptual común, lo cierto es que se trata de una literatura en la que el diálogo interno está bastante afianzado y que, cara al exterior, presenta una coherencia cada vez mayor. Si bien el estudio de esta «nueva gobernanza» queda fuera del alcance de este informe, apunto aquí, a modo de cierre, algunas de los ejes conceptuales en los que se basa. De forma general, las propuestas de la nueva gobernanza se pueden estructurar en torno a dos principios: el de asociación y el de flexibilidad. Bajo el principio de asociación, se pone un especial énfasis en los múltiples vínculos que unen a las agencias con los actores privados. Se defiende un entendimiento «no publicista» de la administración y se aboga por el uso del lenguaje de la gestión e implementación voluntarias en sustitución del rígido legalismo que evocan los enfoques más tradicionales. Las agencias se colocan en un plano de igualdad con la esfera privada y su papel pasa a ser el de mero coordinador y seguidor de las técnicas formuladas y acordadas por los interesados. El principio de flexibilidad se refiere a la preferencia de aquellas técnicas reguladoras que coadyuven a la adaptación rápida a nuevas circunstancias o que fomenten la innovación y experimentación. Exactamente en qué se puede traducir todo esto sería objeto de otro estudio.

21. *Vid.* Freeman Jody, «Collaborative Governance in the Administrative State», 45 UCLA L. Rev. 1 (1997); Cohen Joshua and Sabel Charles, «Directly-Deliberative Polyarchy», 3 ELJ No. 4, 313 (1997); Dorf Michael C. and Sabel Charles F., «A Constitution of Democratic Experimentalism», 98 Colum. L. Rev. 267 (1998); Freeman Jody, «The Private Role in Public Governance», 75 N.Y.U. L. Rev. 543 (2000); Gerstenberg Oliver and Sabel Charles F., «Directly-Deliberative Polyarchy, an Institutional Ideal for Europe?», in: Joerges Christian and Dehousse Renaud (Eds.), «Good governance in Europe's integrated market» 289-341 (2002); Cohen Joshua and Sabel Charles F., «Sovereignty and Solidarity: EU and US», in: Zeitlin Jonathan and Trubek David M. (Eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiences* 345-375 (2003); Sabel Charles F. and Zeitlin Jonathan, «Learning from Difference: the new architecture of Experimentalist Governance in the European Union» (manuscrito, 2006).

XI

Políticas ambientales de Iberoamérica

DIEGO J. VERA JURADO y
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ

Sumario

Página

1. Reflexiones sobre la situación de Iberoamérica. Dificultades en la configuración y aplicación de las políticas ambientales 220
   1.1. Reflexión general 220
   1.2. Problemas en la aplicación de las políticas ambientales 223
2. Aspectos constitucionales y principios generales de la protección del medio ambiente en Iberoamérica 225
   2.1. Evolución general de las constituciones iberoamericanas 225
   2.2. Principales referencias constitucionales a la protección del medio ambiente 226
      2.2.1. Aspectos generales 226
      2.2.2. Principales referencias constitucionales al medio ambiente .. 227
3. La administración ambiental en Iberoamérica 233
   3.1. Principales problemas de la administración iberoamericana 233
   3.2. Principales modelos de administración ambiental 234
      3.2.1. Evolución de los modelos organizativos 234
      3.2.2. La descentralización y la desconcentración de la gestión ambiental. La intervención municipal en la gestión del medio ambiente 236
4. La legislación ambiental en Iberoamérica 239
   4.1. Aspectos generales 239
   4.2. Protección de la naturaleza y los recursos naturales 239
      4.2.1. Planificación, administración y protección de las aguas 240
      4.2.2. Protección del aire y la atmósfera 242
      4.2.3. Parques y reservas naturales 243

OBSERVA110 Colección especial Aranzadi 11-06-08 16:45:16

Página

4.2.4. Paisajes y ecosistemas 244
4.2.5. Flora, fauna y vida silvestre 246
5. Repertorio bibliográfico básico 247

* * *

1. REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE IBEROAMÉRICA. DIFICULTADES EN LA CONFIGURACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

1.1. REFLEXIÓN GENERAL

Un análisis global de las políticas ambientales de Iberoamérica es una tarea metodológicamente compleja, que tiene como principal riesgo el ofrecer unos resultados excesivamente genéricos, que no permitan comprender el funcionamiento de los sistemas de protección ambiental de esta amplia zona del mundo. Pensemos que bajo la denominación de *Políticas Ambientales de Iberoamérica* existe una realidad múltiple y dispar, en la que las circunstancias políticas, sociales, históricos, económicos y normativos dificultan cualquier análisis global y, consecuentemente, la homologación de sus resultados. En este sentido, Iberoamérica ha sido históricamente un campo de hibridación de modelos exógenos, tales como los modelos políticos de organización, los modelos de representación y participación y los modelos económicos. Los resultados de estas implantaciones han sido la creación de realidades sociales, culturales y económicas dispares entre sí y, en muchos casos, ajenas a las esperadas.

Esta compleja realidad esta condicionada, además, por múltiples y variados problemas que, sin necesidad de un desarrollo detallado, es oportuno enunciar de forma genérica. Algunos de estos problemas son compartidos por la mayoría de los Estados modernos, otros, sin embargo, representan situaciones propias y singulares de la zona, con un diferente nivel de complejidad según los países.

La primera reflexión está vinculada a la debilidad institucional de los países de Iberoamérica, con un insuficiente sector público, resultado de un escaso desarrollo socioeconómico y de una orientación de los escasos recursos financieros hacia el gasto militar y de seguridad, y hacia el pago de los intereses de la deuda pública (probablemente existen excepciones tradicionales a esta situación como Costa Rica y, más recientemente, Chile o Panamá). La región iberoamericana adolece, por tanto, de Estados con escasa capacidad y, consecuentemente, poca legitimidad social, que los sitúa en una situación de franca desventaja a la hora de asumir los retos propios de las políticas públicas. Es necesario insistir, en ese sentido, que reconstruir y fortalecer la capacidad estatal es una condición esencial para que

estos países puedan dar por bien planteado el programa hacia el desarrollo económico, la distribución de la riqueza y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

Más detalladamente podemos decir que los crónicos déficits fiscales y la inexistencia de un sistema de políticas públicas prioritarias ha restringido el potencial de desarrollo de los Estados iberoamericanos en tres importantes sentidos: en primer lugar, promoviendo el endeudamiento que impide el necesario equilibrio macroeconómico como una de las condiciones para el crecimiento a largo plazo; en segundo lugar, limitando la acción transformadora del Estado al faltar mecanismos de formulación de políticas públicas según las prioridades colectivas, de evaluación del gasto público, y de rendición de cuentas de la gestión y, en último lugar, disminuyendo los énfasis del Estado en la asignación de recursos hacia áreas social o ambientales.

Otro de los problemas destacados es la carencia de estructuras administrativas eficientes en Iberoamérica. Pensemos que, de manera generalizada, el poder ejecutivo, o gobierno central, es la parte integrante de la organización estatal más determinante e influyente desde el punto de vista de la iniciativa política y de los recursos organizativos, tanto humanos como presupuestarios. A su lado, los demás poderes del Estado formalmente independientes entre sí no son en realidad sino contrapoderes cuya importancia radica precisamente en la capacidad que tienen de controlar, moldear o condicionar la acción del gobierno. Es verdad que también existen en algunos casos autoridades regionales autónomas y, desde luego, municipios, que constituyen las unidades base de la división territorial y están en pleno proceso de consolidación institucional y de consecución de autonomía política, administrativa y financiera. No obstante, la importancia de estos otros niveles territoriales de gobierno –incluidos los municipios– sigue siendo muy reducida, careciendo de las posibilidades de gestión necesarias. A esta situación hay que unir, además, que las estructuras gubernamentales centrales adolecen de un problema crónico de racionalidad y eficacia administrativa. En este sentido, no queda claro, en muchos casos, el rango jerárquico ni siquiera el número mismo de las áreas básicas de responsabilidad, conviviendo en el organigrama numerosos departamentos, muchas veces de vida efímera, que se crean o desaparecen sin la base de un impulso estratégico que los sostenga y justifique.

Por ultimo, en esta relación de problemas y carencias, es necesario destacar el fenómeno de la corrupción como una verdadera lacra con serias consecuencias para el desarrollo político, económico y social. La corrupción constituye, en este sentido, un verdadero problema de gobernabilidad y calidad democrática y limita las posibilidades de generar condiciones óptimas para la protección de los intereses generales. Sirva, como ejemplo, la Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en enero de 2004, dónde se sintetizaba algunas de las consecuencias ampliamente consensuadas de la corrupción en estos ámbitos: *«(...) la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la*

moral de los pueblos, atentan contra el Estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos naturales para el desarrollo».

De cualquier manera, y a pesar de todas estas dificultades, estudiar y conocer la realidad ambiental de Iberoamérica es una cuestión prioritaria. Y esto por diversas razones. En primer lugar, estamos hablando de una región del mundo que es pieza clave en cualquier análisis global que se quiera realizar sobre la situación del medio ambiente y los recursos naturales. Pensemos, simplemente, en la relevancia de la Amazonía, región que representa el auténtico pulmón de la Tierra. Alrededor del 30 por ciento de los bosques existentes en el mundo, y más de la mitad de los bosques tropicales, se encuentran en Iberoamérica. Es la región más húmeda del mundo. Sus ríos vierten al mar el 30% del total de las aguas continentales existentes. Es, además, la región de mayor diversidad biológica del planeta, y también la zona de mayor incidencia de endemismo en el mundo. Asimismo, la diversidad y riqueza del ecosistema costero es también relevante. La disposición del mismo, con la consecuente variación de temperaturas y corrientes marinas a las que se ve expuesto, determina que en Iberoamérica se ubiquen una inmensa variedad de regiones costeras de un gran valor ecológico y económico. Estos son sólo algunos ejemplos. No obstante, todo este potencial ambiental está pasando a ser un tema de especial preocupación, no sólo dentro de las fronteras de los países del área, sino también internacionalmente. El estado de salud en que se encuentra el medio ambiente en Iberoamérica justifica de sobra una preocupación global[1]. Desconocer la realidad ambiental de Iberoamérica sería, simplemente, una temeridad.

1. En este sentido, algunos indicadores bastan para ilustrar esta situación:
   • El 50% del total de áreas tropicales que se deforestan cada año en el planeta es de bosques latinoamericanos; de los 11.3 millones de hectáreas de bosques tropicales que se pierden actualmente, 5.6 corresponden a selvas tropicales del área, esto es una superficie similar a la de Costa Rica. En los últimos treinta años, el área deforestada en Latinoamérica ha sido de unos dos millones de kilómetros cuadrados, es decir, una superficie equivalente a la del territorio mexicano. Este proceso de deforestación, que en la mayoría de los casos es para abrir nuevas tierras al cultivo o a la ganadería, es la principal causa de la pérdida de biodiversidad en el continente.
   • Un gran porcentaje de los ecosistemas costeros han sido modificados o destruidos a consecuencia de desarrollos turísticos, urbanos o agrícolas mal planificados, que de diversas formas han impactado negativamente en estos ambientes. Así, estos ecosistemas de una gran importancia biológica y de un gran potencial económico, muchas veces se pierden sin haber sido siquiera conocidos o explorados; este es el caso principalmente de los manglares.
   • Se calcula que más de un 10% del territorio latinoamericano se encuentra en algún grado de erosión. Prácticas agrícolas inadecuadas y usos del suelo mal planificados están ocasionando una alarmante y grave pérdida de suelos cultivables, cuyo proceso de una eventual recuperación es o muy costoso o muy prolongado.
   • La proliferación de productos químicos o sintéticos, tanto para la actividad agrícola como para la industrial urbana viene provocando serios y a veces ocultos daños a la calidad de las aguas para consumo humano o productivo, a la calidad del aire en numerosos centros urbanos del continente y a alimentos sometidos a procesos de producción, en los que utilizaran sin control los pesticidas y agroquímicos.
   • El cambio climático, la degradación de la capa estratosférica de ozono, el tráfico internacional de desechos peligrosos y su depósito en zonas de bajo control ambiental, la contaminación internacional de mares y océanos y la proliferación de plantas nucleares sin el debido control, se dejan sentir también en diferentes grados en los distintos contextos del continente, sea por los efectos que causan, o por las presiones y políticas internacionales para controlarlos.
   • El problema de descontrol en el crecimiento de las ciudades en Latinoamérica es preocupante, donde prácticamente son inexistentes los instrumentos territoriales y urbanísticos.

En segundo lugar, porque en los últimos años se está produciendo una aportación significativa de los países iberoamericanos a las políticas ambientales. Esta aportación es resultado, en algunos casos, del sincretismo político-normativo que ha vivido el área en los últimos tiempos, en otros de mecanismos de protección tradicionales que no habían sido debidamente aplicados o dados a conocer. Por último, la implicación de España y la Unión europea en el desarrollo de las políticas ambientales Iberoamericanas obliga a conocer las carencias y virtudes que éstas presentan en el actual momento.

1.2. Problemas en la aplicación de las políticas ambientales

Esta presentación general debe ser complementada con algunas consideraciones sobre los problemas que presenta la aplicación concreta del Derecho ambiental, esto es, sobre lo que la Conferencia de Río denominó la «efectividad» de las leyes ambientales. En efecto, existe una percepción generalizada en orden a que la legislación ambiental –en todas partes del mundo–, tiene un bajo nivel de aplicación, lo que se explica habitualmente por razones de orden fáctico, principalmente por la falta de voluntad de las autoridades políticas y administrativas llamadas a ponerla en práctica. En este sentido, hay que recordar que la Unión europea también se ha hecho eco de este problema, incluyendo como uno de los ejes prioritarios de acción estratégica del *VI Programa de Acción Ambiental* mejorar la aplicación de la legislación ambiental en vigor. En concreto, en el caso europeo, se hace referencia a una serie de propuestas que serían fácilmente aplicables a la realidad ambiental iberoamericana.

Entre los factores que dificultad esta aplicación en Iberoamérica podemos citar, a modo de ejemplo, los siguientes:

1) La ausencia del concepto de desarrollo sostenible en el sistema jurídico en general. El más importante de los factores de ineficiencia de la legislación ambiental en estos países parece ser la escasa presencia de la idea del desarrollo sostenible en la legislación ambiental y sectorial y en el conjunto del sistema jurídico del que ésta forma parte. En efecto, lo normal es que la legislación ambiental se inserte en sistemas jurídicos generales que no recogen la idea del desarrollo sostenible y que, por el contrario, legitiman el estilo de desarrollo económico predominante. Esta situación contrasta, curiosamente, con la incorporación generalizada que el concepto de desarrollo sostenible ha tenido en los textos constitucionales, como veremos seguidamente.

2) La falta de consideración de las cuestiones sociales involucradas en los asuntos ambientales y, consecuentemente, la insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios e incluso su desconocimiento. En efecto, muchos sistemas jurídicos iberoamericanos pretenden una modificación de conductas que deterioran el medio ambiente sin tomar en cuenta las razones que están en la base de esas conductas. Este problema, que puede ser predicado de cualquier sistema jurídico, es especialmente relevante en Iberoamérica. La exclusión del dato

social, que es indispensable tener en cuenta para regular de una manera apropiada una determinada situación ambiental, lleva a que se ponga el acento en los mecanismos correctivos antes que en los preventivos, o dicho en otras palabras, a que no se establezcan previsiones para remover las causas que generan las situaciones ambientales indeseables. Estas insuficiencias determinan, en cualquier caso, una separación entre normas y destinatarios.

En estrecha relación con este problema está la realidad indígena de Iberoamérica. El conocimiento detallado de esta realidad constituye un factor decisivo a la hora de analizar los problemas y proponer las soluciones ambientales de la zona, y obviar los factores sociales, económicos, jurídicos y culturales de este colectivo constituye un grave error que, como ya se ha demostrado, no contribuye a un eficaz desarrollo de las políticas ambientales. Sin duda, la presencia de un alto índice de población indígena en la mayoría de estos países (en algunos casos superando el 50% de la población total, como es el caso de Guatemala, Bolivia, Perú o Ecuador, y alcanzado cerca del 80% en zonas ambientales especialmente sensibles) hace que se tengan que valorar determinadas circunstancias a la hora de configurar y aplicar la normativa ambiental. Muchas normas ambientales, incluso normas constitucionales, han hecho el esfuerzo por incorporar la realidad multiétnica que tienen estos países, reconociendo la existencia de comunidades indígenas con un derecho consuetudinario propio respecto de los recursos naturales y el medio ambiente.

Pensemos, además, que estas comunidades indígenas tienen una estructura jurídica e institucional que no puede ser omitida. Esta situación ha hecho que se llegue a hablar de diferentes sistemas normativos dentro de un mismo país (Guatemala, Brasil, México, Perú, Bolivia, Ecuador, Panamá, entre otros), obligando a considerar la coordinación de sistemas como un elemento significativo en cualquier proceso de aplicación normativa. Los ejes de esta coordinación entre el derecho indígena y el estatal, deben dar respuesta, entre otros temas, al establecimiento de criterios y reglas para definir y resolver los conflictos de competencia (material, territorial, personal, y temporal entre ambos sistemas); los mecanismos para el respeto de actos jurídicos del derecho indígena; los mecanismos para el respeto de decisiones jurisdiccionales de la justicia indígena; la remisión de determinados casos o situaciones al derecho indígena; el fortalecimiento de relaciones entre autoridades indígenas y autoridades estatales y los mecanismos de colaboración y apoyo entre sistemas. Estos criterios de coordinación, que se podrían aplicar a cualquier material, son especialmente necesarios en el ámbito de la protección del medio ambiente y recursos naturales, donde el derecho indígena ha demostrado una eficiencia y una aceptación social que no puede ser pasada por alto.

No obstante, a pesar de los intentos realizados, los resultados hasta el presente momento han sido muy pobres. La falta de integración política, social y cultural de los pueblos indígenas constituye una tarea pendiente de gran trascendencia para, entre otras cosas, la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

3) Las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicar la normativa ambiental administrativa y judicialmente. El tercero de estos factores tiene que ver con las insuficiencias de las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la aplicación de la legislación ambiental, cuestión que veremos seguidamente con mayor detenimiento.

4) La heterogeneidad estructural de la legislación ambiental es una característica de los sistemas jurídicos para la protección del medio ambiente vigentes en Iberoamérica que se corresponde con la etapa actual de su desarrollo. Con esta idea nos referimos a la coexistencia en esa legislación de normas que responden a una visión sectorial y, a veces, simplificadora de la problemática ambiental, teniendo una relevancia ambiental meramente casual en muchos casos. Por razones obvias, esta heterogeneidad estructural constituye, en muchos casos, un factor determinante de su ineficiencia.

2. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN IBEROAMÉRICA

2.1. EVOLUCIÓN GENERAL DE LAS CONSTITUCIONES IBEROAMERICANAS

La compleja historia política de la gran mayoría de los países que componen Iberoamérica ha llevado a una renovación de sus instituciones, lo que se ha reflejado, entre otras cosas, en continuos cambios constitucionales. En efecto, en las últimas décadas la mayoría de los países de la región se han dado nuevas constituciones, que de diversas maneras han procurado incorporar las modernas preocupaciones de la sociedad iberoamericana. Esto ha permitido, entre otras muchas novedades, que en estas nuevas constituciones figuren un número importante de disposiciones que se refieren a la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible. Así ha ocurrido, entre otras, con las Constituciones de Panamá (1972, reformas en 1978 1983 y 1994), Cuba (1976, reformas 1992 y 2002), Perú (1993, reformas de 2000, 2004 y 2005), Ecuador (1998), Chile (1980, reformas 2000, 2003 y 2005), Honduras (1982, reformas 2003, 2004 y 2005), El Salvador (1983), Guatemala (1985, reforma de 1993), Haití (1987), Nicaragua (1987, reformas de 1995, 2000 y 2005), Brasil (1988, reforma de 2005), Colombia (1991, reformas de 2002, 2003 y 2005)[2], Paraguay (1992), Argentina (1994), Venezuela (1999) y República Dominicana (2002)[3]. Algunas de estas Constituciones no incorporan los aspectos ambientales en su versión original, introduciéndose estos planteamientos en reformas posteriores, como ha sucedido con las Constituciones Políticas de Panamá (reformas de 1978 y 1983) y Cuba (reformas de 1992 y 2002).

2. Esta Constitución es el resultado de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente que, tan sólo en cinco meses, elaboró una nueva Carta Política para ese país que, por la cantidad y calidad de sus disposiciones de relevancia ambiental, es denominada la «Constitución Verde» o «Constitución Ecológica».
3. Sólo se hace referencia a las modificaciones y reformas constitucionales que, a nuestro entender, tienen incidencia sobre el medio ambiente, el desarrollo sostenible y los recursos naturales.

En cualquier caso, once de estas dieciséis constituciones fueron promulgadas entre 1972 y 1992, esto es, en el período de veinte años que medió entre la Conferencia de Estocolmo y la Conferencia de Río.

En otros casos, estos principios ambientales han sido incorporados en constituciones de más larga tradición, a través de puntuales modificaciones, como ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 (reformada en 1987, 1999 y 2004), con la Constitución costarricense de 1949 (reformada en 1994 y 2003), con la Constitución boliviana de 1967 (reformada en 1994, 2002, 2004 y 2005) y, finalmente, con la Constitución uruguaya de 1966 (reformada en 1996 y 2004).

2.2. Principales referencias constitucionales a la protección del medio ambiente

2.2.1. Aspectos generales

Aunque se pueda tener una percepción diferente, la regulación constitucional del medio ambiente en Iberoamérica no es un fenómeno nuevo, sino que se encuentra inserto dentro de una verdadera tradición constitucional que se remonta a la Constitución mexicana de 1917 y que se extiende a las posteriores, perviviendo en las nuevas constituciones. En efecto, desde 1917 la Constitución de México prescribe que *«la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación...»*, así como que se deben dictar las medidas necesarias, entre otros fines, *«para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad privada»* (artículo 27, hoy reformado). Este tipo de precepto se ha venido reproduciendo prácticamente en todas las Constituciones de Iberoamérica, lo que es explicable en una región excepcionalmente rica en recursos naturales y cuyo desarrollo económico ha estado históricamente vinculado a la explotación de los mismos. En cualquier caso, hay que hacer notar que los principales componentes del constitucionalismo ambiental iberoamericano aparecen en la década de los años 80 bajo la influencia de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y del Informe Bruntland de 1987, y en la década de los años 90 se continuarán desarrollando, ahora bajo el signo de la Conferencia de Río.

En cualquier caso, tenemos que partir de la idea de que las constituciones iberoamericanas poseen un contenido ambiental homologable a cualquier de los sistemas normativos existentes en Europa o Norteamérica. En este sentido, las cuestiones ambientales reguladas en las constituciones iberoamericanas son diversas y responde a los principales retos que la protección ambiental plantea en la actualidad. Simplificando, puede afirmarse que los cambios constitucionales producidos en Iberoamérica, que incluso muestran una determinada progresión histórica, son los siguientes: primero, se establece el deber del Estado de proteger el medio ambiente; luego, este deber se extiende a la sociedad en su conjunto; al mismo

tiempo, se comienza a incorporar el derecho a un medio ambiente apropiado junto con los demás derechos fundamentales y a garantizar su ejercicio; más tarde, se inicia el establecimiento de la vinculación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo, prescribiéndose que la economía debe orientarse hacia un modelo de desarrollo sostenible y, finalmente, se entra a regular la protección de ciertos componentes específicos del medio ambiente: el patrimonio genético, la flora y fauna silvestres, ciertas regiones específicas del territorio como la Amazonía y otros, así como a establecer ciertas bases constitucionales en temas específicos que serán desarrolladas por la legislación ambiental, tales como la evaluación de impacto ambiental, la ordenación territorial, la prohibición del ingreso de residuos peligrosos, los efectos ambientales de la minería o la localización de las industrias.

2.2.2. Principales referencias constitucionales al medio ambiente

Detalladamente podemos destacar algunos de los contenidos ambientales más significativos de las constituciones iberoamericanas. Lo primero que cabe analizar es la *idea del desarrollo sostenible, en relación con el deber del Estado y la sociedad de proteger el medio ambiente.* La idea de desarrollo que se encuentra presente en las constituciones de Iberoamérica se comenzó a enriquecer en la década de los años 80 con la incorporación del concepto de desarrollo sostenible. Esta idea comenzó a hacerse explícita en 1985 en la Constitución de Guatemala y en 1988 en la de Brasil. A partir de la década de los años 90 la referencia al desarrollo sostenible pasó a ser común en las nuevas constituciones iberoamericanas[4]. Asimismo, hay que indicar que las menciones al desarrollo sostenible se insertan generalmente en función del deber del Estado de proteger el medio ambiente, como ocurre con la Constitución ecuatoriana de 1998, o del deber del Estado de planificar recursos naturales o de promover un determinado uso de los mismos, como ocurre con la Constitución colombiana de 1991 o la Constitución peruana de 1993. Otras veces, estas menciones se insertan directamente en disposiciones de naturaleza económica, como ocurre con la Constitución ecuatoriana de 1998 y la Constitución mexicana luego de la reforma constitucional de 1999. En el caso de la Constitución venezolana de 1999, en cambio, la mención al desarrollo sostenible aparece vinculada a la ordenación del territorio.

En lo que se refiere al *deber del Estado de proteger el medio ambiente,* éste apareció por primera vez en la Constitución de Panamá de 1972. Esta idea se reproduce en todas las Constituciones bajo distintas fórmulas. En efecto, la Constitución cubana de 1976 estableció que «*...el Estado y la sociedad protegen la naturaleza...*». (artículo 27, hoy reformado). Una fórmula similar fue utilizada por la Constitución chilena, cuando estableció que *«es deber del Estado velar para que este derecho* (a vivir en un

4. Estas menciones al desarrollo sostenible presentan algunas particularidades, como ocurre por ejemplo con la Constitución argentina de 1994 que lo hace mediante una disposición que evoca la idea del desarrollo sostenible en término idénticos a los empleados por el Informe Bruntland para definirlo. En efecto, al establecer el derecho de todos los habitantes a un medio ambiente adecuado, el artículo 41 de esa Constitución dispone que éste debe ser apto *«para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...»*.

ambiente libre de contaminación) *no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza»* (artículo 19,8). Por su parte, *el deber de la sociedad de proteger el medio ambiente* apareció por primera vez en la Constitución de Cuba de 1976, en los siguientes términos: *«Para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera, y que se proteja el suelo, la flora y la fauna»* (artículo 27). En parecidos términos la mayoría de las constituciones de la década de los 90 han incorporado estas obligaciones del Estado y la sociedad de proteger el medio ambiente. Sirva como ejemplo la Constitución de Colombia de 1991, cuando establece el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, así como el deber de las personas y los ciudadanos de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. Correlativamente, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, derecho que se encuentra garantizado por la acción de tutela.

En correspondencia con el deber del Estado y de la sociedad de proteger el medio ambiente, se ha comenzado a generalizar en las nuevas constituciones iberoamericanas la consagración del *derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado*. En efecto, de las dieciséis Constituciones expedidas en los últimos veinticinco años, nueve han incorporado ese derecho, bajo distintas formas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela). Por su parte, una reforma de 1994 introdujo ese derecho a la Constitución de Costa Rica de 1949 y otra de 1999 hizo lo propio con la Constitución mexicana de 1917. Se trata de un hecho trascendental, que ha sido fecundo en consecuencias prácticas porque, como se verá más adelante, la intervención de los tribunales en los conflictos jurídico-ambientales se ha basado principalmente en el ejercicio que se ha hecho de las acciones constitucionales previstas para la defensa de los derechos fundamentales, en los países donde el derecho a un medio ambiente apropiado ha pasado a tener un rango constitucional. Lo anterior se explica por las dificultades que aún presentan en estos países los sistemas procesales respecto de la tutela de los intereses colectivos y difusos, transformado la tutela constitucional en la vía que preferentemente para la protección de esos intereses. El derecho a un medio ambiente adecuado comenzó a ser incorporado de manera progresiva en las Constituciones de los países de Iberoamérica, a partir de 1979, que de esta manera se anticiparon a la Declaración de Río. En la década de los años 1990 este derecho fue establecido en la Constitución de Colombia de 1991, en la Constitución de Paraguay de 1992, en la Constitución de Perú de 1993, en la Constitución de Argentina de 1994, en la Constitución de Ecuador de 1998 y en la Constitución de Venezuela de 1999. Por citar el contenido de algunas constituciones, en 1991, la Constitución de Colombia consagró este derecho en su artículo 79, en virtud del cual *«todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano...»* (artículo 79). Este derecho, sin embargo, no tiene la calidad de un «derecho fundamental». En efecto, la Constitución colombiana regula en su Título III los derechos, las garantías y los deberes, haciendo una distinción entre los derechos fundamentales (artículos 11 a 41), los derechos sociales, económicos y culturales (artículos 42 a 77), y los dere-

chos colectivos y del ambiente (artículos 78 a 82), entre los cuales figura el derecho a gozar de un ambiente sano. Esta distinción es importante para los efectos de la procedencia de la acción de tutela. Sin embargo, la Corte Constitucional de ese país ha declarado que dicho derecho se debe asimilar a los derechos fundamentales por razones de conexión de aquél con éstos y, por tanto, ha establecido que se puede proteger mediante la acción de tutela. En 1992, la Constitución de Paraguay hizo lo propio en su artículo 7°, donde se dice que *«toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado»* (artículo 7°). Por su parte, en 1993 la Constitución de Perú de 1993, al igual que su antecesora de 1979, estableció que toda persona tiene derecho *«a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida»* (artículo 2°). En 1994, la Constitución de Argentina estableció en su artículo 41 el mismo derecho, al disponer que *«todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...»* (artículo 41). En el mismo año, se incorporó a la Constitución de Costa Rica de 1949, un precepto que estableció que *«toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado»* (artículo 50). En 1998, la Constitución de Ecuador estableció en el artículo 23,6 que *«el Estado reconocerá y garantizará a las personas»,* entre otros, *«el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación»,* confirmando de esta manera lo que, en su momento, había establecido la Constitución de 1979 en su artículo 19. En México, por su parte, en 1999 entró en vigor una disposición por la que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4°, en virtud del cual toda persona pasó a tener *«derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar»,* aunque, como se dice más atrás, se omitió establecer las garantías procesales específicas que son necesarias para hacerlo efectivo, si se tiene en cuenta las características también específicas de ese derecho. Y, por último, en 1999 la Constitución de Venezuela incluyó este derecho mediante una disposición en virtud de la cual *«toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado»* (artículo 127).

De manera simultánea, las constituciones de Iberoamérica comenzaron a reconocer otro principio ambiental de especial significado, como es la *función ambiental de la propiedad,* como una derivación de la función social general del derecho de propiedad. Así ocurrió con la Constitución de Chile de 1980, donde se prescribe que la ley establecerá las limitaciones y obligaciones que deriven de la «función social» de la propiedad, agregando que esta función comprende, entre otras cosas, las exigencias de «la conservación del patrimonio ambiental» (artículo 24), o la referencia contenida en la Constitución de 1991 de Colombia, dónde se reconoce expresamente la función ambiental de la propiedad, como una derivación de la función social general del derecho de propiedad. Sin embargo, las disposiciones más amplias sobre la materia se encuentran en el artículo 23,6 de la Constitución ecuatoriana de 1998, donde se reconoce y garantiza a las personas, entre otros derechos, el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado e, inmediatamente a

continuación, se establece lo siguiente: *«La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente»*.

Asimismo, estas restricciones al ejercicio de ciertos derechos que tienen por finalidad proteger el medio ambiente están estrechamente vinculadas a la idea de «*patrimonio ambiental*». En efecto, desde la década de los años 80 se comenzaron a incorporar a las constituciones iberoamericanas preceptos que le otorgan al medio ambiente y los recursos naturales o sus componentes el carácter de «patrimonio» de la nación o de la sociedad o patrimonio común, con alcances que son diversos cuando se utilizan expresiones tales como «patrimonio ambiental», «patrimonio natural» e incluso «patrimonio genético». También desde esa década se comenzó a utilizar la expresión «patrimonio cultural». En lo que concierne a la década de los años 90, las referencias que se hacen al concepto de «patrimonio» quedan vinculadas a los recursos naturales. Así ocurre con la Constitución peruana de 1993 cuando establece que *«los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación»* (artículo 66), así como con la Constitución argentina de 1994, que habla de la «preservación del patrimonio natural» (artículo 41). Es difícil precisar el momento en que se inició este uso de la expresión «patrimonio» en el derecho ambiental, pero parece claro que la generalización de dicho uso se puede situar a partir de la Convención sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (París, 1972).

En lo que se refiere a la participación de los *pueblos indígenas* en la gestión ambiental, la misma Constitución de Colombia establece reglas para la conformación de las entidades territoriales indígenas y dispone que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará con respeto de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, puntualizando además que el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades. En el mismos sentido, la Constitución de Paraguay de 1992 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat, declara que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida, prohibiendo la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos. Consecuentemente, la Constitución establece la obligación del Estado de atender a la defensa de los pueblos indígenas contra la agresión de su hábitat y la contaminación ambiental. Como último ejemplo, podemos citar la Constitución de Ecuador de 1998 cuando indica que toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada.

Otra de las preocupaciones que se ve reflejada en las constituciones de Iberoamérica esta vinculada a la incorporación de la *garantía procesal* necesaria para hacer efectiva la protección del medio ambiente. Este es el caso de la Constitución de Colombia de 1991, cuando establece las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre ellos los relacionados con el ambiente, así

como las acciones populares en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. En el mismo sentido la Constitución Argentina dispone que *«toda persona puede interponer acción de amparo contra todo acto u omisión que lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por esta Constitución»,* agregando que en lo relativo a los derechos que protegen el medio ambiente, entre otros, esta acción podrá ser interpuesta por el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines» (artículo 43). La Constitución de Venezuela de 1999, finalmente, establece que *«toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente...»* (artículo 26).

En otro ámbito, las Constituciones iberoamericanas establecen la regulación de ciertos componentes específicos del medio ambiente. Este es el caso la protección de la fauna y la flora[5], la protección del patrimonio genético[6] y de la diversidad biológica[7], la protección de ciertas zonas geográficas del país[8] y el establecimiento

5. De este tema se habían ocupado en la década de los años 1980 la Constitución de Guatemala (1985), de Haití (1987) y Brasil (1988).174 Entre tanto, una reforma de 1983 a la Constitución de Panamá dispuso que «el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marítima, así como de los bosques...se llevarán a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia» (artículo 116). En la década de los años 1990, el tema no fue retomado, como no fuera mediante menciones, como la que contiene la reforma de 1992 al artículo 27 de la Constitución cubana o el artículo 127 de la Constitución venezolana. En efecto, en el nuevo texto de la Constitución cubana se dice que es deber de los ciudadanos contribuir a la protección, entre otros elementos naturales, de la flora y fauna, lo que por otra parte había sido previsto en el texto original de 1976. Por su parte, la Constitución venezolana de 1999 prescribe, como se dijo más atrás, que es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, «en donde... las especies vivas, sean especialmente protegidas, de conformidad con la ley».
6. Así, por ejemplo, la Constitución de Colombia de 1991 establece que el Estado regulará el ingreso y la salida de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.
7. La diversidad biológica es un tema que fue tratado inicialmente por la Constitución de Brasil, en 1998, mediante una disposición que le asigna al Poder Público el deber de «preservar la diversidad e integridad del patrimonio genético y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético» (artículo 225). Las Constituciones promulgadas en la última década del siglo XX continuaron ocupándose de este tema. Así lo hizo en 1993 la Constitución de Perú, donde se establece que «el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica» (artículo 68), y en 1994 la Constitución de Argentina, donde se prescribe que «las autoridades proveerán...a la preservación... de la diversidad biológica» (artículo 41). En 1998, la Constitución de Ecuador declaró de interés público y dispuso que se regularán conforme a la ley «...la biodiversidad y la integridad del patrimonio ecológico del país» (artículo 86, N° 1°). En esa misma Constitución se estableció que «el Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica...» (artículo 248). Por último, en 1999 la Constitución de Venezuela estableció, como se acaba de ver, que el Estado protegerá la diversidad biológica.
8. La protección de ciertas zonas geográficas de especial interés, como es el caso de la Amazonía, que es compartida por ocho países de América del Sur, ha sido también objeto de disposiciones constitucionales, como ocurrió en la década de los años 1980 en Brasil, donde está situada la parte más extensa de la Amazonía.175 En la década de los años 1990 se ocuparon de la Amazonía otros dos países amazónicos: Perú y Ecuador. En efecto, la Constitución peruana de 1993 estableció que «el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada» (artículo 69) y, por su parte, la Constitución ecuatoriana de 1998 dispuso que, «en

de áreas naturales protegidas[9] y la actividad agrícola[10], por citar sólo algunos ejemplos.

Por último, algunas constituciones optan por regular instrumentos de protección ambiental. Es el caso del artículo 225 de la Constitución brasileña de 1988 que contiene disposiciones sobre la evaluación del impacto ambiental. Antes de la propia Conferencia de Río, la Constitución de Brasil incluyó este mecanismo en su artículo 225-I, donde dispuso que incumbía al Poder Público *«exigir, en la forma*

---

las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad...» (artículo 240). La protección de las zonas geográficas de especial interés comprende en algunos casos las zonas fronterizas, como ocurre en el caso de Colombia, donde las normas constitucionales sobre organización territorial prevén que las autoridades locales puedan convenir directamente con las autoridades del mismo nivel de los países limítrofes programas dirigidos a fomentar «la preservación del ambiente» (artículo 289). De acuerdo con la misma Constitución, las Asambleas Departamentales están facultadas para expedir, por medio de ordenanzas, las disposiciones relacionadas con el ambiente de «sus zonas de fronteras» (artículo 300, N° 2). En el caso de Ecuador, por su parte, la Constitución dispone que «existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones... ambientales», agregando que «para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas... cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente...» y que «los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar...» (artículo 238).

9. Las áreas naturales protegidas son otro de los temas tratados en las nuevas Constituciones latinoamericanas, a partir de la década de los años 1980. Así ocurrió con las Constituciones de Haití, Guatemala y Brasil.177 En la década de los años 1990 se extendió esta tendencia a las Constituciones de Perú y Ecuador. En efecto, en 1993 la Constitución de Perú introdujo una disposición en virtud de la cual «el Estado está obligado a promover la conservación... de las áreas naturales protegidas» (artículo 68). La Constitución de Ecuador, por su parte, estableció en 1998 que la ley regulará «el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales» (artículo 86). Asimismo, dispuso que para hacer efectivo el derecho a la conservación del medio ambiente (y a la vivienda), «las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley» (artículo 32).

10. La agricultura y la reforma agraria son temas que interesan desde el punto de vista ambiental en razón del impacto que generan las actividades agrícolas y el régimen de tenencia de la tierra, no sólo sobre el suelo sino también sobre los recursos naturales en general. De esta relación se ocupan algunas de las nuevas Constituciones Políticas latinoamericanas. Así, por ejemplo, el artículo 106 la Constitución de Nicaragua prescribe, luego de las modificaciones de 1995, lo siguiente: «La Reforma Agraria es instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra, y es un medio que constituye parte esencial para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y el desarrollo económico sostenible del país. La reforma agraria tendrá en cuenta la relación tierra-hombre socialmente necesaria; también se garantiza las propiedades a los campesinos beneficiarios de la misma, de acuerdo con la ley.» Esta referencia a la reconstrucción ecológica del país, que no contenía el precepto original de 1987, coloca a la reforma agraria como un medio para alcanzar, entre otros, ese propósito. Desde otra perspectiva, el artículo 121 de la Constitución de Panamá establece lo que sigue: «El correcto uso de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley de conformidad con su clasificación ecológica a fin de evitar la subutilización y disminución de su potencial productivo.» La Constitución de Paraguay, en cambio, retoma la vinculación entre reforma agraria y medio ambiente, cuando en su artículo 115 dispone que la reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con ciertas bases, entre las que se encuentran la racionalización y la regulación del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como la defensa y la preservación del ambiente.

de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se le dará publicidad». Después de la Conferencia de Río, la evaluación del impacto ambiental ha sido considerada en el artículo 129 de la Constitución de Venezuela de 1999, con alcances que incluso exceden a lo habitual, disponiendo que *«todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio-cultural»,* lo que implica extender sus alcances más allá de la esfera del medio físico. Esta precisión es importante porque algunas veces lo que se discute con motivo de una evaluación de impacto ambiental son cuestiones que tienen que ver más con asuntos socio culturales que con el medio físico. En el mismo sentido, la ordenación del territorio, como instrumento de ordenación ambiental, es reconocida por algunas constituciones. En concreto, a este importante mecanismo se refiere la Constitución de Venezuela cuando establece que *«el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana»*. Cabe decir, además, que Venezuela cuenta, desde 1983, con una Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, cuyo objeto consiste en establecer las disposiciones que rigen el proceso de ordenación del territorio, en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo de la nación. La responsabilidad por el daño ambiental es otro instrumento importante que comenzó a formar parte de las Constituciones iberoamericanas, a partir de la década de los años 80. Así lo hace la Constitución de Brasil de 1988, que incorporó por primera vez una regla sobre la materia, al disponer que «las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado» (artículo 225). En la década de los años 1990, prácticamente todas las nuevas Constituciones se ocuparon de este tema.

En resumen, podemos afirmar que en las Constituciones iberoamericanas figuran un número importante de disposiciones que se refieren a la creciente preocupación de la sociedad por la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, incluso en aquellas constituciones de un signo marcadamente conservador. Los países iberoamericanas incorporan, por tanto, a su bloque constitucional los principios básicos de esta materia, que permiten, en su caso, un pleno ejercicio de la protección ambiental por parte de los poderes públicos. Las dificultades, en su caso, se encuentran localizadas en otros ámbitos del sistema.

3. LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL EN IBEROAMÉRICA

3.1. Principales problemas de la administración iberoamericana

Como ya se ha puesto de manifiesto la administración pública iberoamericana tiene una serie de problemas genéricos que dificultad de elección de un modelo

eficaz de administración ambiental. En primer lugar, existe un grave problema de inflación organizativa, que produce una serie de efectos negativos en los diferentes procesos de gestión pública, incluida la ambiental. Se produce una interferencia de órganos, entidades e instituciones cuyas funciones no están claramente definidas y cuya actuación en muchos casos bloquea, más que facilita, la gestión administrativa. Además, en muchos casos, la actividad pública no coincide con el ámbito funcional de los diferentes organismos públicos, principalmente Ministerios. Así, por citar algunos ejemplos, la actividad relacionada con el medio ambiente no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Medio Ambiente; la actividad sanitaria no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Salud; la construcción de carreteras no es efectuada por el Ministerio de Comunicaciones, y así sucesivamente. Este fenómeno tiene como consecuencia principal el no saber en cada caso quien ejerce las diferentes competencias y, por tanto, a quien se le puede exigir su cumplimiento. La situación se puede ilustrar con el ejemplo de Guatemala: El Ministerio de Medio no tiene encomendadas todas las competencias ambientales en Guatemala, ni siquiera las más relevantes, existiendo otros ministerios e instituciones implicados en esta función. Como consecuencia de lo anterior se produce un solapamiento de competencias, funciones y servicios que incrementa la necesidad de recursos y hace inviable un procedimiento razonable de gestión. En segundo lugar, no existen estructuras razonablemente desconcentradas que realicen una gestión eficaz de las políticas públicas. Situación que se ve agravada por la situación de los municipios que, en términos generales, no tienen capacidad para gestionar sus competencias. Finalmente, la ausencia de un auténtico servicio civil de carrera es un problema en sí mismo que crea otros desde el punto de vista organizativo porque, al ser totalmente necesaria una mínima tecnocracia política especializada y no poderse recurrir prácticamente a empleados permanentes, se acude a expertos externos que resultan extraños a la propia organización administrativa.

3.2. Principales modelos de administración ambiental

3.2.1. Evolución de los modelos organizativos

La formación del derecho ambiental iberoamericano ha estado acompañada en las últimas décadas por la organización jurídica de la administración pública del medio ambiente, lo que se ha hecho a través de las mismas leyes sobre medio ambiente o mediante modificaciones a las leyes generales que rigen la administración pública del Estado. La inserción de la gestión ambiental en la estructura administrativa del Estado –por lo general, en la administración central del Estado– se ha dificultado enormemente por la sectorización que caracteriza a esa estructura.

La evolución de la administración ambiental iberoamericana ha sido compleja, mostrando una variedad de modelos organizativos en constante cambio. En esta descripción hay que indicar que durante la década de los 70 y 80 los organismos ambientales principales fueron las instancias de coordinación que, por lo general, fueron creadas como «comisiones nacionales del medio ambiente». En este sentido

hay que decir que, antes de la década de los años 90, sólo había un ministerio del medio ambiente en Iberoamérica: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976. En otros países, el organismo ambiental principal era una estructura político-administrativa preexistente, por lo general la que desempeñaba las funciones más próximas a los asuntos ambientales y que pasaba a desempeñar funciones ambientales con base en la nueva legislación sobre la materia, como los ministerios de salud o de agricultura. Lo habitual, sin embargo, había sido la instauración de un modelo mixto, mediante la creación de «comisiones nacionales del medio ambiente» que coordinaban las actividades ambientales de los ministerios o secretarías que desempeñaban funciones de esta naturaleza.

En cualquier caso, las consecuencias de ese período fueron que los problemas ambientales tuvieron una escasa atención, considerados desde la óptica de los asuntos de la salud pública o de los asuntos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza o la pesca, es decir, como una modalidad de las actividades productivas que estaban subordinadas a las exigencias de la economía, excluyendo los criterios de protección ambiental. De esta manera, se siguió incrementando el deterioro ambiental, mientras el reducido peso político y administrativo de las instancias de coordinación era incapaz de corregir las tendencias existentes y, en definitiva, determinaba que las funciones de esas instancias se ejercieran en el vacío.

El panorama, sin embargo, cambió radicalmente en la década de los años 90, cuando dieciocho de los veinte países de la región contaban con un ministerio[11] o una secretaría de medio ambiente[12]. La creación de tales ministerios o secretarías se llevó a cabo mediante la asignación que se les hizo de la mayor parte de las funciones ambientales y trajo consigo la desaparición de las «comisiones nacionales de medio ambiente». El proceso, sin embargo, no ha estado exento de enormes dificultades. En cualquier caso, hay que reconocer que la creación de ministerios o secretarías de estado de medio ambiente es un punto de partida importante para enfrentar desde el sector público los problemas ambientales más apremiantes.

Junto a este modelo ministerial o de secretarias, cuya función principal es la ejecución y gestión de las políticas ambientales, aparece otras propuestas organizativas en este mismo período. Estas nuevas instancias tienen una función coordinadora de las muchas competencias ambientales que ejercitan otras entidades públicas. Nos referimos, por una parte, a las comisiones o consejos nacionales de medio ambiente[13], y a las autoridades nacionales ambientales[14], por otra.

11. En la actualidad tienen ministerio de medio ambiente, con diferentes denominaciones los siguientes países: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Uruguay y Venezuela
12. En la actualidad tienen secretaria de medio ambiente, con diferentes denominaciones los siguientes países: Argentina, República Dominicana, Honduras, México y Paraguay.
13. En la actualidad tienen comisiones o consejo nacionales de medio ambiente los siguientes países: Chile y Perú.
14. En la actualidad tienen autoridad nacional de medio ambiente Panamá.

Sin embargo, dicho esto, hay que advertir que en Iberoamérica, lo más común ha sido que los órganos públicos de la gestión ambiental se hayan constituido, al menos inicialmente, como una combinación de algunos elementos de los modelos antes descritos. En efecto, ha sido frecuente que se refuerce una estructura jurídico-administrativa preexistente, otorgándole nuevas competencias ambientales; pero, al mismo tiempo, que se cree una instancia de coordinación de la gestión ambiental a través de comisiones de alto nivel (comisiones interministeriales o intersecretariales). En otras ocasiones, sin embargo, la creación de la instancia de coordinación ha ido acompañada de la constitución de una secretaría ejecutiva para poner en práctica sus decisiones, que con el correr de los años ha devenido en ministerio o secretaría. En Iberoamérica, por tanto, no existen modelos «puros», sino combinaciones de modelos, en los que algunas veces predominan las instancias de coordinación sobre los ministerios o secretarías y, en otras, los ministerios o secretarías sobre las instancias de coordinación. Además, no es fácil identificar en estos sistemas mixtos los organismos que tienen a su cargo las principales funciones ambientales, porque muchas veces las asignaciones de competencias no reflejan la verdadera importancia de cada organismo.

En cualquier caso, se trata sólo de esquemas administrativos, que para ser eficiente requiere de recursos de todo orden y de un nuevo estilo de administrar, que permita superar las inercias y obstáculos existentes y alcanzar niveles de coordinación adecuados.

3.2.2. La descentralización y la desconcentración de la gestión ambiental. La intervención municipal en la gestión del medio ambiente

La descentralización, que es una característica que distingue a los regímenes democráticos, es también un requisito básico para una gestión ambiental adecuada, en tanto ella permite un tratamiento más eficaz de los problemas ambientales, facilitando la participación de la sociedad. La descentralización de la gestión ambiental que se ha dado en las últimas dos décadas en Iberoamérica hay que entenderla en el marco más amplio del proceso general de reforma del Estado. Así, gran parte de los países de la región realizan procesos de descentralización, con diferentes objetivos y grados de avance que han sido motivados por la necesidad de fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública. En el contexto de estos procesos, la gestión ambiental también ha sido materia de la descentralización y las políticas a distintos niveles territoriales han ido progresivamente incorporando las consideraciones ambientales.

No obstante, hay que reconocer que los procesos de descentralización reales que se producen en Iberoamérica son escasos, no siendo habituales tampoco aquellos que permiten la descentralización de funciones. En este sentido, y pese a los avances de los últimos años, la mayor parte de los gobiernos nacionales de Iberoamérica continúan concentrando excesivamente el poder y los recursos[15]. De hecho,

15. En su estudio sobre la política de descentralización en América Latina, Willis y otros (1999)

sólo la experiencia de Brasil y Colombia se puede calificar como descentralización ambiental. El resto de los aparentes procesos de descentralización ambiental son, en el mejor de los casos de desconcentración administrativa (México, Nicaragua, Ecuador, Costa Rica, Venezuela, El Salvador y Bolivia). A la hora de analizar estos procesos tenemos que diferenciar, además, entre los procesos de descentralización se han dado en el marco de organizaciones estatales unitarias, que predominan, y federales, como en los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela. En este segundo caso, se encuentran diversas formas y grados de descentralización. Mientras Brasil cuenta con un proceso efectivo en muy diversos ámbitos de la gestión ambiental, México y Venezuela mantienen una alta centralización en muchas áreas. Estos diferentes patrones de descentralización deben entenderse, como es obvio, en el marco más general de la administración pública nacional. Por lo que se refiere a los países unitarios presentan muy diversas formas y grados de descentralización. En unos casos, el ministerio, o la entidad nacional equivalente, cuenta con dependencias u oficinas provinciales o departamentales responsables de la coordinación y ejecución de la política nacional a nivel regional; muchas veces desconcentra en esas oficinas parte de sus competencias como autoridad ambiental, es decir aquellas concernientes a la definición de políticas y regulaciones, a la aprobación de los diversos permisos de uso de los recursos. En otros casos la competencia parcial o total por esas funciones a nivel regional se encuentra descentralizada en los gobiernos provinciales o departamentales. Estas modalidades se encuentran en particular en los países de tamaño grande y mediano ubicados en Suramérica.

En algunos casos, sin embargo, se han creado organismos especializados en esta función, como es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente creada en México en 1992, que por su denominación pudiera inducir a pensar que estamos frente a un organismo judicial, pero que se trata de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de ese país. Lo mismo ocurre con el llamado «Tribunal Ambiental Administrativo» creado en 1995 por la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, que es considerado como una instancia prejudicial apropiada para «ejecutar medidas cautelares, en especial para lograr el cese de las actividades dañosas o contaminantes». Establece el artículo 103 de esa Ley que dicho tribunal será un órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía.» Su competencia, sin embargo, comprende, entre otras materias, «establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales» (artículo 111).

Respecto al papel de los municipios en la gestión ambiental, hay que indicar que no existe un solo camino para avanzar en esa dirección y que los países han escogido diferentes estrategias y estilos para enfrentar los desafíos de la gestión ambiental municipal. Esta afirmación es particularmente válida si se toma en

destacan el caso de Brasil y Colombia como las naciones con mayor descentralización política y financiera en América Latina.

cuenta que existen más de trece mil gobiernos locales en Iberoamérica que varían mucho en su dimensión, competencias y capacidad institucional.

En gran parte de los países la dimensión ambiental ha ido adquiriendo importancia en los procesos generales de formulación de políticas a nivel local, en particular en los planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales y los planes de ordenación del territorio y de ordenación urbanística. Los criterios ambientales se incorporan en particular a la definición de los usos del suelo, los programas de educación y de prevención en salud, las disposiciones relativas al equipamiento comunitario, urbanización, transporte y tránsito público. En esos procesos de planificación las administraciones municipales tienen con frecuencia la obligación de garantizar a la población local su derecho a participar en las decisiones que afectan al medio ambiente y promover su participación en programas comunitarios dirigidos a la solución de problemas concretos. Cabe mencionar también que cientos de municipios de la región, independientemente de su tamaño, han desarrollado procesos de planificación estratégica en los cuales el tema ambiental ha surgido con mucha fuerza, al lado de temas tales como el desarrollo productivo, la creación de empleo, y la superación de la pobreza.

Algunos municipios han adoptado de manera explícita agendas verdes encaminadas a la protección de los ecosistemas naturales de especial valor y de las cuencas hidrográficas vinculadas al suministro de agua potable, el establecimiento de áreas protegidas y la prevención y mitigación de los efectos de fenómenos naturales extremos sobre la población. En este sentido, las principales atribuciones municipales son, por lo general, las referidas a la prestación de los servicios de acueducto, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales, a la recolección y disposición de desechos domésticos e industriales y, en general, al saneamiento básico, y la reducción de los efectos ambientales negativos, en particular el control de la contaminación. Ello puede conllevar la competencia para establecer regulaciones ambientales, otorgar licencias y permisos ambientales, así como para ejercer las funciones de control propias del proceso orientado a hacer cumplir estas regulaciones o aquellas emanadas de las autoridades regionales o nacionales.

Una expresión concreta de la gestión ambiental municipal se presenta en las áreas urbanas, donde los municipios juegan un papel primordial y donde se expresan sus más importantes funciones ambientales. El 75% de la población urbana de la región vive en grandes ciudades, y en ellas la gestión ambiental se ha ido encaminando principalmente a solucionar los problemas de contaminación del aire, los suelos y las aguas, a los servicios de distribución de aguas y recogida de residuos sólidos. Algunos de los grandes centros urbanos han ido también incrementando sus acciones en la protección y restauración de los ecosistemas naturales, en la provisión de espacios públicos verdes, y en la puesta en marcha de sistemas públicos de transporte dirigidos a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo la calidad ambiental. Los casos del Distrito Federal de México, Sao Paulo, Caracas, Buenos Aires y Bogotá, ilustran diversos aspectos de la complejidad de la gestión ambiental de los grandes centros urbanos.

4. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN IBEROAMÉRICA

4.1. Aspectos generales

En Iberoamérica se ha desarrollado un intenso proceso legislativo que desembocó en la expedición de leyes generales en nueve de los veinte países. En concreto, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Colombia, 1974), la Ley Orgánica del Ambiente (Venezuela, 1976), la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (Ecuador,1976), la Ley sobre política nacional del medio ambiente (Brasil, 1981), la Ley núm. 33 sobre Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (Cuba,1981), la Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Guatemala,1986), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (México, 1988), el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Perú, 1990), y la Ley General del Medio Ambiente (Bolivia, 1992).

En los años que siguieron a la Conferencia de Río, continuó esta tendencia de expedir leyes generales, lo que hasta ahora ha ocurrido en otros ocho países de la región. Este es el caso de la Ley General del Ambiente (Honduras, 1993), la Ley núm. 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Chile, 1994), la Ley Orgánica del Ambiente (Costa Rica, 1995), la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua, 1996), la Ley del Medio Ambiente (El Salvador, 1998), la Ley General del Ambiente (Panamá, 1998), la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (República Dominicana, 2000) y la Ley General de Protección Ambiental (Uruguay, 2000). Por otra parte, en el mismo período se desarrollaron importantes procesos legislativos en Colombia, en México y en Cuba, respectivamente, que conciernen a las leyes generales. De esta manera, en la actualidad diecisiete de los veinte países de la región cuentan con leyes generales sobre el medio ambiente.

4.2. Protección de la naturaleza y los recursos naturales

Poco cabe añadir sobre la importancia de la biodiversidad de Iberoamérica. Cuenta con desiertos y con zonas de nieves perpetuas, tiene los mayores humedales y sistemas fluviales del mundo y las más amplias extensiones de bosque tropical húmedo, matorral, páramos de altura. Además, el hecho de que esté bañada por dos océanos implica, a su vez, una gran variedad de ecosistemas marinos: arrecifes de coral, praderas submarinas, manglares, archipiélagos reducto de especies endémicas, etc. El resultado de esta variedad de ecosistemas es una rica diversidad de especies vegetales y animales.

No obstante, el principal peligro al que se enfrenta esta inmensa riqueza natural es la presión que se ha ejercido sobre sus recursos naturales en los últimos 40 años, debido fundamentalmente a la expansión de las áreas agropecuarias y más recientemente por un incipiente crecimiento económico.

Como ya hemos expuesto anteriormente, la debilidad institucional y financiera que tienen la mayoría de los países Iberoamericanos hace que sea absolutamente necesaria la implicación internacional, muy particularmente a través de la cooperación, en la puesta en marcha de políticas públicas ambientales dirigidas a preservar su biodiversidad y a garantizar una adecuada calidad de vida de su población.

4.2.1. Planificación, administración y protección de las aguas

Se puede afirmar con rotundidad que Iberoamérica no tiene un problema de escasez de agua. Sólo el Amazonas transporta una quinta parte del agua fluvial del planeta. Cuenta con el Acuífero Guaraní, compartido por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que abarca alrededor de 1.200.000 kilómetros cuadrados con los que, en teoría, se podría abastecer a cerca de 360 millones de personas. En concreto, Iberoamérica dispone del 26 por ciento de los recursos hídricos del planeta para abastecer apenas al 6% de la población mundial.

Sin embargo, a pesar de este panorama, los problemas sobre el agua son múltiples y están vinculados, en su inmensa mayoría, a la deficiente gestión y utilización que se hace del recurso. En efecto, la mayoría de los ríos iberoamericanos se desbordan de sus cauces, con importantes daños y pérdidas de vidas humanas. Además, y a pesar de esta impresionante riqueza fluvial, el potencial hidroeléctrico de Iberoamérica está limitado a muy pocas regiones, por razones económicas y por razones técnicas derivadas de las dificultades orográficas. Con todo el principal problema es que las capas más desfavorecidas de la población, en su mayoría indígena, no tienen acceso al agua potable. Situación en la que se encuentra más de 60 millones de personas. En Centroamérica, por ejemplo, la mitad de la población carece de acceso al agua potable. Casi el 90% del agua proviene de reservas subterráneas, que están amenazadas por la alta tasa de deforestación y por la contaminación creciente de las aguas, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

En 2002 se aprobó un importante documento con resultados poco visibles hasta el momento. En efecto, el Plan de Acción Iberoamericano para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Hídricos establece una estrategia regional en materia de políticas hídricas que pretende solucionar los principales problemas que presenta la gestión de este recurso. En este Plan se establece que el marco de referencia territorial más adecuado para realizar la gestión integrada de los recursos hídricos debe ser la cuenca hidrográfica y que la fórmula de gestión más idónea son los organismos de cuenca, prácticamente inexistentes en Iberoamérica. Además, la gestión debería abarcar no sólo el agua de los cauces fluviales sino también los demás recursos naturales vinculados a los ríos como los acuíferos, aguas costeras, suelos, bosques, y la de los ecosistemas terrestres dependientes del agua. El eje de las políticas hidráulicas, siguiendo el modelo español y europeo, debería apoyarse en una correcta planificación de los recursos hídricos para atender a la demanda de agua tanto para el abastecimiento a poblaciones tanto urbanas como

rurales, como para el desarrollo del sector de la agricultura y los sectores industriales.

En cualquier caso, la aplicación de estas políticas hidráulicas necesita de la existencia de un cuerpo normativo y organizativo previo que permita la consecución de los objetivos. Pues bien, la mayoría de los países iberoamericanos cuentan con una legislación de aguas obsoleta que tiene que ser objeto de una profunda modificación para incorporar estas previsiones. La puesta en marcha de la planificación hidrológica o el perfeccionamiento de los pocos instrumentos de esta naturaleza que existen en Iberoamérica deben convertirse en una prioridad en los distintos países. En la elaboración de esta planificación hidrológica debe asegurarse también la participación social de los usuarios de las aguas y una adecuada coordinación interadministrativa.

Otro hecho destacado en este caso es el número importante de ríos de la región que son internacionales. Esta situación obliga a buscar instrumentos y fórmulas de cooperación entre los diferentes Estados, que permita el establecimiento de unos criterios mínimos de gestión y control.

Un buen ejemplo de una administración compartida de un río internacional lo constituye la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) que es un organismo internacional creado por las Repúblicas Argentina y Oriental del Uruguay, mediante la firma del Estatuto del Río Uruguay en 1975, para institucionalizar un sistema de administración global del tramo compartido del Río Uruguay. No obstante, la existencia de este organismo no ha impedido, como es conocido, que haya estallado un grave conflicto entre Argentina y Uruguay originado por la instalación de una planta de celulosa finlandesa en el margen uruguayo de este río que está en este momento enjuiciándose por la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Para atender algunas de estas necesidades se ha creado, con el apoyo de la cooperación internacional, una Red Interamericana de Recursos Hídricos (RIRH) para coordinar los recursos hídricos de los países de la región que, además, promueve la educación ambiental, el intercambio de informaciones y conocimiento técnico; la mejora de la comunicación, la cooperación, la colaboración y que asume un compromisos de ayuda financiera para conseguir una sostenibilidad económica y ambiental en Iberoamérica.

A nivel organizativo, la mayoría de los países iberoamericanos han ido desarrollando una Administración pública de aguas, como organismo específico y separado del aparato administrativo general. En este sentido se han seguido diversos modelos: Comisiones Nacionales del Agua (México y Guatemala, por ejemplo) o Institutos o Agencias nacionales del Agua (como Argentina y Brasil)[16]. Sin em-

16. Merece destacarse la creación en 1999 de la Agencia Nacional de Águas-ANA en Brasil, que se ha hecho siguiendo un modelo de gestión de Administración descentralizada y que opera en coordinación con los organismos y entidades integradas en el denominado sistema nacional de gestión de recursos hídricos. Esta Agencia goza de autonomía administrativa y financiera y está vinculada al Ministerio de Medio Ambiente. La Agencia del Agua brasileña es la encargada

bargo, todavía no han sido capaces de constituir organismos de cuencas para la mayoría de sus ríos lo que constituye una gran dificultad para poder aplicar de forma efectiva las políticas hidráulicas y, sobre todo, para poder controlar la calidad y prevenir la contaminación de las aguas. Uno de los más graves problemas ambientales que existe en Iberoamérica junto a la práctica inexistencia de un sistema de gestión de los residuos.

4.2.2. Protección del aire y la atmósfera

El grado de desarrollo económico que ha tenido Iberoamérica ha hecho que los Estados no hayan sentido una especial preocupación por la calidad del aire y de la atmósfera. Esta circunstancia unida al hecho de que prácticamente no se dispone de medios técnicos adecuados para medir la contaminación atmosférica hace que esta importante cuestión esté prácticamente por desarrollar en esta región. En los últimos años, los problemas de contaminación de la atmósfera se han agravado en algunos países de Iberoamérica: en la actualidad, más del 10% de la población de la región está afectada por este tipo de problemas. Durante este período, se ha continuando trabajando en el perfeccionamiento del marco jurídico existente para prevenir y controlar este tipo de contaminación, pero no ha habido avances en este campo que pudieran calificarse como importantes.

Excepcionalmente, algunos países ya se han dotado de una legislación sobre calidad atmosférica como la Ley mexicana General del Equilibrio ecológico y la Protección del Medio Ambiente que impone la obligación de hacer públicos los resultados del control de la calidad del aire, del agua y del suelo. En esta línea debe enmarcarse, asimismo, la Ley aprobado en 2007 por el estado de Amazonas en Brasil sobre Cambio Climático que prevé la creación un fondo internacional con el que se financie el mantenimiento de las masas forestales de la amazonía para que pueda seguir actuando como sumidero de CO_2. También se puede destacar algunas iniciativas sobre cambio climático en Argentina, Costa Rica, Chile y Perú.

En cualquier caso, existe todavía un largo trecho que recorrer en esta materia, como se pudo comprobar en la I reunión de la Red Iberoamericana de Responsables en materia de calidad ambiental que se celebró en Quito en mayo de 2007 en la que se acordó poner en común la información de los distintos países en torno

de la ejecución del denominado Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – PROÁGUA que es un programa del Gobierno de Brasil, que está financiado por el Banco Mundial y que tiene como eje el robustecimiento institucional de la Administración hidráulica y la ejecución de un programa ambicioso de infraestructuras hidráulicas que sean viables desde un punto de vista técnico, financiero, económico ambiental y social. Otro ejemplo, igualmente exitoso, pero de gestión de unos recursos hídricos escasos viene representado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) mexicana. Este organismo distribuye los recursos hídricos entre los programas que gestiona de acuerdo con unos criterios de reparto, llamadas Reglas de Operación, que se publican en el Diario Oficial de la Federación. Entre otros aspectos, en las reglas se señalan los porcentajes de aportación que puede aplicar la CONAGUA para las acciones de cada programa y el porcentaje que corresponde al receptor que pueden ser los Estados, los Municipios o los propios usuarios.

a la contaminación atmosférica, ruido, y evaluación de impacto ambiental, y en tanto no se considere conveniente constituir, en su caso, una red virtual técnica específica, actuar como punto focal de coordinación de intercambio de información.

4.2.3. Parques y reservas naturales

En Iberoamérica se ha producido un gran incremento de las áreas naturales protegidas en los últimos años. En concreto, existen actualmente 1244 áreas naturales protegidas, sumando un total de 160.038 millones de hectáreas. Estas áreas representan el 6.3% del total de sus territorios nacionales. Dentro de los países que cuentan con más áreas naturales protegidas están países como Brasil, Perú. Colombia y Costa Rica.

Los objetivos específicos para los que se crean las áreas protegidas son muy diferentes: para la investigación científica; para la protección de zonas silvestres; para la preservación de las especies y la diversidad genética; para el mantenimiento de servicios ambientales; para la protección de características naturales y culturales específicas; para el turismo y recreación; para la educación; para la utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales y para la preservación de los condiciones culturales y tradicionales

De acuerdo con estos objetivos las áreas protegidas pueden agruparse en seis categorías: Categoría I Protección integral (Reserva Natural Estricta/ Área Natural Silvestre).; categoría II Conservación de ecosistemas, y turismo (Parque Nacional); categoría III Conservación de las características naturales (Monumento Natural); categoría IV Conservación a través del manejo activo (Área de Manejo de Hábitat/ Especies); categoría V Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreo (Paisajes Terrestres y Marinos Protegidos) y categoría VI Utilización sostenible de los ecosistemas naturales (Área Protegida con Recursos en explotación).

En la actualidad las reservas de biodiversidad más importantes de la región se encuentran en áreas protegidas, como parques y reservas, pero la declaración legal de áreas protegidas no ha sido suficiente para asegurar su conservación. Además, la dinámica de creación de estas áreas protegidas no parece haber contribuido a resolver los grandes problemas de desarrollo humano ni ha beneficiado particularmente a las poblaciones locales. En este sentido, es frecuente la ausencia de planificación en la gestión de estas áreas.

Una vía de futuro que se está explotando con éxito en Iberoamérica lo constituye la conexión de las áreas protegidas con el turismo sostenible. Un ejemplo verdaderamente paradigmático de turismo sostenible ligado a los parques y reservas naturales los constituye Costa Rica. En 1955 la misma Ley por la que se creó el Instituto Costarricense de Turismo, declaró como parque nacional un área de dos kilómetros cuadrados alrededor de los cráteres de los volcanes del país. En este período se constituyeron los parques nacionales Volcán Turrialba y Volcán Irazú. En 1963, se estableció la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco. A partir de esta

fecha se multiplicarían las creaciones de parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y de monumentos nacionales. Todas estas áreas protegidas se gestionan hoy a través del Sistema Nacional de áreas de conservación (SINAC) que se descompone actualmente en 11 áreas de conservación en las que se administran 126 áreas protegidas estatales de diferentes categorías. También existe una Red de Reservas Privadas con más de 70 áreas afiliadas que apoyan la conservación natural.

Con una finalidad parecida el Gobierno mexicano, más recientemente, ha constituido una red de áreas naturales protegidas compuesta por superficies terrestres o acuáticas representativas de los diferentes ecosistemas y de su biodiversidad, cuyo ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que se encuentran sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo. Se trata del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP), que comprende 94 zonas que cubren 11.171.646 hectáreas (5,68% del territorio nacional) agrupadas en las siguientes categorías: reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna y santuarios.

4.2.4. Paisajes y ecosistemas

Como ya se ha indicado, Iberoamérica cuenta con un variado ecosistema integrado por bosques tropicales, por selva húmeda, por bosque templado mixto de montaña, páramo andino, desiertos, sabanas y grandes ríos, manglares y arrecifes coralinos.

Sus ecosistemas son los más variados y ricos del planeta, porque durantes siglos prácticamente no han experimentado cambios significativos. El principal enemigo de esta rica diversidad ha sido el hombre sobre todo para la obtención de materias primas. Veamos algunas manifestaciones en este sentido:

Los bosques. Constituyen los ecosistemas más ricos del planeta en términos de diversidad de especies. Además, los bosques son un claro ejemplo de la relación entre el clima y la biodiversidad. En este sentido, es necesario que se asegure un uso sostenible de los recursos forestales, ya que la amenaza de la deforestación es muy grande. En las últimas décadas, las leyes forestales de los países de la región han estado fuertemente influidas por la pionera Ley núm. 13,273, sobre defensa de la riqueza forestal, promulgada en Argentina en 1948. La legislación forestal iberoamericana, sin embargo, no ha podido impedir el progresivo descenso e la participación de la industria forestal en el producto interno ni el notable incremento de la tasa de deforestación, no obstante las sustituciones y revisiones a que ha sido sometida de manera periódica.

Varios países iberoamericanos (Argentina, Chile, México y Uruguay) han firmado el llamado *Documento de Montreal* en el que se fije criterios e indicadores aceptados internacionalmente para el cuidado y conservación de estas masas forestales. Asimismo, en el año 2002, dada la importancia de los bosques de Iberoamé-

rica, se creó en el marco de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para Iberoamérica y el Caribe una Comisión Forestal para Iberoamérica, conocida como la COFLAC que asesora a la FAO para la formulación de políticas forestales e impulsa la aprobación por los países iberoamericanos de programas forestales nacionales. Con estos Programas se pretende desarrollar, con la participación efectiva de la sociedad, el potencial del sector forestal para generar empleo y promover un crecimiento económico sostenible.

Hoy la práctica totalidad de los países de la región disponen de su propia normativa y estrategia forestal y han ido adaptando sus legislaciones sobre todo para incentivar una explotación sostenible de los bosques. Por citar algunos ejemplos, Guatemala con la Ley Forestal que, luego de su aprobación tras una larga y compleja discusión, fue publicada el 4 de diciembre de 1996. Algo similar sucedió en Bolivia, donde en 1996 se aprobó la Ley núm. 1,700, Ley Forestal. En Cuba, por su parte, el 31 de agosto de 1998 se publicó la Ley núm. 85, que derogó el Decreto-ley 136 «Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre» de 1993. Las realidades, sin embargo, son diversas. Chile puede presentarse como un país que ha conseguido un pujante sector forestal siendo respetuoso con el medio ambiente. En concreto, la legislación chilena se ha orientado a fomentar la forestación, a asegurar la reforestación de los bosques explotados y a incentivar una gestión adecuada de los recursos naturales renovables sirviendo de modelo para el continente. En el lado contrario podría citarse a México que con una superficie muy amplia dedicas a usos forestales (el 72% de su territorio, 141,7 millones de hectáreas) presenta un bajo nivel de aprovechamiento de los bosques y de las selvas. Situación que se ve agravada por los efectos devastadores de los incendios forestales y por la tala indiscriminada de árboles. Lo paradójico es que, a pesar de su riqueza forestal México tenga que importar productos derivados de la madera para cubrir sus necesidades interiores.

Los ecosistemas marinos. Iberoamérica y el Caribe abarcan varias regiones biogeográficas marinas en el Pacífico oriental, el Atlántico occidental y el Mar Caribe, en ley 136 «Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre» de 1993. Las realidades, sin templados, los arrecifes de coral y los manglares. Especialmente preocupantes son las llamadas zonas muertas en los océanos como la que se encuentra en el Golfo de México, que se extiende por más de 11 mil kilómetros cuadrados, que tiene su origen en los fertilizantes que llegan al mar a través de los ríos. El resultado es la muerte de los peces y toda la vida adyacente. La zona muerta del Golfo de México fue descubierta a principios de los años 70, ya del siglo pasado, y entonces aparecía cada dos o tres años. Ahora lo hace cada año.

Aunque se trata de un tema regulado básicamente en el derecho internacional, sobre todo en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, existen algunas iniciativas como la Ley General de Pesca y Acuicultura de Chile (texto refundido de 1992) que protege las especies y recursos hidrobiológicos de un aprovechamiento irracional.

Los suelos agrícolas. En materia de legislación sobre suelos agrícolas no se registran modificaciones importantes, lo que contrasta con la importancia que la Conferencia de Río le asignó al tema de las tierras agrícolas y de la agricultura sostenible. En efecto, las propuestas de cambios jurídicos para que haya un aprovechamiento óptimo de las tierras y la ordenación sostenible de sus recursos, prestando especial atención a las tierras agrícolas, no encuentran aún el eco que requieren. Tampoco ha habido una revisión de la legislación para limitar la transformación de las tierras cultivables productivas en terrenos para otros usos. En términos más generales, todavía no existe un régimen jurídico de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, incluido un sistema efectivo de la tenencia de la tierra.

4.2.5. Flora, fauna y vida silvestre

La flora y la fauna iberoamericana están especialmente amenazadas. Para combatir esta situación los países de la región han ido aprobando una serie de leyes encaminadas al control de esta situación. En concreto, se ha desarrollado una generación de normas específicas sobre la «vida silvestre», que está comenzando a sustituir las normas jurídicas tradicionales que se referían a la flora y fauna silvestres y que se encontraban diseminadas en la legislación forestal y en la legislación sobre caza y pesca. La legislación sobre vida silvestre tiene por objeto promover, de manera simultánea, la conservación de la vida silvestre y el aprovechamiento sostenible de sus componentes, así como la protección de su hábitat.

En los últimos años, algunos países de Iberoamérica se han dotado de este tipo de leyes. Este es el caso, primero, de Paraguay, donde en 1992 se aprobó la Ley de Vida Silvestre que rige en ese país; luego, de Costa Rica, donde en 1994 se adoptó la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, modificada en 1998 por la Ley de Biodiversidad; más tarde, de Panamá, donde en 1995 se promulgó la Ley de Vida Silvestre; y, por último, de México, donde en 2000 se expidió la Ley General de Vida Silvestre. En el caso de la Ley de Costa Rica se llega a declarar «de dominio público la fauna silvestre que constituye un recurso natural renovable, el cual forma parte del patrimonio nacional» y «declara de interés público la flora silvestre». Además, «La producción, manejo, extracción, comercialización, industrialización y uso del material genético de la flora y la fauna silvestres, sus partes, productos y subproductos, se declara de interés público y patrimonio nacional».

Otro de los problemas planteados es el de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, así como la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Aunque la expresión «diversidad biológica» está referida a una calidad o atributo de los ecosistemas y sus componentes –es decir, a «la variabilidad de organismos vivos»–, cabe decir que el uso de la expresión ha legitimado, además, su empleo para aludir a las especies y ecosistemas que integran el patrimonio biológico de una nación o del planeta. En consecuencia, esta expresión designa, indistintamente, a los componentes de un patrimonio biológico y a su variabilidad.

En lo que concierne a las leyes nacionales sobre la materia, cabe decir que prácticamente todas las leyes generales sobre el medio ambiente regulan de alguna manera la biodiversidad. Incluso, en el caso de la normativa de México las modificaciones de 1996 a su Ley General incluyeron una reorganización de los preceptos sobre la materia, que pasaron a formar parte de un título de la Ley que lleva la denominación de «Biodiversidad». Estas y otras regulaciones, sin embargo, están lejos aún de agotar el tema. Los temas de la biodiversidad han sido también materia de leyes especiales. En Perú, por ejemplo, durante 1997 se aprobaron varias leyes que están relacionadas con la implementación jurídica del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Además, durante 1998 se aprobó en Costa Rica la Ley de Biodiversidad y en Venezuela, finalmente, en 2000 se aprobó la Ley de Diversidad Biológica. En forma paralela, se ha venido desarrollando la legislación que pone en práctica el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales. Así, por ejemplo, en Chile durante 1994 se promulgó la Ley que regula los derechos de los obtentores de nuevas variedades vegetales. Lo mismo ocurrió en México durante 1996.

5. REPERTORIO BIBLIOGRÁFICO BÁSICO

Informe sobre el desarrollo del Derecho ambiental iberoamericano. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2001.

Resumen de sentencias judiciales en materia ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2003.

Medio ambiente y libre comercio en América Latina: Los desafíos del libre comercio para América Latina desde la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 2000.

HAFFLER, G., La diversidad biológica de Iberoamérica. Cyted-d Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Instituto de Ecología, A. C. Secretaría de Desarrollo Social, México. 2005.

SEMARNAP/INE/CONABIO. Estadísticas del Medio Ambiente, 2006.

BÁRCENA, A., *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina,* serie Libros de la CEPAL, Nº 58, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 2001.

BURKART, R. y otros, «Grandes ecosistemas de México y de América Central», *El futuro ecológico de un continente,* México, D. F., Editorial de las Universidad de las Naciones Unidas/Fondo de Cultura Económica, 1995.

CEPAL/OLADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Latinoamericana de Energía), *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas,* Santiago de Chile, 1999.

XII

Política ambiental de Portugal*

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

Sumario

Página

1. Introducción 250
2. Marco jurídico e institucional del Derecho ambiental portugués 251
   2.1. Derecho constitucional del medio ambiente 251
   2.2. Ley de bases del ambiente 254
   2.3. Distribución de competencias y organización administrativa 255
3. Instrumentos jurídicos de protección ambiental 257
   3.1. Prevención integral de la degradación ambiental 257
      3.1.1. Evaluación de impacto ambiental 257
      3.1.2. Prevención, gestión y control integrado de la contaminación 259
      3.1.3. Mecanismos voluntarios y de mercado 259
   3.2. Información, participación y acceso a la justicia 260
   3.3. Represión y responsabilidad ambiental 261
      3.3.1. Responsabilidad civil 261
      3.3.2. Derecho sancionador ambiental 262
4. Prevención y control sectorial de la contaminación y gestión de recursos naturales 263
   4.1. Atmósfera 264
   4.2. Aguas 265
   4.3. Residuos y suelos 267

* Este trabajo ha sido realizado en el marco de una breve estancia de investigación en el *Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente* (CEDOUA) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra.

Página

5. Protección de biodiversidad 269
6. Bibliografía 271

* * *

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho ambiental portugués se ha desarrollado de forma notable desde mediados de los años ochenta, debido especialmente a la entrada en la Unión Europea que ha sido el acicate fundamental para su desarrollo. Esta mayor «densidad» progresiva del derecho ambiental, ha ido acompañada de un fortalecimiento de las estructuras administrativas encargadas de su aplicación y de una centralización, cada vez mayor, de las competencias ambientales. El estudio de la evolución y situación actual del Derecho portugués nos ofrece una perspectiva comparada que puede aportarnos nuevas perspectivas para el desarrollo de políticas y normativas propias. No obstante, antes de entrar a analizar las características, estructura e instrumentos básicos del Derecho ambiental portugués vamos a aportar algunos datos sobre el estado del medio ambiente y las principales preocupaciones ambientales en Portugal.

La península ibérica disfruta de uno de los mayores niveles de biodiversidad en Europa, de ahí la importancia de la colaboración mutua entre Portugal y España para desarrollar una gestión compartida sostenible. Muestra de ello son las recientes actuaciones de cooperación en materia de conservación de especies en peligro de extinción como las adoptadas en el ámbito de la preservación y repoblación del lince ibérico. La biodiversidad ibérica está sometida a diversas presiones. En el caso portugués resalta, por ejemplo, la situación de sobreexplotación de determinadas especies de pesca marítima, que requieren de medidas de protección y reconstitución. Se aprecian, de otra parte, ciertas tendencias positivas como el incremento de las masas forestales, aunque en los últimos años los incendios han tenido un impacto muy relevante (casi 22.000 en 2006), especialmente en las áreas protegidas. Se aprecian por otra parte tendencias positivas como el incremento de las explotaciones agrícolas integradas y biológicas.

Con relación a las problemáticas vinculadas a la contaminación, hemos de apuntar que el cambio climático tendrá, de acuerdo con los estudios más recientes, una elevada incidencia (en términos de disponibilidad de agua y productividad agrícola) en los países europeos del sur de Europa. Si bien las emisiones *per capita* en Portugal son reducidas, el incremento de emisiones desde el año 1900 es importante (45%, en el 2005), debido a las emisiones del sector energético y del transporte. En materia de contaminación atmosférica transfronteriza se aprecian tendencias positivas como la reducción significativa de las emisiones acidificantes y eutrofizantes (un 14% entre 1990-2005). Con relación a la de calidad del aire la

evolución de los niveles de contaminación es positiva, aunque sigue preocupando la contaminación por ozono troposférico o por partículas en suspensión.

Las aguas superficiales portuguesas cuentan con niveles de contaminación reseñables, por lo que una buena parte se encuentran en riesgo de no cumplir con los objetivos ambientales (en torno a un 40%). Esta situación exige mejorar entre otros asuntos la calidad de los sistemas de saneamiento de aguas residuales urbanas. Todo ello ha generado que los temas vinculados a las aguas se hayan convertido en una de las cuestiones centrales de la reciente política ambiental portuguesa.

Los residuos han aumentado, de forma progresiva, en cantidad y diversidad en la últimas década, debido al incremento del nivel de vida y de los niveles de consumo. En 2005, por ejemplo, la producción de residuos en Portugal era de 4,5 millones de toneladas, lo que equivale a 1,2 kg por habitante y día. Junto a la política de aguas, la política de residuos, guiada por el impulso comunitario, ha sido una de las más dinámicas e intensas, muestra de ello han sido las recientes modificaciones del marco normativo de la gestión de residuos y del sistema institucional encargado de su aplicación.

El presente estudio tiene un modesto objetivo: ofrecer una visión panorámica y fundamentalmente descriptiva del Derecho ambiental portugués. Queda para otro momento la profundización en aspectos interesantes del sistema normativo portugués, como el régimen de control integrado de la contaminación o el nuevo esquema organizativo y de gestión de las aguas. Por las limitaciones de espacio, nos hemos centrado en los aspectos ambientales más relevantes, dejando de lado la referencia a políticas y aspectos normativos específicos de gran interés, como las políticas de ordenación del territorio y gestión integrada del litoral.

Aunque no disponemos del conocimiento y de la perspectiva suficiente sobre el Derecho ambiental portugués para emitir una valoración definitiva, si podemos afirmar que, al igual que en el caso español, el retraso y la inadecuada transposición del derecho comunitario ha sido una tónica habitual. Esto nos muestra el problema esencial del Derecho ambiental actual, que no es la ausencia de políticas o normas reguladoras sino la falta de aplicación, motivada por la ausencia de una conciencia social ambiental sólida y, en consecuencia, de una voluntad política decidida.

2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL PORTUGUÉS

2.1. Derecho constitucional del medio ambiente

La *Constitución da República Portuguesa* del año 1976 (CRP) reconoce el «derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado» (artículo 66.1). Bajo la influencia de la Conferencia de Estocolmo de 1972, fue una de las primeras Constituciones europeas en recoger las incipientes preocupaciones políticas y sociales con relación a la degradación del medio ambiente.

La Constitución dispone, en primer lugar, que la protección del ambiente es una de las «tarefas fundamentais» del Estado. Éste está obligado a promover el bienestar y la calidad de vida del pueblo, así como la realización efectiva de los «Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales», mediante la transformación y modernización de las estructuras económicas y sociales (artículo 9, d). Esta referencia a los «derechos ambientales» (al lado de los ya mencionados derechos económicos, sociales y culturales) fue incluida en la reforma de 1997. Este objetivo y la relevancia que la constitución portuguesa atribuye a la preservación ambiental, configura lo que se ha dado en denominar como principio del «Estado de direito ambiental» o del «Estado constitucional ecológico» (CANOTILHO y MOREIRA, 2007). La carta magna establece también que el Estado debe proteger y valorizar el patrimonio cultural del pueblo portugués, defender la naturaleza y el ambiente, preservar los recursos naturales y asegurar una correcta ordenación del territorio (artículo 9, e). La preservación y el uso sostenible del medio adquieren carácter de objetivo constitucional, lo cual exige del Estado una posición activa en la conservación del ambiente y como garante de derechos prestacionales de carácter ambiental.

En segundo término, la CRP reconoce que todos tienen el derecho a un medio ambiente de vida humano, sano y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo (artículo 62.1). La carta magna configura un «derecho subjetivo de naturaleza económica, social y cultural» (CANOTILHO, 2005). Crea por un parte un derecho fundamental, que debe poder ser ejercido sin injerencias del Estado y de terceros que puedan tener incidencia perjudicial sobre el entorno. Además de ese carácter negativo, la Constitución crea un deber de protección del medio ambiente, conminando al ciudadano a abstenerse de cualquier acción que pueda perjudicar el interés ambiental colectivo, o a asumir activamente su cuota de responsabilidad en la gestión pública del medio ambiente.

Este derecho además tiene un vertiente positiva. El Estado debe garantizar el ejercicio de ese derecho «social» (CANOTILHO y MOREIRA, 2007), mediante la adopción de una serie de medidas y actuaciones dirigidas a la consecución del objetivo del Desarrollo sostenible. Este *macroconcepto* –que define de forma sintética los objetivos económicos, sociales y ambientales de un modelo de desarrollo basado en el principio de solidaridad *intra* e intergeneracional– tuvo acogida reciente en la Constitución portuguesa, tras su aparición en diversos documentos y normas internacionales y comunitarias. El Estado portugués esta obligado a promover un aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica, con respecto al principio de solidaridad entre generaciones (artículo 62.2, d). Además del objetivo ecológico, la carta magna da cabida, en el artículo 81, a los objetivos económicos y sociales que integran el concepto de desarrollo sostenible. Es función prioritaria del Estado promover el aumento del bienestar social y económico y de la calidad de vida de las personas, en especial de las más desfavorecidas, en el marco de una estrategia de desarrollo

sostenible (letra a). El Estado deberá promover igualmente la cohesión económica y social en todo el territorio nacional (letra d).

La carta marga portuguesa no se conforma con una mera declaración genérica indicativa del papel «proactivo» y garantista del Estado, sino que formula una serie de principios, objetivos e instrumentales específicos a través de las cuales el Estado debe garantizar el ejercicio del derecho a un ambiente de vida humano, sano y ecológicamente equilibrado. Esa función tuitiva atribuida por el norma suprema adquiere contornos más definidos en la *Lei 11/1987, de 7 de abril, de bases do ambiente* (en adelante LBA), que desarrolla y pretende dar carácter operativo a las previsiones de los artículos 9 y 66.

Una lectura sistemática de la carta magna portuguesa nos permite observar que esta norma integra, de modo ambicioso, los conceptos y principios básicos de referencia de un moderna política ambiental. En primer lugar, el artículo 66.2 además de identificar y definir el objetivo del desarrollo sostenible, alude a una serie de principios básicos en el desarrollo de las políticas ambientales: el principio de participación (párrafo inicial del artículo 66.2); el principio de prevención (letras a, d, c y e); y el principio de integración (letra f). Con relación a este último, el Estado debe promover la integración de objetivos ambientales en las políticas de ámbito sectorial, lo cual representa, sin duda, la única vía de realización efectiva del objetivo de desarrollo sostenible. Este principio fue introducido en el año 1997 por influencia del artículo 6 del TCE. La Constitución no se conforma con una formulación genérica del principio de integración como tarea y fin fundamental del Estado, ya por sí misma de gran fuerza jurídica. Las exigencias de integración se expresan de forma específica con relación a diferentes políticas en el propio artículo 66.2 y en los artículos 81 y 93. En el primer caso, la Constitución alude al papel de la política fiscal (letra h) y educativa (letra h) en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible. El artículo 81, letra m, define los objetivos prioritarios del Estado en política económica, entre los que se encuentra la adopción de una política energética (letra m), compatible con la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, y de una política nacional de aguas, orientada a un aprovechamiento, planeamiento y gestión racional de los recursos hídricos (letra n). La política agrícola integra también la variable ambiental; entre sus objetivos se encuentra el de asegurar un uso y gestión racionales de los suelos y de los restantes recursos naturales, así como el mantenimiento de su capacidad de regeneración (artículo 93).

En segundo lugar el artículo 66.2 establece que el Estado debe adoptar una serie de medidas como la prevención y el control de la contaminación (letra a); la ordenación sostenible del territorio (letra b); la declaración de espacios naturales (letra c); la promoción de la calidad del medio ambiente urbano, en colaboración con las entidades locales (letra e); la adopción de medidas horizontales de apoyo, como la educación ambiental (letra g); y una política fiscal, que compatibilice desarrollo con la protección del medio ambiente y la calidad de vida (letra h). Los

planes de desarrollo económico y social son otra instrumento al servicio de los objetivos del «Estado ambiental» (artículo 90).

El artículo 66 configura un concepto de medio ambiente, en el que tienen cabida desde las condiciones físico-químicas que garantizan el desarrollo de la vida de los seres que habitan el planeta, hasta la ordenación socieconómica del territorio, el patrimonio cultural y el paisaje. Integra tanto los factores puramente ecológicos, como los factores sociales, económicos y culturales. La Constitución acoge un concepto amplio, unitario y antropocéntrico de medio ambiente (CANOTILHO y MOREIRA, 2007).

El artículo 52.3 de la Constitución prevé el derecho de acción popular para las personas físicas o jurídicas con la finalidad de promover la prevención, la cesación o la persecución judicial de las infracciones contra la protección del ambiente. Incluye el Derecho a exigir una indemnización por parte de los afectados. Para dar eficacia a esta previsión constitucional, se aprobó la *Lei 83/1995, de 31 de agosto, de Dereito de Participação Procedimenal e de Acção Popular.*

2.2. LEY DE BASES DEL AMBIENTE

Bajo el manto de la Constitución, el sistema normativo ambiental se ha desarrollado sobre el sustrato de la *Lei 11/1987, de 7 de abril, de bases do ambiente.* Esta norma «madre» define los objetivos, principios y mecanismos básicos de protección del ambiente portugués. La aprobación de la Ley, supuso una apuesta importante por la protección ambiental en un momento en que el nivel de conciencia ambiental empezaba a desarrollarse. Ha supuesto, sin duda, un punto de inflexión esencial en el desarrollo del Derecho ambiental portugués. No obstante, pese a su carácter innovador, hemos de señalar que la norma fue objeto de críticas por la doctrina especializada debido a sus carencias técnicas, así como también lo fue por su escaso e insuficiente desarrollo normativo posterior (DÍAS, 2006).

La norma define los objetivos, principios e instrumentos de protección del Derecho ambiental portugués, además del sistema institucional que da cobertura y aplica sus previsiones. La LBA define las bases de la política del ambiente, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9 y 66 de la Constitución. En los años noventa el diseño de esta política ambiental fue acompañado de la aprobación del Plan Nacional de la Política de Medio Ambiente (*Resolução* 38/1995, de 21 de abril).

Señalamos a continuación el esquema y contenido genérico de la LBA. El Capítulo I define y desarrolla, de forma exhaustiva (y en algunas ocasiones de modo poco preciso y sistemático), los principios, objetivos, medidas y definiciones de la política ambiental. El concepto utilizado de medio ambiente es muy amplio, de acuerdo con el «campo de juego» marcado por la Constitución. Se define como el conjunto de los sistemas físicos, químicos, biológicos y sus relaciones y de los factores económicos, sociales y culturales con efecto directo o indirecto, mediato o inmediato, sobre los seres vivos y la calidad de vida del hombre. La norma entra

a definir en el Capítulo II y III cada uno de los elementos «ambientales naturales» (agua, aire, luz, suelo vivo y subsuelo, flora, fauna), y «ambientales humanos» (paisaje, patrimonio natural y construido y contaminación) que lo componen. Establece una serie de disposiciones básicas para el desarrollo de la legislación sectorial. Llama la atención el detalle con el que se regula cada uno de estos elementos, si tenemos en cuenta que se trata de una norma de carácter básico, con pretensión de establecer un marco normativo e institucional para el desarrollo posterior del Derecho ambiental.

La LBA señala cuáles son los instrumentos de la política ambiental, sin diferenciar entre los mecanismos trasversales, como la EIA, y los de carácter puramente sectorial, como la previsión de actuaciones de conservación del medio natural o el establecimiento de valores límite de emisión (Capítulo IV). En esa relación de medidas se incluyen los planes de ordenación del territorio y los instrumentos de intervención urbanística, de acuerdo con esa concepción amplia del derecho ambiental portugués, que interrelaciona urbanismo, ordenación del territorio y ambiente en sentido estricto. Destacar especialmente que la norma prevé un régimen jurídico básico para la evaluación de impacto ambiental (Capítulo IV) y las licencias ambientales (Capítulo V), resaltando su papel central en la prevención de la degradación ambiental. El Capítulo VI define los organismos responsables de la política y gestión ambiental portuguesa. El Capítulo VII regula los derechos y deberes ambientales de los ciudadanos desde una perspectiva funcional. Recoge entre otras previsiones el derecho del ciudadano, directamente amenazados o lesionados en su «derechos ambientales», a la cesación de las causas de violación y a obtener la correspondiente indemnización. El Capítulo VIII se refiere a las *penalizações*. Regula tanto previsiones generales sobre el derecho sancionador, como un derecho amplio de acceso a la justicia. En este último sentido, cabe señalar que una modificación de la LBA, operada en el año 2002, introdujo el derecho de cualquier persona (así como a las asociaciones o fundaciones defensoras de los intereses en causa y a los entes locales), independientemente de tener interés personal en la demanda, a acceder a procesos principales y cautelares destinados a defender el medio ambiente.

2.3. Distribución de competencias y organización administrativa

La *Assembleia da República* tiene la competencia legislativa exclusiva para legislar sobre las bases del sistema de protección de la naturaleza, del equilibrio ecológico y del patrimonio cultural [artículo 165.1, g), Constitución]. A salvo queda la posibilidad de que el Gobierno pueda legislar, bien mediante autorización expresa de la *Assembleia,* bien a través del desarrollo de las leyes de bases, mediante la aprobación de *Decretos-Lei* que en la práctica conforman el grueso normativo del Derecho ambiental portugués.

Con relación a la competencia ejecutiva, la LBA dedica su Capítulo VI a la determinación de los organismos *responsáveis.* Los órganos de Estado son compe-

tentes para aplicar controlar el cumplimiento de la legislación ambiental, en colaboración con los servicios de la administración regional o local. Las administraciones autónomas regionales de las *Açores* y de *Madeira* cuentan con competencias ejecutiva relevantes en materia ambiental. La LBA y la legislación sectorial atribuyen a la entidades locales (administración autónoma local) competencias ambientales importantes, en ámbitos como la gestión de residuos urbanos o el ruido.

El máximo órgano del Estado portugués es el *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Territorio e Desenvolvimento Regional* (en adelante *Ministerio do Ambiente. Véase www.maotdr.gov.pt*). Fue creado por la *Lei orgánica* del XVII Gobierno Constitucional, aprobada mediante *Decreto-Lei* 79/2005, de abril. Sus funciones y estructura orgánica están reguladas en la actualidad por *Decreto-Lei 2007/2006, de 27 de octubre.*

En el plano competencial, el Ministerio del ambiente ha ido recibiendo progresivamente competencias de diversos ministerios, reforzando así el papel político del ambiente y su capacidad de incidir en la configuración de políticas públicas con repercusión ambiental. Como manifestación organizativa de la perspectiva integradora y amplia de la CRP, en el Ministerio se integran no sólo las competencias puramente ambientales (conservación de la naturaleza y prevención de la contaminación), sino también las referidas a la ordenación y cohesión del territorio. Se puede deducirse claramente de su propia denominación que el *Ministério do Ambiente* cuenta con una estructura compleja y amplias competencias, lo cual es coherente con el vasto concepto de medio ambiente del sistema ambiental portugués y el objetivo constitucional del desarrollo sostenible (véase con relación a la organización administrativa DÍAS y MENDES, 2007).

El Ministro está auxiliado por tres secretarios de Estado: *Secretário de Estado do Ambiente*; *Secretário de Estado do Ordenamento do Territorio e das Cidades;* y *Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional.* El Ministerio está integrado por una serie de órganos centrales, con relación a los cuales no procede hacer mayores precisiones, más allá de su pura mención, como la *Secretaria-Geral* o el *Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais.* En el año 2007 se creó la *Agência Portuguesa do Ambiente (Decreto-Regulamentar* 53/2007, de 27 de abril), con ánimo de mejorar la eficacia y la calidad de los servicios prestados, mediante la concentración de funciones. De hecho nace de la fusión del *Instituto do Medio Ambiente* y del *Instituto de Residuos.* Tiene competencias amplias en materia de intervención preventiva, técnica, planificación, divulgación, información y formación. Es competente también para elaborar el informe anual sobre el Estado del medio ambiente y la evaluación de los resultados de la política ambiental. En el ámbito de los servicios centrales destacan también el papel de la *Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Territorio,* que es el órgano encargado de la inspección ambiental, y los órganos de carácter consultivo, el *Conselho Nacional de Água* y el *Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvemento Sustentable.* En cuanto a los órganos periféricos nos encontramos con las cinco *Comissões de coordenção e desenvolvimento regional* (Norte, Centro, Lisboa e Val do Tejo, Alentejo, Algarve). En ellas se integran los *conselhos regionais,* órganos de participación social.

Existen también entidades dependientes del Ministerio do Ambiente (las denominadas *administración indirecta del Estado*): *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade; Instituto da Água; Entidade Reguladora dos Servicios de Águas e Residuos.* Señalar también la existencia de empresas públicas que desempeñan de funciones ambientales, como *Águas de Portugal* que tiene atribuciones en materia de infraestructuras de saneamiento, aguas residuales y gestión de residuos sólidos urbanos.

3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

3.1. PREVENCIÓN INTEGRAL DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL

3.1.1. Evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental es una manifestación del principio de prevención formulado en la LBA. Como no podía ser de otro modo, la LBA lo presenta como uno de los instrumentos preventivos básicos de la política ambiental portuguesa. No regula de forma precisa el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, limitándose a dar un contenido elemental a uno de sus elementos: el estudio de impacto ambiental. La técnica de la evaluación de impacto ambiental (EIA) ha sido regulada, de forma específica, por el *Decreto-Lei* 69/2000, de 3 de mayo (que fue modificado por el DL 69/2003, de 10 de abril, y el *DL* 197/2005, de 8 de noviembre, que traspone al ordenamiento interno las previsiones del la Directiva 2003/35, de 26 de mayo, sobre participación del público en la elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente).

El *Decreto-Lei* prevé un procedimiento de evaluación más claro, completo y participativo que el desarrollado inicialmente en los años noventa (DÍAS y MENDES, 2006). Desarrolla tanto las exigencias procedimentales, como la distribución de competencias entre los diferentes órganos y entidades. Prevé además un procedimiento simplificado de consulta a la autoridad ambiental por parte del promotor del proyecto, antes de la iniciación del procedimiento de evaluación propiamente dicho. Su finalidad, como es sabido, es asegurar la adecuación del EIA y ahorrar tiempo y dinero a los agentes implicados en el procedimiento.

El *Decreto-Lei* regula igualmente un procedimiento de «post-evaluación». Se trata de un procedimiento de seguimiento orientado a controlar que el proyecto o actividad cumple con el condicionado de la DIA y la normativa ambiental en todas sus fases de desarrollo (condiciones del proyecto en el momento previo a la autorización definitiva, construcción, funcionamiento y cierre). Esta vigilancia se realiza a través de un procedimiento de autocontrol, responsabilidad del titular de la actividad, y a través «auditorías» externas realizadas por la propia Administración.

El último capítulo de la norma establece un régimen de *fiscalização e sanções.* Éste recoge entre otras cuestiones el derecho de todo el público interesado y de las ONG en materia de medio ambiente de impugnar la legalidad de cualquier decisión, acto u omisión en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental. De otra parte, en la modificación de 2005 se introdujo una novedad de tipo organizativa: la creación del *Conselho Consultivo de AIA.* Desde su creación ha elaborado recomendaciones como la de la *AIA digital,* orientada a facilitar *on-line* los documentos básicos del procedimiento, o la de la elaboración de guías técnicas para determinados tipos de proyectos.

La EIA se configura como un procedimiento integrado en el procedimiento principal para autorizar el proyecto. Pese a la inserción en el procedimiento sustantivo, los trámites de participación pública y las exigencias de información ambiental son responsabilidad de la autoridad ambiental. El procedimiento finaliza con la emisión de una declaración de impacto ambiental (DIA). La naturaleza de la DIA es la de un*a decisão,* es decir, una manifestación de voluntad de la Administración ambiental. Ha sido denominada en este sentido por la doctrina como *acto final parcial de un procedimiento especial* (A TUNES, 1998). Tiene por tanto carácter vinculante. El órgano sustantivo sólo puede autorizar el proyecto cuando la DIA es positiva, sin o con condiciones. Las autorizaciones emitidas sin previa procedimiento de la AIA son declaradas expresamente nulas de pleno derecho. La anterior regulación no otorgaba esa fuerza a la DIA, lo cual representa un reforzamiento político importante de las cuestiones ambientales (DÍAS y MENDES, 2006).

Por otra parte es preciso destacar que en caso de no emisión de la DIA, el *Decreto-Lei* establece la desafortunada regla do *deferimento tácito* (DÍAS y MENDES, 2006). En caso de que no sea comunicada en plazo al órgano autorizatorio, este podrá proceder a autorizar el proyecto con una serie de débiles cautelas ambientales. Este plazo se ve reducido en el caso de que el proyecto esté sujeto a autorización industrial o sea declarado como «estruturante para a economía nacional», lo que indica una cierta subordinación de los intereses ambientales a determinados objetivos de interés económico. Esta previsión de una regla de silencio positivo no parece respetar la exigencia comunitaria de evaluación de los proyectos con repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

En el procedimiento de evaluación, intervienen la autoridad de AIA (*Agência Portuguesa do Ambiente* o una *comissão de coordenação e desenvolvimento regional*), una comisión de evaluación y la entidad coordinadora y de apoyo técnico. Pese a que algunos autores han abogado por una descentralización competencial, en la actualidad la competencia exclusiva para emitir la DIA es del Ministro de Medio Ambiente. Las competencias de vigilancia e inspección están atribuidas a la *Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.*

Para finalizar este epígrafe debemos destacar la reciente aprobación del *Decreto-Lei* 232/2007, de 15 de junio, sobre evaluación ambiental de planes y progra-

mas de entidades públicas, que traspone de forma tardía la Directiva 2001/42, de 27 de junio.

3.1.2. Prevención, gestión y control integrado de la contaminación

La LBA establece que la construcción, ampliación, instalación y funcionamiento de establecimientos y el ejercicio de las actividades «efectivamente» contaminadoras estarán cometidas a la exigencia de licencia previa. Esta obligación básica ha sido modulada por la exigencias del Derecho comunitario, tras la aprobación de la Directiva 96/61 sobre prevención y el control integrado de la contaminación industrial. Esta técnica ha sido incorporada mediante el *Decreto-Lei* 194/2000, de 21 de agosto (modificada por *Decreto-Lei* 130/2005, de 16 de agosto, para incluir las exigencias comunitarias en materia de participación).

El *Decreto-Lei* 194/2000 tiene como objeto evitar y, en su caso, reducir la contaminación emitida a los diferentes medios (aire, agua, suelo) y su transferencia, mediante la incorporación de las mejores técnicas disponibles a los sectores productivos afectados, así como simplificar el procedimiento autorizatorio mediante la integración de las exigencias de la legislación sectoriales. La «IPPC portuguesa» crea con esta finalidad una única autorización ambiental, la denominada *licença ambiental,* cuya decisión de otorgamiento es competencia de la *Agência Portuguesa do Ambiente.*

El ordenamiento jurídico portugués ha dado un paso más en el esfuerzo de integración de todas las licencias y medidas de intervención que inciden en la puesta en funcionamiento de las actividades industriales. La aprobación del Decreto 69/2003, de 10 de abril, representa un esfuerzo de integración de todas las instrumentos de intervención industrial en una única autorización (la licencia de instalación o de modificación). Asimismo desarrolla la figura de la entidad coordinadora (que actúa a modo de ventanilla única, como único interlocutor administrativo en el procedimiento interado de autorización). Las diferentes autorizaciones y exigencias, incluida la licencia ambiental (IPPC), se integran en esa «macroautorización», que acoge las condiciones referidas al ámbito industrial, ambiental, higiénico-sanitario y de la salud e higiene en el trabajo. La entidad coordinadora solicita parecer a los diferentes órganos con competencias, y emite la decisión definitiva sobre el otorgamiento de la licencia de instalación, que integra entre otras las consideraciones ambientales.

3.1.3. Mecanismos voluntarios y de mercado

Además de la regulación de la EIA y de la IPPC, procede incluir en este apartado la regulación referida al sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría (el denominado EMAS), ya que pese a su carácter voluntario ofrece una perspectiva integrada del control de la incidencia ambiental de las organizaciones. En el Derecho portugués, la regulación comunitaria del Reglamento 761/2001, de 19 de marco, se ha completado y hecho operativa a través del *Decreto-Lei* 142/2002, que

identifica los órganos con competencia en el *Sistema Portugués de Ecogestão e Auditoria.* Este sistema es gestionado por el *Agência Portuguesa do Ambiente,* mientras que las específicas competencias de acreditación de verificadores corresponden al *Organismo Nacional de Acreditaçao* (ONA), y las de fiscalización son de la *Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Territorio* (DÍAS y MENDES, 2006). En el año 2006, Portugal disponía de 54 organizaciones certificadas de acuerdo con el EMAS.

La LBA prevé asimismo la posibilidad de que el Gobierno pueda firmar acuerdos con las empresas para la reducción gradual de las emisiones, denominados «contratos-programa», siempre que ello no suponga «riesgos significativos» para el hombre o la naturaleza. Para finalizar nos gustaría comentar la reciente aprobación del primer sistema para asegurar una política de compras públicas ecológicas. Pretende alcanzar el objetivo de que al menos el 50% de los contratos vengan determinados por criterios ambientales, en el marco temporal marcado por el año 2010.

3.2. INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

El Convenio Aarhus sobre acceso a la información, participación pública en los procedimientos de toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (1998), ha reconocido, en sede internacional, el derecho procedimental a la protección del medio ambiente en sus diferentes vertientes (acceso a la información, participación y acceso a la justicia). Portugal ha firmado y ratificado este Convenio mediante Resolución de la *Assembleia da República* de 25 de febrero de 2003. Aun así la LBA ya identificaba el principio de participación como uno de los ejes entorno a los que gira la política ambiental y el desarrollo de derecho ambiental.

En el momento de la ratificación de tan relevante convenio, el sistema normativo ambiental ya contaba con dos importantes normas orientadas a democratizar la gestión pública del medio ambiente, implicando en su tutela a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales: *Lei 83/1995, de 31 de agosto, de Dereito de Participação Procedimenal e de Acção Popular,* y la *Lei 35/1998 das organizações não governamentais de ambiente.*

Como ya hemos visto, la *Lei 83/1995* surgió para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 52.3 CRP, que reconoce la acción popular en materia de medio ambiente. Esta Ley define los casos y los términos en que son conferidos y pueden ser ejercidos el derecho de participación popular en procedimientos administrativos, y el derecho de acción popular para la prevención, cese y persecución judicial de las infracciones ambientales. Esta norma supuso el reconocimiento a cualquier ciudadano (así como las organizaciones de defensa del medio ambiente y las entidades locales) de los derechos a la participación en los procedimientos administrativos de toma de decisiones, a recurrir los actos administrativos lesivos del ambiente y a interponer acciones judiciales. Abre vías jurisdiccionales civiles y administrativas para la acción popular (CONDESSO, 2001). Hace desaparecer asimismo la exigencia de un «interés directo y personal» para interponer recursos

contenciosos. Pese a su relevancia esta Ley ha tenido una relevancia práctica limitada (Días y Mendes, 2006).

Por otra parte, la *Lei 35/1998 das organizações não governamentais de ambiente* derogo a la pionera Ley 10/1987, de 4 de abril sobre asociaciones de defensa del ambiente, aunque no supuso en ningún caso un punto de ruptura con esta regulación previa. Sigue otorgando importantes derechos de participación en la gestión pública del ambiente (Días y Mendes, 2006). La norma desarrolla el estatuto de las ONG (Capítulo II) y un régimen de fiscalización y control (Capítulo III).

> La norma regula una serie de derechos propios de las ONGA: el Derecho a la consulta e información sobre los documentos o decisiones administrativas con incidencia en el ambiente; el derecho de participar en la definición de la política y el desarrollo legislativo y en los procedimientos administrativos de toma de decisiones; el derecho de representación en los órganos administrativos de consulta y concertación; y el derecho de acceso a la justicia, de carácter amplio, que se extiende a las acciones para la exigencia de responsabilidad penal y civil, y frente a los actos y normas administrativas en la vía contenciosa; el derecho al apoyo técnico y financiero del Estado, y el *dereito de antena* en radio y televisión.

Finalmente, mencionamos por su importancia la más reciente *Lei 19/2006, de 12 de junio, do acceso à informação sobre ambiente.* Es una novedad importante ya que es la primera norma que regula el derecho de acceso a la información ambiental en Portugal. Hasta el momento el reconocimiento, implícito y genérico, de este derecho encontraba cabida en la *Lei* 65/1993, de 26 de agoto, sobre acceso a los documentos de la administración (que acaba de ser derogada por la *Lei* 46/2007, de 24 de agosto). La norma incorpora al ordenamiento las obligaciones de la Directiva 2003/4 sobre este mismo asunto, por lo que incluye sus más reciente novedades como el acceso a la información a través de medios telemáticos o la asunción de un papel activo de la administración en la creación y divulgación de informaciones ambientales.

3.3. Represión y responsabilidad ambiental

3.3.1. Responsabilidad civil

La exigencia de responsabilidades civiles en materia ambiental encuentra cabida en los reglas de la responsabilidad civil extracontractual (artículo 486) y de las relaciones de vecindad (artículos 1346 y ss.) del Código Civil portugués. La limitación de las reglas civiles clásicas para atender a las exigencias de protección del bien jurídico medio ambiente, ha ido acompañada de un esfuerzo interpretativo destinado a ampliar la aplicación de las reglas de vecindad en materia ambiental; mediante por ejemplo una interpretación amplia del concepto de vecino que incluye a todos lo posibles afectados por emisiones prohibidas (Días, 2006). Con todo, la aplicación de las reglas de vecindad a los daños al medio ambiente plantea las dificultades ya conocidas en el ordenamiento jurídico español (nexo de causalidad, dificultades probatorias, legitimación, identificación del responsable, etc.). En

estos momentos se está elaborando un anteproyecto sobre el régimen de responsabilidad civil en materia de medio ambiente, para dar cumplimiento a las exigencias comunitarias.

3.3.2. Derecho sancionador ambiental

La LBA dispone que las sanciones por incumplimiento de las obligaciones y exigencias del derecho ambiental, son uno de los instrumentos centrales de la política del medio ambiente. Esta referencia daría lugar a que Código Penal portugués fuera modificado en el año 1995 (mediante el DL 48/1995, de 15 de marzo) para introducir los delitos de daños contra la naturaleza (artículo 278) y de contaminación (artículo 279). Ambos delitos se han configurado como *crímenes de desobediência,* de los cuales se derive un daño ecológico o contaminación. Se configuran como normas penales en blanco, remitiendo en todo caso al incumplimiento de los disposiciones jurídico-administrativas. Las penas previstas son tres años o una pena de multa de 600 días, o de un año o pena de multa, cuando el delito fuera cometido por negligencia. Destaca el hecho de que las personas jurídicas pueden ser sujetos penalmente responsables con relación a los delitos ambientales mencionados, para las cuales se prevén penas específicas adaptadas a su propia naturaleza.

El delito de daños contra la naturaleza se deriva de un incumplimiento de las disposiciones administrativas, que elimine ejemplares de fauna o flora o destruya hábitats naturales o agote recursos del subsuelo, de forma grave. El Código facilita una serie de criterio interpretativos para la determinación del concepto «grave»: hacer desaparecer o contribuir decisivamente para hacer desaparecer una o más especies animales o vegetales de cierta región; que de la destrucción se deriven pérdidas importantes en las poblaciones de especies de fauna y flora salvajes legalmente protegidas; o agotar o impedir la renovación de los recursos del subsuelo en toda un área regional.

El delito de contaminación se produce cuando se genera una polución *inadmissível* de determinados medios (aguas, suelo, aire, ruido). Se entenderá que concurre el carácter inadmisible de la contaminación, cuando la naturaleza o los valores de las emisiones o de las inmisiones contaminantes vulneren las limitaciones impuestas por la autoridad competente, de acuerdo con las disposiciones legales o reglamentarias, y previo requerimiento de aplicación de las penas previstas para este delito. La posibilidad de incurrir en la comisión de un delito ecológico viene condicionada por un acción de requerimiento administrativa. La eficacia disuasoria y represiva de este tipo está condicionada a la existencia de una Administración activa y con suficientes recursos. En la práctica, la vigencia del requerimiento previo y la inacción de la Administración parecen haber limitado la eficacia del derecho penal en materia ambiental (CANOTILHO, 2005).

La existencia de un regulación penal que reprima los incumplimientos normativos de carácter más graves e inadmisibles, no ha ido acompañada de un número relevante de condenas. Un porcentaje muy elevado de delitos conocidos por el

Ministerio Público acaban siendo archivados, debido a la omisión o inacción de la Administración ambiental (CANOTILHO, 2005).

El poder jurisdiccional no ostenta el monopolio represivo. Como en el caso español, las normas administrativas ambientales tipifican infracciones y sanciones, atribuyendo competencia sancionadora a la Administración. En el año 2006, fue adoptada la *Lei* 50/2006, de 29 agosto, que aprueba la Ley marco de *contra-ordenações* ambientales. Esta norma establece el régimen administrativo disciplinario frente a las infracciones ambientales. Ofrece, por primera vez, un marco general a lo que antes se había desarrollado únicamente a través de leyes sectoriales.

Esta norma contiene algunas particularidades reseñables. Crea el *cadastro nacional*; que tiene por objeto registrar y tratar las sanciones principales y accesorias, así como las medidas provisionales en el marco de procedimientos administrativos y judiciales. Se trata de un registro administrativo central (gestionado por el *Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território*) en el que se contienen todas las decisiones administrativas y judiciales en materia sancionadora. Otra de las novedades introducidas por la ley es la creación de un Fondo de Intervención Ambiental, que se nutrirá de parte de la cuantía (50%) de las multas impuestas. Estará destinado a prevenir y reparar daños derivados de las actividades lesivas del medio ambiente, especialmente en aquellos supuestos en que los responsables no puedan atender a sus obligaciones de reparación en el tiempo preciso. Esta norma da cabida también a la responsabilidad de las personas jurídicas.

4. PREVENCIÓN Y CONTROL SECTORIAL DE LA CONTAMINACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

La Constitución dispone que son tareas el estado, en un marco de responsabilidad compartida, prevenir y controlar la contaminación y sus efectos, así como las formas perjudiciales de erosión (artículo 66.2, a). Con relación a esos efectos genéricos, el Estado debe promover particularmente, en colaboración con las entidades locales, la calidad ambiental de las poblaciones y de la vida urbana (artículo 66.2, e). El concepto constitucional de contaminación tiene un sentido amplio, lo cual queda claramente evidenciado en la regulación de la LBA. Se refiere a todas las formas de contaminación que alteran las condiciones físico-químicas de los diferentes vectores ambientales (atmósfera, agua, suelo), que puede tener repercusión en la salud o calidad de vida de los seres humanos o al equilibrio de los ecosistemas.

Como en toda estrategia clásica mixta de lucha contra la contaminación, la política y el derecho ambiental portugués se centran en la prevención y el control de la emisiones industriales, así como en la evaluación y gestión de la calidad del medio ambiente, mostrando especial preocupación por las condiciones ambientales del medio urbano, sometido a mayores presiones y factores de degradación. Vemos a continuación las referencias y estructura básica de la parte sectorial del Derecho ambiental sectorial.

4.1. ATMÓSFERA

Las previsiones básicas de la LBA en materia de protección del aire ambiente fueron desarrolladas inicialmente por el Decreto 352/1990, de 9 de noviembre. Tras la modificación y reestructuración del marco normativo atmosférico en el ámbito comunitario (operada por la Directiva 96/62 de evaluación y gestión de la calidad del aire), el Derecho portugués ha regulado esta cuestión a través del *Decreto-Lei* 276/1999, que deroga parcialmente el *Decreto-Lei* del año 90.

> Esta norma ha establecido el marco general para la evaluación y planificación de la calidad del aire, que se ha visto completado mediante la aprobación de normas de transposición de las directivas «hijas» de la Directiva 96/62. Se ha aprobado en este sentido el *Decreto-Lei* 111/2002, de 16 de abril, sobre dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de azufre, partículas en suspensión, plomo, benceno y monóxido de carbono, que ha transpuesto al ordenamiento portugués las Directivas 1999/30, de 22 de abril, y la Directiva 2000/69, de 16 de noviembre; el *Decreto-Lei* 320/2003, de 20 de diciembre, sobre ozono troposférico, que adapta las previsiones de la Directiva 2002/3, de 12 de febrero. Esta pendiente de transposición la Directiva 2004/107 sobre hidrocarburos policíclicos aromáticos y metales pesados.

Desde la perspectiva del derecho de prevención y control de la contaminación de focos fijos, el Derecho portugués ha adoptado las obligaciones del derecho comunitario mediante el ya mencionado *Decreto-Lei* 194/2000 de control integrado de la contaminación. En el ámbito específico de las emisiones a la atmósfera, destaca el *Decreto-Lei* 233/2004, de 14 de diciembre, que establece el régimen del comercio de *licenças* de emisión de gases con efecto *de estufa,* que traspone la ya conocida Directiva 2003/87, de 13 de octubre. Para su aplicación se ha adoptado el Plan Nacional de Atribución de Licencias de Emisión (2005-2007) (*Resolução* 53/2005, de 3 de mayo). En el año 2005 se ha creado el *Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos,* mediante Resolución 68/2005, de 17 de marzo.

> Para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias, se han aprobado una serie de disposiciones relativas a instalaciones específicas: instalaciones de combustión (DL 178/2003, de 5 de agosto); actividades que emiten compuestos orgánico volátiles (*Portaria* 646/1997, de 11 de agosto; DL 242/2001, de 31 de agosto; DL 236/2005, de 30 de diciembre); incineración (DL 85/2005, de 28 de abril); y otras instalaciones potencialmente contaminantes (DL 78/2004, de 3 de abril, modificado por el DL 126/2006).

En atención a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado portugués, merece mención el régimen sobre los techos nacionales de emisión de contaminantes de carácter transfronterizo (DL 193/2003, de 22 de agosto). En materia de cambio climático, se ha aprobado el *Programa Nacional para la Alteraciones Climáticas* de 2006 (2008-2012, *Resolução* 104/2006), que pretende dar cumplimiento a los objetivos de Kyoto (un incremento contenido de un 27% para Portugal, con relación a 1990). En este sentido destaca el ambicioso objetivo del Gobierno portugués, que ha se ha propuesto que en el 2010 el 45% de la energía consumida tenga como base las energías renovables. El *Decreto-Lei* 71/2006, de 24 de marzo, creó el

Fundo Portugués de Carbono, dirigido a facilitar el cumplimiento de los objetivos de Kyoto, mediante la obtención de créditos de emisión a través del recurso a los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto.

La contaminación del aire ambiente no sólo se produce por las emisiones de sustancias y partículas, sino que también por la producción de formas de energía, como el ruido. Por su inmediatez e incidencia directa en la calidad de vida urbana, esta problemática es una de las que genera un mayor nivel de contestación en la sociedad portuguesa. La norma de referencia es el Reglamento General del Ruido (*Decret-Lei* 9/2007, de 17 de enero). Adapta las nuevas exigencias técnicas comunitarias, y articula el régimen general del ruido con los instrumentos de planificación territorial e intervención preventiva de actividades. La aprobación de la Directiva 2002/49, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiente, dio lugar a la aprobación del *Decreto-Lei* 146/2006, de 31 de junio. Esta norma incorpora al ordenamiento portugués las novedades comunitarias, como la obligación de aprobar mapas de ruido y planes de acción.

Otra forma de contaminación por formas de energía es la contaminación lumínica, lo que podríamos denominar el «derecho a la oscuridad». La LBA reconoce el derecho a un nivel de luminosidad conveniente para la salud, bienestar y comodidad en el domicilio, los lugares de trabajo y los espacios públicos de recreo, ocio y circulación. Con la finalidad de proteger este derecho y el «equilibrio lumínico» de los ecosistemas, se prevén reglas básicas referidas a los anuncios luminosos, tamaño de las edificaciones o la conservación de los bosques de ribera.

4.2. Aguas

La *Lei* 58/2005, de 29 de diciembre, del agua ha adaptado al ordenamiento jurídico portugués las obligaciones de la Directiva 2000/60, de 23 de octubre. Esta norma es el marco para la gestión integrada de las aguas superficiales (interiores, de transición y las costeras) y subterráneas. Tiene como objetivo promover un desarrollo sostenible del medio acuático, mediante la protección adecuada de su calidad y el control global de la utilización de los recursos hídricos. Como veremos a continuación, lo más destacado es que supone la creación de un nuevo modelo organizativo de gestión de los recursos hídricos.

Esta Ley ha ido acompañada de la *Lei* 54/2005, de 15 de noviembre, sobre titularidad de los recursos hídricos, que ha sido adoptada con el objetivo de poner freno a la complejidad y dispersión de las normas referidas al régimen de la propiedad de las aguas públicas. Persigue crear un inventario riguroso del dominio público hídrico para facilitar la aplicación de la Ley de aguas.

La *Lei* 58/ 2005 ha sido desarrollada por el Decreto 77/2006, de 30 de mayo, que recoge una serie de especificaciones técnicas (como las características del estado de calidad de las aguas o el potencial ecológico que debe ser alcanzado), las medidas de protección del medio hídrico que tendrán que ser incluidas en los planes de gestión, la lista de sustancias contaminantes y las normas relativas a la definición de los valores limite de emisión y de inmisión. Sigue en vigor el *Decreto-Lei* 236/98, de 1 de agosto (modificado por *Decreto-Lei* 243/2001, de 5 de septiembre), que establece las

normas, criterios y objetivos de calidad del aguas. La Ley debe ser desarrollada mediante la aprobación de los *Decretos-Lei* que regulen el régimen de utilización de los recursos hídricos y de los recursos económico-financieros. Esto supondrá la sustitución de los *Decreto-Lei* vigentes sobre estas materias.

La Ley prevé una serie de instrumentos de ordenación y de planificación de los recursos hídricos dirigidos, entre otros objetivos, a compatibilizar, de forma integrada, la utilización sostenible de los recursos con su protección y valorización. Se prevén tres tipos de medidas de intervención: los planes especiales de ordenación del territorio (de las *albufeiras,* de la costa, de los estuarios); los planes de recursos hídricos (nacional del agua; de gestión de las cuencas hidrográficas; específicos de gestión de las aguas, para las sub-cuencas, un sector o problema determinado, un tipo de agua o un sistema de acuíferos); y las medidas de protección y valorización de los recursos hídricos, complementarias a las ya previstas en los programas de medidas de los planes de gestión de cuencas. Esta doble perspectiva de ordenación territorial y de las cuencas puede dar lugar a desfases. La Ley es consciente de ello. Así la articulación de los instrumentos de ordenación del territorio y de los instrumentos de planificación (así como la integración de la política de aguas en el resto de las políticas ambientales) será asegurada por las *Comissões de coordenção e desenvolvimento regional.*

Entre los instrumentos estructurales en materia de aguas destaca el *Plan Nacional de Água* (aprobado mediante *Decreto-Lei* 112/2002, y será objeto de revisión en el año 2010). Para hacer frente a los problemas de sequía registrados en estos últimos años se ha adoptado un Programa Nacional para el Uso Eficiente del Agua (*Resolução* 113/2005, de 30 de junio). En el plano específico de la lucha contra la contaminación, se ha publicado reciente el *Plan Estratégico de Abastecemento de Água y de Saneamento de Águas Residuais* (2007). Este plan prevé una serie de medidas de gestión y de carácter financiero, así como fija objetivos y plazos para su cumplimiento, entre los que podemos destacar la extensión de los sistemas de saneamiento al 90% de la población. Ha sido aprobado también una estrategia nacional para hacer frente a la contaminación por purines generados por la agricultura (2007), en un marco de colaboración entre los ministerios competentes en materia de agricultura, desarrollo rural y pesca.

Además de los instrumentos de planificación territorial y de gestión, la norma prevé una serie de reglas fundamentales sobre la utilización de los recursos hídricos. Las actividades con impacto sobre el medio hídrico están sometidas a la exigencia de título habilitante, es decir, autorización (en determinados supuestos es suficiente la mera comunicación), licencia (de tracto continuo) o concesión. La Ley establece igualmente algunas disposiciones sobre el régimen económico y financiero, orientadas a la utilización sostenible de los recursos hídricos, mediante la internalización de los costes ambientales, y la recuperación de los costes de las prestaciones públicas. Se establece la aplicación de una tasa de recursos hídricos. Finalmente y en la línea de la más reciente normativa comunitaria, la norma dedica un capítulo a regular la participación del público en la gestión del agua y la elaboración de los planes de gestión, así como el acceso a la información ambiental en esta materia. Se crea el sistema nacional de información de las aguas.

Por otra parte, destaca especialmente la creación de un nuevo marco organizativo, destinado a promover una gestión sostenible de las aguas y a garantizar una adecuada aplicación de la Ley. Se crea, con esta finalidad, unas administraciones descentralizadas y especializadas: la *administrações de regiões hidrográficas* (Norte, Centro, Tejo, Alentejo y Algarve). Son *personas colectivas* de ámbito regional dotadas de autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Son entes instrumentales que dependen del *Ministro do Ambiente e de Ordenamento do Territorio e Desenvolvimento Regional.* Elaboran los planes de gestión de las cuencas hidrográficas y los planes específicos de gestión de las aguas, así como ordenan la utilización de los recursos hídricos. Tienen atribuidas las competencias ejecutivas referidas la evaluación y gestión de la calidad de las aguas, y a la prevención y el control de los vertidos. Otro aspecto destacado de la Ley es la inclusión de las autoridades portuarias en la organización administrativa relativa a la protección de las aguas (Días y Mendes, 2006). Las competencias de ordenación de las *administrações de regiões hidrográficas* se consideran delegadas en la administración portuaria, que las ejercerá en las áreas de dominio público bajo su competencia. No podemos olvidar en este sistema institucional, el papel del *Instituto de Água,* que es la máxima autoridad nacional y garante de la política nacional del agua.

Para finalizar, es preciso llamar la atención sobre la importancia de la cooperación transfronteniza entre Portugal y España en la gestión de los recursos hídricos compartidos, especialmente ante situaciones de sequía. Con esta finalidad, fue adoptado el Convenio de Cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas Luso-españolas (Albufeira, 1998) (que ha sido objeto de un completo análisis monográfico en la revista del CEDOUA, núm. 15/16, 2006).

4.3. Residuos y suelos

La norma de referencia en el Derecho portugués es el Decreto 178/2006, de 5 de septiembre, que ha transpuesto las obligaciones de la Directiva 2006/12, de 5 de abril. Fija las reglas de gestión de residuos, dotando al sector de normas en materia de autorización y control con relación a la recogida, trasporte, almacenamiento, tratamiento, valorización y eliminación. Simplifica y articula el régimen de autorización de actividades de gestión. Configura también una *Mercado Organizado de Resíduos,* con la finalidad de fomentar su intercambio comercial para potenciar su reutilización como subproductos, así como el *Sistema Integrado de Registro Electrónico de Residuos,* que es un mecanismo de registro y acceso a datos sobre todo tipo de residuos. En materia de planificación, el *Decreto-Lei* prevé la aprobación en 2008 del *Plan Nacional de Gestão de Residuos,* que recogerá las orientaciones nacionales en esta materia y las reglas para el desarrollo de planes específicos y constituirá una red nacional de instalaciones de tratamiento de residuos.

La política portuguesa de residuos ha estado marcada en los últimos años por la polémica vinculada con la incineración de residuos industriales, que ha contado

con una amplia contestación social. Esta cuestión fue inicialmente cerrada por el XV gobierno constitucional mediante la adopción de una nueva estrategia de tratamiento de este tipo de residuos: la creación de centros integrados de reducción, valorización y eliminación de residuos peligrosos (CIRVER, DL 3/2004, de 3 de enero). Estos centros tratan los residuos para recuperarlos con el objetivo de que sean utilizados como materia prima, lo cual es una de las premisas destacadas de la reciente política ambiental portuguesa.

La opción de la incineración acaba de ser nuevamente retomada por el XVII gobierno constitucional (2005). Los CIRVER y la incineración forman un sistema integrado y complementario de gestión de residuos. Estas actuaciones se enmarcan en la política ambiental definida por el Plan Estratégico de Gestión de Residuos Industriales (DL 516/1999, de 2 de diciembre, modificado por *DL* 89/2002, de 9 de abril) y, en el marco de este último, por el Plan Nacional de Prevención de los Residuos Industriales. Este Plan Nacional prevé objetivos y plazos para la reducción de estos residuos (20% para el 2015), y una serie de medidas de fomento, información e incentivación dirigidas a los sectores industriales (Días y Mendes, 2006).

Más allá de los residuos industriales tienen cabida en la legislación portuguesa, las normas que regulan el control de los residuos de envases (DL 366-A/1997, modificado por *DL* 162/2000, de 27 de julio) y los vertederos de residuos (DL 152/2002, de 23 de mayo). La gestión de residuos sólidos urbanos está condicionada por la reciente *Plan de Estratégico de Residuos Sólidos Urbano*s (2007-2016, *Portuaria* 187/2007, de 12 de febrero). Este plan establece las prioridades, los objetivos y los principios y reglas orientadoras para la definición de los planes de acción *multimunicipais,* intermunicipales y municipales. Entre sus finalidades esta la resolución de los problemas de agotamiento de los vertederos y de la recogida selectiva de residuos para su valorización.

> En aplicación de la normativa comunitaria, existen normas que establecen regímenes específicos para determinados tipos de residuos: sustancias peligrosas (*Portuaria* 732-A/1996, modificada en múltiples ocasiones para su adaptación al Derecho comunitario); residuos hospitalarios (*Portuaria* 174/1997. Para éstos ha sido aprobado además un plan estratégico (200-2005); PCB (*DL* 277/1999, de 23 de junio); pilas y acumuladores (DL 62/2001, de 19 de febrero); los derivados de las actividades extractivas (DL 544/99, de 13 de diciembre); neumáticos (DL, 111/2001, de 6 de abril, modificado por DL 43/2004); contaminantes orgánicos persistentes (DL 65/2006, de 22 de marzo); residuos electrónicos (DL 230/2004, de 10 de diciembre); aceites usados (DL 153/2003, de 11 de julio), residuos portuarios (DL 165/2003, de 24 de julio), residuos de vehículos (DL 196/2003); transportes de mercancías peligrosas (DL 267-A/2003, de 27 de octubre, y DL 124-A/2004, de 26 de mayo); y fitosanitarios (DL 173/2005, de 21 de octubre, DL 187/2006, de 19 de septiembre).

En cuanto a la protección de los suelos, llama la atención el vacío normativo con relación a la gestión de los suelos contaminados, aunque las autoridades ambientales han puesto en marcha diferentes estudios sobre la situación de los suelos o sobre las soluciones de derecho comparado a esta cuestión. A pesar de ello, la LBA realiza una regulación básica del suelo como elemento ambiental objeto de

protección. La utilización del suelo debe estar sujeto a limitaciones frente a actividades como el uso de productos fitosanitarios, la creación de infraestructuras y edificaciones o los aprovechamientos agrícolas. La norma se centra, del mismo modo, en la protección del subsuelo, frente a actividades como las de carácter extractivo o de exploración de aguas termales o minerales. Entre las normas concretas que están orientadas a la protección del suelo y subsuelo, destacan las adoptadas en materia de regeneración de explotaciones mineras (DL 198-A/2001) o reutilización de lodos de depuradoras (DL 118/2006, de 21 de junio).

5. PROTECCIÓN DE BIODIVERSIDAD

La CRP establece que incumbe al Estado «crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y sitios, para garantizar la conservación de la naturaleza» (artículo 66.2, c). Por su parte, la LBA realiza una regulación bastante extensa, teniendo en cuenta su naturaleza básica, de la protección de la fauna y de la flora, así como de sus hábitats, conminando al legislador a la aprobación de disposiciones normativas «especiales» para su preservación.

En cumplimiento de este mandato constitucional y de la LBA, el Estado creó la red nacional de áreas protegidas (DL 19/1993, de 23 de enero, modificado por los *Decretos-Lei* 213/1997 y 221/220), que a su vez se ha integrado en la Red Natura 2000. En este último sentido es preciso destacar el *Decreto-Lei* 140/1999, de 24 de abril, que traspone las obligaciones comunitarias previstas en la Directiva 92/43 y 79/409. En estos momentos se encuentra en proceso de elaboración un plan sectorial de la Red Natura 2000, para compatibilizar los instrumentos de ordenación del territorio y de protección de los Lugares de Interés Comunitario y las Zonas de Especial Protección.

Las figuras de protección propias del Derecho ambiental portugués son los parques nacionales (*Serras da Peneda e do Gerês,* que es el único y que completa su unidad con el Parque Natural de la *Serra do Xures* en Galicia), las reservas naturales (como las de *Paúl de Arzila* o *Dunas de São Jacinto*), los parques naturales (como los de *Sintra-Cascais, Val do Guadiana, Serra da Estrela, Douro internacional* o *Montezinho*), los monumentos nacionales, los paisajes protegidos y los sitios de interés biológico. En relación con éstas existen las reservas integrales, que son zonas de protección reforzada en el interior de áreas protegidas. Además debemos mencionar, por su relevancia ambiental, las reservas agrícolas nacionales, destinadas a proteger los terrenos con elevado potencial agrícola (DL 196/1989, de 1 de junio, modificado por DL 274/1992), y las reservas ecológicas nacionales, destinadas a proteger y ordenar el uso de espacios con características ecológicas específicas por su incidencia en el equilibrio de los ecosistemas (DL 93/1990, de 19 de marzo, modificado por los *Decretos-Lei* 316/1990, 213/1992, 79/95, 203/2002 y 180/2006).

La LBA destaca como uno de los instrumentos centrales la elaboración y aplicación de una Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad (*Resolução* 152/2001, de 11 de octubre), que ha sido puesta en cuestión

por las asociaciones ecologistas debido a su falta de consistencia y su carácter indeterminado (DÍAS y MENDES, 2006). Cabe mencionar también la existencia de una Estrategia Nacional para los Bosques (*Resolução 114/2006*).

En el plano organizativo, el *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade,* responsable de las políticas ambientales en este ámbito, ha sido objeto de un reciente proceso de reorganización con la finalidad de dotarle de un papel más activo y eficaz. Este reestructuración se enmarca en el proceso de revisión global de la política de conservación de la naturaleza, que se está llevando a cabo en la actualidad. Este proceso afectará al marco normativo básico y a los modelos de financiación, y estará orientada a fomentar una mayor corresponsabilización de los agentes sociales implicados en la conservación de la biodiversidad.

Con relación a la protección de diversidad genética y los riesgos derivados de la creación de organismos modificados genéticamente, destaca el *Decreto-Lei* 72/2003, de 10 de abril (traspone las obligaciones de la Directiva 2001/18, de 12 de marzo), que garantiza la evaluación previa de los riesgos asociados a estos organismos antes de su liberación en el ambiente o puesta en el mercado. Por otra parte, el *Agência Portuguesa do Ambiente* es la responsable de la aplicación del Reglamento 1946/2003, sobre movimiento transfronterizo de OMG.

Desde una perspectiva estética y cultural, hemos visto que el Estado tiene el deber constitucional, ineludible, de clasificar, proteger y valorizar el paisaje mediante los instrumentos de protección de la naturaleza y de ordenación del territorio (artículo 62.2, b) y c, CRP). Este deber ha sido concretado por la LBA. Para atender al objetivo constitucional de protección del paisaje, las administraciones territoriales tendrán que establecer condiciones a la implantación de construcciones, infraestructuras viarias, núcleos urbanos y otras construcciones, así como a las explotaciones mineras, la gestión de residuos y las explotaciones forestales. La Ley de bases prevé una serie de instrumentos de gestión sostenible del paisaje (definición de criterios para determinar prioridades de intervención, incentivos financieros o fiscales, apoyo técnico y social, inventario y evaluación de los tipos de paisaje, identificación y cartografía). Hemos de señalar igualmente que una de las figuras de protección de espacios naturales del derecho portugués es el paisaje protegido. Sobre esta base han sido protegidos diversos entornos naturales (*Albufeira do Azibo, Serra de Montejunto, Litoral de Esposende, Lagoas de Bertiandos e São Pedro de Arcos, Corno do Bico*).

La «plaga» de incendios que ha asolado Portugal durante estos últimos años ha generado una respuesta normativa importante. Se han adoptado una serie de medidas preventivas y organizativas. En el plano organizativo, destaca la ceración, por la *Lei* 14/2004, de 8 de mayo, de las *comissões municipais de defesa da floresta,* así como de una *Direcção dos Asuntos Florestais,* mediante *Decreto-Lei* 80/2004. El Gobierno ha adoptado medidas en el marco del *Sistema Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios* (DL 156/2004), así como actuaciones para la recuperación de los espacios degradados (*Resolução* 5/2006, de 18 de enero). La reciente

aprobación del Plan Nacional de Defensa de los Bosques contra los incendios (*Resolução* 65/2006, de 26 de mayo), prevé objetivos y plazos concretos, como la reducción de la superficie ardida a 100.000 hectáreas en 2012. La *Lei* 12/2006, de 4 de abril, autoriza al gobierno a desarrollar el régimen de infracciones de las normas establecidas en el sistema nacional de defensa de los bosques contra incendios.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, *Relatorio do Estado do Ambiente en Portugal,* 2007.

AMARAL, FREITAS, y ALMEIDA, MARTA TAVARES DE, *Direito do ambiente,* INA, Lisboa, 1994.

CANOTILHO, J. J. GOMES, «O Direito ao ambiente como direito subjectivo», en VVAA, *A tutela jurídica do medio ambiente: presente e futuro,* Coimbra Editora, Universidade de Coimbra, 2005.

CANOTILHO, J. J. GOMES, MOREIRA, Vital, *Constituição da República portuguesa, anotada,* Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

ANTUNES, LUIS FILIPE COLAÇO, *O procedemento administrativo de avaliaçao de impacto ambiental,* Almedina, Coimbra, 1998

CONDESSO, FERNANDO DOS REIS, *Direito do ambiente,* Almedina, Coimbra, 2001.

DÍAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, «A tutela jurídico-penal do ambiente: um ponto de vista português», en VV AA, *A tutela jurídica do medio ambiente: presente e futuro, Coimbra Editora,* Universidade de Coimbra, 2005.

DÍAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, y MENDES, JOANA MARIA PEREIRA, *Legislação ambiental,* 5ª edición, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

ROCHA, MARIO DE MELO, *Estudos de Direito do ambiente,* Publicações Universidade Católica, Porto, 2003.

SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Verde cor de direito. Lições de Direito do ambiente,* Almedina, Oeiras, 2002.

XVII Governo Constitucional, *MAOTDR: balanço de dois anos* (2005-2007), Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Territorio e Desenvolvimento Regional, Lisboa, 2007.

XIII

Novedades en la política ambiental de Reino Unido

AGUSTÍN GARCÍA URETA

Sumario

Página

1. Introducción 273
2. Agua 274
3. Contaminación atmosférica 275
4. Control integral de la contaminación 276
5. Ejecución del Derecho ambiental 277
6. Evaluación de impacto ambiental 278
7. Fauna, flora y ambiente rural 279
8. Protocolo de Kyoto 284
9. Residuos 285
10. Ruido 286
11. Suelos contaminados 286
12. Comentarios conclusivos 287

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo recoge algunas de las novedades de la política ambiental en el Reino Unido producidas entre los años 2006 y 2007. El Gobierno británico se ha embarcado en una serie de estrategias revisoras de las políticas desarrolladas, destacando las relativas a la contaminación atmosférica, la biodiversidad y la aplicación de la normativa ambiental. Otros gobiernos regionales han seguido la pauta de fijar estrategias generales en materia ambiental, caso del galés[1]. Ahora bien,

1. *Environment strategy for Wales,* 2006.

OBSERVA130 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:28:01

posiblemente el aspecto más relevante en este período sea la apuesta definitiva por la energía nuclear con el horizonte del año 2020 y con las previsiones de un precio del barril de petróleo muy por encima de los cien dólares. A lo anterior se sumaría la necesidad de cumplir con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kyoto y las reducciones de CO_2,[2] lo que ha llevado al Gobierno británico a optar por esta vía. En la actualidad, la energía nuclear aporta el 19% de la energía que se consume en este país, y la mayoría de las centrales que se encuentran en funcionamiento quedarían fuera de servicio en un plazo de quince años. Para el año 2009 se publicará una evaluación de los emplazamientos seleccionables para las centrales. No obstante lo anterior, el proyecto del Gobierno plantea algunas dudas, en particular si será posible que buena parte de los costes de la construcción de las centrales sea sufragada por el sector privado, cuando los relativos al desmantelamiento de las actuales centrales se espera que lleguen a los 70.000 millones de libras esterlinas. Por su parte, el tratamiento de los residuos puede alcanzar los 20.000 millones de libras que habrán de ser cubiertos por el contribuyente. Con todo, el Gobierno se ha comprometido a aumentar la proporción de fuentes de energía renovables de manera que cubran el 15% de la producción energética para el año 2015. La adopción de la estrategia nuclear no estuvo absenta de polémica en la medida en que mediante una sentencia de la *High Court,* de 15 de febrero de 2007,[3] se puso en entredicho el procedimiento de consultas que había llevado a cabo el Gobierno antes de tomar las anteriores decisiones. En opinión de la *High Court,* que con ello dio la razón a Greenpeace, que actuaba de demandante, los documentos objeto del proceso de consultas era muy insuficientes para permitir a las organizaciones que habían participado en el procedimiento poder dar una respuesta medianamente adecuada.

Por otra parte, hay que destacar dos cuestiones generales sobre dos de las Regiones que, componen el Reino Unido, esto es Irlanda del Norte, que recuperó la autonomía el 8 de mayo de 2007, y Gales que, por medio de *The Government of Wales Act 2006,* ha recibido la competencia de dictar leyes, tras un inicio en el que su Asamblea tenía funciones de carácter administrativo. No obstante, para poder dictar tales leyes debe recibir la habilitación competencial del Parlamento de Westminster.

2. AGUA

En enero de 2007, el Ministerio de Medio Ambiente (en adelante, DEFRA) publicó un documento de reflexión sobre la necesidad de establecer, de forma obligatoria, contadores del uso del agua[4]. Tal decisión afectaría a unos 20 millones de personas tanto en Inglaterra y Gales. Sin embargo, tal decisión no se tomaría hasta 2009. De acuerdo con los datos aportados por DEFRA, aproximadamente un

2. Véase más abajo, Protocolo de Kyoto.
3. *The Queen on the application of Greenpeace Limited v. Secretary of State for Trade and Industry.*
4. *Consultation on water metering in areas of serious water stress* (2007).

28% de los hogares se encuentran sujetos a los contadores, una cifra que se ve incrementada un 2% cada año. Si esta tendencia se mantuviese, un 45% de los hogares estarían controlados para el año 2015. Esta medida tendría una incidencia apreciable en el consumo de agua, ya que aquellos hogares que poseen con un contador consumen un 10% menos que aquellos que carecen de él.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el TJCE condenó al Reino Unido en sentencia del TJCE (Sala Quinta) de 25 de enero de 2007 (asunto C-405/05, *Comisión v. Reino Unido*) por no haber dado paso a las medidas necesarias para asegurar el tratamiento de aguas residuales de una seria de aglomeraciones para el 31 de diciembre de 2000, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1 y 3 de la Directiva 91/271 del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

3. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

En 2006, el Departamento de medio ambiente de Irlanda del Norte publicó un estudio sobre la contaminación atmosférica en esta Región[5]. Uno de los aspectos en los que más se ha avanzado es en el establecimiento de instalaciones de medición, cuarenta en total, por otra parte exigidas por la normativa comunitaria en la materia. Así, en 2006 se instaló la primera estación de medición de partículas ($PM_{2.5}$), debido a la incidencia de este contaminante en la salud humana. Por otra parte, durante este tiempo, las autoridades locales habían venido declarando zonas de gestión de la calidad del aire (26), en concreto del dióxido de nitrógeno (NO_2, 2) y de partículas PM (también 2). Así como en términos generales se ha producido un descenso en las concentraciones de los principales contaminantes, caso del dióxido de azufre (SO_2), algunos de ellos no han experimentado tal reducción, caso del ozono (O_3). En esta línea de regular la contaminación atmosférica, se aprobaron *The Air Quality Standard Regulations (Northern Ireland) 2007.*

El Gobierno británico publicó en 2007 un informe sobre su estrategia en materia de contaminación atmosférica para todo el Reino Unido[6]. A pesar de que son las Regiones las competentes en esta materia, el Gobierno justificó esta estrategia debido al carácter transfronterizo de este tipo de contaminación. De acuerdo con los datos aportados, la contaminación atmosférica reduce las expectativas de vida en unos siete-ocho meses por persona y acarrea unos costes anuales aproximados de 20.000 millones de libras esterlinas. La *Environment Act 1995* señala que corresponde a las agencias ambientales de las regiones establecer objetivos estratégicos en materia de contaminación atmosférica a los efectos de ejercer las funciones que tienen encomendadas bajo las normas generales de la *Environment Protection Act 1990* y las disposiciones de la *Pollution and Prevention and Control Regulations 2000.* Ahora bien, dichos objetivos estratégicos no constituyen normas jurídicas vinculantes, salvo que recojan los ya contenidos en disposiciones del Derecho comunitario.

5. *Air Pollution in Northern Ireland 2006.*
6. The Air Quality Strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland.

La estrategia adoptada por el Gobierno británico abarca, por una parte, diversos detalles sobre los principales contaminantes atmosféricos en este país y las obligaciones contraídas bajo el ordenamiento jurídico comunitario. Especial atención tiene en el documento la contaminación derivada del transporte terrestre. Así como se reconoce que los vehículos se han adaptado correctamente a nuevos requisitos en la materia, sin embargo, su número no cesa de crecer, lo que no ha impedido reducir en un 50% este tipo de contaminación, según las estimaciones aportadas por el documento. Con todo, el documento admite que las concentraciones de determinados contaminantes, en particular NO_2, no han dejado de aumentar debido, precisamente, a la circulación de vehículos. Otro tanto sucede con las partículas (PM), cuyos efectos sobre la salud implican una pérdida de expectativa de vida de entre 7-8 meses, sin que esta cifra pueda verse reducida hasta el año 2020. Otro de los sectores en los que se ha avanzado en los últimos años ha sido el de la gestión de la calidad del aire en el contexto local. La *Environment Act 1995* obliga a las autoridades locales a evaluar la situación actual y futura de la calidad del aire contrastándola con los objetivos fijados en el ámbito estatal. Si tales objetivos no son cumplidos, aquellas están obligadas a declarar áreas de gestión de la contaminación atmosférica. Hasta la fecha unas 200 autoridades locales han designado tales áreas, debido, en buena medida, a los efectos de la contaminación producida por el tráfico rodado. A consecuencia de tal declaración, las autoridades locales quedan obligadas a aprobar planes de gestión que incluyen medidas específicas de control del tráfico terrestre, como sucede en el caso de Londres desde febrero de 2008, información al público, fomento del transporte público y, sólo como medida a largo plazo, el establecimiento de un impuesto de circulación como el que se implantó en Londres en 2003. En este sentido, aparte de referirse a lo que constituirían las actuaciones más importantes en la materia, el documento también recoge otras estrategias complementarias de la lucha contra la contaminación atmosférica. Entre éstas se encuentra el fomento del transporte escolar, la ejecución de planes piloto para incentivar las ciudades sostenibles en materia de transporte o el fomento de la bicicleta. Sin embargo, queda en el aire la implantación de un impuesto específico de circulación para todo el país con el fin de reducir la contaminación de los vehículos.

4. CONTROL INTEGRAL DE LA CONTAMINACIÓN

De acuerdo con los últimos datos aportados por el Gobierno británico, la distribución de instalaciones sujetas a control integral de la contaminación es la siguiente: 4.300 en Inglaterra y Gales; 650 en Escocia; y 400 en Irlanda del Norte. En el caso de Escocia, la Agencia de Protección del Ambiente de esta Región fue la primera en el contexto europeo en autorizar todas las instalaciones sometidas a la Directiva 96/61. De acuerdo con los datos aportados por la agencia, desde el año 2000 sólo 39 solicitudes de autorización habían sido rechazadas. Las Regiones dictaron distintas disposiciones en relación con la Directiva 96/61 y las subsiguientes modificaciones en materia de participación: *The Pollution Prevention and Control*

(*Miscellaneous Amendments*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2006*. Otras incrementaron las sanciones y modificaron algunas cuestiones menores en los correspondientes anexos, caso de Gales mediante *The Pollution Prevention and Control* (*England and Wales*) (*Amendment*) (*Wales*) *Regulations 2006*.

5. EJECUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

Entre las diversas estrategias que el Gobierno británico ha adoptado en el período considerado es de destacar la relativa a la ejecución del Derecho ambiental, publicada en octubre de 2006 por DEFRA para Inglaterra y Gales[7]. El informe dedica una importante atención a diversos obstáculos encontrados para poder llevar a cabo una adecuada ejecución del Derecho ambiental:

a) El actual sistema de ejecución del ordenamiento ambiental no tiene en cuenta las distintas motivaciones de los destinatarios de las normas.

b) Las sanciones de naturaleza penal resultan inadecuadas en la medida en que no logran alcanzar los objetivos básicos de la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico ambiental. En opinión del informe, las sentencias judiciales sirven para imponer una especie de culpa de naturaleza moral en los asuntos de carácter ambiental, pero las sanciones siguen siendo muy bajas, ya que no logran alcanzar determinados objetivos, en particular, la restauración del ambiente dañado, o impedir que aquellos que no cumplan con la normativa ambiental obtengan un beneficio de ello.

c) La imposición de sanciones de carácter inadecuado está socavando el impacto positivo de las normas. En este punto, la discusión se ha centrado en el requisito de la responsabilidad objetiva. De acuerdo con las conclusiones del informe, existen elementos que pueden reducir su virtualidad, caso de las posibles excepciones o la inexistencia de fondos en las empresas para hacer frente a las responsabilidades que se puedan derivar.

d) Muchas autoridades carecen de una política específica en materia de ejecución de las disposiciones ambientales o carecen de los medios para llevarla a cabo.

e) Finalmente, se carecen de datos sobre cómo se está efectuando la ejecución de la normativa ambiental.

Entre las soluciones propuestas, el informe destaca la necesidad de introducir sanciones administrativas de carácter variable y, en particular, el reconocimiento de la potestad de suspensión de actividades en cualquier circunstancia en la medida en que exista un serio daño para el ambiente o se esté produciendo tal daño, siempre que la autoridad que adopte tal medida cuente con evidencias suficientes para ello. Asimismo, el informe considera perentorio llevar a cabo un estudio sobre

7. *Review of Enforcement in Environmental Regulation.*

el grado de cumplimiento de la normativa ambiental por los operadores económicos.

Por su parte, la Agencia de protección del ambiente de Escocia (*Scottish Environment Protection Agency,* SEPA), publicó en 2007 diversos datos estadísticos sobre el cumplimiento por la industria de sus obligaciones ambientales. De acuerdo con estos datos el 94% de las 277 autorizaciones concedidas a distintos sectores industriales habían logrado un resultado satisfactorio. Del anterior porcentaje un 29% se había sometido a evaluación por vez primera. En todo caso, para estar sujetas a evaluación era preciso haber estado en funcionamiento durante al menos un año. Los criterios para determinar esta cuestión habían sido dos: a) el riesgo de las operaciones llevadas a cabo; y b) la gestión de los mismos.

6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Las Regiones que componen el Reino Unido han dictado una serie de normas en materia de evaluación de impacto ambiental. Algunas de estas normas se han aprobado a los efectos de adaptarse a la Directiva 2003/35, relativa a la participación del público en este tipo de procedimiento (*The Environmental Impact Assessment (Uncultivated Land and Semi-natural Areas*) (*Wales*) (*Amendment*) *Regulations 2007*), o a las propias condiciones de la Directiva 85/337 y la Directiva 92/43 en relación con las aguas marítimas (*The Environmental Impact Assessment and Natural Habitats* (*Extraction of Minerals by Marine Dredging*) (*Wales*) *Regulations 2007*; *The Environmental Impact Assessment* (*Fish Farming in Marine Waters*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2007*; *Drainage* (*Environmental Impact Assessment*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2006*; *Environmental Impact Assessment* (*Uncultivated Land and Semi-Natural Areas*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2006*), o respecto de determinados proyectos incluidos en la Directiva 85/337 (*The Environmental Impact Assessment* (*Agriculture*) (*Wales*) *Regulations 2007*; *The Roads* (*Environmental Impact Assessment*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2007*; *The Environmental Impact Assessment* (*Agriculture*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2007*; *Environmental Assessment* (*Forestry*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2006*).

Ha de tenerse en cuenta, en línea con lo señalado anteriormente, que mediante una sentencia de 4 mayo de 2006, el TJCE condenó a este Estado miembro por haber adaptado incorrectamente su derecho interno a los arts. 2.1, y 4.2 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, al establecer un régimen nacional según el cual, en lo relativo a los permisos de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de algunos aspectos reservados, únicamente podía efectuarse una evaluación en la etapa inicial de la concesión de dicho permiso, y no en la etapa ulterior de la aprobación de los aspectos reservados[8]. Sin embargo, mediante una sentencia dic-

8. Asunto C508/03, *Comisión v. Reino Unido,* Sentencia del TJCE (Sala Primera) de 4 de mayo de 2006.

tada el mismo día que la anterior, el TJCE desestimó un recurso planteado por la Comisión al entender que la expedición de los certificados de legitimidad de las actuaciones urbanísticas podía considerarse un instrumento para eludir los procedimientos de autorización y de evaluación de los efectos sobre el ambiente previstos en la Directiva 85/337. El TJCE desestimó el recurso ya que el recurso no cumplía los requisitos de coherencia y precisión establecidos en la jurisprudencia comunitaria, para la admisión del mismo[9].

Por su parte, el Gobierno británico publicó en octubre de 2007 un borrador de una nueva norma, exclusivamente para Inglaterra, con el fin de adaptarse a dos sentencias del TJCE en materia de evaluación de impacto. Por una parte, la sentencia en el asunto C-508/03 y, por otra, la sentencia 4 de mayo de 2006 relativa al asunto C290/03, *The Queen, a instancia de: Diane Barker v. London Borough of Bromley.* En esta sentencia, el TJCE declaró que la calificación de una decisión como «autorización» en el sentido del art. 1.2 de la Directiva 85/337, debía efectuarse aplicando el Derecho nacional de conformidad con el Derecho comunitario. En segundo lugar, el TJCE señaló que los arts. 2.1 y 4.2 de la Directiva debían interpretarse en el sentido de que exigían que se llevase a cabo una evaluación de las repercusiones sobre el ambiente si, en el caso de una autorización que constaba de varias etapas, se comprobase, durante la segunda etapa, que el proyecto podía tener repercusiones importantes sobre el ambiente, en particular debido a su naturaleza, dimensiones o localización.

7. FAUNA, FLORA Y AMBIENTE RURAL

Mediante la *Natural Environment and Rural Communities Act 2006,* se creó *Natural England.* Se trata de una Entidad de Derecho público que se encarga de la protección del ambiente natural en Inglaterra y que viene a aglutinar tres anteriores agencias: *Countryside Agency, English Nature* y *Rural Development Service.* Si bien es una entidad independendiente del Gobierno, el Ministro de Medio Ambiente puede dictar instrucciones sobre su actuación. Entre sus funciones se encuentra la designación de determinados espacios protegidos, tales como los *Sites of Special Scientific interest, National Parks, Areas of Outstanding Natural Beauty,* y gestionar *National Nature Reserves.* Se encarga también de la gestión de fondos para la protección de la naturaleza. En su primer año de existencia, *Natural England* designó 5 nuevas *National Nature Reserves National Nature Reserves* y amplió otras 17, dando paso a 3.205 nuevas hectáreas

Por otra parte, la *Natural Environment and Rural Communities Act 2006* introdujo una serie de medidas en materia de biodiversidad, de control de pesticidas que pudiesen tener efectos nocivos para la fauna y flora, así como para la protección de las aves y la lucha contra las especies invasoras. Otras disposiciones recogieron algunas exigencias requeridas por los tribunales en relación con los criterios de

9. Asunto C98/04, *Comisión v. Reino Unido,* Sentencia del TJCE (Sala Segunda) de 4 de mayo de 2006.

designación de los parques nacionales, obligando a tener en cuenta no sólo la biodiversidad presente sino también los aspectos culturales o, en general, la influencia humana en el paisaje[10]. Por otra parte, la Ley afrontó algunos cambios respecto de la organización de las autoridades encargadas de su gestión.

En octubre de 2007, DEFRA publicó un informe titulado *Conserving Biodiversity-The UK Approach.* Este informe sigue, en parte, la senda iniciada en 1994 con *UK Biodiversity Action Plan,* en el que se fijaron una serie de objetivos a desarrollar en un plazo de 20 años. El informe de 2007 insiste en la determinación de los principios básicos que deben guiar la actuación en esta materia, si bien se trata de directrices muy generales con las que sería difícil no estar de acuerdo, a saber, la necesidad de proteger la biodiversidad al depender la existencia de ella al igual que buena parte del sistema económico actual, la necesidad de adoptar un enfoque integral a la gestión del suelo, el agua, el aire de forma que se fomente la conservación de la biodiversidad, y la importancia de establecer vínculos con todos los sectores implicados, ya sean las autoridades nacionales o locales, la industria y el mundo académico. A la luz de lo anterior, se proponen seis líneas prioritarias de actuación:

a) La protección de los mejores lugares para la conservación de la biodiversidad. En el caso del Reino Unido, aproximadamente un 10% de su territorio está protegido bajo una de las categorías del Derecho comunitario, ya sean ZEPAS, ZECS o humedales bajo el Convenio de Ramsar. De ahí que el Gobierno haya propuesto la adopción de una Ley de protección de los ecosistemas marinos

b) La segunda línea de actuación es la de adoptar medidas específicas para los hábitats y especies prioritarios. En el Reino Unido existen en la actualidad aproximadamente unas 1149 especies y 65 hábitats prioritarios. La necesidad de adoptar medidas de tutela específica se deriva también del hecho de que no todas las especies o hábitats se localizan en zonas designadas bajo alguna categoría de protección. Dentro de esta línea estratégica se encuentra la lucha contra las especies invasoras

c) La integración de los requisitos de conservación de la biodiversidad en el resto de políticas sectoriales.

d) El fomento de la actuación de los ciudadanos en general, en particular a través de los hábitos de consumo o el apoyo a las organizaciones conservaciones, alguna de las cuales, caso de la *Royal Society for the Protection of Birds,* agrupa a más de un millón de socios.

e) El desarrollo de los datos relativos a la biodiversidad, en particular, los indicadores de calidad tanto de los hábitats como de los suelos.

f) El incremento de los acuerdos ambientales de carácter multilateral y de Directivas comunitarias. Esta línea de actuación resulta interesante en la medida

10. *Meyrick Estate management Ltd v. Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,* sentencia de la *High Court* de 3 de noviembre de 2005.

en que el Reino Unido se ha manifestado tradicionalmente reacio a que sea el legislador comunitario el que intervenga en materia ambiental. Ahora bien, la referencia a los instrumentos jurídicos comunitarios tiene que ver más con los ya existentes, en concreto las Directivas 79/409 (aves silvestres) y 92/43 (hábitats), que con la adopción de nuevas medidas.

Algunas otras modificaciones menores en la normativa de las Regiones se efectuaron en Irlanda del Norte, mediante *The Conservation* (*Natural Habitats, etc.*) (*Amendment*) *Regulations* (*Northern Ireland*) *2007,* en particular para adaptarse a los anexos de la Directiva 92/43.

Mediante su sentencia de 28 de noviembre de 2007,[11] la *House of Lords* desestimó el recurso presentado por la *Countryside Alliance* contra la *Hunting Act 2004,* que prohibía la caza del zorro, más en concreto, de mamíferos silvestres con perros, salvo que concurriese una excepción,[12] por entender la demandante que resultaba contraria al el Convenio Europeo de Derechos Humanos (arts. 8, 11 y 14, y el art. 1 del Primer Protocolo) y el Tratado de la Comunidad Europea (arts. 28 y 49). Los demandantes habían visto su recurso desestimado en las instancias inferiores, *Queen's Bench Division* (sentencia de 2005) como ante la *Court of Appeal* (2006).

Los cinco jueces de la *House of Lords* que analizaron el recurso vinieron a concurrir en los mismos argumentos. Por una parte, en relación con la infracción del art. 8 CEDH (vida privada), señalaron que la caza del zorro era una actividad de carácter público por lo que no se podía trazar una analogía con el derecho que se protegía en esa disposición, por lo que los demandantes habían planteado su caso de manera muy alejada de los bienes jurídicos tutelados bajo aquella norma[13]. Incluso tratándose del derecho a mantener relaciones con terceros, que cae bajo el art. 8 CEDH, el tribunal entendió que no entraba necesariamente en el concepto de la vida privada, ya que la prohibición de caza estaba dirigida a actividades que se llevaban a cabo en público no a aquellas que pudiesen hacer en privado los cazadores cuando se dedicaban a esta concreta actividad[14].

Por lo que respecta al art. 11 CEDH (derecho de reunión), los demandantes habían alegado que el único propósito de sus reuniones era la caza del zorro, por lo que su prohibición impedía el derecho de asociación y de reunión. La *Court of Appeal* había señalado que la Ley no pretendía prohibir el derecho de reunión sino impedir una actividad una vez que los cazadores se habían reunido. Sin embargo, a algunos jueces de la *House of Lords* no les pareció suficiente la respuesta dada, en la medida en que consideraron que los derechos de reunión y de protesta resultaban limitados si sus titulares podían reunirse pero una vez hecho esto se les impedía protestar. Si unas personas se reunían para actuar de una determinada manera

11. *R (on the application of Countryside Alliance and others and others (Appellants) v. Her Majoesty's Attorney General and another (Respondents).*
12. Entre las actividades exentas se encuentra la caza de ratas, conejos, la práctica de la cetrería, o la retirada de cabras, entre otras.
13. Lord Bingham of Cornhill, apt. 15.
14. Lord Hope of Craighead, apt. 55.

pero ulteriormente se les prohibía dicha actividad, en realidad se les estaba limitando su derecho de reunión[15]. No obstante, como se puso de manifiesto, el derecho de reunión que reclamaban los demandantes era, en realidad, el derecho a encontrarse por motivos recreacionales, lo que no encontraba cobijo en el art. 11[16]

En relación con art. 1 del primer Protocolo del CEDH (derecho de propiedad), los jueces concluyeron que la *Hunting Act 2004* no constituía una medida confiscatoria[17], aunque reconocieron que algunos demandantes habrían sufrido una pérdida de control sobre sus posesiones, caso de los propietarios de terrenos en los que no podían cazar o autorizar a terceros a hacerlo.

Por último, en relación con art. 14 CEDH relativo al principio de no discriminación, el tribunal señaló que la *Hunting Act 2004* tenía como único objetivo restringir una actividad que podía ser llevada a cabo por los ciudadanos si querían pero en la que el Estado no estaba involucrado. Por otra parte, la discriminación que se entendía que se ocasionaba no iba dirigida a los cazadores bajo ninguna de las causas del art. 14 CEDH. La razón por la que se había adoptado tal medida no era por causa de las condiciones personales de los cazadores sino de la actividad en sí misma considerada[18]

Por lo que respecta al TCE, los demandantes habían alegado la infracción del art. 28, que prohíbe las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente, ya que, en su opinión, la *Hunting Act 2004* impedía la libre circulación de mercancías desde Irlanda al Reino Unido. Tras recordar la jurisprudencia del TJCE en la materia, el Tribunal llegó a la conclusión de que la norma puesta en entredicho no era una disposición que afectase al comercio ni que fuese discriminatoria, al afectar a los productos domésticos al igual que a los foráneos. Tampoco se apreciaba en la Ley un intento de adoptar una medida proteccionista. En realidad se trataba de medidas dirigidas a actividades realizadas en un Estado miembro, de carácter social, con unos efectos meramente incidentales sobre la prestación de servicios[19]

Por lo que respecta a la libre prestación de servicios bajo el art. 49 TCE, los jueces entendieron que, en el caso de que esta cuestión tuviese trascendencia a los efectos de la sentencia, se debería presentar una cuestión prejudicial ante el TJCE[20]. Sin embargo, posteriormente rechazó la remisión de tal cuestión en la medida en que se consideró que la prohibición encontraba acomodo en las excepciones del art. 49 TCE.

Aparte de las anteriores cuestiones, el Tribunal también prestó atención a si la medida estaba justificada y cumplía con el principio de proporcionalidad. En

15. Lord Bingham of Cornhill, apt. 18. No obstante, este juez entendió que la medida estaba justificada bajo el art. 11.2 CEDH. Lord Hope of Craighead, apt. 58.
16. Lord Hope of Craighead, apt. 58.
17. Baroness Hale of Richmond, apt. 128.
18. Lord Hope of Craighead, apt. 64.
19. Lord Hope of Craighead, apt. 87.
20. Lord Bingham of Cornhill, apt. 35.

este punto, uno de los jueces resumió algunos datos que, según él, no habían sido puestos en entredicho en el caso:

a) La población de zorros en Inglaterra y Gales rondaba los 217.00 ejemplares, doblándose durante la época de reproducción, volviendo a su número habitual por causas naturales o no, caso de los atropellos por vehículos.

b) Los zorros constituían una plaga y su población debía ser sacrificada de manera selectiva.

c) Los métodos tradicionales de matanza selectiva incluían la caza con perros, con armas de fuego y con cepos.

d) En el período anterior a la *Hunting Act 2004,* entre 21.000 y 25.000 zorros habían sido capturados cada año mediante perros.

e) De aquellos zorros que no habían sido cazados y muertos por el tráfico rodado, la gran mayoría, aproximadamente unos 80.000, habían muerto por armas de fuego. Incluso en el norte de Gales la mayoría de los zorros eran sacrificados mediante armas de fuego que mediante perros.

f) El sistema más adecuado de muerte era mediante un tiro a una distancia cercana. Por adecuado se entendía aquel que era llevado a cabo de manera que ocasionase el menor sufrimiento al zorro.

g) No se había llevado a cabo un estudio científico sobre los efectos físicos y sicológicos sobre un zorro objeto de persecución por perros en una distancia larga y durante un período de tiempo también prolongado. Posiblemente, tal actividad no pudiese entenderse adecuada en el sentido arriba explicado.

h) Un zorro capturado por perros resultaría muerto con rapidez[21]

El Tribunal aceptó las apreciaciones de la *Court of Appeal,* que había resaltado que la *Hunting Act 2004* pretendía reducir el sufrimiento innecesario de los zorros bajo el argumento moral de que causar tal sufrimiento por motivos deportivos debería suprimirse. En opinión del Tribunal, el principal argumento de los demandantes era que la prohibición de cazar el zorro no parecía reducir el nivel de sufrimiento de los mismos. A pesar de que podía ser difícil establecer estimaciones acerca del sufrimiento, lo que resultaba claro por los distintos trabajos considerados en la materia era que la persecución de los zorros imponía un importante grado de sufrimiento. Las excepciones incluidas en la Ley, que permitían la caza de zorros heridos mediante dos perros, estaban claramente dirigidas a reducir tal riesgo de sufrimiento.

Por lo que respecta a las posibles justificaciones de la medida adoptada a la luz de los arts. 8 y 11 CEDH, el Tribunal llegó a la conclusión de que aquélla estaba prevista por la ley, y que encontraba fundamento en la protección de la moral. Por lo que respecta a la necesidad de adoptar tal medida en una sociedad democrática,

21. Lord Bingham of Cornhill, apt. 39.

el Tribunal consideró que los representantes de los ciudadanos habían llegado a la conclusión de esto era así lo que justificaba su adopción. Otro tanto sucedía en el caso del art. 1 del Protocolo 1.

La House of Lords también resolvió un asunto similar planteado a raíz de la *Protection of Wild Mamals (Scotland) Act 2002,* rechazando las pretensiones de los demandantes[22]

8. PROTOCOLO DE KYOTO

El Parlamento de Westminster aprobó la *Climate Change and Sustainable Energy Act 2006.* El propósito de la norma es mejorar la contribución del Reino Unido a combatir el cambio climático, de diversificar las fuentes de energía, incluyendo una serie de medidas que pasan por una mejor eficiencia energética, ya plasmadas en la *Housing Act 2004,* o fomentar el uso de fuentes renovables. Por otra parte, la Ley exige al Gobierno, en concreto al Ministro de Medio Ambiente, publicar informes sobre las emisiones anuales de CO_2 del Reino Unido y las medidas que estén tomando los distintos departamentos ministeriales para reducir tales emisiones. Esta obligación de publicidad incluye las actividades de las autoridades locales, ya que éstas deben tener en cuenta las medidas que proponga el Ministro de Medio Ambiente para mejorar la eficiencia energética. Uno de los pilares de la norma es la microgeneración de energía. Por este término se entiende la producción, en pequeña escala, de calor y/o electricidad a partir de fuentes que den lugar a una reducida producción de CO_2, caso de las fuentes fotovoltaicas, pequeños generadores que aprovechen la fuerza del viento, o de las mareas o las células de energía. Una parte de la Ley establece medidas de fomento, a desarrollar por el Ministro de Medio Ambiente, con el fin de impulsar tales instalaciones. Igualmente, el Ministro queda habilitado para imponer objetivos concretos de eficiencia energética, tanto en el sector del gas como de la electricidad.

El Gobierno británico publicó a finales de 2007 las cifras sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo el Protocolo de Kyoto durante 2006. De acuerdo con éstas, las emisiones de CO_2 fueron de alrededor de 658 millones de toneladas, es decir, 1% más bajas de lo inicialmente previsto y representan un 0,5% menos que las emitidas durante 2005, lo que, en palabras de DEFRA, constituía un cambio muy limitado. En todo caso, las emisiones de este país eran un 16% menores con respecto a las de 1990. El mayor descenso en las emisiones se produjo en el sector residencial con una caída de un 4% sobre los niveles de 2005. Sin embargo, en otros sectores se produjeron incrementos del 1,5% (energía) y del 1,3% (transporte), aunque en este segundo caso, las emisiones provenientes del transporte aéreo doméstico decrecieron un 2,8%.

22. *Whaley and another (Apellant) v. Lord Advocate (Respondent) (Scotland),* sentencia de la *House of Lords* de 28 de noviembre de 2007.

Por otra parte, resulta necesario mencionar la sentencia dictada el 10 de octubre de 2007 por el juez Barton de la *High Court* respecto del documental de Al Gore, *An Inconvenient Truth*[23]. El caso fue planteado por el director de un colegio opuesto a que dicho documental fuese visionado por los alumnos de educación secundaria. En su sentencia, el juez señaló que aunque el documental era bastante exacto en sus comentario, sin embargo, contenía nueves errores significativos, relacionados con los posibles impactos del cambio climático: a) la inundación de los atolones del pacífico; b) el parón de la corriente del golfo que baña el Atlántico norte; c) la pretendida correlación entre los niveles de CO_2 y el aumento de las temperaturas, expuesto mediante un gráfico relativo a los últimos 650.000 años; d) la desaparición de las nieves del Kilimanjaro, debido a la acción humana; e) el desecamiento del lago Chad; f) el huracán Katrina como resultado de la acción humana; g) el ahogamiento de los osos polares debido a la búsqueda de hielos en los que establecerse; h) el blanqueamiento de los corales; i) el aumento del nivel del mar por el deshielo de Groenlandia o la Antártida. Si bien la sentencia no impidió el visionado del documental, el juez exigió que estuviese acompañado de nuevos datos para compensar la postura defendida por Al Gore.

9. RESIDUOS

Entre las distintas estrategias publicadas en los años 2006 y 2007, hay que mencionar la relativa a los residuos para Inglaterra. En ésta se propocionan datos sobre el volumen de reciclado, alcanzándose un 27% en 2005-06, o sobre los residuos que terminan en el vertedero, con una reducción de un 9% entre 2000-01 y 2004-05. De esta manera, la producción de residuos se había incrementado de manera más reducida que la economía a un ritmo de un 0,5%. No obstante lo anterior, DEFRA reconoció en su informe que el tratamiento de los residuos seguía retrasado si se comparaba con otros Estados miembros de la Unión Europea. Entre los nuevos objetivos que se perseguían en esta Región del Reino Unido que, no se olvide, es la más poblada de las cuatro, DEFRA planteó un mayor énfasis en la reducción de residuos domésticos pasando de 22.2 millones de toneladas en 2000 a 15,8 millones de toneladas en 2010 y con un meta de 12,2 millones de toneladas para 2020, lo que constituiría una reducción del 45%. Por lo que respecta al reciclado, las cifras que se proponían en el informe eran de un 40% en 2010; un 45% en 2015 y un 50% en 2020. La estrategia también afrontó el caso de los residuos industriales y comerciales que terminaban en el vertedero. Para éstos, el objetivo propuesto era de un 20% menos para 2010 en comparación con 2004. Aparte de estos objetivos, la estrategia propuesta planteó una serie de incentivos que pasaban por incrementar los impuestos por el vertido de residuos, permitir a las autoridades locales incentivar la reducción de la producción de residuos, adoptar protocolos en materia de residuos, clarificando cuándo un residuo dejaba de serlo, tarea, por

23. *Stuart Dimmock v. Secretary of State for Education and Skills,* sentencia de la *High Court (England and Wales)* de 10 de octubre de 2007.

cierto, un tanto complicada teniendo en cuenta la errática jurisprudencia del TJCE. Por otra parte, la estrategia también afrontó otras cuestiones adicionales pero importantes en esta materia, caso de la localización de infraestructuras.

Las Regiones dictaron determinadas normas en esta materia, tanto de carácter general, como en Irlanda del Norte (*The Waste Management Regulations* (*Northern Ireland*) *2006*), como de ámbito más particular, caso de Gales con los residuos domésticos (*The Waste* (*Household Waste Duty of Care*) *Regulations 2006*). También se dictaron las *Waste management* (*England and Wales*) *Regulations 2006.*

10. RUIDO

La Directiva 2002/49, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, dio paso a diversas disposiciones para su transposición en las Regiones, caso de Escocia (*The Environmental Noise (Scotland) Regulations 2006*) o Gales (*Environmental Noise* (*Wales*) *Regulations 2006* y *The Environmental Noise* (*Identification of Nouise Sources*) (*Wales*) *Regulations 2007*). Por su parte, Irlanda del Norte aprobó *The Environmental Noise Regulations* (*Northern Ireland*) *2006* y *The Control of Noise at Work Regulations (Northern Ireland) 2006.*

11. SUELOS CONTAMINADOS

En septiembre de 2006, DEFRA publicó la Circular 1/2006, relativa a los suelos contaminados, que está relacionada con la entrada en vigor de una normativa en materia de identificación y descontaminación de este tipo de suelos en agosto de 2006[24]. Esta normativa viene a ampliar lo dispuesto en la Parte 2A de la *Environmental Protection Act 1990,* en particular en lo relativo a la contaminación del suelo debido a la radioactividad. La Circular establece una interpretación de la normativa aplicable así como las líneas prioritarias del Gobierno en la materia. El documento hace, en primer lugar, una reseña del estado de la cuestión. Si bien en 1993 se había estimado que existían entre 50.000 y 100.000 suelos potencialmente contaminados, la agencia de protección del ambiente posteriormente reconoció que sólo una proporción limitada de tales suelos podía representar un peligro para la salud, limitando su alcance a unas 300.000 hectáreas en Inglaterra y Gales. De acuerdo con el enfoque adoptado en esta materia, el suelo ha de tener un uso sostenible. Esto implica la recuperación del suelo con el fin de impedir cualquier riesgo inaceptable para la salud humana, y, por otra parte, el destino del suelo para cualquier nuevo uso, de acuerdo con la normativa urbanística. Por otra, la Circular recuerda las competencias de las autoridades locales en la materia, en particular en lo relativo a la identificación de los suelos, la determinación de los responsables de su

24. Otras normas en esta materia, exclusivamente aplicables en Inglaterra, fueron, la *Radioactive Contaminated Land (Modification of Enactments) (England) Regulations 2006* y *The Contaminated Law (England) Regulations 2006.*

limpieza y el tipo de descontaminación que se debe llevar a cabo. Asimismo, la Circular establece las conexiones entre el régimen de suelos contaminados y los del control integrado de la contaminación, los residuos o la protección de las aguas. En los tres casos, la Circular reconoce que pueden existir solapamientos entre las distintas autoridades. Por ejemplo, en el caso del régimen del control integrado, no se considera que se esté ante un suelo contaminado si la contaminación se ha producido a consecuencia de un vertido controlado. En este supuesto, las posibles actuaciones que deban adoptarse se reconducen al régimen del control integrado de la contaminación. En el caso de los residuos, si se trata de un lugar que cuenta con la correspondiente autorización para su vertido, no se podría identificar como «contaminado» sino que deberá someterse a las normas sobre residuos, lo que implica que será bien la agencia de protección del ambiente o la encargada en materia de residuos las que deberán solventar la infracción de esta segunda normativa. Con todo, como reconoce la Circular, las actividades de descontaminación exigidas bajo las disposiciones de suelos contaminados pueden caer bajo el ámbito de la normativa de residuos y, en consecuencia, verse sujetas a la correspondiente autorización.

Alguna de las Regiones dictó normas en materia de suelos contaminados en 2006, caso de Gales, por medio de *The Contaminated Land* (*Wales*) (*Regulations 2006*) y también tratándose de contaminación radioactiva, incorporando a su ordenamiento jurídico determinadas previsiones de la Directiva 1996/28, que establece estándares básicos para la protección de la salud de los trabajadores y del público en general respecto de las radiaciones ionizantes (*The Radioactive Contaminated Land* (*Modification of Enactments*) (*Wales*) *Regulations 2006*). Igualmente, Irlanda del Norte (The *Radioactive Contaminated Land Regulations* (*Northern Ireland*) *2006*.

12. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

Durante los años 2006 y 2007, la política ambiental del Reino Unido no ha sufrido grandes variaciones. Buena parte de las medidas adoptadas han continuado la transposición de las normas comunitarias o su adaptación, en la medida en que la inicial transposición había sido incorrecta. Probablemente, la materia que más a marcar la actividad del Gobierno británico y, por ende, de las Regiones, va a ser la decidida apuesta por la energía nuclear con el horizonte del año 2020 y de la lucha contra el cambio climático.

XIV

Novedades en la política ambiental de Italia

José Luis Bermejo Latre

Sumario

Página

1. Valoración general 289
2. Novedades legislativas 292
3. El contencioso comunitario 295
4. Conflictos judiciales notables 298
5. El estado de los recursos naturales y de los conflictos ambientales 299
6. Bibliografía 301

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

Las políticas ambientales en Italia durante el año 2007 no han brillado especialmente, verificándose un cierto estancamiento de la actividad legislativa, que ha afectado a uno de los proyectos estrella del Gobierno Prodi, la revisión del «Código del Medio Ambiente». Dicho estancamiento se ha reflejado en una intensificación del control de las políticas nacionales por parte de las instancias comunitarias, y en la persistencia, cuando no emergencia, de algunos desastres ambientales de cierto relieve (la sequía crónica y generalizada, los recurrentes y frecuentes incendios, el incremento en las emisiones de gases de efecto invernadero, la huelga de los transportes y las crisis de los residuos en el sur del país...).

Italia sigue estando en el punto de mira tanto de la Comisión Europea como del Tribunal de Justicia, debido a su laxitud en cuanto a la transposición del Derecho comunitario y a la interpretación de sus dictados, además de ciertas intervenciones puntuales que desafían la legislación comunitaria. La internalización de la normativa europea en materia de aguas, de residuos, de conservación de la biodiversidad y de evaluación ambiental constituye una fuente de constantes conflictos;

OBSERVA140 Colección especial Aranzadi 11-06-08 16:54:34

mientras que cada año surgen nuevos puntos de fricción como consecuencia de proyectos concretos de infraestructuras de todo tipo.

El sistema normativo ambiental italiano sigue siendo exhaustivo, pero también farragoso, disperso, volátil y, en el caso del Derecho penal, extremadamente leve. La falta de integración de las políticas territoriales, energéticas, viarias y ambientales en una programación estratégica y unitaria, y la volubilidad en las prioridades de estas últimas, compromete el logro de los objetivos de sostenibilidad. Por ejemplo, no existe todavía una Estrategia Nacional para la Biodiversidad, a pesar del riquísimo patrimonio natural italiano y de la ratificación, hace más de una década, de la Convención de Río sobre la materia; ni se han aprobado planes energéticos o de movilidad a escala nacional. Tampoco se advierte un diálogo equilibrado entre las planificaciones hidrológica, territorial y de lucha contra el fuego y la erosión, ya que los renovados Planes estratégicos para la mitigación del riesgo hidrogeológico aparecen como una suma indiscriminada de intervenciones ajenas a los Planes de seguridad hidráulica y a los de ordenación hidrogeológica de los principales ríos del país, como también lo son las obras de regulación contenidas en el desbloqueado Plan nacional de regadíos. Contrariamente a la óptica global y estructural que exige el panorama de deterioro hidrológico inexorable, las políticas italianas siguen la lógica de la emergencia. A su vez, se advierte una falta de formulación y, en su caso, de aplicación, de los planes de previsión, prevención y lucha contra los incendios forestales, tanto a nivel regional como a escala de cada espacio natural protegido.

Además, las políticas de infraestructuras de movilidad siguen alentando unas prácticas logísticas y comerciales excesivamente basadas en el transporte de mercancías por carretera, en detrimento del transporte ferroviario, que sigue registrando tasas muy inferiores a la media europea. Así lo demuestra el Anexo de Infraestructuras 2008-2012 del Documento de Programación Económica y Financiera del Gobierno Prodi, que incluye 144 proyectos por importe total de 98.000 millones de euros, de los que más de la mitad se dedican a carreteras y autopistas. En este sentido, ha sido criticada la continuidad con la «Ley Objetivo» aprobada durante la legislatura precedente, y cuya reforma sustancial fue objeto de compromiso del actual Gobierno; así como la falta de evaluación estratégica del plan cuatrienal de infraestructuras y la previsión de someter los proyectos en él contenidos a evaluación ambiental simplificada.

Mientras tanto, el país contempla el alejamiento de los objetivos fijados por el Protocolo de Kyoto, al advertirse un descenso del 6% en la energía proveniente de fuentes renovables y un aumento del 12% en las emisiones de CO_2 respecto a 1990. La contribución de las fuentes de energía renovable al consumo nacional ha disminuido al 16% (lejos del objetivo nacional del 25%), y la contribución del sector de los transportes a las emisiones de CO_2 supone el 25% del total. Italia ocupa el cuadragésimo primer lugar de 56 países, empatando con China, en el *Climate change performance index* elaborado por la Agencia Internacional de la Ener-

gía... Todo ello a pesar de los esfuerzos encaminados al desarrollo de políticas fiscales dedicadas a fomentar la eficiencia energética.

No obstante, se han dado pasos en un sentido que permite auspiciar mejoras en la situación ecológica italiana y en la sostenibilidad de su desarrollo económico y social. Las cuestiones ambientales han pasado a ocupar el primer plano de la política nacional (sobre todo las relativas al cambio climático y la eficiencia energética), y se ha emprendido la senda de la corrección de problemas como el de la gestión de los espacios naturales protegidos, al invertirse la precaria situación de comisariado de algunos de los entes rectores de los parques nacionales, para los cuales se han nombrado los correspondientes órganos ejecutivos previstos en la legislación. Otro de los aspectos que merece juicio positivo es el aumento de la financiación presupuestaria dedicada a las políticas ambientales, y la mayor eficacia de la mastodóntica máquina burocrática comprometida en la ejecución de las políticas. En efecto, la constitución de un nuevo grupo operativo del *Corpo Forestale dello Stato,* dedicado a la prevención y represión de delitos ambientales en las áreas protegidas se ha traducido en un mayor éxito en la persecución de los delitos ambientales respecto a 2006, ya que hasta el mes de septiembre este cuerpo policial denunció la comisión de ca. 11.500 delitos ambientales (principalmente incendios, vertidos y daños a los espacios naturales).

Sigue viva la implicación de la sociedad civil en propuestas de signo ambiental, como lo demuestran los más de tres millones de firmas recabados por las ONGs ambientales contra el cultivo y comercialización de OGMs, o las 400.000 que respaldan una iniciativa legislativa popular a favor de la publificación de la gestión del agua potable, en el que se afirma el derecho humano a contar con un suministro vital de 50 litros diarios por persona gratuitos, cubiertos por la fiscalidad general. En efecto, Italia sigue haciendo honor a su distintivo de creatividad, al haberse retomado un viejo proyecto de ley de 1997 para proponer la introducción en el Ordenamiento jurídico de un sistema de contabilidad ambiental que permita cuantificar del valor de la naturaleza en términos económicos, de cara al planteamiento de políticas integradas de sostenibilidad.

En el haber de las políticas ambientales de 2007 destaca también la creación de cinco nuevos Parques Nacionales en Sicilia (islas Egadi, islas Eolias, costa de Trapani, los Ibleos, y la isla de Pantelleria), así como algunos éxitos espontáneos o, cuando menos, no debidos a intervenciones públicas específicas, como por ejemplo la recuperación de algunas especies protegidas (nutrias en el río Sangro –Abruzzo–, libélula tigre en el Parque suburbano de Trieste), el incremento de las migraciones de aves rapaces y cigüeñas en el estrecho de Messina, así como la continua extensión de la agricultura ecológica (ca. 50.000 empresas cultivan una superficie que supera el millón de hectáreas) y el aumento de las empresas y entes que se suman a los sistemas de certificación ambiental para su gestión, sus productos y servicios (ISO14001, EMAS, MSC, ECOLABEL, FSC).

2. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Al tratarse de un año postelectoral, en 2007 no se han promulgado tan apenas normas de rango legal en el ámbito del medio ambiente. Todavía a la espera de la preparación del borrador de Decreto Legislativo relativo a la gestión de espacios protegidos y conservación de especies protegidas de la fauna y flora, materias ambas excedentes del «Código del Medio ambiente» aprobado en 2006, la mayoría de las disposiciones legales se han ocupado, en la línea habitual del discurso italiano sobre la recepción del Derecho comunitario, de efectuar numerosas prórrogas de los plazos previstos por diversas disposiciones en materia ambiental.

Así pues, la temprana Ley núm. 17, de 26 de febrero de 2007, de conversión del Decreto-ley núm. 300, de 28 de diciembre de 2006, relativo a la prórroga de los plazos previstos por diversas disposiciones legislativas, contenía una serie de moratorias para la entrada en vigor de ciertas normas. En concreto, se prorrogaba hasta el 30 de junio de 2007 el plazo establecido para la recogida selectiva de ciertos desechos por el Decreto Legislativo núm. 151, de 25 de julio de 2005 (transposición de las Directivas 2002/95/CE, 2002/96/CE y 2003/108/CE, relativas a la reducción del uso de sustancias peligrosas en los aparatos eléctricos y electrónicos, y a la eliminación de residuos). Asimismo, la citada ley postergaba la entrada en vigor, nada menos, que de toda la parte segunda del «Código del Medio Ambiente» (la relativa a la evaluación de planes y programas, la de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada) hasta el 31 de julio de 2007. También se ampliaba de 12 a 24 meses el plazo para la adecuación del funcionamiento del Consorcio Nacional de Envases (*Consorcio Nazionale Imballaggi*), responsable de la recogida selectiva de residuos de envases, a los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, economicidad y libre competencia. También se veía ampliado, esta vez de 6 a 24 meses, el plazo para la adaptación a los citados principios de los Consorcios nacionales para la recogida y tratamiento de las baterías de plomo y residuos plúmbeos (*Consorzio nazionale per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi*) y para la gestión, recogida y tratamiento de los aceites minerales usados (*Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati*).

Más adelante, la Ley núm. 243, de 19 de diciembre de 2007, de conversión del Decreto-ley núm. 180, de 30 de octubre de 2007 establecería otra prórroga para la exigencia de autorización ambiental integrada, en particular para las centrales térmicas de cierta potencia instalada y para las que emplean carbón o sus derivados (de 18 a 36 meses). No termina aquí la moratoria, sino que otro Decreto-ley posterior (el núm. 248, de 31 de diciembre) ampliaba la citada prórroga de los 3 a los 5 años, de modo que dichas centrales deberán acomodarse al sistema de autorización ambiental integrada hasta mayo de 2011.

Dicho esto, y sin entrar a discutir las comprensibles motivaciones que a buen seguro justifican las dilaciones y moratorias indicadas, no cabe atribuir gran credibilidad a la conocida como «Ley comunitaria anual» (Ley de 6 de febrero de 2007, núm. 13, Disposiciones para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la perte-

nencia de Italia a las Comunidades europeas). En esta norma se practica una delegación al Gobierno para dictar, en el plazo de 12 meses, los decretos legislativos necesarios para la transposición de varias directivas comunitarias, entre las que se cuentan algunas de signo ambiental[1]. Asimismo, se habilita al Gobierno para la refundición de los textos normativos resultantes de dicha transposición en el plazo de 18 meses. No obstante, uno de los aspectos más significativos de esta ley es el reconocimiento explícito de que el plazo para la transposición de algunas de las directivas enumeradas se halla caducado o próximo a hacerlo, lo cual justifica una reducción de la delegación de los 12 meses establecidos con carácter general a tan sólo 6 meses.

Precisamente, otra ley (la núm. 15, de 23 de febrero de 2007, de conversión en ley, con modificaciones, del Decreto-ley núm. 297, de 27 de diciembre de 2006) guarda estrecha relación con el incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho comunitario: en virtud de la misma se adoptan disposiciones urgentes para la adecuación a decisiones comunitarias relativas a los períodos de veda (recuérdense las condenas y procedimientos de infracción articulados contra Italia por parte de las instituciones comunitarias debido a la anticipación del levantamiento de la veda en algunas regiones).

Por lo demás, se ha de dar cuenta de la –todavía ineficaz– Ley núm. 87, de 5 de julio de 2007, de conversión del Decreto-ley núm. 61, de 11 de mayo de 2007, sobre medidas extraordinarias para superar la crisis en el sector de la eliminación de residuos en la región de Campania y para garantizar el ejercicio de competencias propias a sus entes titulares. Se trata de una norma sintomática de uno de los más graves y persistentes conflictos que jalonan la reciente historia ambiental italiana, y ya que ha exigido la intervención de la Comisión Europea. La saturación de los vertederos de toda la región viene provocando, desde la primavera de 2007, un marasmo higiénico, sanitario y hasta cívico, siendo habituales las hogueras provocadas por los vecinos para mitigar la acumulación de basuras en las calles. A la fecha de cierre de este escrito (febrero de 2008) aún no se ha paliado satisfactoria y definitivamente el problema.

En vista de lo anodino de la legislación dedicada a la materia ambiental, se impone una mirada a la normativa financiera, que sí contiene muchas disposiciones destinadas al fomento ecológico. Abría este episodio la Ley núm. 222, de 29 de noviembre de 2007, *de medidas urgentes en materia económico-financiera para el desarrollo y la equidad social,* ley por la que se convertía el Decreto-ley núm. 159, de 1 de octubre del mismo año y título. En esta norma se profundiza en la cuestión de la eficiencia energética y la difusión de las energías renovables, al incrementarse

1. Se trata de las Directivas 2005/32/CE de 6 de julio (requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía), 2005/33/CE de 6 de julio, de reforma de la 1999/32/CE (niveles de azufre de los combustibles de uso marítimo), 2005/35/CE de 7 de septiembre (contaminación de los buques), 2005/64/CE de 26 de octubre (homologación de vehículos a motor), 2006/7/CE de 15 de febrero (gestión de la calidad de las aguas de baño) y 2006/21/CE de 15 de marzo (gestión de residuos de las industrias extractivas).

la remuneración garantizada a la electricidad generada a partir de biomasa agrícola y forestale en las inmediaciones de las centrales, y dilatar la duración de los incentivos concedidos. Es también en esta ley en la se establece el condicionamiento de futuras inversiones públicas a una reducción debidamente certificada de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, es en la Ley presupuestaria estatal para 2008 (*Finanziaria 2008)* donde se halla el filón de medidas de signo ambiental, prorrogándose las introducidas por su predecesora, e incorporando a su vez otras novedosas. Aunque ha sido criticado por potenciar la inversión en materia de infraestructuras de transporte –ya que dedica a la construcción y reforma de carreteras el 63% de los ca. 4.500 millones de euros destinados a infraestructuras viarias–, el presupuesto italiano para 2008 recoge partidas y incentivos que componen un cuadro ambiental ciertamente sugestivo, frente a otros presupuestos anteriores.

En el primer caso, el gasto ambiental asciende a ca. 584 millones de euros (el 5% del presupuesto), con asignaciones para la reforestación, la tutela ambiental del mar, el cumplimiento del protocolo de Kyoto, la lucha contra el riesgo hidrogeológico y la erosión,las áreas protegidas, el saneamiento de sitios contaminados y la puesta en marcha de hasta 1.000 nuevos trenes de cercanías y la subvención correlativa a la deducción fiscal del 19% de las sumas pagadas por los abonados a servicios de cercanías. En este mismo sentido, la ley instituye un fondo trienal para nuevos parques urbanos, dotado con ca. 150 millones de euros con los que se pretende financiar la creación de 1.000 nuevas áreas verdes urbanas en condiciones de absorber 16.000 toneladas de CO_2, contrarrestando las emisiones de 10.000 coches.

En el segundo caso, relativo a los incentivos, se apoya el desarrollo de fuentes de energía renovable mediante la habilitación a los municipios para que reduzcan, desde 2009, las cuotas del impuesto de bienes inmuebles para las viviendas que incorporen tecnologías renovables. Asimismo, y también a partir de 2009, se establece la obligación de incorporar instalaciones de energía renovable aumenta de 0,2 a 1 kW para edificaciones domésticas, y a 5 kW para las industriales de extensión superior a 100 m^2. Se ampara una deducción en el impuesto de la renta del 55% de los gastos asumidos para la renovación de instalaciones energéticas y de calefacción hasta 2011. En general, la ley potencia la arquitectura bioclimática a través de medidas obligatorias (previsión deuna declaración de consumo hídrico y energético para los edificios de nueva construcción, reducción de los plazos para adaptar las construcciones a niveles adecuados de aislamiento térmico, imposición de tecnologías solares térmicas para apoyar la calefacción y el agua sanitaria). Finalmente, la ley presupuestaria mantiene el sistema de incentivos a la instalación de paneles fotovoltaicos conocido como *conto energia,* aumentando al máximo la tarifa recono-

2. Este sistema se materializa en un contrato de adquisición de energía eléctrica entre el productor (normalmente doméstico) y el gestor de la red, que se obliga a pagar una tarifa fija de ca. 0,50 euro por Kw/h producido, durante un plazo de veinte años y mediante diversas opciones para hacer efectiva la cesión de la energía, en función de las dimensiones de la instalación.

cida en el caso de que los entes locales sean promotores de huertos solares y reordenando las tarifas y los procedimientos de instalación y conexión a las redes para securizar las inversiones en este campo[3].

Por lo demás, la Ley recoge otras medidas tan sugestivas como extravagantes, por ejemplo, la creación de un fondo nutrido de contribuciones voluntarias, que compromete a las empresas distribuidoras de carburantes y de energía eléctrica a ingresar un céntimo de euro por cada uno voluntariamente aportado por los consumidores, en razón, a su vez, de cada litro de carburante adquirido en estaciones de servicio o cada 6 Kw/h de energía eléctrica consumida. Pero la maniobra más efectista, y seguramente efectiva, es la prohibición de venta de electrodomésticos poco eficientes (todos los inferiores a la clase A) a partir de 2010, y la de bombillas incandescentes y aparatos electrónicos con función *stand-by*a partir de 2011.

3. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO

Italia ha acumulado, a lo largo de 2007, diez condenas por infracción de la normativa comunitaria en materia ambiental. La falta de transposición en plazo de la capital Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, *relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente,* ha sido sancionada por la STJCE de 8 de noviembre de 2007. El concepto de «residuo», a los efectos de la adecuada transposición de las Directivas 75/442/CEE, de 15 de julio y 91/156/CEE, de 18 de marzo, sigue siendo objeto de controversia entre Italia y las instancias comunitarias. Así lo demuestran las tres SsTJCE de 18 de diciembre de 2007 que sancionan el incumplimiento de Italia por haber excluido del ámbito de aplicación de la normativa sobre residuos la tierra y las piedras procedentes de excavaciones destinadas a su reutilización en operaciones de explanación, terraplenado, relleno y como áridos (salvo las procedentes de sitios contaminados y las altamente contaminadas); los subproductos de la industria agroalimentaria destinados a la producción de piensos para los establecimientos de acogida de animales de compañía; y las sustancias, materiales u objetos destinados a las operaciones de eliminación o de valorización y recuperación no mencionados expresamente en la legislación nacional, así como los residuos de producción de los que el poseedor tenga la intención o la obligación de desprenderse cuando sean reutilizados en un ciclo de producción o de consumo sin tratamiento previo y sin causar daños al medio ambiente.

Precisamente ha sido el campo de los residuos el más propicio a las condenas comunitarias a lo largo del año: la STJCE de 26 de abril de 2007 reprocha la falta de adopción de las medidas necesarias en materia de valorización o eliminación

2. Este sistema se materializa en un contrato de adquisición de energía eléctrica entre el productor (normalmente doméstico) y el gestor de la red, que se obliga a pagar una tarifa fija de ca. 0,50 euro por Kw/h producido, durante un plazo de veinte años y mediante diversas opciones para hacer efectiva la cesión de la energía, en función de las dimensiones de la instalación.

de residuos (garantía de la valorización o eliminación sin peligro para la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos lesivos para el medio ambiente; prohibición del abandono, vertido y eliminación incontrolada de residuos; operaciones de eliminación o valorización de residuos propios o ajenos; autorización administrativa de las empresas de eliminación de residuos; registro e identificación de residuos peligrosos en los vertederos...). Asimismo, y en lo que respecta a los vertederos autorizados o en funcionamiento el 16 de julio de 2001, la citada sentencia sanciona la falta de obligación legal de las entidades explotadoras de vertederos de contar con planes de acondicionamiento que incluyan los datos relativos a las condiciones de la autorización y las medidas correctoras necesarias. Por su parte, la STJCE de 14 de junio de 2007 sanciona la falta de elaboración de diversos planes territoriales de residuos (en particular, los de de las regiones del Lazio, Friuli Venezia-Giulia y Puglia y las provincias de Bolzano Alto-Adige y de Rimini).

Más allá de estos incumplimientos por defectuosa adaptación del Derecho nacional al comunitario, el Tribunal de Justicia ha sancionado diversas actuaciones puntuales de las autoridades italianas que infringen las disposiciones comunitarias en materia de protección de la biodiversidad, de tutela ambiental de las aguas y de evaluación de impacto ambiental.

En primer lugar, sendas SsTJCE de 20 de septiembre de 2007 sancionaron el incumplimiento de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, de aves y hábitats respectivamente, ante la falta de adopción de medidas para evitar el potencial deterioro de los hábitats y las alteraciones originadas por una serie de desarrollos industriales en la ZEPA «Valloni e steppe pedegarganiche» (Parque Nacional del Gargano) durante el período anterior al 28 de diciembre de 1998, y por la falta de evaluación ambiental y de adopción de medidas compensatorias para el acondicionamiento de las pistas de esquí de Santa Caterina Valfurva en la ZEPA «Parque Nacional del Stelvio»[4]. A su vez, la STJCE de 18 de diciembre de 2007 reprochó el incumplimiento de la «Directiva marco de aguas», debido a la falta de realización y comunicación a la Comisión Europea de los análisis exigidos por la citada Directiva en el caso de los distritos hidrográfico piloto del Serchio y de una parte de los distritos hidrográficos de los Alpes orientales, de los Apeninos septentrionales, centrales y meridionales, análisis que resultaban exigibles desde el 23 de marzo de 2005[5]. Finalmente, la STJCE de 5 de julio de 2007 reprendió la infracción de las

3. Por el contrario, la STJCE de 4 de octubre de 2007 desestima, por infundado, el recurso interpuesto por la Comisión contra Italia por no haber sometido a evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente un proyecto de construcciones industriales en la ZEPA «Murgia Alta»).
4. Se trata de la segunda condena contra Italia en materia de aguas, capítulo en el que no se vislumbran avances: se encuentra estancada en sede parlamentaria la propuesta de reforma de la parte tercera del «Código del medio ambiente», y la legislación nacional aún no ha adoptado la filosofía de centralidad de la cuenca a efectos planificatorios y de gestión exigidos por la Directiva marco de aguas, como tampoco la definición del caudal ecológico de los principales ríos, tributarios de las necesidades económicas (hidroeléctricas, agrícolas) coyunturales. Se aprecia un progresivo debilitamiento de las Autoridades de Cuenca, que ven disputadas sus competencias gestoras con otros entes (las Administraciones territoriales y otros muchos entes operantes en el sector, por ejemplo los «Consorcios de regulación de los grandes lagos», los «Gestores de embalses», los «Consorcios de Cuencas Imbríferas Montañesas», los «Consorcios

Directivas 85/337/CEE, de evaluación de impacto ambiental y 2000/76/CE, de 4 de diciembre, de incineración de residuos, al no haberse sometido el proyecto de ampliación de la incineradora de Brescia a la oportuna evaluación de impacto ambiental, además de no haber sido puesta a disposición del público la declaración de inicio de actividad de la citada instalación, ni tampoco las resoluciones relativas a dicha declaración, de cara a la preceptiva información y participación públicas.

Además de las condenas citadas, y en espera de las que quedan pendientes por fallar de resultas de recursos interpuestos por la Comisión Europea en años anteriores, ésta ha seguido con atención el desarrollo de las políticas ambientales italianas a lo largo de 2007, como lo demuestra la interposición de cuatro recursos por incumplimiento de diversas obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

Las presuntas infracciones perseguidas por la Comisión se cifran en la falta de transposición en plazo de sendas Directivas, a saber: la 2003/35/CE, de 26 de mayo, de participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente (plazo que expiró el 21 de junio de 2005) y la 2000/59/CE, de 27 de noviembre, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (este plazo expiró el 28 de diciembre de 2002, y exigía la elaboración y puesta en práctica en todos los puertos italianos de planes de recepción y manipulación de desechos).

Otros dos recursos traen causa de pronunciamientos legales concretos que contrastan con las prescripciones de las normas comunitarias. En el primero de los casos, son ciertas disposiciones de la Ley núm. 308, de 15 de diciembre de 2004 y del Decreto Legislativo núm. 152, de 3 de abril de 2006 las que desafían las Directivas relativas a los residuos, por cuanto excluyen *a priori* del ámbito de aplicación de la legislación italiana sobre residuos determinada chatarra destinada a ser utilizada en actividades siderometalúrgicas, así como el combustible derivado de residuos de alta calidad (CDR-C). La particularidad del segundo caso se debe a que la infracción denunciada por la Comisión proviene de una legislación regional, en el caso concreto de Liguria. Esta región aprobó la Ley núm. 34, de 5 de octubre de 2001, con el fin de regular las modalidades de adopción de las excepciones al régimen de protección de las aves silvestres, de modo contrario, al parecer, a la Directiva 79/409/CEE. La ley ligur, según la Comisión, constituye una autorización del ejercicio regular de la caza de especies de aves protegidas, ya que identifica de manera general, abstracta y sin límite de tiempo, las especies afectadas por la excepción, contrariamente a la excepcionalidad de estas medidas y a la exigencia de ponderación y de motivación dispuestas por la Directiva. Aunque recién expirado el plazo señalado en el dictamen motivado (31 de octubre de 2006), la región de Liguria derogó la Ley de autos, promulgó simultáneamente otra sucesora (la núm. 36, de 31 de octubre de 2006) autorizando capturas de aves igualmente incompatibles con el Derecho comunitario.

de Saneamiento» y los de riego...), y que han padecido agudas dificultades financieras, hasta para pagar el alquiler de sus sedes (por ejemplo, la del Tíber).

4. CONFLICTOS JUDICIALES NOTABLES

El capítulo judicial refleja las tensiones, fundamentalmente interadministrativas, suscitadas por determinadas políticas ambientales desarrolladas a lo largo del año, ya se trate de intervenciones genéricas o puntuales.

Por ejemplo, se ha reproducido el problema de la regulación indsicriminada de la caza por parte de las Regiones, a pesar de la lógica de excepcionalidad que impone al respecto la legislación comunitaria de hábitats y de aves y la precaria situación de la fauna debida a los incendios y a la sequía. Hasta 15 Regiones anticiparon la apertura de la veda del 2 al 7 de septiembre, suspendiéndola los TAR del Lazio y de Sicilia en varios casos. Por su parte, Liguria, Veneto y Toscana aprobaron normas de caza ostensiblemente contrarias a las directivas comunitarias de aves y de hábitats, valiéndole a Italia una insólita medida provisional del TJCE de suspensión de la aplicación de la ley ligur. La cuestión de la caza (el incremento de las especies de caza, la exclusión de la veda de importantes áreas y las erróneas interpretaciones normativas respecto a las excepciones comunitarias al régimen de protección de la fauna) ha sido causa de la apertura de varios procedimientos comunitarios de infracción, sin que haya llegado a buen puerto la conversión en ley del Decreto-ley núm. 251, de 16 de agosto de 2006, *de disposiciones urgentes para asegurar la adecuación del ordenamiento nacional a la Directiva 79/409/CEE en materia de conservación de la fauna silvestre,* que prohibió la caza de especies amenazadas y la apertura de la caza en las ZEPAs con anterioridad al primer domingo de octubre y durante el mes de diciembre. Por otra parte, la veda vigente en las zonas incendiadas ha resultado inaplicable, debido a lainactividad municipal respecto a ladelimitación de las superficies arrasadas por el fuego.

En general, las instancias judiciales administrativas han servido de escenario para una pugna entre el Estado y las autoridades regionales y locales, como lo demuestra el asunto de la suspensión de la planificación venatoria de la provincia de Bérgamo por parte del TAR de Lombardía, decisión que fue contestada *ad maius* por la Provincia con la suspensión de la caza, con el ánimo de generar un clima de protesta de los cazadores contra la Administración estatal. En igual sentido, el caso de la «valorización turística» de la Bahía de Sistiana movió al enfrentamiento ante el TAR del municipio de Duino-Aurisina y la Región Friuli-Venezia Giulia (impulsores del proyecto), frente a la Superintendencia estatal competente (que había anulado la autorización paisajística concedida por la Administración regional).

Del mismo modo, se ha mostrado en escena la jurisdicción administrativa especial en materia de aguas (el Tribunal Superior de las Aguas Públicas), al recibir la impugnación de la toma de aguas del lago Molveno decretada por la Administración provincial de Trento para la innivación artificial de las pistas de esquí de Paganella. A su vez, algunos alcaldes de poblaciones afectadas, así como la Administración estatal periférica (*Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio*) impugnaron ante el citado Tribunal el proyecto de obras hidráulicas para la reduc-

ción del riesgo de aluviones en el río Tagliamento, proyecto aprobado por la Administración regional del Friuli-Venezia Giulia a mediados de 2007 pero que evoca un plan adoptado en el año 2000, y que parece desconocer las modernas tendencias respecto a la naturalización de los cauces, aparte de afectar al LIC «Greto del Tagliamento».

Tampoco ha sido ajena a la litigiosidad medioambiental la jurisdicción penal, como lo demuestra, por ejemplo, la clausura preventiva de las minas de granito de Ponte Rosso en el Parque Natural de Adamello Brenta, decretada por el Tribunal de apelación de Trento frente a la declaración positiva de impacto ambiental del proyecto de extracción.

5. EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

Como ya se ha apuntado en el repaso de la actualidad legislativa, uno de los episodios más acerbos de la historia ambiental contemporánea de Italia ha sido –y sigue siendo– la crisis, ya crónica, de los residuos que jalonan la ciudad de Nápoles y el resto de la región de Campania. Esta crisis ha valido incluso la apertura por parte de la Comisión Europea de un procedimiento de infracción contra Italia, tras varios apercibimientos y visitas realizadas por la autoridad comunitaria. El caso es que en la primavera de 2007 se hubo de suspender la recogida municipal de basura en la región durante un período de tiempo, ante la saturación de los vertederos. El resultado fue la acumulación de cientos de miles de toneladas de basura en las calles, lo cual dio lugar a que los ciudadanos soliviantados prendieran fuego a los residuos. Las medidas de emergencia adoptadas por las autoridades italianas para resolver la crisis, entre las que destacó la apertura de cuatro nuevos vertederos –llegándose al paroxismo de ubicar algunos vertederos de urgencia en espacios naturales protegidos, por ejemplo, en el Parque del Vesubio)– resultaron insuficientes y se mostraron además contrarias a la normativa comunitaria en la materia. Como exige la Comisión Europea, es necesario un planteamiento sistemático y a largo plazo con miras a la creación de una red de plantas de recuperación y eliminación controlada de residuos en Campania, que garantice la protección del medio ambiente y de la salud pública y el cumplimiento efectivo de la planificación de la gestión de residuos.

Semejante crisis no ha sido exclusiva de la región Campania, como lo demuestra el fracaso del plan de residuos siciliano de 2002, debido a la apuesta regional por el mero vertido y aun la llamada «termovalorización» de los residuos generados en la isla, y la perversión del sistema de organización municipal para la gestión de residuos basado en los muchos y poco eficientes «Ambitos territoriales óptimos» (*Ambiti Territoriali Ottimali,* ATO), que exigen elevadas tarifas anuales de basuras (entre 300 y 500 euros por familia) insuficientes para colmar el déficit acumulado de 439 millones de euros. La defectuosa aplicación del principio de responsabili-

dad en la producción de residuos, ligada a un sistema tarifario meramente lineal, y la errónea interpretación de la política comunitaria en la materia deriva, como puede apreciarse, en un continuo bloqueo de la gestión de las basuras.

Además de la crisis de los residuos en el sur del país, cabe mencionar otros desastres ambientales acaecidos a lo largo del año: un vertido tóxico en el río Arno en la zona de Arezzo, la muerte por ingesta de plomo de flamencos en el delta del Po, el envenenamiento de varios osos pardos y lobos en Abruzzo, el descubrimiento de ca. 240.000 toneladas de residuos tóxicos industriales sepultados en las inmediaciones de los Parques Nacionales de la Majella y del Gran Sasso (también en Abruzzo) y con riesgo de contaminación de aguas potables, y los ca. 9.500 incendios censados, que han quemado más de 140.000 hectáreas (la mitad boscosas), un 70% por encima de la superficie incendiada en 2006, sobre todo en Campania, Calabria, Sardegna, y el Lazio.

En el capítulo de las actuaciones potencialmente lesivas del medio ambiente, ha de mencionarse la amenaza de reconversión a carbón de las centrales de Civitavecchia y Porto Tolle (esta última en la desembocadura del Po, declarado patrimonio de la humanidad por la UNESCO), que podrían aumentar las emisiones de CO_2 por encima de los 20 millones de toneladas, en tanto que Italia debe reducirlas en 100 millones de toneladas para alcanzar los objetivos nacionales respecto al Protocolo de Kyoto). Continúa el desarrollo de algunos proyectos de estaciones de esquí a bajas cotas en los que se demuestra la falta de adaptación al nuevo escenario climático de reducción de las precipitaciones en los Alpes (por ejemplo, la de Passo Pramollo en Friuli-Venezia Giulia, en un ámbito paisajísticamente intacto y tutelado bajo diversas figuras de protección). Asismismo, a la polémica de la construcción de la tercera pista del aeropuerto de Malpensa se ha sumado la cuestión de la anunciada reforma de la Ley urbanística regional lombarda, planeada al socaire de la candidatura de Milán para la Exposición Internacional de 2015, en el sentido de facilitar a los municipios su expansión incluso dentro del perímetro de los 24 parques regionales. También se ha hecho público un antiguo proyecto para hacer navegable parte del río Po, cuyo cauce ya se halla castigado por la extracción furtiva de grava, y en el que se verifica un alto riesgo para los puentes y los asentamientos residenciales ribereños, aparte de favorecer procesos de erosión en la turística costa adriática.

Todas estas potenciales lacras ambientales contrastan con el abandono de algunos proyectos controvertidos, tales como el del macro-complejo turístico y residencial planeado en la costa jónica denominado «Europaradiso», que ocupaba casi 1.300 hectáreas y comprometía la integridad de la ZEPA «Hoz del río Neto»; o el del rutilante puente sobre el estrecho de Messina, que ha conllevado la disolución de la sociedad pública responsable del proyecto y la anulación del contrato licitado por más de 4.400 millones de euros.

6. BIBLIOGRAFÍA

MAGLIA, S., *Corso di legislazione ambientale (alla luce del Testo Unico Ambientale,* IPSOA, 2007.

Ambiente Italia 2007, Edizioni Ambiente, Legambiente.

Annuario dei dati ambientali 2007, Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT), 2007.

TERCERA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XV

Política ambiental de Andalucía*

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 305
2. Legislación 306
   2.1. La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental 306
      2.1.1. Descripción general de la Ley. Novedades destacables 306
      2.1.2. Análisis crítico global 313
3. Organización y ejecución 316
4. Jurisprudencia ambiental destacada 319

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2007, el hecho más destacado ha sido la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que como ya analizamos en el observatorio precedente incorpora ampliamente el medio ambiente en sus contenidos. En 2007 se han producido destacados hechos de importancia en el área jurídico-ambiental. Resaltamos, de entre ellos, la aprobación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Esta norma sustituye la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía (en adelante LPAmb). La LPAmb ha sido el referente del Derecho Ambiental autonómico de Andalucía. La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental implementa en gran medida los postulados ambientales del Estatuto de Autonomía, superando en algunos casos sus omisiones –como

* Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2007-66415/JURI «régimen jurídico de los recursos naturales» del Ministerio de Educación y Ciencia.

la contaminación lumínica–. Es obvio que la nueva norma va a poner en tensión el Derecho ambiental autonómico de Andalucía obligando a un fuerte trabajo de desarrollo y adaptación de las disposiciones administrativas de carácter general. La nueva norma comporta amplios deberes de ejecución en campos hasta ahora desconocidos –como la contaminación lumínica– pero también en distintivos de calidad ambiental, planes ambientales, puntos limpios, residuos de la construcción, y un largo etcétera. Hacer verdad los postulados de la LGICA constituye un reto, un desafío y un trabajo de dimensiones ciertamente impresionantes.

2. LEGISLACIÓN

2.1. La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental

El 8 de febrero de 2005, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, aprobó el Borrador de Anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía. El texto cerrado para informes preceptivos tuvo fecha de 15 de septiembre de 2005[1]. Después de casi dos años finalmente ha sido aprobada por el Parlamento de Andalucía la ley 7/2007, de 9 de julio[2], de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, vigente desde el 20 de febrero de 2008 –en adelante LGICA. La LGICA tiene 168 artículos, 7 disposiciones adicionales, 6 transitorias, 1 derogatoria y tres finales. Contiene tres anexos; El anexo I categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental-instrumentos: autorización ambiental integrada (aai), autorización ambiental unificada (aau), evaluación ambiental (ea), calificación ambiental (ca)–. El anexo II, verdadero anticipo del reglamento de prevención, regula: de un lado, a.1) documentación para el estudio de impacto ambiental: de otro) a.2) documentación para el estudio de impacto ambiental de las actuaciones sometidas al procedimiento abreviado de autorización ambiental unificada. Por último, el anexoIII, en relación con las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera así catalogadas en la normativa vigente, incluye a las que emitan de forma sistemática alguna de las sustancias en él listadas.

2.1.1. Descripción general de la Ley. Novedades destacables

Estamos ante una edición actualizada y completada de la Ley de Protección ambiental. Esta norma es el futuro corazón del Derecho ambiental de Andalucía. La Ley 7/2007, de 9 de julio pretende ser una Ley General ambiental o norma de cabecera. La norma se estructura del siguiente modo:

1. El anteproyecto constaba de 171 preceptos, tres disposiciones Adicionales, seis Transitorias y tres Finales.
2. BO Junta de Andalucía 20 julio 2007, núm. 143, pg. 4.

– Título I Disposiciones generales (arts. 1-4).

– Título II Información, participación pública, investigación, desarrollo, innovación y educación en materia de medio ambiente (arts. 5-14). El Título II se divide en 4 Capítulos (Capítulo I Información ambiental, Capítulo II Participación en las decisiones medioambientales, Capítulo III Investigación, desarrollo e innovación en materia de medio ambiente, Capítulo IV Educación ambiental para la sostenibilidad).

– Título III Instrumentos de prevención y control ambiental, (arts. 15-47), uno de los núcleos duros de la Ley que tiene dos capítulos (Capítulo I Disposiciones generales, Capítulo II Prevención y control ambiental).

– Título IV Calidad ambiental, (arts. 48-110), que contiene cinco capítulos (Capítulo I Disposiciones generales, Capítulo II Calidad del medio ambiente atmosférico Capítulo III Calidad del medio hídrico Capítulo IV Calidad ambiental del suelo, Capítulo V Residuos).

– Título V Instrumentos voluntarios para la mejora ambiental (arts. 111-118) (con dos capítulos: Capítulo I Acuerdos voluntarios, y Capítulo II Controles voluntarios y distintivos de calidad ambiental).

– Título VI Incentivos económicos (arts. 119-121).

– Título VII Responsabilidad medioambiental (arts. 122-124).

– Título VIII Disciplina ambiental con cinco capítulos (arts. 125-168). (Capítulo I Disposiciones generales, Capítulo II Vigilancia e inspección y control ambiental, Capítulo III Infracciones y sanciones, Capítulo IV Responsabilidad por infracciones y normas comunes al procedimiento sancionador, Capítulo V Restauración del daño al medio ambiente).

Del Título I destacamos la enunciación de los fines de la Ley y de los principios (arts. 2-3). Quizá el alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente tendría que haberse incluido ente los principios. Vemos, en cualquier caso, importante la consagración de principios como el de cautela y prevención tomados del art. 174 TCEE. Desde el momento en que los hacemos nuestros incorporándolos expresamente en nuestras leyes, toda la polémica sobre la exigibilidad en casos y supuestos concretos de estos principios deja de estar en discusión. Su consagración *los hace directamente exigibles en la aplicación del Derecho ambiental autonómico.* En Andalucía esta consagración es más importante, porque viene a colmar una carencia de la reforma estatutaria.

Del Título II resaltamos la creación de la Red de Información Ambiental de Andalucía que tiene como objeto la integración de toda la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre el medio ambiente en Andalucía, generada por todo tipo de centros productores de información ambiental en la Comunidad Autónoma, para ser utilizada en la gestión, la investigación, la difusión pública y la toma de decisiones (art. 9 LGICA).

OBSERVA150 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:30:52

El Título III es el verdadero corazón de la LGICA, porque regula la prevención ambiental regulando la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada, la evaluación ambiental estratégica, la Calificación ambiental y las autorizaciones de control de la contaminación ambiental. La primera innovación de la que debemos dar cuenta es que la Disposición Final 2ª de la LGICA autoriza al Consejo de Gobierno a modificar el Anexo I. Ello mejora la rigidez de la LPAmb. Es criticable, que del mismo modo que en la ley antecesora, no se confiera potestad reglamentaria a las Corporaciones Locales en el ámbito de su competencia (calificación ambiental).

La regulación autonómica de la autorización ambiental integrada –arts. 20-26– está muy apegada a la legislación básica estatal. Lo más reseñable es que acogiéndose a la posibilidad prevista en la Ley 16/2002, de 1 de julio, integra en su procedimiento la EIA (art. 24 LGICA), de forma que la propuesta de resolución, deberá incluir las determinaciones de la evaluación de impacto ambiental, realizada por la Consejería competente en materia de medio ambiente o, en su caso, la declaración de impacto ambiental emitida por el órgano ambiental estatal. En lógica consonancia, el art. 25 LGICA establece que la autorización ambiental integrada deberá incluir, además de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, las determinaciones resultantes de la evaluación de impacto ambiental o, en su caso, la declaración de impacto ambiental, así como las condiciones específicas del resto de autorizaciones que en la misma se integren de acuerdo con la legislación sectorial aplicable. El art. 25 LGICA también aporta como novedad que la autorización ambiental integrada podrá incorporar la exigencia de comprobación previa a la puesta en marcha de la actividad de aquellos condicionantes que se estimen oportunos. Este precepto tiene su clónico en autorización ambiental unificada (art. 35). Ambos precepto se reiteran de forma innecesaria.

Sin duda, una de las grandes novedades de alcance de la LGICA es la regulación de la autorización ambiental unificada (arts. 27-35). De acuerdo con el art. 19. 3 LGICA, la autorización ambiental unificada es la «Resolución de la Consejería competente en materia de medio ambiente en la que se determina, a los efectos de protección del medio ambiente, la viabilidad de la ejecución y las condiciones en que deben realizarse las actuaciones sometidas a dicha autorización conforme a lo previsto en esta Ley y lo indicado en su Anexo I». Lo relevante e innovador es que en la autorización ambiental unificada *se integrarán todas las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que correspondan a la Consejería competente en materia de medio ambiente y que sean necesarios con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de las actuaciones.* En Andalucía la impugnabilidad de la declaración de impacto ambiental deja de estar en discusión, *porque la LGICA la ha convertido materialmente en un acto definitivo* que integra todas la autorizaciones y pronunciamientos ambientales. Pero esto sólo es así cuando los proyectos son privados. Así lo establece el art. 27, apartado 2 de la LGICA.

> 2. Las actuaciones identificadas en el apartado anterior, que sean promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía o entidades de derecho público de-

pendientes de la misma, así como las declaradas de utilidad e interés general, se someterán al procedimiento de autorización ambiental unificada, si bien el mismo se resolverá mediante *la emisión de informe de carácter vinculante* por la Consejería competente en materia de medio ambiente, pudiendo el órgano promotor o en su caso el órgano sustantivo*, en caso de disconformidad con el mismo, plantear la resolución de su discrepancia ante el Consejo de Gobierno* de la Junta de Andalucía de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine.

Obsérvese que cuando los proyectos sometidos a AAU son públicos, entonces la naturaleza jurídica *es la de un informe vinculante.* Su impugnabilidad será pues la de los actos de trámite. Igualmente debe reseñarse, que el trámite de resolución de discrepancias aparentemente es reservado por la LGICA para los proyectos públicos. Ello refuerza, sin duda, el poder de la Administración ambiental. Estamos ante una ruptura del modelo, que entendemos posible a la luz de Directiva 85/337 que deja libertad a la configuración de la EIA como un procedimiento autónomo o bien su inserción en el procedimiento sustantivo, es loable el objetivo de simplificación procedimental que se persigue al refundir en la AAU todos los procedimientos en manos de la Administración ambiental autonómica. En la redacción del anteproyecto fue especialmente discutida la cuestión del silencio administrativo. La LGICA ha resuelto adecuadamente la cuestión del silencio en su artículo 31, apartado 6.

«6. La Consejería competente en materia de medio ambiente dictará y notificará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de ocho meses desde la presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada su solicitud.

Excepcionalmente y por razones justificadas, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá acordar la ampliación del plazo de ocho meses previsto en el párrafo anterior, a un máximo de diez meses, mediante resolución motivada que será notificada a los interesados».

El Dictamen 4/2006 del Consejo Económico y Social de Andalucía, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 10 de febrero de 2006 se opuso a esta solución, proponiendo el silencio positivo. Pero lo que proponía el CES no es posible a la luz de la jurisprudencia del TJCEE. La Sentencia de 28 de febrero de 1991 (Asunto 360/1987) del Tribunal de Justicia declaró la Ley italiana núm. 319/1976 incompatible con la Directiva del Consejo 16/12/1979, sobre protección de las aguas subterráneas de la contaminación provocada por ciertas sustancias peligrosas. La norma italiana establecía el silencio positivo. La Comisión, demandante, consideraba que la autorización tácita no aseguraba el control establecido por la Directiva. El Tribunal de Justicia consideró necesario que la concesión o revocación de la autorización fuera el resultado de un acto expreso y seguir un procedimiento preciso. Esta solución se ha convertido en jurisprudencia consolidada específicamente aplicable a la evaluación de impacto ambiental en la Sentencia del Tribunal de Justicia (sala tercera) de 14 de junio de 2001, en el asunto C-23‰, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica. Entendemos esta jurisprudencia aplicable en cualquier caso a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, cualesquiera que sea la naturaleza de la decla-

ración de impacto ambiental (autorización/acto de trámite cualificado como informe preceptivo y vinculante), pues lo que determina la exigencia de Derecho europeo es la existencia de un pronunciamiento expreso siendo imposible una *fictio iuris,* acto presunto o tácito por virtud del mero transcurso del tiempo[3].

El artículo 32 de la LGICA ha introducido un procedimiento abreviado para aquellas actuaciones así señaladas en el Anexo I. En este procedimiento abreviado el plazo de resolución y notificación es de seis meses, transcurrido el cual sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud de autorización ambiental unificada. El estudio de impacto ambiental en los supuestos de procedimiento abreviado debe contener la información recogida en el Anexo II. A, para las actuaciones sometidas a este procedimiento.

En evaluación ambiental estratégica pocas son las novedades. De modo general, se ha seguido el modelo estatal de elaboración conjunta por el órgano ambiental y sustantivo de la memoria ambiental (art. 39.4 LGICA). Este esquema se excepciona en planeamiento urbanístico donde el informe de valoración ambiental, es emitido por la Consejería competente en materia de medio ambiente, sobre la propuesta del Plan con aprobación provisional, y tiene carácter vinculante incorporándose sus condicionamientos en la resolución que lo apruebe definitivamente (art. 40, apartados 2 y 3 LGICA). Es fácil observar que cuando la evaluación ambiental estratégica se refiere a planes urbanísticos no se ha querido renunciar a un instrumento de control sobre la Administración Local. Debemos advertir que la remisión a la Ley 9/2006, de 28 de abril, en materia de definición de público interesado en EAE está ya desfasada por el reconocimiento de acción popular operado por la Ley 7/2007, de 28 de mayo, del Suelo que engloba la EAE del planeamiento urbanístico. Por último, en calificación ambiental –arts. 41 a 45 LGICA– pocas son las novedades y demasiadas las remisiones al Reglamento. Nuevamente detectamos como problemas la inexistencia de una cláusula de sujeción general en Calificación ambiental a imagen y semejanza del nomenclátor del RAMINP que era abierto siempre que la actividad fuera molesta, insalubre, nociva y peligrosa. Igualmente, creemos un error que no haya potestad reglamentaria conferida a los Ayuntamientos para introducir en sus ordenanzas actividades que deban ser sometidas a calificación ambiental.

Nos parece una gran idea la introducción realizada por el art. *47 de un* período de información pública común cuando una actuación requiera varias autorizaciones de control de contaminación ambiental y en la normativa de aplicación a cada una de ellas esté previsto dicho trámite.

En el Título IV, Calidad ambiental las innovaciones son de menor calado dada la masiva reproducción literal de normativa básica estatal. El art. 48 LGICA intro-

3. Esta posición la hemos sostenido respecto de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental en nuestro estudio *La Ley de Protección Ambiental de Andalucía: El sistema autonómico de prevención ambiental,* «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 31, julio-agosto-septiembre 1997, pgs. 40-42.

duce la posibilidad de planes de mejora de la calidad ambiental que habrá de elaborar la Consejería competente en materia de medio ambiente cuya aprobación corresponderá al Consejo de Gobierno. Es una pena que la Ley no descienda más al detalle de los contenidos, objetivos y procedimiento de elaboración.

La gran novedad en Andalucía es la regulación del régimen jurídico de la contaminación lumínica –arts. 60-66 LGICA–. Seguimos así la estela de la Ley 6/2006, de 9 junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica, de Cantabria, la Ley Foral 10/2005, de 9 noviembre, Ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno, de Navarra, la Ley 3/2005, de 20 de abril, de Protección del Medio Nocturno de las *Illes Balears,* la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de Ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno de *Catalunya.* En materia de contaminación atmosférica y ruido, la dependencia de la legislación estatal es determinante y las aportaciones se limitan casi a los ámbitos organizativos y competenciales. En todo el Título se produce algo que ciertamente no es demasiado estético: la descripción prolija y detallista de las competencias autonómicas frente a la parquedad en dicha tarea cuando se abordan las locales. Vemos en ruido, en el art. 69 LGICA un potencial problema, pues la atribución de competencias se realiza por referencia al Anexo I de la LGICA. Son competencia autonómica la AAI y la AAU; y competencia local, la calificación ambiental. Creemos que la Ley de Protección Ambiental evitaba posibles problemas atribuyendo en su art. 86.2 a los Ayuntamientos la vigilancia, control y potestad sancionadora *de las actividades comerciales.* A nosotros, esto nos parece lo razonable, pues no vemos lógica que sea competencia autonómica la sanción de los ruidos procedentes de grandes superficies comerciales o de parques temáticos que por el anexo I serían de competencia autonómica. Por lo demás, esa atribución de competencia puede violar la autonomía local. No creemos que la libertad de configuración legal de la competencias llegue hasta el punto de hacer tabla rasa del círculo de intereses locales presentes en el control del ruido en este tipo de actividades comerciales o turísticas sin dimensión supralocal. La ley no puede hacer autonómico lo que la naturaleza de las cosas nos dice que es local. Si esto es así en los planes de conjunto (*ex* STC 159/2001 es inconstitucional la atribución de esta planificación a la Comunidad por el solo hecho de desbordar el ámbito de afección de un municipio) ¿cómo será posible admitir la constitucionalidad de esta atribución de competencias o la realizada *ex* art. 27 1, apartado c) LGICA: requieren Autorización ambiental unificada las actividades sometidas a calificación ambiental que se extiendan a más de un municipio, determinando por tanto, competencia autonómica?

Constituye asimismo una novedad en el Título Calidad Ambiental, la introducción del Capítulo IV Calidad ambiental del suelo, arts. 89-94 que viene a refundir los preceptos legales y reglamentarios estatales sobre suelos contaminados. Quizá habría que haber superado esta limitada faceta al regular la calidad ambiental de los suelos.

En residuos, vemos un acierto la regulación de los puntos limpios (art. 103). Nuevamente se sigue el ejemplo de legislación autonómica pionera (*Cfr.* art. 26 de

OBSERVA150 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:30:52

la Ley 1/1999, de 29 enero, de Residuos de Canarias; o el art. 29, de la Ley 5/2003, de 20 marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid). Hubiéramos preferido que esta obligación, en lugar de ser determinada en los planes directores de gestión de residuos urbanos, fuera establecida por la propia LGICA sentando parámetros como hace la legislación madrileña. Y mejor aun, si se hubiera configurado expresamente como un servicio público obligatorio. Destacamos la regulación de los residuos de la construcción y demolición (art. 107 LGICA), inspirándose nuevamente en la legislación autonómica. El propio Estado acaba de abordar esta materia en el Real Decreto 105/2008, de 1 febrero, por el que regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

Del Título V destacamos la creación del distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía otorgado por la Consejería competente en materia de medio ambiente (art. 115 LGICA). Este distintivo se liga también a los acuerdos voluntarios que tengan por objeto la mejora de las condiciones legalmente establecidas en materia de medio ambiente del art. 111 LGICA. Echamos de menos el establecimiento de criterios de preferencia y ventaja para estas empresas en contratación pública autonómica. Sin otros efectos jurídicos, no vemos que aporta dicho instrumento a la ecoauditorías o las normas ISO. Sólo la LGICA determina que cabe el establecimiento de incentivos para alcanzar los objetivos ambientales establecidos en acuerdos voluntarios regulados en el Capítulo I del Título V de esta Ley, siempre que se trate de acuerdos para superar los objetivos ambientales establecidos en la normativa ambiental vigente (art. 120.2.b) LGICA.

Nada aportan, a nuestro juicio, los Títulos VI Incentivos económicos (arts. 119-121 y VII Responsabilidad medioambiental (arts. 122-124). Más complejo sería analizar aquí el Título VIII Disciplina ambiental (arts. 125-168). Llama la atención la rigorización que realiza el art. 130 LGICA que establece que «en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad todas aquellas personas que realicen las tareas de vigilancia, inspección y control *que tengan una relación estatutaria* con la Administración de la Junta de Andalucía u otras Administraciones». El contraste con el art. 75.2 de la precedente LPAmb es evidente. Este atribuía la condición de agente de la autoridad al personal de la Administración ambiental designado para la realización de las inspecciones y comprobaciones. Desde el punto de vista práctico esto afecta a los Ayuntamientos, pues de forma masiva su personal destinado a estas labores carece de una relación estatutaria, siendo mayoritariamente personal laboral. El tema es complejo porque enlaza con las funciones reservadas a la función pública por la legislación de función pública estatal y autonómica, así como por las hasta ahora contenidas en la legislación básica de régimen local que la Ley 7/2007, de 12 abril Estatuto Básico del Empleado Público ha dinamitado. En fin, creemos que a la vista de la LGICA las actas de inspección levantadas por personal laboral carecen de presunción de veracidad. No sé si esto, en materia de lucha contra el ruido es una buena idea.

Sería muy prolijo describir aquí el régimen de infracciones y sanciones. No nos gusta que cada vez que se hace una ley en cualquier sector de intervención

OBSERVA150 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:30:52

administrativa esta aporte su «técnica-jurídica» en materia sancionadora. Es sencillamente aberrante. Preferimos el modelo del País Vasco que ha dictado la Ley 2/1998, de la Potestad sancionadora vasca[4]. Tendría que existir un derecho sancionador común no derogable singularmente. La divergencia sólo favorece la aparición de problemas. La técnica de gradación que emplea la LGICA es, a nuestro juicio, deficiente y puede determinar la inconstitucionalidad de las sanciones impuestas que no respeten la madeja de jurisprudencia constitucional al respecto. La LGICA debiera haber regulado la aplicación de atenuantes y agravantes en la gradación y las escalas. De otro modo, se nos antoja que puede haber gradaciones *ad hoc* prohibidas salvo que el órgano competente para sancionar realice extensas y fundadas motivaciones. Y esto sabemos que, en el marco de una Administración saturada, a veces resulta sencillamente imposible.

Por último, creemos que el artículo 6 de la Ley 26/2007, de 23 octubre, Responsabilidad Medioambiental deja sin efecto el CAPÍTULO V Restauración del daño al medio ambiente (artículos 167 y 168 LGICA). En materia de restauración del daño, si ha existido infracción penal o administrativa, la Ley 26/2007, de 23 octubre, Responsabilidad Medioambiental constituye el Derecho aplicable *en todo caso*. Baste recordar el contenido del art. 6.2 de la citada Ley.

> «2. En los supuestos de concurrencia de responsabilidad medioambiental con procedimientos penales o sancionadores se aplicarán las siguientes reglas:
>
> a) Esta Ley se aplicará, *en todo caso,* a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.
>
> b) Esta Ley se aplicará, *en todo caso,* a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos».

2.1.2. Análisis crítico global

Antes de entrar a examinar sus carencias de modo general hemos de destacar que el proceso de elaboración ha sido distinto e innovador integrando a un gran número de especialistas en fases tempranas de anteproyecto, y llegando a reunir en Cádiz a la mayoría de la doctrina *ius* ambientalista española que coincide en buena medida con la que hace este observatorio. Debemos por tanto ensalzar el procedimiento de redacción especialmente abierto, transparente y permeable a sugerencias lo que muestra un saludable cambio en la Administración abierta a la sociedad y alejada del despotismo ilustrado en que suelen incurrir quienes detentan de modo ordinario la iniciativa legislativa en nuestro sistema.

También creo necesario decir que estas críticas y las anteriores se hacen desde el profundo respeto –y admiración de los equipos jurídicos–. Todo el que haya

4. Al respecto véase el *Comentario sistemático* a esta Ley dirigido por Lasabagaster Herrarte, Lete argitaltxea– IVAP, Bilbao 2006.

hecho un proyecto de norma sabe que es mucho más fácil criticar que hacer. Las críticas que aquí se hacen no tienen otro ánimo que mejorar lo que pueda ser mejorable. También he de expresar mi admiración por quienes han dedicado gran parte de su vida al ambiente. Eso es lo importante.

De nuevo se ha optado por una falsa Ley general, que nuevamente abarca demasiado. La principal crítica que puede hacerse a la GICA es que no es una Ley general sino un *puzzle* de leyes ambientales, como su predecesora la LPAmb. Es una superposición de leyes ambientales. Y este puzzle es desigual. Es obvio que en información ambiental, atmósfera, en ruido o responsabilidad por daños ambientales, la LGICA nada aporta a la legislación básica estatal en materia de información ambiental, atmósfera, ruido, y responsabilidad medio ambiental constituida hoy por la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Ley 34/2007, de 15 noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, La Ley 37/2003, de 17 noviembre, del Ruido y Ley 26/2007, de 23 octubre, Responsabilidad Medioambiental. Más que una Ley General la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental es una Ley demasiado general. Una Ley general tendría que regular técnicas y no sectores. Un buen ejemplo de lo que sugerimos lo encontramos en el art. 47 LGICA. Este precepto establece un período común de información pública para las autorizaciones de control de contaminación ambiental ¿por qué no se ha aprovechado para regular estas autorizaciones más allá de la información pública?

Un Ley general tiene que hacerse para innovar y no sólo para refundir. Este es el papel de una ley general, si creemos en la necesidad de dicho tipo de normas. Una Ley como la GICA no puede competir en complitud con leyes específicas de prevención, residuos, atmósfera, ruido, responsabilidad.

Creemos, no obstante, que la Ley 7/2007, de 9 de julio, mejora la Ley de Protección ambiental ciertamente, pero eso era bien fácil hacerlo. En este sentido, la Ley Gestión de Integrada de la Calidad Ambiental ha procedido a hacer una puesta al día de nuestro derecho autonómico ambiental o como ya hemos destacado ha cubierto zonas de abstención normativa legal o estatutaria, como el caso ya citado de la contaminación lumínica. Pero esa puesta al día no es completa. No consideramos esta norma acorde con la directiva 2003/35 que desconoce aunque cite en la exposición de motivos. Se detectan otras omisiones como en el anexo I, que no recoge la nueva redacción dada a la cláusula de sujeción del aparatado 13,19, por la Disposición Final 1ª de la Ley 9/2006 como consecuencia de la STJCEE de 16 de marzo de 2006, Asunto 332/2004. Esta jurisprudencia, por cierto, obliga a rediseñar un buen número de cláusulas de sujeción a EIA o AAU.

Creemos también que la Ley renuncia a realizar operaciones transformadoras del ordenamiento jurídico introduciendo, por ejemplo, la acción popular –como han hecho otras leyes generales autonómicas– u otras fórmulas de participación ciudadana más allá de la información pública. Por el contrario, la GICA se encuen-

tra plagada de preceptos programáticos *ad pompam vel ostetationem.* Por ejemplo, los arts. 11. 13 y 14 GICA:

> *Artículo 11. Promoción.*
>
> «La Administración de la Junta de Andalucía fomentará la formación, educación, investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en la generación y aplicación de nuevos conocimientos sobre el medio ambiente en el marco de los planes aprobados en esta materia».

O los artículos del Capítulo IV Educación ambiental para la sostenibilidad del Título I:

> *Artículo 13. Objetivos.*
>
> 1. Conseguir que la educación ambiental llegue a toda la sociedad, a través de iniciativas que propicien un sistema de valores sociales y culturales acordes con la sostenibilidad ambiental y la protección de los recursos naturales.
>
> 2. Sensibilizar en materia de medio ambiente a los ciudadanos y ciudadanas e implantar, de forma generalizada, las buenas prácticas ambientales.
>
> *Artículo 14. Medidas.*
>
> 1. Profundizar en la formación ambiental de la ciudadanía y en su capacitación para actuar de forma eficiente, responsable y solidaria ante los retos ambientales que afronta la sociedad.
>
> 2. Impulsar las acciones necesarias para mejorar la información, comunicación, divulgación y difusión entre los ciudadanos y ciudadanas en materia de educación ambiental, así como la investigación sobre esta materia».

Obsérvese, por cierto, que la redacción de estos preceptos está cortada pues falta una frase análoga a «Serán objetivos de la educación ambiental» o «Para el cumplimiento de los anteriores objetivos se arbitrarán las siguientes medidas».

Por encima de estos detalles, rechazamos su formalización estética y su escaso grado de vinculatoriedad dada la amplitud de su redacción. *No estamos ya en la fase de Estado ambiental de este tipo de preceptos.* Y desde luego, su sitio no es ya una Ley General.

Al ser la LGICA una norma con pretensión de abarcarlo todo, paradójicamente incurre en un doble defecto –abusa de la remisión a reglamento–, pero también eleva a Ley lo reglamentario. Esto último es evidente en el anexo II, donde al establecer los requisitos de los estudios, legaliza lo que antes era reglamentario. Esto es un error pues supone una congelación innecesaria de aspectos reglamentarios introduciendo elementos de rigidez innecesarios para futuras reformas

Por último, consideramos, que la Ley comete una irregularidad formal nada desdeñable reproduciendo muchas veces literalmente preceptos estatales (*Cfr.,* por ejemplo, art. 72.1 LGICA y art. 10.1de la Ley 37/2003, de 17 noviembre, del Ruido; la Disposición Final Primera de la LGICA reconoce la inspiración en 63 preceptos). La Disposición Final Primera de la LGICA, no satisface, en nuestra opinión, el estándar exigible porque cita únicamente de modo general la Ley básica de procedencia.

Esta doctrina es consolidada en nuestro Consejo consultivo que exige: 1) precisión en dicha Disposición adicional o final, *identificando los preceptos básicos reproducidos,* y *cita de la Ley de procedencia,* 2) indicar en la exposición de motivos de la Ley proyectada no sólo el porqué de la reproducción de normas estatales, sino también y sobre todo el lugar donde se precisan cuáles son los preceptos en los que se opera la reproducción. Así, por ejemplo, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía núm. 591/2006, de 12 de diciembre, sobre el anteproyecto de Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, Nº Marginal I.63. En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado *mediante la cita expresa del precepto* de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida. Así, Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía núm.: 277/2007, de 28 de mayo, Número marginal: I.21.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

No han habido variaciones sustantivas en organización. La estructura orgánica de la Consejería de medio ambiente sigue regulada Decreto 206/2004, de 11 mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente[5]. Podemos destacar tan sólo –aunque excede del ámbito ambiental– Decreto 3/2007, de 9 enero, que Regula la organización y funcionamiento del Registro General de Entidades de Voluntariado de Andalucía y el seguro de las personas voluntarias, y de otro lado, el Decreto 200/2007, de 10 julio[6], por el que se crea el Registro Andaluz de Centros de Educación Ambiental y regula los requisitos y procedimiento de inscripción en el mismo.

En el plano de la ejecución resaltamos las siguientes normas reglamentarias:
Planificación ambiental.

– Destacamos, en primer lugar, la Resolución de 14 febrero 2007[7] que dispone la publicación del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Huelva. Se trata de subsanar la falta de publicación de estas figuras de planeamiento. La jurisprudencia del TSJ de Andalucía les había negado eficacia por la falta de publicación. Así, lo declaró, por ejemplo, la Sentencia de 15 de marzo de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía afirmando «Tal falta de publicidad, como ocurre en el caso que examinamos, impide la entrada en vigor del Plan especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Cádiz, el que, por tanto, no podía

5. BO Junta de Andalucía 14 mayo 2004, núm. 94, pg. 11275.
6. BO Junta de Andalucía 1 agosto 2007, núm. 151, pg. 8.
7. BO Junta de Andalucía 3 abril 2007, núm. 66, pg. 114.

servir de fundamento para la denegación de la licencia litigiosa». El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se había limitado a recoger la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contenida en la STS de 10 de abril de 1990. La jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo ha venido a confirmar esta doctrina de la necesidad de publicación como condición de eficacia en las Sentencias de la Sala Especial de Revisión de 11 de julio y 22 de octubre de 1991. La STS de 7 de febrero de 1994, (RJ 1994, 1434) confirmó la doctrina de la STSJA de 15 de marzo de 1991. La cuestión es si transcurrido tanto tiempo, habiendo cambiado el ordenamiento que legitimó dicha planificación *cabe resucitar con la publicación* dichos planes especiales. Es cierto que el Tribunal Supremo había admitido la utilización de los planes especiales para estas finalidades (STS de 17 julio 1991 [RJ 1991, 6296] Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Hoy parece que planes especiales con este objeto sólo caben en desarrollo de un Plan de Ordenación del territorio, pero no *ex novo* (*Cfr.* art. 14.2, apartado c de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía). La cuestión de la legitimidad de esta publicación *ex post* del planeamiento especial está *sub judice*.

– Acuerdo de 5 junio 2007[8], del Consejo de Gobierno por el que seaprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012: Programa de Mitigación.

Este Plan trata de identificar las actuaciones que deben ponerse en marcha en el horizonte temporal proyectado 2007-2012, concretando objetivos, medidas y plazos. Asimismo el Plan determina los instrumentos necesarios para evaluar los impactos globales derivados de estas actuaciones.

El contenido del Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012: Programa de Mitigación se divide en dos grandes bloques. En primer lugar, y como punto de partida, un diagnóstico y prospectiva de las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero en Andalucía. En segundo lugar, un conjunto de medidas de mitigación de carácter estratégico y coherentes con la situación actual y prevista en Andalucía, atendiendo en especial a las fuentes difusas y al papel que pueden desempeñar los ecosistemas naturales como sumideros de CO_2.

– Decreto 262/2007, de 16 octubre[9], por el que se prueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa, aprobado por Decreto 308/2002, de 23-12-2002.

– Orden de 12 julio 2007, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara, aprobado por Decreto 145/1999, de 15-6-1999.

8. BO Junta de Andalucía 26 junio 2007, núm. 125, pg. 7. El contenido está disponible en la página web de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (www.juntadeandalucia.es/medioambiente).
9. BO Junta de Andalucía 27 noviembre 2007, núm. 233, pg. 114.

Espacios protegidos

Decreto 24/2007, de 30 enero[10], por el que se Declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y regula los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada.

Aguas residuales

Orden de 24 julio 2007[11], por la que se Modifica el Anexo I del Decreto 310/2003, de 4-11-2003 (LAN 2003, 571), que delimita las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales de Andalucía y establece el ámbito territorial de gestión de los servicios del ciclo integral del agua de las Entidades Locales a los efectos de actuación prioritaria de la Junta de Andalucía.

Subvenciones y ayudas ambientales

– Decreto 22/2007, de 30 enero[12], por el que seestablece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía.

– Orden de 22 noviembre 2007[13], por la que se modifica la Orden de 11-4-2007 (LAN 2007, 183), que establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y efectúa su convocatoria para el año 2007.

– Orden de 22 noviembre 2007[14], por la que se modifica la Orden de 11-4-2007, que establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y efectúa su convocatoria para el año 2007.

– Orden de 20 julio 2007[15], por la que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las inversiones en instalaciones y equipos destinados a la mejora del medio ambiente, y convoca ayudas para la realización de actuaciones que se citan en la disposición adicional primera.

– Orden de 1 febrero 2007[16] por la que se establecen en la Comunidad Autónoma de Andalucía disposiciones para la aplicación de determinados regímenes de ayuda comunitaria a la agricultura para la campaña 2007-2008, de los regímenes comunitarios a la ganadería para el año 2007, de ayudas destinadas a compensar las dificultades naturales en zonas de montaña y ayudas a otras zonas con dificultades para el año 2007, del régimen de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente para el año 2007.

10. BO Junta de Andalucía 2 febrero 2007, núm. 25, pg. 27.
11. BO Junta de Andalucía 7 agosto 2007, núm. 155, pg. 40.
12. BO Junta de Andalucía 7 febrero 2007, núm. 28, pg. 9.
13. BO Junta de Andalucía 28 noviembre 2007, núm. 234, pg. 7.
14. BO Junta de Andalucía 28 noviembre 2007, núm. 234, pg. 6.
15. BO Junta de Andalucía 9 agosto 2007, núm. 157, pg. 33.
16. BO Junta de Andalucía 22 marzo 2007, núm. 58, pg. 9.

OBSERVA150 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:30:52

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3), de 23 octubre 2007, Ponente GONZÁLEZ GONZÁLEZ, desestima la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, mediante Auto dictado con fecha 24-11-2005, en el recurso contencioso administrativo núm. 498/2005, y ha declarado la validez del artículo 2, párrafo segundo, del Real Decreto 1254/1999, de 16 julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas[17].

También la Sentenciadel Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 25 mayo 2007 [RJ 2007, 8067], dictada Recurso de Casación núm. 10777/2004 en relación con el asunto BOLIDEN sobre las contracautelas. La sentencia que reseñamos declara procedente la contracautela exigida frente a la alegación de BOLIDEN de no haberse justificado. El argumento que se maneja es el siguiente:

> «No parece necesario abundar en razones justificativas de los graves perjuicios que se causarían al interés general si, suspendido el deber de rembolsar la importante suma exigida por la Administración, el transcurso del tiempo hiciese imposible dicho reembolso porque las entidades obligadas solidariamente a ello llegasen a una situación de liquidez o insolvencia, lo que la Sala de instancia explica perfecta y concisamente al desestimar el recurso de súplica.» (F de dcho 4º).

La Sentencia considera proporcionado que la fianza se incremente un 20% sobre el principal en concepto de intereses y gastos (F. de dcho 5º) y admite la subsanación *ex post* de la falta de motivación del auto inicial al resolver el recurso de súplica, de manera que no cabe afirmar que la contracautela se ha impuesto sin motivación explícita (F de dcho 6º).

Creemos también relevante la Sentenciade la Audiencia Provincialde Sevilla núm. 389/2007 (Sección 1), de 27 junio, Ponente IZQUIERDO MARTÍN por cuanto sintetiza y aplica, a nuestro juicio con corrección, la jurisprudencia del TS relativa a los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente del artículo 319 número 1 del Código Penal: condición de promotor no requiere ser profesional; error de tipo y prohibición –que se descarta–. En este ámbito destacamos también la Sentencia de la Audiencia Provincial Málaga núm. 256/2007 (Sección 2), de 25 abril, Ponente Alarcón Barcos que resuelve recursos de apelación en un delito consumado contra la ordenación del territorio en su modalidad de prevaricación urbanística en Marbella –una licencia para edificar en zona verde dada sin informes técnicos y jurídicos–. Del prolijo

17. Esta norma que considera infracción no sólo la presencia real en el establecimiento de sustancias peligrosas, sino también las previsiones de almacenamiento en un futuro próximo, que se demuestren que se vayan a realizar. El TS considera que la norma actúa con una previsión de futuro, sin necesidad de esperar a que el daño se produzca, lo cual es perfectamente posible en un campo en el que las medidas preventivas son necesarias, declarando la ilegalidad improcedente.

fallo destacamos el siguiente párrafo del FJ 3º, negando las alegaciones de desconocimiento o voto mecánico.

> «Todo ello nos lleva a la conclusión de que los concejales eran conscientes de su actuaciones. Un servidor público no tiene que estar continuamente asesorándose de letrados ajenos al servicio jurídico propio del Ayuntamiento, cuando su actuación se ajusta a la normativa vigente. Cuando se buscan recovecos y artimañas al objeto de burlar la ley, si es necesario acudir a otros asesoramientos».

En materia de contaminación electromagnética y potestad de ordenanza de los Ayuntamientos se han producido dos fallos importantes que siguen la jurisprudencia del TS: la STSJ Andalucía, núm. 248/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1), de 30 abril (RJCA 2007, 888) y la STSJ Andalucía, núm. 22/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1), de 22 enero (RJCA 2007, 831). La primera es en relación con la Ordenanza Municipal para la instalación y funcionamiento de antenas de telefonía móvil en el término municipal de Motril, y la segunda sentencia, se refiere a la Ordenanza Municipal para la Instalación y Funcionamiento de las Instalaciones de Radiocomunicación en el municipio de Peligros. En ambas sentencias se afirma el principio de que una ordenanza municipal no puede establecer límites en la instalación de antenas con fundamento en la protección de la salud porque ello invade las competencias estatales. Tampoco se puede exigir la utilización de la mejor tecnología disponible para protección de la salud o la obligación de revisar cada dos años las instalaciones al objeto de adaptar las instalaciones a las mejores tecnologías existentes en cada momento en lo que se refiere a minimizar el impacto visual o ambiental o respecto de la modificación sustancial de las condiciones del entorno.

En responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y administración ambiental debe darse cuenta de importantes fallos. En primer término, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6), de 18 abril 2007 (RJ 2007, 3684), Ponente Robles Fernández que ha respaldado la STSJ de Andalucía de 9 de enero de 2003 en relación con daños causados a cultivos de terrenos colindantes por multitud de aves procedentes del Parque Nacional de Doñana –ánsares procedentes del Parque Nacional de Doñana ante la falta de alimentos por la pertinaz sequía durante el mes de enero de 1995 y dentro del período de noviembre de 1995 a febrero de 1996–. El TS considera que lo llevó a éstas a abandonar el mismo en busca de una alimentación que allí no encontraban fue la ausencia de medidas preventivas o de otro género, causándose de esa forma daños a propietarios de terrenos próximos, sin aviso, ni consentimiento de éstos, y que por tanto no estaban obligados a soportar (FJ 5º). El TS en esta sentencia declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto, determinando como procedente la indemnización de 179.290,48 euros.

En segundo lugar, por la peculiaridad del supuesto de hecho destacamos la Sentencia del Juzgado núm. 2 de Cádiz de 27 de diciembre de 2007, Arenas Ibañez en relación con la «motorada» con ocasión de la celebración de carreras en el circuito de Jerez.

OBSERVA150 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:30:52

El Juzgado considera que las medidas que ha tomado el Ayuntamiento no son suficientes o se han incumplido.

> *«Sin embargo la realidad, puesta de manifiesto en los informes técnico y policiales citados al principio, es que dichas medidas, o no se hicieron efectivas en su integridad, o en todo caso resultaron notoriamente insuficientes para el fin perseguido, en especial en lo que respecta a los niveles de contaminación acústica en la zona centro, y más concretamente en el lugar donde se ubica la vivienda del actor, y al control de los vehículos y de las numerosas infracciones que los mismos cometían» (FJ 5º).*

Y en consecuencia, afirma la responsabilidad patrimonial condenando a la Administración demandada a pagar 4.500 euros. Lo importante es la base conceptual –jurisprudencial, normativa y argumental– de la Sentencia que sólo podemos reflejar aquí muy parcialmente, eligiendo para ello el FJ 7º donde se estiman presentes en el caso los elementos que fundamentan la afirmación de la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada:

> – «Que el daño se haya producido con ocasión del funcionamiento de un servicio cuya titularidad corresponde a un ente público No cabe duda de que así acontece en el caso analizado; caso analizado el perjuicio sufrido por el recurrente, al que luego nos referiremos se produce con ocasión de la circulación y estacionamiento de vehículos (por lo demás indebidos como expusimos), especialmente motocicletas, por la calle en la que reside, y de los niveles intolerables de ruido que tal situación junto a la aglomeración de personas, comporta; siendo de competencia municipal la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas y la protección del medio ambiente, correspondiendo al Ayuntamiento la potestad sancionadora, la vigilancia y control y medidas cautelares de la contaminación atmosférica. por materia o energía incluidos los posibles ruidos o vibraciones de las actividades del anexo III de esta Ley y el resto de actividades de cualquier naturaleza, así como las derivadas de actividades domésticas y comerciales, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados b) y f) del artículo 25.2 de la Ley 711985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; y en el artículo 86.2 de la Ley andaluza 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental (hoy día artículo 69.2 de la Ley andaluza. 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental), y en el artículo 4 del Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, aprobado por Decreto 326/2003, de 25 de noviembre.
>
> – Que el que sufre el daño no tenga el deber jurídico de soportarlo; es indudable que el recurrente no tiene la obligación legal de soportar resultado dañoso alguno derivado del mero hecho de residir en una vivienda ubicada en el centro de la localidad de El Puerto de Santa María.
>
> – Que el perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas». (FJ 7º).

La Sentencia que reflejamos es ejemplar manejando la jurisprudencia ambiental del TEDH –López Ostra, Haton, etc.–, TS y Tribunales Superiores de Justicia. Hacen falta muchos Magistrados como el que ha dictado esta sentencia.

XVI

Política ambiental de Aragón

Olga Herraiz Serrano

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 324
2. Legislación 328
   2.1. Aguas 328
   2.2. Contaminación lumínica 329
   2.3. Protección de animales y plantas 329
   2.4. Contaminación atmosférica 331
   2.5. Normas de naturaleza tributaria 331
3. Organización 332
   3.1. La nueva estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente 332
   3.2. Ecos de la polémica sobre la falta de información por los entes instrumentales de la Administración ambiental aragonesa 334
   3.3. La creación de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de Aragón 335
   3.4. La materialización de la atribución temporal de la función calificadora de las actividades clasificadas a las Comisiones Técnicas del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental 336
   3.5. Otras medidas organizativas de contenido variado 337
4. Ejecución 338
   4.1. Presupuesto 338
   4.2. Interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental 339
   4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos 341
   4.4. La encomienda de gestión recibida de la Administración del Estado para la ejecución de depuradoras en el Pirineo aragonés 344

OBSERVA160 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:32:38

Página

4.5. Los resultados del proyecto «Por un Pirineo Vivo» a cargo del programa comunitario Interreg III 344
4.6. Estado de otros proyectos en ejecución por el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón que cuentan con financiación comunitaria 345
5. Jurisprudencia ambiental destacada 346
5.1. Residuos industriales 346
5.2. Contaminación acústica 347
6. Problemas 348
6.1. La desestimación de la pretensión del Gobierno aragonés sobre la inconstitucionalidad del derecho de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana a la redistribución de caudales desde las cuencas excedentarias. La discutida reconducción por el Tribunal Constitucional de la voluntad del legislador estatutario hasta reducir el carácter de aquél a una orientación u objetivo dirigido a los poderes públicos valencianos 348
6.2. Continuación de la conflictividad constitucional generada por la tercera oleada de reformas estatutarias: la impugnación por el Gobierno de La Rioja de los preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón relativos al agua 351
6.3. La compensación por los daños causados a las explotaciones ganaderas a consecuencia de la suelta de osos pardos en el Pirineo 355
6.4. El primer Decreto-ley aragonés: la reparación de los daños causados por la riada del Ebro en la primavera de 2007 356
7. Lista de responsables de la política ambiental de Aragón 356
8. Bibliografía 356

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La continuidad al frente de la Diputación General tras las elecciones autonómicas y el anuncio del programa medioambiental de gobierno para la legislatura. La actividad política de la Comunidad Autónoma durante el año 2007, y no sólo en el ámbito medioambiental, ha venido marcada por la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía en el mes de abril y la celebración de las elecciones autonómicas y municipales el pasado 27 de mayo. Por lo que al primer acontecimiento se refiere, pudimos dar cuenta de las principales novedades ambientales incluidas en la que acabó siendo Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en nuestro trabajo correspondiente al año anterior de este Observatorio y sobre las mismas habremos de volver al analizar el recurso de inconstitucionalidad que ha interpuesto el Gobierno de La

Rioja, quien cuestiona la conformidad con la Carta Magna de la regulación en el Estatuto aragonés de tres previsiones concernientes a la política hidráulica.

En cuanto a las elecciones autonómicas, el resultado que las urnas depararon se tradujo en una nada despreciable subida de escaños por los dos partidos políticos que han venido gobernando en coalición la Comunidad Autónoma desde 1999, lo que ha permitido reeditar la alianza al frente de la Diputación General para los próximos años. Los 67 escaños que componen hoy por hoy las Cortes de Aragón se distribuyen así tras la cita electoral: el PSOE ha incrementado su representación de 27 a 30 diputados, aumentando la distancia que le separaba de la segunda fuerza política de la Comunidad, el PP, pese a que éste obtuvo 23 escaños, uno más que en las elecciones celebradas en 2003. Esa misma subida ha experimentado el PAR que, tras el descalabro sufrido por Chunta Aragonesista, recupera el puesto como tercera fuerza política de la Comunidad que había perdido a favor de aquella durante la legislatura anterior. El PAR pasa de 8 a 9 diputados y Chunta Aragonesista desciende de los 9 anteriores a tan sólo 4, permaneciendo como quinta fuerza política, con un solo diputado, la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón.

Pese a que, mientras se gestaban los pactos entre los socios del futuro gobierno de la Comunidad Autónoma, saltó a la prensa la hipótesis de que se habría barajado la supresión de la Consejería de Medio Ambiente para incluir las correspondientes competencias en el Departamento de Obras Públicas, finalmente la Administración ambiental aragonesa no ha sufrido cambios significativos tras el proceso electoral. El Decreto 112/2007, de 10 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma, mantuvo el Departamento de Medio Ambiente y, si bien el mismo ha quedado estructurado en tres direcciones generales, en lugar de las dos existentes con anterioridad, se puede deducir la continuidad básica de los principales servicios que venían gestionando las correspondientes atribuciones ambientales, como ha confirmado el reciente Decreto del Gobierno 281/2007, de 6 de noviembre, por el que se aprueba la nueva estructura orgánica de la citada Consejería, sobre el que volveremos en el apartado 3 de este trabajo.

No obstante, es cierto que los cambios introducidos no se pretenden meramente nominales y que han de interpretarse desde la perspectiva de los compromisos de gobierno asumidos por la coalición PSOE-PAR ante los electores. Así, la enunciación explícita, entre las competencias del Departamento de Medio Ambiente, de la elaboración de una Estrategia Aragonesa de Cambio Climático o del fomento de las energías limpias, con su secuela lógica en la estructura organizativa, la creación de una viceconsejería o el establecimiento, dentro de la Secretaría General Técnica, de un servicio específico para facilitar el acceso a la documentación y la participación social de los ciudadanos en relación con las decisiones ambientales constituyen medidas instrumentales que deberían facilitar a la Comunidad Autónoma de Aragón el ejercicio de sus competencias en esta materia. Los cambios organizativos introducidos en la Administración ambiental por el ejecutivo que fue

revalidado tras las elecciones autonómicas pueden interpretarse simbólicamente como una premisa instrumental desde la que los socios de gobierno afrontan el cumplimiento de su programa.

En su discurso pronunciado durante la sesión de investidura celebrada los días 4 y 5 de julio de 2007 (*Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón* núms. 2 y 3, correspondientes a esas fechas), el entonces candidato socialista a la Presidencia de la Comunidad Autónoma anunció algunos de los cien compromisos pactados entre ambos socios para los próximos cuatro años. Entre ellos destacan, sin duda, las que estiman deben ser medidas prioritarias de la política medioambiental de Aragón en esta legislatura y que, fundamentalmente, van referidas a la lucha contra el cambio climático, a la gestión eficiente de los residuos y a las políticas de energía e hidráulica desarrolladas por nuestra Comunidad. En efecto, del listado de 100 compromisos de gobierno hechos públicos por la Diputación General, los numerados entre el 59 y el 72 tienen estricta relación con la gestión medioambiental sin perjuicio de las implicaciones que puedan desplegar también sobre ésta otras de las actuaciones y obligaciones que se asumen en dicho programa político de legislatura. Así, fue ponderada especialmente a lo largo del discurso de investidura del, entonces candidato, Sr. Iglesias Ricou la necesidad de diseñar una estrategia aragonesa contra el cambio climático (compromiso 59) por ser considerado «uno de los fenómenos que más preocupan a los ciudadanos europeos». Haciendo suyo el argumento de que no es entendible una política ética y socialmente responsable sin planteamientos sostenibles, el Gobierno de la Comunidad Autónoma pretende que el núcleo fundamental de dicha estrategia contemple la definición de un modelo energético eficiente y renovable. En tal dirección, se postulan los compromisos de: conseguir que, en 8 años, todo el consumo de energía eléctrica de Aragón proceda de energías renovables (numerado como 61); impulsar de forma decidida la energía solar (62); dedicar cien mil hectáreas a cultivos energéticos (63); incrementar el uso de biocarburantes para la agricultura y el transporte (64); mantener el impulso a la investigación sobre el hidrógeno (65), así, como, con un alcance mucho más ambicioso, adoptar las medidas que permitan que Aragón sea capaz, en el horizonte del año 2025, de generar mediante energías renovables el equivalente a todo su consumo energético, con la aspiración de convertirse en una de las primeras regiones de Europa en lograr ese objetivo.

En otro orden de consideraciones, siguen formando parte de los compromisos del gobierno de coalición la ejecución del plan de residuos (60) y la apuesta por un uso racional y sostenible del agua (medidas 67 a 72 del programa de gobierno), que, en particular, los socios articulan mediante objetivos concretos en materia de lucha contra los trasvases, regadíos, ejecución de obras hidráulicas, saneamiento y revisión de planes hidrológicos de cuenca. En palabras del Presidente de la Comunidad Autónoma, «el Gobierno se mantendrá vigilante ante cualquier amenaza del trasvase del Ebro», postura ésta que pretende acompañarse de una apuesta por la modernización y la creación de regadíos (con la aceleración de las obras de los calificados como sociales y de las recogidas en el Plan Estratégico del Bajo Ebro

Aragonés), la agilización máxima de las obras de infraestructura pactadas en la Mesa del Agua o el desarrollo del Plan de depuración de aguas residuales, cuya puesta en marcha se inició a finales de la pasada legislatura. Por concluir la enumeración de las medidas medioambientales que el Gobierno aragonés considera prioritarias para los próximos años, nos referiremos a la intención de que, en la revisión del Plan hidrológico de las cuencas del Ebro, del Júcar y del Tajo, se incorporen los planteamientos recogidos en las Bases de la Política del Agua de Aragón, aprobadas en 2006. Compromiso éste de cuyo cumplimiento, como del de los anteriores, se verá obligado a responder el ejecutivo autonómico ante las Cortes de Aragón y, en última instancia, ante los propios electores en los próximos años.

Como es obvio, dado el escaso tiempo que ha transcurrido desde la celebración de las elecciones autonómicas hasta el momento de escribir este análisis y a pesar de que el Gobierno aragonés se halla inmerso, desde antes de su renovación tras la cita electoral, en la preparación del anteproyecto de ley del ruido en colaboración con las entidades locales, casi ninguno de los compromisos a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores se ha traducido todavía en la adopción de iniciativas del máximo rango normativo. De ahí que el análisis de la legislación aprobada por la Comunidad Autónoma de Aragón a lo largo de 2007 sólo pueda referirse con carácter general a disposiciones gubernamentales según examinaremos, por bloques temáticos, a continuación. A decir verdad, únicamente la actividad normativa desarrollada durante el último mes del año escaparía a dicha afirmación ya que, con fecha 12 de diciembre, tuvo entrada en las Cortes un proyecto de modificación de la Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, que fue aprobado en sesión plenaria celebrada el día 28 de diciembre, al haberse aceptado la solicitud del Gobierno para tramitarlo en lectura única, si bien finalmente se acordó hacerlo por lectura única especial o, lo que es lo mismo de acuerdo con el Reglamento de las Cortes de Aragón, directamente ante el Pleno de la Cámara, pero previa la apertura de un plazo de ocho días para la presentación de enmiendas.

No querríamos terminar esta valoración general de la política ambiental aragonesa sin hacer referencia a otro hecho significativo producido precisamente durante el mes de diciembre del año que se analiza. En los últimos días del año se conoció el alcance del fallo en el recurso de inconstitucionalidad que el Gobierno de Aragón interpuso en 2006 contra la regulación de los aspectos hidráulicos en la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. La desestimación acordada por el Alto Tribunal, con los argumentos que serán objeto de atención en el presente trabajo, inaugura la que se presume será una larga lista de sentencias favorables a la constitucionalidad, y a lo sumo interpretativas, en los recursos interpuestos en relación con las últimas reformas estatutarias en España. Siendo el que se comenta el primero de los fallos que ha recaído de cuantos hay pendientes, por esa misma senda se augura podrá caminar el recurso, del que también se da cuenta en las próximas páginas, interpuesto por el ejecutivo de la Comunidad de La Rioja

contra los preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía aragonés referidos a la misma cuestión de la política hídrica.

2. LEGISLACIÓN

2.1. AGUAS

La única Ley formal que aprobó la Comunidad Autónoma en materia medioambiental a lo largo del año 2007 tenía como objeto modificar la Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, principalmente para adaptar la situación específica que ésta previó sobre la aplicación del canon de saneamiento al municipio de Zaragoza. Bajo la denominación de canon, nos hallamos ante un impuesto de finalidad ecológica que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma y cuyo producto se afecta a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración de aguas. Pues bien, en su redacción original, la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2001 condicionaba la incorporación de la ciudad de Zaragoza al sistema general del canon de saneamiento a la suscripción previa de un convenio con el Gobierno de Aragón, en el que también debería pactarse la correspondiente sustitución de las figuras tributarias específicas que tuviera establecidas dicho municipio. Si la Ley 12/2004, de medidas tributarias y administrativas, introdujo un primer cambio en la literalidad de aquella disposición adicional para tratar de temporizar la aplicación del canon y que el 1 de enero de 2006 Zaragoza se incorporase al sistema, el incumplimiento del plazo ha obligado a modificar de nuevo la previsión legal.

En efecto, siendo, ahora sí, inminente la firma del convenio entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de la capital que ha de determinar la aportación de Zaragoza a las cargas generales de Aragón en materia de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración de aguas, por Ley 9/2007, de 29 de diciembre (publicada en el BOA el último día del año), se fijó el 1 de enero de 2008 como fecha efectiva de la exigibilidad del canon en Zaragoza y se declaró su compatibilidad, en este caso, con la correspondiente tasa municipal en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del concepto de materia imponible como distinto y más amplio que el de hecho imponible (entre otras, SSTC 37/1989 ó 289/2000). Ello no obstante, la nueva redacción dada a la citada disposición adicional cuarta reconoce el derecho de la ciudad a ser compensada por la diferencia entre el tipo general del canon y las tasas de saneamiento y depuración aplicables en el municipio, en atención a la contribución realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza mediante la construcción de infraestructuras adecuadas de saneamiento y depuración en su término municipal, lo que permite demorar hasta el año 2012 la fijación de la aportación definitiva, que se establecerá para 2013.

Aunque la señalada era la principal reforma que introdujo la Ley 9/2007 en la de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, se modificaron

puntualmente también otros dos preceptos a fin, por un lado, de que las obras hidráulicas declaradas de interés de la Comunidad Autónoma que no estén previstas en un instrumento de planificación sean declaradas de utilidad pública e interés social, con la consecuente necesidad de ocupación a efectos de la legislación de expropiación forzosa, y, en segundo término, de clarificar cuestiones de carácter organizativo del Instituto Aragonés del Agua y de la Comisión del Agua de Aragón. En particular, en relación con esta última, se ha pretendido reforzar su condición de órgano de participación, no sólo definiéndola expresamente «como espacio de encuentro, de debate, de diálogo y de búsqueda de consensos», sino incorporando a los representantes designados por los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón a su Comisión Permanente.

2.2. Contaminación lumínica

Los Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno rechazaron, en sesión plenaria de las Cortes de Aragón celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2007, la toma en consideración de una proposición de ley sobre ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno, que había sido presentada por la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón-Grupo Mixto y cuyo texto puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 4, de 27 de julio de 2007. Si hemos optado por reseñar aquí dicha decisión, no es sino por llamar la atención sobre la existencia de una iniciativa parlamentaria que pretendía la elaboración de una norma con rango legal, pero que al efecto acompañaba un texto de partida, lo que no suele suceder en materia medioambiental dado el fuerte componente técnico que preside su normativa, que por esa razón tiene su origen predominante en proyectos de ley.

Por lo que respecta al objeto concreto de la proposición que no fue tomada en consideración, las Cortes de Aragón ya se pronunciaron con fecha 20 de septiembre de 2002, aprobando una, en ese caso, Proposición no de Ley en la que se instaba al Gobierno a la elaboración de una normativa para evitar la contaminación lumínica en la Comunidad Autónoma. Precisamente, el compromiso asumido por el ejecutivo y que los Grupos Parlamentarios que lo sostienen revalidaron fue la razón aducida para rechazar el estudio del texto que proponía la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón, a la espera del que en su momento remita la Diputación General.

2.3. Protección de animales y plantas

Precisamente, en materia de conservación de plantas, otro Grupo Parlamentario de la oposición, el Grupo Popular, ha presentado también una Proposición de Ley en el último trimestre del año, que pende todavía de su toma de consideración por el Pleno de la Cámara. La citada iniciativa se dice de defensa y fomento del arbolado urbano en los municipios de Aragón y fue asimismo publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 4, de 27 de julio de 2007. Entre las

medidas que postula, figuran la obligación de elaborar inventarios y planes de conservación municipales de arbolado urbano, el fomento de nuevas plantaciones y medidas de policía tales como la prohibición de talas o de las podas indiscriminadas.

En cuanto a las normas efectivamente aprobadas, debemos anotar varias en el campo de la protección animal. La primera de ellas es el Decreto 245/2007, de 2 de octubre (BOA 20 de octubre), por el que se regula la tenencia y uso de aves de presa en la Comunidad Autónoma de Aragón. Se dicta en desarrollo del artículo 53 de la Ley autonómica de Caza, el cual estipula que la tenencia de aves de cetrería requiere una autorización especial del Departamento responsable de medio ambiente y remite a su regulación reglamentaria la fijación de las condiciones para la utilización de estos animales con fines cinegéticos. Así pues, el Decreto 245/2007 define lo que se entiende por cetrería, regulando las especies de aves de presa, los períodos y los requisitos con los que se puede practicar dicha modalidad de caza. En segundo término, establece el marco aplicable a la cría en cautividad, prescribiendo los fines que pueden justificar el desarrollo de esa actividad, como la obtención de aves destinadas a la práctica de la cetrería, a la exhibición o al reforzamiento de poblaciones naturales en el marco de los planes de gestión de especies amenazadas; la ejecución de proyectos de educación o de investigación aplicada vinculados a dichos planes o, en último lugar, cualquier otro fin que establezca la autoridad CITES en el ámbito de sus competencias. Finalmente, el Decreto en cuestión sujeta la exhibición de aves de presa en establecimientos de carácter permanente o temporal a la Ley estatal de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos y a la Ley aragonesa de protección animal.

Una segunda disposición que interesa destacar es la Orden de 13 de marzo de 2007, conjunta de los Departamentos de Agricultura y Alimentación y de Medio Ambiente, por la que se desarrolla el Decreto 207/2005, de 11 de octubre, del Gobierno autonómico, que regula la autorización para la instalación y uso de comederos para la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados animales muertos y se crea la red de comederos de Aragón. El mencionado Decreto aplicó y concretó para el caso aragonés lo establecido por el Real Decreto 1098/2002, de 25 de octubre, dictado como consecuencia de la aparición de enfermedades espongiformes de transmisión, en el bien entendido que este pareció limitarse a los subproductos de animales no destinados al consumo humano de categoría 1, tal y como se definen en el Reglamento CE 1774/2002, de 3 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables. La posibilidad de utilizar aportes a las aves necrófagas mediante la utilización de subproductos de las categorías 2 y 3 queda permitida, sin embargo, en el artículo 23.2 del citado Reglamento comunitario, de aplicación directa, y en el mismo sentido se expresó también el artículo 8 del Real Decreto 1429/2003, de 21 de noviembre.

A la vista de ello, los Departamentos de Agricultura y Alimentación y de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón han querido garantizar el mantenimiento de

las poblaciones de aves carroñeras catalogadas, regulando el abastecimiento de comederos mediante subproductos animales no destinados al consumo humano, procedentes de mataderos, de categoría 2 y 3, a cuyo objeto se dirige la Orden conjunta que comentamos. En ella, se insta, además, al Gobierno de Aragón a que suscriba convenios de colaboración con las administraciones locales, organizaciones no gubernamentales y los propios mataderos para gestionar mejor el suministro de tales subproductos Se pretende así salir al paso de los problemas que, como comentamos en nuestro trabajo correspondiente al análisis de la política ambiental aragonesa del año anterior, ha venido generando la población de buitres de la Comunidad Autónoma debido a la falta de cadáveres de animales abandonados con los consiguientes ataques a rebaños.

2.4. Contaminación atmosférica

La Ley estatal 1/2005, de 9 de marzo, por la que, trasponiendo la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, obliga, en su artículo 4, a las instalaciones que desarrollan las actividades y que emiten los gases que se describen en su anexo I a contar con una autorización de emisión, otorgada por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma. Recientemente, la Comisión europea aprobó la Decisión 2007/589/CE, de 18 de julio, por la que se establecen directrices para el seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, que deja sin efecto, desde el 1 de enero de 2008, las contenidas en la Decisión 2004/156/CE, anteriormente en vigor. Asimismo, para este nuevo período que inaugura aquella Decisión, por Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, se ha aprobado el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012 según lo establecido en el Capítulo IV de la Ley 1/2005.

En el anterior marco normativo, se ha considerado razonable establecer unos criterios normalizados para la Comunidad Autónoma y ése es el objeto de la Orden de 14 de septiembre de 2007, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se establecen las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero, se aprueba el modelo normalizado de los informes verificados y el contenido de los Planes de seguimiento para el período 2008-2012, para las instalaciones afectadas en la Comunidad de Aragón (BOA 24 de septiembre).

2.5. Normas de naturaleza tributaria

En uso de la autorización consignada en la disposición final tercera de la Ley 19/2006, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón, y dentro del plazo de un año que aquélla concedía, la Diputación General aprobó, por Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, el Texto Refundido de la Legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma, en el que procedía a su sistematización, regularización, aclaración

y armonización. Recuérdese que, establecidos tres nuevos impuestos ecológicos por Ley 13/2005, de 30 de diciembre, con los que se grava el daño causado en los recursos naturales y territoriales de la Comunidad Autónoma por determinadas actividades contaminantes, como son las instalaciones de transporte por cable, la emisión de sustancias a la atmósfera o el establecimiento comercial con grandes áreas de venta, la experiencia adquirida durante el primer período impositivo en la gestión tributaria de tales impuestos determinó la introducción de ciertos cambios normativos en 2006. Razones de seguridad jurídica, en consecuencia, llevaron a autorizar al Gobierno de Aragón que procediera a su refundición.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. La nueva estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente

Como se ha anticipado en el apartado de valoración general, por Decreto del Gobierno 281/2007, de 6 de noviembre, se aprobó la nueva estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Aragón, que a grandes rasgos había adelantado ya el Decreto 112/2007, de 10 de julio, de estructura orgánica básica del conjunto de la Administración autonómica. El principal cambio que se ha producido en la mencionada Consejería tras la formación del gobierno surgido de la cita electoral de mayo ha consistido en la creación de una Dirección General, pasando de dos a las tres que la conforman actualmente. Así, la antigua Dirección General de Calidad Ambiental ha pasado a redenominarse de Calidad Ambiental y Cambio Climático mientras que la Dirección General del Medio Natural ha sido desdoblada en la Dirección General de Gestión Forestal y la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, en las que se incardinan los cinco Servicios resultantes tras la reestructuración de uno de los cuatro anteriores. Permanecen, prácticamente sin cambios, los Servicios de Ríos y Actividad Cinegética, de Biodiversidad y el rebautizado de la Red Natural de Aragón y Desarrollo Sostenible, que pasan a integrarse en la tercera de las Direcciones citadas, mientras la Dirección General de Gestión Forestal aglutina los dos Servicios a que ha dado lugar la separación de las funciones de prevención y lucha contra los incendios forestales, por un lado, y gestión de los montes, vías pecuarias y recursos forestales, por otro.

Novedosa por completo resulta, en cambio, la creación de una Viceconsejería de Medio Ambiente, cuya incorporación a la estructura orgánica del Departamento se simultanea con la pervivencia de la correspondiente Secretaría General Técnica. La reforma por Ley 20/2003, de 18 julio, del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma, derogó el apartado 3 de su art. 16 por el que se proclamaba la incompatibilidad de la existencia de los cargos de viceconsejero y de secretario general técnico en un mismo Departamento. Inicialmente dicha reforma, operada al inicio de la pasada legislatura, sólo tuvo la consecuencia práctica de que, en distintos momentos del cuatrienio 2003-2007, cuatro

Consejerías de la Administración autonómica llegasen a contar con un viceconsejero en su estructura orgánica. Proporción inversa es la que se ha impuesto, en cambio, en los albores de esta VII Legislatura pues, en siete de los once Departamentos, han sido designados viceconsejeros y, por cuanto interesa en este momento, entre ellos figura la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón. Como es bien sabido, los viceconsejeros, cuyas funciones en la letra se asemejan bastante a las de los secretarios generales técnicos, no asumen aquellas de tipo administrativo como la jefatura del personal y la supervisión de la contratación del Departamento, entre otras, y, a cambio, desempeñan un papel con marcado carácter político, más próximo en consecuencia al que es propio de los titulares de las Consejerías. Ilustrativas de cuanto se acaba de indicar son algunas de las facultades que el Decreto 281/2007, antes citado, atribuye al Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón pues, entre sus funciones, figuran la dirección de los programas del Departamento en materia de desarrollo sostenible, la colaboración con los restantes Departamentos en materia de energías limpias y la coordinación de las actuaciones de los diferentes órganos de la Consejería o con los organismos y empresas públicos adscritos a ella.

En lo que concierne a la estructura de la secretaría general técnica, llama la atención la incorporación de dos nuevos servicios administrativos, que se unen a los dos anteriores de Asuntos Jurídicos y Coordinación Administrativa y de Gestión Económica y de Personal. Si, por un lado, se incardina en aquélla el Centro Internacional del Agua y el Medio Ambiente, ya existente, se crea, además, un Servicio de Participación, Información y Seguimiento Ambiental al que se encomienda la garantía del cumplimiento de las obligaciones de información y participación social en la política medioambiental, la elaboración de informes anuales sobre el estado del medio ambiente o el desarrollo de sistemas de indicadores ambientales, entre otras funciones.

Finalmente, debemos concluir con una referencia a los entes instrumentales de la Administración ambiental aragonesa. El Departamento de Medio Ambiente mantiene adscritas dos entidades de derecho público, como son el Instituto Aragonés del Agua y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), y una empresa pública, la denominada Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, S.A. (SODEMASA). No obstante esa continuidad, deben reseñarse sendas adaptaciones de los respectivos Consejos de Dirección de ambas entidades de derecho público, operadas por los Decretos 246 y 247/2007, de 2 de octubre (BOA del 20 del mismo mes), así como, por lo que respecta al apartado empresarial, la entrada de la Comunidad Autónoma en el capital de la sociedad anónima Aragonesa de Gestión de Residuos, ARAGERSA, que fue creada con el propósito de contribuir a la eliminación de los residuos peligrosos de Aragón mediante la construcción de un vertedero y la creación de una planta de tratamiento físico-químico.

Precisamente, atañe a SODEMASA y ahora también a ARAGERSA la reciente creación de la Corporación Empresarial Pública de Aragón como sociedad limitada unipersonal. De capital suscrito íntegramente por el ejecutivo autónomo, a la

misma se va a transferir la titularidad de todas las acciones y participaciones sociales en empresas mercantiles que ostenta la Comunidad y, en cuanto interesa ahora, obviamente las de las dos sociedades citadas. El objetivo de la citada medida, según aclara el Decreto 314/2007, de 11 de diciembre (BOA 21 diciembre), no es otro que racionalizar y supervisar más eficazmente la gestión que realizan las empresas participadas por el Gobierno, de ahí que quepa esperar mayor coordinación del sector público aragonés en un futuro.

3.2. Ecos de la polémica sobre la falta de información por los entes instrumentales de la Administración ambiental aragonesa

Tras la fuerte polémica vivida en el segundo tramo de la VI legislatura aragonesa a propósito del control parlamentario de las entidades de derecho público y empresas de la Comunidad Autónoma, en general, y relacionadas con la gestión de competencias medioambientales, en particular, a lo largo de 2007 se han dejado sentir los ecos de aquella disputa. Empeñados los Grupos de la oposición en que la huida del Derecho administrativo que dichos entes representan en mayor o menor grado no supusiera, además, la huida del control parlamentario, los primeros meses del año que se comenta vinieron marcados por la respuesta del Gobierno aragonés a las solicitudes de información que le habían sido dirigidas. Los informes jurídicos no dejaron resquicio a la duda pues, amparado inicialmente el ejecutivo en que algunos de los datos que le eran solicitados podían vulnerar el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos de carácter personal, se confirmó la no necesidad de consentimiento previo de los afectados para satisfacer el derecho de información de los diputados, al estar permitida dicha cesión en una norma con rango de Ley como es el Reglamento de las Cortes de Aragón.

Diversas solicitudes, en marzo de 2007, de comparecencia del Presidente autonómico «al objeto de informar sobre la gestión de las empresas públicas y de los organismos públicos en cuanto a contrataciones, tanto de personal como de obras, de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios, y con carácter general, la política del Gobierno de Aragón para garantizar, tanto la transparencia del sector público de la Comunidad, como el imprescindible control parlamentario sobre el mismo», o del Consejero de Medio Ambiente «al objeto de informar sobre la gestión de la empresa pública Sociedad Desarrollo Medioambiental de Aragón, S.A. y de los organismos públicos Instituto Aragonés del Agua e Instituto Aragonés de Gestión Ambiental; la política de esta empresa y organismo públicos en cuanto a contrataciones tanto de personal como de obras, de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios; y, con carácter general, la política del Gobierno de Aragón para garantizar la transparencia del sector público de la Comunidad Autónoma y el imprescindible control parlamentario sobre el mismo», no pudieron llegar a sustanciarse por la conclusión de la legislatura.

Sin embargo, debe apuntarse que el Gobierno finalmente remitió parte de la documentación que le había sido solicitada en virtud del art. 12 del Reglamento

de las Cortes de Aragón y que, por lo que a la sociedad SODEMASA respecta, intentara dar respuesta a las solicitudes de información tanto sobre la relación de personas que se habían incorporado laboralmente a la misma durante el año 2005 como acerca de los tipos de contratos que aquella adjudicó en ese ejercicio. En efecto, pendientes ambas solicitudes desde diciembre de 2005, fueron remitidas en marzo de 2007 al diputado que las había formulado.

Cuestión distinta es la concerniente al grado de satisfacción que hayan alcanzado los Grupos de la oposición con la respuesta, a juzgar por las iniciativas que han planteado ya en el primer período de sesiones de la nueva legislatura. Hasta el momento de redactar estas líneas, se han dirigido más de una docena de solicitudes de información relativas al personal, tanto fijo como temporal, a los contratos celebrados, con especial referencia a las asistencias técnicas, a los informes de control financiero o a las memorias de actividad relativas a los últimos años de gestión de los tres entes instrumentales del Departamento del Medio Ambiente, es decir, el Instituto Aragonés del Agua, el INAGA y SODEMASA, S.A. No obstante, debemos valorar que el Gobierno esté dispuesto a rebajar la tensión que se acumuló por la denuncia de falta de transparencia a finales de la pasada legislatura y haya mejorado sustancialmente los tiempos de respuesta a dichas solicitudes, algunas de las cuales ya han sido respondidas antes de finalizar el año 2007.

3.3. La creación de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de Aragón

Si, en nuestro análisis de la política ambiental de Aragón correspondiente a 2006, dábamos cuenta de la creación de la Oficina Aragonesa de Cambio Climático y nos hacíamos eco de la voluntad, anunciada, de constituir un órgano interdepartamental encargado de coordinar aquellas actuaciones susceptibles de producir efectos negativos sobre el clima, la materialización de dicha disposición se tradujo el pasado 13 de marzo en la aprobación del Decreto 33/2007 (BOA 23 marzo), por el que se creaba la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de Aragón. Repárese en que, pese a ese carácter interdepartamental, no se optó por su configuración como Comisión Delegada del ejecutivo autonómico, sino que, bajo la presidencia de, hoy por hoy, la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, la citada Comisión ha sido adscrita al Departamento de Medio Ambiente. Calificada, en el art. 1 del Decreto de creación, como órgano consultivo y de coordinación en materia de cambio climático, las principales funciones que asume la Comisión Interdepartamental consisten en coadyuvar a dar una respuesta administrativa adecuada a la legislación básica del Estado en esta materia, proponiendo al Gobierno de Aragón cuantas iniciativas organizativas, normativas o de planificación estime convenientes, así como en garantizar que se fije colegiadamente la posición aragonesa que habrá de defenderse ante los correspondientes órganos estatales o frente al diseño de planes y programas que se desarrollen para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero.

Desde el punto de vista organizativo, el Decreto 33/2007 no se agota en los aspectos ya reseñados, sino que auspicia la celebración de encuentros bilaterales entre el Departamento de Medio Ambiente y cada uno de los restantes de la Administración autonómica a través de comisiones técnicas específicas por razón de la materia e invita a articular la presencia, en las reuniones de la propia Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, de expertos u otras personas que, por sus conocimientos o representación, estén en condiciones de colaborar a la realización de sus cometidos. Este y otros aspectos de su funcionamiento interno podrán ser desarrollados, en su caso, por el titular de la Consejería.

3.4. La materialización de la atribución temporal de la función calificadora de las actividades clasificadas a las Comisiones Técnicas del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental

La Ley 7/2006, de Protección Ambiental de Aragón, de conformidad con la legislación de régimen local de nuestra Comunidad, atribuyó a las comarcas la calificación de las actividades sometidas a licencia de actividades clasificadas que hasta ese momento habían desempeñado las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio como órganos periféricos de la Administración autonómica. No obstante, consciente el legislador de que la atribución efectiva de dicha competencia a las comarcas exigía la previa transferencia de medios, transitoriamente se estableció que correspondería su ejercicio a unas comisiones técnicas de nueva creación en el seno del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. La segunda cautela consistía en que, hasta la efectiva constitución de las mismas, fueran las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio las que continuarán informando preceptivamente las licencias municipales de actividades clasificadas. Pues bien, aun excediendo el plazo de tres meses que concedía la disposición adicional primera de la Ley 7/2006 desde su entrada en vigor, el Gobierno aprobó el correspondiente reglamento que regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento de las comisiones técnicas de calificación y que ha hecho efectivas su constitución y la asunción del trámite correspondiente en los expedientes dirigidos a autorizar la implantación de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

Del contenido del Decreto 213/2007, de 4 de septiembre (BOA 12 septiembre), llama especialmente la atención la regulación de la composición de las comisiones técnicas, aspecto este en el que incidió, aunque de modo parcial, el Decreto 266/2007, de 23 de octubre (BOA 12 noviembre), que modificó el anterior apenas dos meses después de su aprobación. Dirigida la reforma a incluir entre los vocales de cada una de las citadas comisiones una representación de la organización periférica del Departamento de Medio Ambiente que, curiosamente, había sido olvidada en la redacción originaria de la disposición reglamentaria, la composición definitiva se aleja de la que había venido siendo propia de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y, más específicamente, de las Ponencias Técnicas de Medio Ambiente que existían en su seno. Ha desaparecido la representación de la Administración periférica del Estado en la provincia y de las organizaciones

sociales y económicas, lo mismo que se ha suprimido la incorporación como vocales de expertos en la materia designados por las autoridades autonómicas. En consecuencia, las Comisiones Técnicas de Calificación, como órganos periféricos de la Administración de la Comunidad Autónoma adscritos al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, se integran exclusivamente por representantes de aquélla y de la Administración local, manteniendo el lógico desequilibro entre ambas representaciones, que se daba en sus antecesoras, a favor de la primera.

Podemos afirmar que, tras la amenaza que supuso para las competencias de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio el proyecto de ley de urbanismo que se presentó en el último tramo de la legislatura pasada y que no consiguió avanzar en su tramitación en las Cortes de Aragón, la creación de las Comisiones Técnicas de Calificación ha llevado a cabo, por lo que respecta a las competencias medioambientales que ejercían aquéllas, la matización de un modelo de coordinación administrativa y participación social de gran alcance, que había sido altamente ponderado por inscribirse en un concepto integrador de la ordenación del territorio. La justificación del cambio ha sido la necesidad de conseguir una mayor economía procesal y eficiencia en la tramitación de los procedimientos sometidos a calificación, para lo que se habría apostado por acentuar el carácter reducido del órgano actuante y superar así la anterior fórmula de las ponencias técnicas de medio ambiente con posterior aprobación por las comisiones provinciales de ordenación del territorio. No obstante, el Decreto 213/2007 mantiene el sistema de designación de una ponencia encargada de preparar las propuestas de resolución de las Comisiones Técnicas de Calificación, bien que aquélla se encuentre formada por uno o varios de los mismos vocales que forman parte de éstas, a diferencia de lo que sucedía hasta ahora.

Por lo demás, el texto reglamentario en cuestión no resuelve temas tales como el de quién conocerá de los recursos que se interpongan contra los actos de dichas Comisiones porque no se pronuncia expresamente sobre su dependencia jerárquica.

3.5. Otras medidas organizativas de contenido variado

Para concluir el capítulo de las medidas organizativas que han marcado la política ambiental aragonesa durante el año 2007, nos referiremos a dos casi testimoniales, la una, por su escasa cuantía económica, la otra, por su relación indirecta con el medio ambiente. La primera se articuló mediante el Real Decreto 446/2007, de 3 de abril (BOE 27 abril), por el que se incrementaron los medios personales y económicos adscritos al Acuerdo aprobado por el Real Decreto 778/2006, de 23 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación de la naturaleza y, más concretamente, para hacer frente a la gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. Como se ha anticipado, la escasa cuantía del nuevo traspaso, que apenas alcanza los 22.000 euros, demuestra que nos hallamos ante

un fleco de la negociación que tuvo lugar en 2006 y que se encontraba pendiente de que el Estado resolviera definitivamente las convocatorias que se estaban tramitando en dicha fecha para la cobertura de plazas de personal laboral asignadas al Parque.

La segunda de las medidas anunciadas, que, por su relación mediata con la política medioambiental de la Comunidad Autónoma, hemos dejado para el final, trae causa de la nueva estructura orgánica básica de la Administración aragonesa tras las elecciones de mayo de 2007 y, en particular, de la creación de un nuevo Departamento al que no sólo se asignan las nuevas funciones, recién traspasadas por el Estado, de justicia, sino que recibe de la anterior Consejería de Presidencia las concernientes a la Administración Local. Así pues, como consecuencia de la existencia del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior, de nuevo cuño, y a fin de incorporar a su titular, el ejecutivo autonómico ha procedido a modificar la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, Comisión de la que, desde el principio, ha formado parte el Consejero de Medio Ambiente (véase el Decreto 101/1999, de 3 de septiembre, ahora modificado por el Decreto 228/2007, de 18 de septiembre), dada la incidencia en la política territorial de las actuaciones ambientales. Sin ir más lejos, entre otras funciones, a la Comisión le corresponde proponer al Gobierno de Aragón la adopción de las medidas que se estimen convenientes para impulsar el desarrollo y ejecución de las Directrices Generales de Ordenación Territorial y de las distintas leyes en materia de comarcalización que, por afectar a varios Departamentos, requieran la elaboración de una propuesta y de una respuesta conjuntas.

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTO

Entrando en la consideración de los créditos con que va a contar la Administración ambiental aragonesa para hacer frente al ejercicio de sus competencias en el ejercicio 2008 (en que el presupuesto global de la Comunidad Autónoma se ha cifrado en casi cinco mil cuatrocientos millones de euros), hay que constatar el ligero descenso del presupuesto de que dispondrá el Departamento de Medio Ambiente en relación con el consignado para el año 2007. De casi 141 millones de euros, se ha pasado a un presupuesto que ronda los 136 millones y medio, lo que representa una bajada de apenas un cuatro por ciento que no parece que haya de resultar significativa. Esa cifra no incluye los presupuestos de las entidades de derecho público que dependen del Departamento de manera que el presupuesto consolidado de éste para el ejercicio 2008 se ha incrementado alrededor de un tres por ciento.

La casi continuidad en las cifras presupuestadas para la Consejería tiene su reflejo en el también mínimo repunte comparado del estado de gastos y estimación de ingresos de una de las dos entidades de derecho público que tiene adscritas, el

Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, que dispondrá de casi 7 millones y medio de euros, frente a los 7 del ejercicio anterior, para hacer frente a sus muchas competencias. Por el contrario, el Instituto Aragonés del Agua sigue su tendencia descendente, que le ha llevado a ver reducido su presupuesto a casi la mitad en dos años pues de los más de 100 millones de euros que se le asignaron inicialmente para 2006 se ha pasado a una consignación de 59 millones y medio para el ejercicio en curso. Buena parte de ese descenso encuentra explicación en el retraso en la aplicación del impuesto ambiental autonómico denominado canon de saneamiento al municipio de Zaragoza. El Instituto Aragonés del Agua tenía previsto que la capital quedara integrada en el sistema del canon en el año 2006. Al no producirse dicha entrada, se modificó su presupuesto para ese ejercicio, quedando el mismo en 73 millones de euros. En 2007, se presupuestaron 71, lo que supuso un descenso del tres por ciento, pero que representa asimismo una cantidad un diecisiete por ciento superior a la prevista para el año 2008. El propio Departamento ha explicado estas cifras por referencia a la fórmula adoptada para la ejecución del Plan Especial de Saneamiento y Depuración, a través del sistema de concesión obra pública, y justificando que la próxima firma de un convenio específico entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón para la ejecución de obras en materia de calidad de aguas, que derivaría del Protocolo marco de colaboración suscrito en el mes de octubre (y del que se da cuenta *infra*), hará que la Comunidad reciba la consignación presupuestaria necesaria para hacer frente a la depuración de aguas residuales y, consiguientemente, al cumplimiento de los objetivos marcados por las Directivas europeas en la materia.

Para completar el apartado presupuestario, por lo que respecta a los presupuestos de explotación y de capital para 2008 de la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA, adscrita al Departamento de Medio Ambiente, ascienden a 40.566.540 y 17.451.960 euros, respectivamente, lo que representa un total superior a los 58 millones, que casi duplica los 34 millones del ejercicio 2007. Para la sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, ARAGERSA, se han previsto un presupuesto de explotación de 3.209.124 euros y un presupuesto de capital de 43.095 euros.

4.2. Interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental

En relación con esta materia, debemos referiremos a las cautelas informáticas que están rodeando ya el cumplimiento de algunas de las obligaciones impuestas por la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando así los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio de Aarhus y trasponiendo al ordenamiento español las Directivas del Parlamento europeo y del Consejo 2003/4 y 2003/35. En concreto, la Ley 27/2006 establece, entre otras, la obligación de las Administraciones públicas de difundir y de poner a disposición del público la información ambiental de la manera más

amplia y sistemática posible, como sin duda lo es hacerlo a través de redes públicas de telecomunicaciones.

En este contexto, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, que es el encargado de tramitar procedimientos tales como los de evaluación de impacto ambiental y las solicitudes de autorización ambiental integrada, entre otros, viene ofreciendo, a través del portal del Gobierno de Aragón, información sobre los expedientes sometidos a información pública, así como de las resoluciones que recaen en ellos a su conclusión. Como complemento de esa información, se ha desarrollado un servicio de aviso por correo electrónico, de periodicidad semanal, de la información relativa a los expedientes cuyo período de exposición pública ha comenzado en la semana previa, así como de las declaraciones de evaluación de impacto ambiental y las resoluciones de autorizaciones ambientales integradas que se han completado, pudiendo seleccionar el ámbito de referencia. Para darse de alta en el servicio, el ciudadano accede a una aplicación web en la que proporciona sus datos personales, el servicio al que se acoge y el ámbito del que desea recibir información, almacenándose todo ello en un sistema informático específico y concreto para ese fin.

Por otra parte, y en relación con los procedimientos de evaluación ambiental de planes y programas, de evaluación de impacto ambiental de proyectos o de autorización ambiental integrada, el propio INAGA debe realizar consultas previas a otros órganos administrativos o a determinadas organizaciones vinculadas con la protección del medio ambiente que se acrediten ante el Instituto y cumplan las condiciones legales previstas, cuyos datos asimismo tiene que almacenar en un fichero de gestión de estos servicios.

Dado que tanto la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal como el Decreto 98/2003, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma, establecen la obligación de crear, modificar y suprimir dichos ficheros mediante una disposición de carácter general y, para el ámbito autonómico, se concreta habrá de emanar del Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejero de Presidencia y Relaciones institucionales, pero por iniciativa del Departamento competente por razón del contenido del fichero, se aprobó el pasado 17 de abril el Decreto 54/2007, de creación del Fichero del servicio de información y consultas del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 25 abril). Según se desprende del relato que hemos hecho de los antecedentes, se trata de un fichero de personas suscritas al sistema de avisos mediante correos electrónicos o al de consultas previas del INAGA en los expedientes sujetos a estos trámites, a cuyos datos de carácter personal sólo accederán los trabajadores del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental que se hallen acreditados, únicamente en el desarrollo de sus funciones y exclusivamente con el fin para el que hayan sido recogidos dichos datos, bajo la responsabilidad del Director del Instituto.

Un día después de la aprobación del mencionado Decreto por el Consejo de Gobierno, el titular del Departamento de Medio Ambiente dictaba una Orden, que también apareció publicada en el BOA de 25 de abril, por la que se aprobaban los impresos a cumplimentar por las personas jurídicas que se consideren interesadas en los trámites de consultas a que se refiere la Ley 7/2006, de Protección Ambiental de Aragón, y se daba publicidad al sistema informático de gestión de consultas del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. Y es que, considerando el elevado número de expedientes que corresponde tramitar a éste en relación con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de planes, programas y proyectos, y dado que, dentro de cada uno de dichos expedientes, deben realizarse numerosas consultas en un reducido plazo de tiempo, parecía imprescindible incorporar los medios telemáticos en el intercambio de información y consultas entre el Instituto, por un lado, y las Administraciones públicas y personas jurídicas consultadas, por otro, completando de ese modo el diseño del denominado Sistema Informático de Gestión de Consultas del INAGA, que se integra en la plataforma INASIC (Sistema de Información al Ciudadano) del Portal del Gobierno de Aragón.

4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos

Siguiendo la política desarrollada en los últimos años en materia de espacios naturales protegidos, la Comunidad Autónoma de Aragón ha visto sensiblemente ampliada la superficie de los mismos durante 2007 al tiempo que han culminado las labores de redacción o modificación de los instrumentos de gestión de algunos de esos espacios.

Parques naturales. En concreto, mediante Decreto del Gobierno de Aragón 265/2007, de 23 de octubre (BOA 12 noviembre), se procedió a la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Moncayo, del Plan Rector de Uso y Gestión y de los límites del Parque Natural del Moncayo. La causa de tales modificaciones era la inclusión en el ámbito protegido de varios terrenos situados en los términos municipales de Purujosa y Talamantes, ambos pertenecientes a la provincia de Zaragoza, y la necesidad de adecuar convenientemente la zonificación dentro del Parque.

Reservas naturales. En el ámbito de las reservas naturales, el Gobierno aprobó definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Sotos y Galachos del río Ebro por Decreto 89/2007, de 8 de mayo, publicado en el BOA de 25 de junio. El área de este PORN se extiende por el tramo del río Ebro entre Zaragoza y Escatrón, en una superficie de 336 kilómetros cuadrados, en los términos municipales de Zaragoza, Pastriz, El Burgo de Ebro, La Puebla de Alfindén, Alfajarín, Nuez de Ebro, Villafranca de Ebro, Osera, Fuentes de Ebro, Pina, Quinto, Gelsa, Velilla de Ebro, La Zaida, Alforque, Cinco Olivas, Alborge, Sástago y Escatrón.

Con el PORN, se pretende garantizar el fomento del desarrollo socioeconómico sostenible de esta zona y la conservación del ecosistema fluvial y sus elementos

asociados, como los galachos, madres, meandros, sotos, islas, barras o canales trenzados, además de contribuir a dotar de protección a las especies de mayor valor. El PORN prevé la ampliación de la actual Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro, declarada por Ley 5/1991, de 8 de abril, desde las 800 hectáreas actuales a más de 3.000, al sumarse las 1.564 de zona periférica de protección. La ampliación tendría lugar, por una parte, aguas abajo y aguas arriba de la actual Reserva, y por otra, se crearía una nueva área de protección, separada de la actual, aguas abajo. Los límites de la actual Reserva se incrementarían, aguas arriba, hasta el Soto de Torre Urzaiz y el Soto del Burgo, en el término de Zaragoza, y aguas abajo se ampliaría con los sotos del Mojón, en el término de Pastriz, el del Marqués de Quinto, y los de los Cartujos y las Norias, en el término de El Burgo de Ebro. Este espacio protegido de la Red Natural de Aragón incluiría un segundo sector separado, situado aguas abajo del primero, y que estaría constituido por el tramo del río y riberas delimitado entre la Mejana del Marqués y Soto de Villafranca de Ebro, en los términos municipales de Fuentes de Ebro, Osera y Villafranca de Ebro; Soto de las Viudas, Sotos y Galacho de Osera y Soto de Aguilar en el término municipal de Osera. Ambas zonas de la Reserva Natural tendrían su Zona Periférica de Protección.

El ámbito del plan coincide espacialmente, de forma total o parcial, con diversas figuras incluidas, o propuestas para su inclusión, en la Red Natura 2000, concretamente con tres Lugares de Interés Comunitario (LIC) y una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y, desde el punto de vista faunístico, cuenta con una enorme riqueza en cuanto a diversidad de especies y a su importancia ecológica. Destaca la presencia de especies catalogadas en peligro de extinción, especies sensibles a la alteración de su hábitat y también especies vulnerables. Junto a la Reserva Natural se encuentra, además, el conjunto arquitectónico de La Alfranca, sede del Centro Internacional del Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), que, como veremos al repasar la nueva estructura orgánica de la Administración aragonesa, ha sido configurado como Servicio administrativo dentro de la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente y que incluye el Centro de Recuperación de Fauna Silvestre.

Monumentos naturales. Dábamos cuenta, en nuestro trabajo correspondiente a la política ambiental aragonesa del año 2006, de que el Gobierno había comenzado el proceso para ampliar la superficie protegida de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos, procedimiento aquel que ha culminado en el Decreto 216/2007, de 4 de septiembre (BOA 21 septiembre), por el que, además de incrementarse el ámbito territorial del referido espacio natural, se modifica, como no podía ser de otro modo, su Plan de Protección. En 1990, cuando se declararon los glaciares Monumentos Naturales, no se estimó oportuna la inclusión del conjunto de Monte Perdido ya que, acogido como estaba a la protección que implicaba ser parte del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, cuya gestión recaía sobre la Administración General del Estado, simultanear ambas declaraciones habría podido ocasionar dificultades organizativas y de coordinación. En la actualidad, sin

embargo, después de que la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 reconociera la competencia de las Comunidades Autónomas para la gestión de los parques nacionales ubicados íntegramente en su territorio, y tras haberse ultimado el traspaso efectivo de competencias y servicios relacionados con el mencionado Parque Nacional a la Comunidad Autónoma de Aragón mediante Real Decreto 778/2006, de 23 de junio, la exclusión de Monte Perdido del espacio natural que aglutina a todos los glaciares pirenaicos carecía ya de sentido.

En consecuencia, el Decreto 216/2007 amplía la superficie protegida de los Monumentos Naturales con el objeto de dotar al espacio protegido de la máxima representatividad del fenómeno glaciar en el Pirineo aragonés, así como para establecer una gestión homogénea y de conjunto de todos los glaciares existentes en la Comunidad Autónoma. El macizo de Monte Perdido o de las Tres Sorores tiene una superficie de 779 hectáreas, por lo que la agrupación de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos pasa a extenderse a casi 3.200 hectáreas. Permanece inalterada, eso sí, la zona periférica de protección del espacio natural.

Paisajes protegidos. A lo largo de 2007, se ha procedido también a ampliar el ámbito territorial del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno. Declarado dicho espacio natural mediante el Decreto 91/1995, de 2 de mayo, por su elevado interés paisajístico y cultural y por estar constituido por formaciones de notoria singularidad, rareza y belleza, su Plan Rector de Uso y Gestión data de 1998. Con una vigencia inicial de cinco años, fue prorrogada por otros cinco dado que no se había producido ninguna ampliación, reclasificación ni ningún otro hecho imprevisto. Todo lo contrario deberá suceder en un futuro próximo habida cuenta de que, por Decreto 217/2007, de 4 de septiembre (BOA 21 septiembre), se produjo la citada ampliación de su ámbito a propuesta del Patronato del propio Paisaje Protegido, de tal forma que fuera factible extender el modelo de gestión sostenible a la evidente continuidad paisajística y, por tanto, ecológica, que concurre en su entorno inmediato. La disposición del Gobierno tenía por objeto ampliar el perímetro del espacio protegido hacia el sur, de manera que han quedado incluidas nuevas zonas de los términos que actualmente integran el Paisaje Protegido, como son algunos pinares de Rodeno de los municipios de Bezas y de Albarracín y la zona húmeda de la Laguna de Bezas.

No hay que olvidar los enormes valores culturales que coexisten en dicho espacio natural y todo su entorno, que fueron merecedores de una protección especial a través del Decreto 107/2001, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se declaró el Parque Cultural de Albarracín. Pues bien, en la zona de ampliación se incluye parte del conjunto rupestre de «Ligros, Pajarejo y Olivanas de Albarracín», en el que figuran también un grupo de grabados de época más reciente, por lo que se observa la perfecta yuxtaposición de la protección dispensada sobre un mismo espacio físico por las normativas atinentes a los espacios naturales protegidos y a la tutela del patrimonio cultural, en este caso mediante una figura específica propia del Derecho aragonés.

4.4. La encomienda de gestión recibida de la Administración del Estado para la ejecución de depuradoras en el Pirineo aragonés

En el marco del Plan Nacional de Calidad de las Aguas, así como para dar efectividad a la competencia que el art. 72.2 del reformado Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma sobre la ejecución y explotación de obras hidráulicas de titularidad estatal «si se establece mediante convenio», en el mes de octubre de 2007 se suscribió un protocolo marco de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Aragón con la depuración de aguas como primer objetivo. Eran muchas las quejas suscitadas en nuestra Comunidad con motivo de los retrasos que acumulan las dieciocho depuradoras que el Gobierno central debía haber construido hace más de un década en las cabeceras de los ríos pirenaicos tras su declaración de interés general, en 1993, por el gran valor ecológico de esos cauces. Durante el tiempo transcurrido, el Ministerio de Medio Ambiente sólo ha instalado depuradoras en los municipios de Jaca y Sabiñánigo, lo que significa que el resto de municipios afectados, incluidos los más turísticos, han venido deshaciéndose de sus aguas residuales en los ríos oscenses sin ningún tratamiento previo. En este sentido, el protocolo firmado entre las dos Administraciones se desarrollará en un primer momento en materias que versan sobre calidad de las aguas, policía fluvial e intercambio de información y datos, permitiendo que Aragón colabore en la ejecución de tareas que hasta ahora eran competencia exclusiva del Estado. Mediante una encomienda de gestión conveniada al amparo de dicho protocolo, el gobierno autonómico podrá construir las depuradoras del Pirineo declaradas de interés general para las que la aportación ministerial se cifra en más de ciento treinta millones de euros. Además, el compromiso adquirido supone también que, posteriormente, se irán añadiendo al protocolo marco convenios específicos sobre distintos asuntos hídricos cuya efectividad, en buena lógica, dependerá de que cuenten con financiación adecuada. Volviendo al primer objetivo de la depuración de aguas, si la mencionada encomienda de gestión consigue acelerar por fin la construcción de las depuradoras en las cabeceras de los ríos pirenaicos, se podría ofrecer ese servicio en 297 núcleos de población, lo que acercaría el objetivo de garantizar la calidad ambiental en los ríos de la Comunidad Autónoma.

4.5. Los resultados del proyecto «Por un Pirineo Vivo» a cargo del programa comunitario Interreg III

De todos es sabido que el programa Interreg III es la iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor de la cooperación entre regiones de la Unión Europea, que pretende aumentar la cohesión económica y social en la Unión Europea fomentando la cooperación transfronteriza, así como el desarrollo equilibrado del territorio. El citado Programa, que exige contar con socios transnacionales, ha venido aportando desde el año 2004 apoyo financiero al proyecto transfronterizo «Por un Pirineo Vivo», el cual ha tenido como socios a la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos (FCQ), a la *Ligue*

pour la Protection des Oiseaux de Francia (LPO), a la sociedad Gestión Ambiental Viveros y Repoblaciones de Navarra (GAVRN) y al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

El principal objetivo del proyecto «Por un Pirineo Vivo» es el desarrollo de metodologías comunes y duraderas para la promoción de la gestión concertada de la biodiversidad de montaña y de educación ambiental. En particular, durante el año 2007, se han concluido las acciones del proyecto desarrolladas en tres ámbitos concretos de actuación: una Red de Seguimiento Ambiental, orientada a fomentar el intercambio de información a través del programa de conservación del quebrantahuesos; una Red de Educación Ambiental, concebida como marco de colaboración entre entidades especializadas en la formación y en el adiestramiento con el fin de definir prácticas comunes y fomentar otros proyectos transfronterizos; y, en tercer lugar, la denominada Red de Territorios por la Biodiversidad, creada con el objetivo de contribuir al desarrollo rural a través de una iniciativa de conservación de la naturaleza.

4.6. Estado de otros proyectos en ejecución por el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón que cuentan con financiación comunitaria

Si en nuestro trabajo incluido en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2007* reseñamos el proyecto europeo LIFE ES-WAMAR con el que Aragón apuesta por una gestión pionera de los residuos de purines, debemos completar el panorama de los proyectos que nuestra Comunidad está llevando a cabo con cargo al instrumento financiero LIFE, que se dedica en exclusiva al desarrollo, aplicación y actualización de la política y la legislación comunitaria de medio ambiente, con una referencia a dos en los que se han realizando distintas acciones para sensibilizar al público acerca de la importancia de la conservación de determinadas especies, así como para difundir la experiencia de los resultados obtenidos.

El primero de ellos ha pretendido, como rezaba su título, la «Conservación de margaritífera auricularia en Aragón» y ha venido desarrollándose durante el período 2004-2007. Gracias al mismo, han podido ponerse en marcha las directrices del Plan de Recuperación y se han no sólo mantenido sino mejorado las condiciones de los hábitats de la especie, tanto en los canales de riego como en el propio cauce del río Ebro y, especialmente, en los lugares designados como LIC. Asimismo, se han realizado acciones encaminadas a conseguir la cría en cautividad de la margaritífera auricularia y a reforzar las poblaciones naturales del pez hospedador.

El segundo de los proyectos a que queríamos hacer referencia lleva por rúbrica la «Adecuación de tendidos eléctricos en las ZEPA de Aragón». Con un duración, en este caso aún no concluida, de 2004 a 2008, tiene el objetivo de poner en práctica una estrategia para la adecuación de la red de tendidos eléctricos al entorno, basada en dos líneas de trabajo. Por una parte, evitar que la construcción

de nuevos tendidos entrañe riesgo para la fauna, mediante el establecimiento de una normativa electrotécnica regional que establezca prescripciones para evitar electrocuciones y colisiones, y, por otra, corregir, mediante trabajos en los apoyos, el aislamiento de tendidos y la señalización con balizas salvapájaros, aquellas líneas eléctricas ya instaladas en las que se detecten riesgos o se haya comprobado que han dado lugar a accidentes.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

A lo largo del año que se examina, no ha llegado a ser enjuiciado por el Tribunal Supremo ni por la Audiencia Nacional ningún asunto sobre cuestiones medioambientales relacionadas con la Comunidad Autónoma de Aragón. Al respecto, sólo cabe mencionar dos sentencias relativas a esa materia dictadas por órganos jurisdiccionales radicados en el territorio aragonés. Una de ellas, fechada en realidad en los últimos meses de 2006, pero que no conocíamos en el momento de cerrar nuestro trabajo correspondiente a ese año, tiene que ver con los últimos coletazos administrativos de un conocido escándalo de la política ambiental de Aragón, que motivó en su día la constitución de una comisión de investigación y se saldó con la dimisión del entonces titular de la Consejería de Medio Ambiente. Naturalmente, nos referimos al caso Euroresiduos. La segunda de las sentencias citadas, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Zaragoza, recayó en una materia, la de la responsabilidad administrativa por la contaminación acústica, sobre la que, como hemos dado cuenta en las ediciones del Observatorio de años anteriores, se ha ido construyendo una doctrina consolidada que, además de recordar la vinculación directa del derecho al medio ambiente con ciertos derechos fundamentales, no duda en imponer obligaciones positivas a los poderes públicos para asegurar la efectividad de aquél.

5.1. RESIDUOS INDUSTRIALES

Mediante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, núm. 800/2006, de 17 de noviembre (JUR 2007, 223894), se confirma la resolución del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón, por la que, en enero de 2003, estimó el recurso de alzada y declaró la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, fechado en julio de 2002, que había revocado determinadas prescripciones impuestas a una empresa gestora de residuos industriales, Euroresiduos, S.A., en lugar de instarle a obtener una nueva autorización. En efecto, la mercantil del supuesto pretendió modificar los términos del título que había obtenido en 1995 para la eliminación de residuos industriales con origen en la Comunidad Autónoma de Aragón y, de ese modo, pasar a gestionar los procedentes de otras Comunidades en las cantidades que se le señalaran anualmente por el Departamento de Medio Ambiente y haciendo uso para ello de un segundo vaso en la planta donde había venido operando. Aunque

inicialmente obtuvo el parecer favorable de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, que, con su informe, vinculaba (en los términos prescritos por el art. 25 de la Ley urbanística aragonesa) la decisión del Ayuntamiento para autorizar un uso semejante del suelo no urbanizable, a instancias de asociaciones ecologistas se consiguió revertir la decisión en vía de recurso de alzada y, casi cuatro años después, se ha confirmado ese pronunciamiento en vía jurisdiccional.

No se puede desconocer que los ecos del escándalo que originó en la opinión pública la coincidencia temporal entre la transmisión de la empresa y la ampliación del objeto de su autorización para la gestión de residuos, con la consiguiente revalorización del vertedero del que era propietaria, subyacían detrás de la estimación del recurso administrativo contra la decisión de la Comisión Provincial por el Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Pero, sea como fuere, el acuerdo por el que se declaró la nulidad de la revocación parcial de la autorización originaria y se impuso la necesidad de obtener una nueva, cuantitativa y cualitativamente diferente, puesto que iban a ser distintos el origen y el montante de los residuos industriales que se pretendían gestionar en el futuro, fue sin duda ajustado a derecho, como ha tenido la oportunidad de sentenciar el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la Sentencia que se ha reseñado.

5.2. Contaminación acústica

Se acumulan en el proceso resuelto mediante la Sentencia 56/2007, de 14 de febrero, del Juzgado número 3 de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza (RJCA 2007, 179), dos impugnaciones hechas frente a sendas Administraciones públicas con competencias concurrentes en un determinado sector económico, como es la hostelería, y, concretamente, por la presunta inactividad de la Diputación General de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza frente al control del cumplimiento horario por los bares que permanecen abiertos por las noches y generan ruidos excesivos a los vecinos. Los recurrentes, que viven en una zona de la ciudad que había sido declarada saturada por el Ayuntamiento, reclamaban la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones y cuantificaban la indemnización solicitada con base en el precio que correspondería por el alquiler de una vivienda durante todo el tiempo a lo largo del cual se prolongaron las molestias.

Sin embargo, el Juzgado de lo Contencioso, como ya hizo en pronunciamientos anteriores y como ha venido ratificando también en sus sentencias el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dio un tratamiento diferente a las dos reclamaciones formuladas. Así, mientras rechaza la dirigida contra la Administración autonómica por haber ejercido correctamente su competencia sancionadora contra los establecimientos de hostelería denunciados por el incumplimiento horario, no duda en responsabilizar al Ayuntamiento de Zaragoza de que continúen abiertos al público bares que no disponen de licencia de apertura o de que algunos de los que sí disponen de ella produzcan molestias que impiden a los vecinos el pacífico disfrute de sus domicilios, inobservando de ese modo la actividad que sería exigible

a dicha entidad local en materia de disciplina urbanística. Concluye el Juzgado que el incumplimiento que se acaba de reseñar denota un funcionamiento anormal de la Administración que afecta directamente a la esfera jurídica de los particulares recurrentes y que hace nacer en éstos el derecho a ser indemnizados por los perjuicios que se les ha venido irrogando de ese defectuoso funcionamiento. No obstante, calcula el valor de esa lesión o daño antijurídico a tanto alzado (siete mil euros por cada uno de ellos) rechazando de plano su cómputo sobre la base del precio de unos eventuales alquileres al no constar que las molestias padecidas obligaran a los recurrentes a abandonar sus respectivos domicilios ni a arrendar otros inmuebles.

6. PROBLEMAS

6.1. La desestimación de la pretensión del Gobierno aragonés sobre la inconstitucionalidad del derecho de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana a la redistribución de caudales desde las cuencas excedentarias. La discutida reconducción por el Tribunal Constitucional de la voluntad del legislador estatutario hasta reducir el carácter de aquél a una orientación u objetivo dirigido a los poderes públicos valencianos

Poco más de un año ha tardado el Tribunal Constitucional en resolver el primero de una larga lista de recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto contra las diferentes leyes orgánicas de modificación de ciertos Estatutos de Autonomía, aprobadas en los dos últimos años. Nos referimos al que el Gobierno de Aragón formuló, en julio de 2006, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, por el que se daba nueva redacción al art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana para garantizar a sus ciudadanos el derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad y el de que se les redistribuyan los caudales sobrantes de aquellas cuencas que sean excedentarias, atendiendo a criterios de sostenibilidad, de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. En su Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, el Tribunal Constitucional desestimó dicho recurso y declaró la constitucionalidad del precepto impugnado, fallo del que discrepan cinco magistrados, quienes formularon sendos votos particulares.

Rechazados los óbices procesales conforme a la doctrina consolidada del Alto Tribunal y confirmada, por tanto, la legitimación para recurrir de la Comunidad Autónoma de Aragón en razón del interés institucional de su Gobierno en defender las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía, la resolución de las cuestiones de fondo suscitadas llevó al Tribunal Constitucional a extenderse en algunas consideraciones de orden general. Tras examinar el alcance de los principios constitucionales de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad, que inciden de la organización territorial del Estado, se recuerda la relevancia que los Estatutos tienen en nuestro sistema de fuentes y su distinguido papel en el sistema de distribución de competencias. Lo anterior sirve como premisa para que el Tribunal se

adentre en la cuestión de los límites constitucionales al contenido que pueden tener los Estatutos de Autonomía y, en consecuencia, se pronuncie sobre la posibilidad de que éstos regulen derechos de sus ciudadanos en general y, en particular, que les reconozcan posiciones jurídicas activas relacionadas con el ámbito material de competencias de los poderes autonómicos.

A propósito de la primera cuestión, el parecer de la mayoría de magistrados del Tribunal se condensó en la afirmación de que «el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma» (FJ 12). De ahí que, en la Sentencia 247/2007, se condicione la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía enuncien verdaderos derechos subjetivos públicos a que sea la propia Constitución la que lo autorice o, al menos, que tales derechos devengan un complemento adecuado de la regulación estatutaria.

El Tribunal no rechaza que los Estatutos puedan establecer derechos subjetivos en su función de ordenar la organización de las instituciones de autogobierno, como de hecho ha venido sucediendo con el reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos, de cooficialidad lingüística y otros. Sin embargo, sí niega que, en el ámbito de la atribución competencial, los Estatutos de Autonomía puedan reconocer derechos subjetivos por sí mismos, de tal manera que la Sentencia concluye que las prescripciones estatutarias al respecto, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen, habrán de ser entendidas como mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad de que se trate, precisando de la colaboración del legislador autonómico para adquirir plena eficacia (FJ 15). Siguiendo la argumentación del Tribunal Constitucional, es el ejercicio del haz competencial propio de cada Comunidad Autónoma el que puede acabar determinando el nacimiento de derechos a favor de los particulares e, incluso, regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias en los distintos territorios, pero bajo ningún concepto pueden establecer tales derechos los Estatutos de Autonomía que, en última instancia, aprueba el legislador estatal por estarle vedado a éste en el art. 139.1 de nuestra Carta Magna.

Así las cosas, la Sentencia 247/2007 aborda el enjuiciamiento de los derechos reconocidos a los valencianos en la nueva redacción dada al art. 17 del Estatuto de su Comunidad desde la sorprendente perspectiva de que, pese a su formalización como tales, deben ser concebidos como objetivos básicos que habrán de perseguir

sus poderes públicos en el ejercicio de sus competencias sobre aguas, agricultura y medio ambiente. El argumento añadido de que no vinculan al Estado en su función legislativa, como asegura el inciso que expresamente remite toda acción normativa o ejecutiva a su conformidad con la Constitución y la legislación estatal, permite al Alto Tribunal sentenciar su constitucionalidad sin condiciones, a la que, sin embargo, se oponen por diversos motivos cinco magistrados en sus respectivos votos particulares. No parece descabellado, en un primer análisis de la sentencia, coincidir con la filosofía general que destilan, crítica con el salto apreciable que puede observarse entre la argumentación utilizada en la sentencia para negar al legislador estatutario la posibilidad de reconocer derechos subjetivos, y la consecuencia aplicada al precepto recurrido. El Tribunal parece dispuesto a salvar la constitucionalidad de los catálogos de derechos, también de los relacionados con el agua por cuanto interesa en este momento, que han incluido las últimas reformas estatutarias negando su virtualidad como tales, en contra de la voluntad de los respectivos territorios. El titular periodístico aparente de que el Tribunal Constitucional habría salvado el derecho de los valencianos al trasvase de las aguas sobrantes de cuencas excedentarias debe ceder ante la negativa de aquél a reconocerle su eficacia como derecho y ante su interpretación por la que, desoyendo la voluntad del legislador, lo degrada al papel de simple orientación o directriz política.

El punto de la discordia, de donde nacen los votos particulares formulados a esta Sentencia, reside, fundamentalmente, en el alcance dado a la prohibición *ex* art. 139.1 de la Constitución de que los Estatutos contengan derechos subjetivos. En efecto, alguno de los magistrados discrepantes (Delgado Barrio) defiende que debería haberse dictado un fallo interpretativo, que clarificara que la consagración de ciertos derechos por un Estatuto de Autonomía, en este caso, por el de la Comunidad Valenciana en relación con el agua, sólo se ajusta a la Constitución si se interpreta que carece de valor normativo. Más allá van, sin embargo, los restantes cuatro magistrados que formulan voto particular pues no sólo entienden que la sentencia debería haber declarado la inconstitucionalidad del art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (así, los suscritos por Conde Martín de Hijas o por Rodríguez Arribas), sino que, en el caso del magistrado García-Calvo y Montiel, se tilda al Tribunal de haberse convertido en legislador positivo al anteponer su criterio al de legislador estatutario y reconducir a meros principios rectores los que este último quiso que fueran verdaderos derechos o, en el caso del magistrado Rodríguez-Zapata Pérez, no se duda en tachar a la sentencia de «deconstruir» conceptos constitucionales con la finalidad de imponer significados que se desconocían.

En palabras, precisamente, de este último magistrado, que ilustran la fractura abierta en el seno del Tribunal por la cuestión del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, «la compleja Sentencia de la mayoría hace flaco servicio a los valencianos y a las valencianas cuando hace decir al Estatuto que su novísimo «derecho al agua de calidad» se contrae a obligaciones hipotéticas, sometidas a una *condicio iuris* y que no limitan en modo alguno la libertad de configuración del

legislador estatal (sic en FJ 22). Tampoco queda en mejor posición el legislador estatutario, cuando se afirma que puede desconocer el Estatuto de la Comunidad Valenciana (EACV) que el mismo legislador acaba de aprobar mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (...). El abandono por el Estado del ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149.1.22ª es lo que explica el precepto que se impugna en este caso» pues, siempre según esta doctrina, resultaría harto difícil pensar que, cuando el art. 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana habla de la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, se refiera a otras que no sean las exteriores al territorio de aquélla, lo que abonaría su inconstitucionalidad.

6.2. Continuación de la conflictividad constitucional generada por la tercera oleada de reformas estatutarias: la impugnación por el Gobierno de La Rioja de los preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón relativos al agua

Examinada la sentencia que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad contra los «derechos» al agua reconocidos a los ciudadanos valencianos, debemos reparar en que la regulación de los aspectos hídricos que ha llevado a cabo el Estatuto de Autonomía de Aragón resultante de la reforma aprobada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, ha sido asimismo objeto de recurso de inconstitucionalidad por un ejecutivo autonómico, en este caso de la Comunidad de La Rioja. En efecto, tras solicitar el dictamen correspondiente de su máximo órgano consultivo, preceptivo según la Ley que lo regula y emitido el pasado 29 de junio, el gobierno riojano impugnó los dos preceptos del Estatuto de Aragón referidos a la regulación del agua, ya como objeto de derechos (art. 19), ya en su calidad de materia sobre la que la Comunidad Autónoma asume competencias (art. 72), así como la disposición adicional quinta por la que se remite a la planificación hidrológica la concreción de las reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos de la cuenca del Ebro, remitiéndose, en particular a la de 6.550 hectómetros cúbicos establecida en el denominado Pacto del Agua.

Cuestiona la Comunidad Autónoma recurrente, en primer lugar, los «Derechos en relación con el agua» que establece el art. 19 del Estatuto aragonés señalando que la inconstitucionalidad de los mismos podría afirmarse esgrimiendo los mismos argumentos que Aragón utilizó para impugnar el art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, a saber: por tratarse de un contenido ajeno a estas normas institucionales básicas en la medida en que los derechos que consagren a favor de sus ciudadanos deberán estar basados en el acervo competencial propio de cada Comunidad Autónoma. Más en concreto, en relación con el derecho de los aragoneses «a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón» (en los términos que consagra el apartado 1 del ya citado art. 19), se sostiene por

la asistencia letrada del Gobierno de La Rioja que «es inadecuado proclamar un derecho al agua en el E.A.A. con un contenido que sólo obligaría, para hacerlo efectivo, a los órganos competentes del Estado (Confederaciones Hidrográficas), dado que [...] Aragón no tiene competencias sobre aguas, pues todo su territorio forma parte de cuencas intercomunitarias». El exceso competencial *ex* art. 149.1.22.ª abonaría también, a juicio de la Comunidad recurrente, la inconstitucionalidad del principio rector proclamado en el apartado 2 del mismo art. 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón porque, cuando atribuye a los poderes públicos aragoneses «la fijación de caudales ambientales apropiados» para la «conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados», estaría asumiendo una función ejecutiva que en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado. Por su parte, idéntica tacha merece para el ejecutivo riojano la que se reputa como «antítesis reactiva» frente al derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias proclamado en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que no es otro que el mandado dirigido por el art. 19.3 del Estatuto aragonés a los poderes públicos de su Comunidad Autónoma para que, «en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables» velen especialmente por «evitar transferencias de agua de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de generaciones presentes y futuras».

Sin embargo, tras su personación ante el Tribunal Constitucional en el proceso de que se trata, tanto el ejecutivo como las Cortes de Aragón se opusieron a los argumentos anteriores, poniendo de relieve, en primer término, que la regulación del derecho y principios rectores relacionados con el agua tiene efectiva conexión con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Aducen, así, los títulos competenciales específicos que guardan relación y que han fundamentado, como podrán seguir haciéndolo en el futuro, numerosas formas de intervención de los poderes públicos aragoneses para garantizar tal derecho: ordenación del territorio (art. 71.8.ª); agricultura y ganadería (art. 71.17.ª); espacios naturales protegidos (art. 71.21.ª); pesca fluvial y protección de los ecosistemas en que se desarrollen estas actividades (art. 71.23.ª), protección del medio ambiente y, singularmente, abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas (art. 75.3.ª), además de las reconocidas con carácter general en materia de aguas por el art. 72, todos ellos del Estatuto aragonés. A juicio de las representaciones procesales de esta Comunidad Autónoma, afirmar que el contenido del derecho a disponer del abastecimiento de agua sólo obliga, para asegurar su eficacia, a las Confederaciones Hidrográficas, supone desconocer buena parte de esas competencias que ostenta Aragón, máxime cuando una elemental interpretación sistemática del derecho impugnado con lo establecido en el art. 6 del mismo Estatuto, que reza que todos los derechos consagrados en su Título I «no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos ni la modifi-

cación de los ya existentes», serviría de inmediato para negar la inconstitucionalidad que de contrario se pretende.

La Diputación General y las Cortes de Aragón extienden igualmente ese canon interpretativo a la defensa de la constitucionalidad de los dos principios rectores de las políticas públicas aragonesas que impone el art. 19 del Estatuto de esta Comunidad en relación con el agua, sin querer admitir el prejuicio formulado por la Comunidad de La Rioja de que necesariamente vayan a ser aplicados invadiendo las competencias estatales en esta materia o desconociendo los mecanismos ya establecidos para instrumentar la política sobre aguas en el conjunto del Estado. Sin ir más lejos, arguyen que la obligación de «velar» por los intereses del territorio aragonés para evitar transferencias de agua no sostenibles estaría dirigido, como no puede ser de otra forma, a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y se relacionaría con el principio de participación y colaboración en la planificación hidrológica, articulado, por ejemplo, a través de la emisión de informes previos, como veremos a continuación.

Y es que la Comunidad vecina impugnó también, como se anticipó, el art. 72 del Estatuto de Autonomía aragonés por el que se asumen competencias en materia de aguas, reputando inconstitucional la definición como exclusivas de las que recaen sobre aguas que discurren íntegramente por Aragón, y extendiendo esa misma consideración al alcance dado a las funciones asumidas en relación con las cuencas hidrográficas intercomunitarias de las que forma parte esta Comunidad Autónoma. En el primer supuesto, el argumento esgrimido de que el precepto estatutario en cuestión carecería de contenido porque «Aragón, salvo el caso irrelevante de la cuenca endorreica de Gallocanta, no tiene cuencas hidrográficas internas» es salvado por las representaciones procesales de la Comunidad aragonesa que afirman que, sean o no relevantes para la recurrente, existir, existen aguas que discurren íntegramente por el territorio de aquella. Por su parte, en cuanto a los criticados incisos por los que Aragón se atribuye competencias para «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos» o reclama su participación en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión de los recursos hídricos integrados en las cuencas intercomunitarias que le afectan, el argumento principal para sostener su conformidad con la Constitución ha consistido en negar que sea función del recurso de inconstitucionalidad la impugnación preventiva de disposiciones que, no violentando a priori el texto constitucional, pudieran, en un futuro, ser aplicadas de forma contraria a la Carta Magna. No en vano, la Comunidad de La Rioja ha pretendido fundamentar la inconstitucionalidad del art. 72.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón no en su concreta regulación estatutaria, sino en el supuesto alcance extraterritorial que pudiera derivarse de un inadecuado ejercicio de las competencias allí consagradas, lo que ha sido rechazado de contrario siguiendo la propia doctrina del Tribunal Constitucional sentada, entre otras, en su STC 88/1993.

Todavía en el art. 72, se contiene la exigencia de la emisión por la Comunidad Autónoma de Aragón de «un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio», que el gobierno de La Rioja cuestiona por interferir en la competencia exclusiva atribuida al Estado en el art. 149.1.22ª CE. Sin embargo, rechazan que se produzca esa vulneración las representaciones procesales de la Comunidad aragonesa, para las que el precepto impugnado supera claramente el doble canon de constitucionalidad a que se refiere la reciente STC 46/2007. Así, si, por un lado, existe una situación de concurrencia competencial entre el título estatal sobre aguas y el autonómico sobre ordenación del territorio, que obliga a la previsión de técnicas de cooperación para su resolución, es indudable también que, por otro, la técnica elegida (un informe de carácter no vinculante) no resuelve en términos de exclusión y, en consecuencia, no condiciona el ejercicio de la competencia prevalente.

Finalmente, daremos cuenta de los argumentos de las Comunidades recurrente y recurrida en relación con la disposición adiciona quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón en cuanto parece imponer a la planificación hidrológica estatal el respeto de una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses que se cuantifica en 6.550 hectómetros cúbicos. Como es bien sabido, el origen de dicha reserva se encuentra en la Resolución aprobada el 30 de junio de 1992 por las Cortes de Aragón, conocida como «Pacto del Agua» y que se cita expresamente en la disposición adicional. Como la propia Comunidad de La Rioja reconoce, el reconocimiento de la reserva estaba ya contemplado en dos normas estatales (art. 38.1 del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro y disposición adicional 13.ª de la Ley del Plan Hidrológico Nacional), pero estima la recurrente que su incorporación a una norma estatutaria altera su alcance «pues ello supone que el Estado pierde para el futuro la posibilidad de modificar el volumen de la reserva sin el consentimiento de Aragón». Frente a este planteamiento contestan el ejecutivo y el legislador aragoneses abogando por la plena constitucionalidad de la mencionada disposición adicional. Ambos entienden que, sin lugar a dudas, el legislador estatuyente habría respetado las competencias estatales en materia de planificación hidrológica al remitir a ésta la concreción de las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el art. 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón y que, cuando ha optado por cuantificar una reserva hídrica a favor de los aragoneses, se habría limitado a recoger aquella que ya ha sido inequívocamente asumida por el propio legislador estatal de aguas y, por tanto, que ha sido considerada por el Estado como plenamente conforme y no contradictoria con su actividad planificadora. Según esta forma de argumentar de los representantes de la Comunidad cuyo Estatuto se impugna, no existiría, por tanto, razón alguna para que la reserva hídrica, así cuantificada, dejase de ser adecuada simplemente por haberse incluido en una norma estatutaria y que por esa misma razón deviniera inconstitucional el compromiso que el Estado ya había contraído mediante otras disposiciones normativas anteriores.

Sin embargo, es precisamente en relación con la citada disposición adicional quinta donde se puede apreciar cierta debilidad argumental en la posición de los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja. La interpretación más lógica, teniendo en cuenta la literalidad de la disposición recurrida y desde un escrupuloso respeto a las competencias estatales en la materia, parece abocarnos a entender que el volumen que se establece allí para la reserva hídrica, como indicara el Informe de los Servicios Jurídicos del Senado durante la tramitación del texto en las Cortes Generales, no tendría carácter en sí mismo vinculante sino en cuanto recuerda (de ahí el término «considerando» que se utiliza) lo estatuido hoy por hoy en las normas estatales que rigen en la materia, pero sin impedir al Estado su modificación futura. Ahora bien, si ésta, puede convenirse, es la interpretación más plausible de la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón, es evidente que no haya podido ser empleada por los defensores de la posición procesal de esta Comunidad Autónoma pues habría significado tanto como negar su sentido político originario a la pretensión de incluir la fijación exacta de la cantidad de agua reservada por la planificación hidráulica para uso exclusivo de los aragoneses. Sea como fuere, habrá que esperar al pronunciamiento que en su día dicte el Alto Tribunal para conocer el alcance exacto de los términos constitucionalmente admisibles de este diálogo entre Estatutos en torno al tema del agua.

6.3. La compensación por los daños causados a las explotaciones ganaderas a consecuencia de la suelta de osos pardos en el Pirineo

Continuando el relato de las consecuencias que sobre la Comunidad Autónoma está teniendo la suelta de ejemplares de osos pardos en el Pirineo francés acordada por el Gobierno galo, el ejecutivo aragonés decidió articular una serie de compensaciones económicas para minimizar y afrontar los estragos que hayan podido ocasionar aquellos animales. El incremento de la presencia de tales plantígrados en determinadas áreas del Pirineo de nuestra Comunidad se produjo durante 2006, presumiéndose que aumentará en los próximos años como consecuencia de la evolución natural de la población reforzada en la vertiente francesa. Las molestias causadas sobre los rebaños están provocando un lucro cesante o sobrecoste objetivo en el mantenimiento ordinario de las explotaciones ganaderas. Aunque, por analogía con otras Comunidades Autónomas con presencia regular de oso pardo, las medidas compensatorias deberían arbitrarse a través del desarrollo de un Plan de Recuperación de la especie, obligado por su catalogación en peligro de extinción, a la espera de que dicho plan se apruebe el Departamento de Medio Ambiente puso en marcha una campaña de ayudas. Las mismas se encuentran detalladas en la Orden de 31 de julio de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras para su concesión, que habrá de compensar los costes indirectos causados a las explotaciones ganaderas aragonesas durante el año 2006 en aquellas zonas de presencia del oso pardo.

6.4. El primer Decreto-ley aragonés: la reparación de los daños causados por la riada del Ebro en la primavera de 2007

Contemplada como una novedad en el sistema aragonés de fuentes por la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada en abril de 2007, la figura del Decreto-Ley fue utilizada por primera vez en nuestra Comunidad con ocasión de la necesidad de reparar los daños y las pérdidas causados como consecuencia de las inundaciones producidas por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007. El Decreto-Ley 1/2007, de 8 de mayo (BOA 11 de mayo), que sería convalidado por la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón por hallarse disueltas tras la convocatoria electoral, instrumentaba una serie de medidas de reparación que venían a completar las ya aprobadas por el Gobierno de la Nación en virtud del Real Decreto-Ley 3/2007, de 13 de abril. Aunque acontecimientos como los que se comentan tienen perfecto encaje en el presupuesto que habilita el recurso por un ejecutivo autonómico a una norma de ese tipo, acaso la tardanza con la que se han hecho después efectivas dichas ayudas desautoriza la previa afirmación. Por lo demás, el que pasará a la historia como primer Decreto-ley aprobado por la Comunidad aragonesa incluía las lógicas indemnizaciones y actuaciones materiales de la Administración para tratar de retornas las fincas, explotaciones y parcelas afectadas al momento anterior al de producirse los desbordamientos del río Ebro.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN

Consejero de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón: Alfredo Boné Pueyo.

Viceconsejero: Luis Marruedo Espeja.

Secretario General Técnico: Roque Santiago Vicente Lanau.

Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático: Ana Marina Sevilla Tello.

Director General de Gestión Forestal: Alberto Contreras Triviño.

Director General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad: Alberto Portero Garcés.

Director del Instituto Aragonés del Agua: Rafael Izquierdo Aviñó.

Director del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental: Carlos Ontañón Carrera.

Director-Gerente de SODEMASA: Jesús Jiménez Muniesa.

8. BIBLIOGRAFÍA

Tudela Aranda, José: «Actividad de las Cortes de Aragón (julio 2005-mayo 2007)» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, 2007, pgs. 415-441.

XVII

Política ambiental de Canarias

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 358
2. Leyes y Reglamentos 359
   2.1. Ampliación de la reserva natural del Malpaís de Güimar 359
   2.2. Suelos 359
   2.3. Senderos 359
   2.4. Pesca. Reservas Pesqueras 359
   2.5. Evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio de Canarias 361
   2.6. Biodiversidad. Protección de especies y espacios naturales 364
3. Organización administrativa 365
4. Ejecución 367
   4.1. Presupuestos 367
   4.2. Cambio climático 368
   4.3. Evaluación ambiental de los planes de desarrollo económico de Canarias 369
   4.4. Desarrollo sostenible: planes de ordenación de la actividad turística insular 371
   4.5. Plagas 372
   4.6. Caza 373
5. Jurisprudencia 373
   5.1. Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Nublo 373
   5.2. Ruidos provocados por las fiestas de Carnaval en la calle 374
   5.3. Delimitación de la reserva natural Montaña Roja, incluyendo una zona marina 376
   5.4. Competencias locales en materia de medio ambiente e instalación de antenas de telefonía móvil 377

OBSERVA170 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:33:29

Página

6. Estado de los recursos y problemas ambientales 377
7. Apéndice informativo 380
   7.1. Leyes aprobadas en materia de medio ambiente durante 2007 380
   7.2. Principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2007 380
   7.3. Principales instrumentos de planificación de los Espacios Naturales Protegidos aprobados durante 2007 381
   7.4. Planes de Especies Protegidas aprobados durante 2007 381
   7.5. Sentencias más significativas dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el medio ambiente durante 2007 382
   7.6. Departamentos competentes en materia de medio ambiente 383

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el año 2007, la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Canarias se ha caracterizado por hacer más incidencia en la ejecución y planificación que en la incorporación de nuevas normas ambientales. En este sentido, y siguiendo la tónica de la legislatura que acabó precisamente este año, sólo se ha aprobado una Ley, referida a la ampliación de una Reserva Natural. Todavía en el ámbito normativo sí ha sido importante la aprobación de los documentos de referencia para los informes de sostenibilidad de los instrumentos de planeamiento, documentos que están llamados a servir de guía para cumplir la Evaluación Ambiental de planes y programas, recientemente incorporada a nuestro Derecho estatal.

Más intensa ha sido la labor realizada en el ámbito de la ejecución, mediante la aprobación de estrategias, planes y programas, como por ejemplo en materia de cambio climático, espacios naturales protegidos y especies. Además, se han aprobado los Planes Territoriales Especiales de la Actividad Turística de las islas de La Palma y El Hierro, previstos en las Directrices de Ordenación General y del Turismo como instrumentos destinados a regular la implantación territorial y los ritmos de crecimiento de las nuevas plazas turísticas en cada isla.

Durante 2007 se han celebrado elecciones autonómicas, con la consiguiente reorganización administrativa. Sin embargo, los cambios en la organización administrativa del medio ambiente han sido mínimos, limitándose, prácticamente, a la previsión de una Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático, agencia que debe ser creada por Ley con la naturaleza de Entidad de Derecho Público, y que asume las competencias relativas al desarrollo soste-

nible, y a las actuaciones dispersas hasta este momento en relación a las materias relacionadas con el cambio climático.

2. LEYES Y REGLAMENTOS

2.1. Ampliación de la reserva natural del Malpaís de Güimar

La única ley ambiental dictada durante el año 2007 es la Ley 13/2006, de 29 de diciembre, de ampliación de una Reserva Natural Especial. Esta Ley proviene de una Iniciativa Legislativa popular presentada en el año 2001, y su objetivo es el de incrementar el territorio protegido de la Reserva Natural Especial del Malpaís de Güimar. La justificación de esta ampliación, además de por los valores naturales existentes en la zona, estriba en la amenaza que supone el proyecto de ampliación del polígono industrial de Güimar sobre un sector de su flanco sur en magnífico estado de conservación natural y con presencia de especies singulares del cortejo florístico.

2.2. Suelos

El Decreto 147/2007, de 24 de mayo, regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias.

Este Reglamento viene a regular el régimen jurídico de los suelos contaminados en el ámbito territorial de Canarias, en desarrollo tanto de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, como la Ley de la Comunidad Autónoma 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias. Según su exposición de motivos tres son sus objetivos: procurar evitar la aparición de nuevas alteraciones en los suelos, dar solución a los casos más urgentes, y, finalmente, planificar a medio y largo plazo la recuperación de los suelos actualmente contaminados, estableciendo, para ello, el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados, en aras de preservar el medio ambiente y la salud de las personas.

2.3. Senderos

La Orden de 23 de febrero de 2007 regula los tipos de señales, sus características y utilización en la Red Canaria de Senderos, definiendo como senderos homologados a aquellos marcados con signos convencionales, señales, pintura, hitos o marcas, e indicaciones destinadas a facilitar su utilización en recorridos a pie.

2.4. Pesca. Reservas Pesqueras

En materia de pesca, lo primero que hay que reseñar es la modificación que la Ley 6/2007, de 13 de abril, lleva a cabo de la Ley de Pesca de Canarias (Ley 17/

2003, de 10 de abril). Dicha reforma tiene dos objetivos: por un lado, efectuar las modificaciones derivadas del acuerdo de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma de 20 de enero de 2004, en relación a las discrepancias competenciales sobre determinados preceptos de la Ley 17/2003; por otro, se da una nueva redacción al artículo 4.3 de la Ley que define la pesca de recreo, remitiendo al reglamento la concreción de terminados aspectos relacionados con dicha práctica, al objeto de que no sea precisa una intervención legislativa para adoptar prohibiciones o limitaciones temporales o por zonas del uso de determinadas artes de pesca.

Mayor trascendencia tienen dos órdenes de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación que regulan, por un lado, el marisqueo profesional a pie para la recolección de lapas (Orden de 29 de diciembre de 2006), y, por otro, se acotan, en las aguas interiores de Canarias, las zonas para el ejercicio de la pesca marítima de recreo submarina (Orden de 29 de octubre de 2007).

La Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de 27 de octubre de 2007 procede a acotar las zonas de pesca de recreo submarina, estableciendo las diferentes zonas por islas (excepto en las islas de El Hierro y de La Gomera, en las que las zonas acotadas se encuentran en aguas exteriores del Archipiélago Canario, y por tanto aparecen determinadas por la Administración General del Estado), así como la frecuencia con la que dicha práctica puede realizarse.

Por su parte, la Orden de 29 de diciembre de 2006, regula el marisqueo profesional a pie para la recolección de lapas. El fundamento de esta norma se encuentra en el Decreto 182/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Pesca de Canarias, que prevé en su artículo 50.1, el ejercicio del marisqueo a pie de carácter profesional, previo otorgamiento de la correspondiente licencia. Pues bien, dichas licencias deberán contener como mínimo la delimitación de la zona de la costa y los períodos en que podrá desarrollarse la actividad, las especies e instrumentos autorizados y el volumen máximo de extracción.

En cumplimiento del mencionado precepto, deben pues regularse, con carácter previo al otorgamiento de las mencionadas licencias, la delimitación de las zonas de la costa y los períodos en que podrá desarrollarse la actividad, así como el volumen máximo de extracción.

En otro orden de consideraciones, la recuperación significativa de la lapa en el litoral de la mayoría de las islas del Archipiélago Canario ha determinado la conveniencia de autorizar, a propuesta de las cofradías de pescadores y de otras instituciones, el marisqueo profesional a pie de dicho molusco, con carácter temporal, y hasta tanto se concluyan los estudios de carácter técnico científicos que permitan regular las zonas de marisqueo.

> Concretamente, esta norma autoriza temporalmente, durante un período de 12 meses, como máximo, a partir de su entrada en vigor, el marisqueo profesional a pie, para la recolección de lapas, en la costa del litoral de las islas del Archipiélago Canario, siempre que se reúnan los requisitos reglamentarios de distinta naturaleza necesa-

rios para ello, y se respeten en todo momento las siguientes circunstancias referidas al litoral donde se realice la actividad:

a) Que la zona o zonas del litoral no estén sometidas a una veda para la recolección de lapas.

b) Que no se trate de zonas o espacios litorales cuya regulación específica no contemple la posibilidad de realizar actividades marisqueras tanto en la costa como en la zona intermareal de su costa.

c) Que las actividades se realicen fuera de los límites de los recintos portuarios, en un radio no inferior a tres millas náuticas desde los límites exteriores de los puertos de carácter general de titularidad estatal y de una milla náutica respecto del resto.

d) Que en un radio no inferior a cinco millas náuticas contadas desde los extremos de la zona del litoral donde se pretenda realizar el marisqueo no exista ningún tipo de descarga o vertido de aguas residuales o depuradas, de procedencia urbana, industrial, agrícola, etc., ni objetos metálicos o de cualquier otra naturaleza susceptibles de producir algún tipo de efecto contaminante sobre el medio marino.

2.5. Evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio de Canarias

Canarias sigue sin contar con una norma que desarrolle en el ámbito de esta Comunidad Autónoma la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, aprobada para la incorporación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo de la Unión Europea, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. No obstante, con ocasión de la aprobación del Reglamento de procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (Decreto 55/2006), se incluyeron normas relativas a la evaluación de los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística de Canarias. No obstante, hay que señalar que la disposición transitoria segunda de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico que mientras la legislación urbanística no previera el contenido de las medidas para la protección del medio ambiente, los planes generales municipales de ordenación y las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento se someterían a Evaluación detallada de impacto ambiental. En este sentido, el Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento, vino a regular el contenido ambiental de los planes de ordenación urbanística, disponiendo que todo instrumento de ordenación urbanística debía establecer unos objetivos ambientales, y disponía también la necesidad de establecer un conjunto de medidas de carácter ambiental, como las medidas protectoras del medio ambiente, o para la conservación y defensa del patrimonio cultural, o las condiciones que los instrumentos de desarrollo debían cumplir, sobre todo en aquellas áreas cuyos instrumentos de ordenación debieran responder a un condicionante ambiental específico o desarrollar una determinación ambiental concreta, en razón del ámbito territorial al que afecten.

El Decreto 30/2007, de 5 de febrero, modifica el citado Reglamento de procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Cana-

rias. La modificación más significativa se refiere, precisamente, a la exclusión de la necesidad de volver a someter al proceso de evaluación a aquellos planes de naturaleza urbanística que ya hubieran cumplido con lo dispuesto en el Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento, que se acaba de citar. En este sentido se entiende inviable a los efectos de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006, y, por consiguiente se excluyen de la aplicación de dicha Ley, a todos aquellos instrumentos de planeamiento cuyo primer acto de preparación sea anterior al 21 de julio de 2004 y, además, el contenido ambiental del plan hubiera estado en información pública por un período superior a 45 días, siempre que, tras un examen caso por caso, el contenido de dicha información ambiental sea equiparable al contenido mínimo exigible de los Informes de Sostenibilidad según los documentos de referencia que para cada tipo de plan apruebe el órgano ambiental y, en los que, por tanto, resulte innecesario e ineficaz plantear nuevas exigencias.

Además, y con carácter más sustantivo, se establecen dos exclusiones del procedimiento de evaluación ambiental. En primer término, quedan excluidos del procedimiento de evaluación, todos aquellos planes que desarrollen determinaciones de planes jerárquicamente prevalentes. En este sentido, aunque el Preámbulo menciona específicamente a los Proyectos de Actuación Territorial, las Calificaciones Ambientales, los Planes urbanísticos de desarrollo y los Estudios de Detalle, sin embargo, dicha mención no aparece recogida en el articulado, con lo que, pese a la intención podía haber sido, efectivamente, la de limitar esta exclusión a dichos instrumentos, lo cierto es que dicha exclusión puede ser aplicada a cualquier instrumento de ordenación que desarrolle otro instrumento superior; ello significa que entre el preámbulo y el articulado hay una contradicción, sin que, en este caso, el preámbulo pueda servir para que esta exclusión se aplica exclusivamente a estos instrumentos, sino a todos aquellos que desarrollen planes superiores. La segunda exclusión se refiere a los instrumentos de ordenación territorial o urbanística que hubieran sido sometidos a tal procedimiento, cuando aquel plan de desarrollo no introduzca nuevas afecciones ambientales, debiendo el documento del plan incorporar justificación de tal extremo.

En informes anteriores se ha dado cuenta de la tramitación de diversos «Documentos de Referencia» por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, documentos cuya finalidad es la de servir de guía para la elaboración de dichos planes y programas. Concretamente, el artículo 9 de la Ley 9/2006 determina que «La amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental se determinará por el órgano ambiental, tras identificar y consultar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado». Más concretamente, y en este mismo sentido, el artículo 26 del Reglamento autonómico citado, referido a los procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, desarrolla este aspecto de la Ley estatal estableciendo la posibilidad de que el Gobierno de Canarias elabore los «Documentos de

Referencia» que han de servir de guía la elaboración de los informes de sostenibilidad de dichos planes.

Pues bien, en este ámbito, se han aprobado diversos «Documentos de Referencia referidos a instrumentos integrantes del sistema de planeamientote Canarias, que a continuación se enuncian, indicando la fecha de aprobación por la Comisión de Ordenación del territorio y Medio Ambiente de Canarias y su publicación en el Boletín Oficial de Canarias:

– Planes y Normas Espacios Naturales Protegidos (COTMAC 1.12.06, BOC 8.2.07)

– Planes Insulares de Ordenación (ídem anterior)

– Planes Territoriales Parciales (ídem anterior)

– Planes Territoriales Especiales de Residuos (COTMAC 1.12.06, BOC 9.2.07)

– Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular (ídem anterior)

– Instrumentos Urbanísticos de Desarrollo (COTMAC 20.12.06, BOC 12.2.07).

– Planes Territoriales Especiales de Conservación, Protección y Restauración (COTMAC 27.4.07, BOC 5.6.07).

– Plan Territorial Especial de Infraestructuras Portuarias, Aeroportuarias y Equipamientos Puntuales (ídem anterior).

– Plan Territorial Especial de Actividades Recreativas, Divulgativas, Científicas y Deportivas (ídem anterior).

– Plan Territorial Especial de Actividades Industriales y Extractivas (ídem anterior).

– Plan Territorial Especial de Infraestructuras Energéticas y de Telecomunicación (COTMAC 27.4.07, BOC 6.6.07).

– Plan Territorial Especial de Infraestructuras Viarias y Corredores de Transporte (ídem anterior).

– Plan Territorial Especial de Actividades Económicas Primarias (ídem anterior).

– Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística de ámbito inferior al insular (COTMAC 27.4.07, BOC 7.6.07).

– Directrices de Ordenación (ídem anterior)

Con carácter general, estos «Documentos de Referencia» determinan el contenido de los Informes de sostenibilidad de los diferentes instrumentos de planeamiento, que deben incluir los siguientes apartados:

1. Contenido, objetivos y relaciones; el Informe de sostenibilidad ha de contener el esbozo del contenido, principales objetivos del plan o programa y relaciones con otros planes y programas conexos, con particular referencia a aquellos contenidos de la memoria del Plan relativos al planeamiento superior que establece el marco del Plan, como las Directrices de Ordenación en vigor, así como a aquellos planes sectoriales vigentes (hidrológicos, de residuos, infraestructuras u otros) cuyo contenido pueda afectar o ser afectado significativamente por las determinaciones del Plan.

2. Situación actual y problemática existente, detallando los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicar el Plan, lo que debe realizarse mediante referencias a la diagnosis y prognosis que contiene el Plan, en su memoria y planos. Además, ha de hacerse referencia específica a los problemas ambientales existentes que sean relevantes para el Plan,

incluyendo los relacionados con cualquier zona de particular importancia ambiental designada de conformidad con la legislación aplicable sobre espacios naturales y especies protegidas, así como a los aspectos del medio amenazados.

3. Características ambientales. El Informe de sostenibilidad debe incluir una descripción de las características ambientales de la zona que puedan verse afectadas de manera significativa, lo que se llevará a efecto mediante referencia clara, sintética y sucinta al inventario ambiental y la información urbanística contenidos en la memoria y los planos de información.

4. Objetivos de protección ambiental; deben determinarse los objetivos de protección ambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el Plan y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto ambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración.

5. Alternativas; el informe deberá contener una exposición sucinta de las alternativas planteadas, con referencia al apartado de memoria, planos y estudio económico y financiero del plan en que se exponen y analizan dichas alternativas, resumiendo las razones de la selección de alternativas previstas contenida en el Plan, en función a los aspectos diferenciadores entre las distintas alternativas y especialmente las diferencias en relación a los probables efectos significativos sobre el medio ambiente, así como las alternativas de localización de instalaciones sobre el territorio.

6. Efectos; el informe de sostenibilidad debe contener los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, el medio litoral, el paisaje, los factores climáticos, los bienes materiales y el patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, y la interrelación entre estos factores.

7. Medidas; se incluirán las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, contrarrestar cualquier efecto significativo negativo en el medio ambiente por la aplicación del Plan.

8. Seguimiento; se debe incluir en el informe una síntesis de los apartados de la memoria, normativa y, en su caso, programa de actuación del Plan, en el que se describan las medidas previstas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del Plan, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos, mediante el establecimiento de condiciones de revisión o modificación del Plan.

9. Resumen, finalmente, se incluirá un resumen no técnico de la información contenida en el informe de sostenibilidad en virtud de los párrafos precedentes.

No obstante, la Comunidad Autónoma ha continuado redactando otros documentos de referencia, y así, por ejemplo, se han sometido a información pública las propuestas de Documentos de Referencia referidas a los Planes Hidrológicos insulares y al Plan Territorial Parcial de Residuos de Tenerife.

2.6. BIODIVERSIDAD. PROTECCIÓN DE ESPECIES Y ESPACIOS NATURALES

En relación con la protección de especies, y en el marco de la Ley por entonces vigente Ley 4/1989 (recientemente derogada y sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), la Comunidad Autónoma de Canarias ha seguido aprobando planes de protección de especies. Concretamente este año se han aprobado los siguientes planes:

– Plan de Recuperación de la Piña de Mar (Atractylis Preauxiana).

– Plan de Recuperación de la Jarilla de Agache (Helianthemum Teneriffae).

– Plan de Recuperación del Picopaloma (Lotus Berthelotii) y del Pico de El Sauzal (Lotus Maculatus).

– Plan de Conservación del Hábitat del Canutillo de Sabinosa (Silene sabinosae). Corrrección de errores del Plan de Conservación del Hábitat del Canutillo de Sabinosa (Silene sabinosae).

– Plan de Conservación del Hábitat del Tajinaste Azul de La Gomera (Echium acanthocarpum).

También ha continuado a buen ritmo la aprobación de los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos, habiéndose aprobado en este período casi una quincena de instrumentos.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En el año 2007 se han celebrado elecciones autonómicas, por lo que, tras la constitución el nuevo Gobierno, se ha procedido a dar una nueva estructura a la Administración Autonómica, aunque ya se puede destacar que, dada la continuidad del pacto que gobierna en Canarias, las modificaciones no son importantes en número, aunque sí hay cambios importantes en relación a la distribución de competencias ambientales, con la aparición de nuevos entes llamados a desarrollar determinados cometidos en este campo de actuación administrativa.

En el aspecto formal, la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias ha quedado establecida en el Decreto 172/2007, de 17 de julio, modificado por los Decretos, 301,/2007, de 31 de julio y 335/2007, de 4 de septiembre.

La principal novedad es la creación de la llamada Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha contra el Cambio Climático (denominación definitiva de la inicialmente denominada Agencia Canaria contra el Cambio Climático, dada por el Decreto 302/2007).

> La Agencia pasa a depender directamente de Presidencia del Gobierno, y la misma asume las competencias referidas a las siguientes materias: el establecimiento de políticas y medidas para el desarrollo sostenible, así como para mitigar el cambio climático, paliar sus efectos adversos y fomentar las iniciativas tanto públicas como privadas dirigidas a la lucha contra el cambio climático en cualquiera de sus vertientes, y, entre otras:
>
> – Las relativas a instalaciones radiactivas, previstas en el artículo 17.2.A), letra h) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías, así como la incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de instalaciones radioactivas.
>
> – Las asignadas en materia de contaminación atmosférica de origen industrial a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.

– Las previstas en el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial en materia de contaminación del suelo [artículo 7.A).6)], de contaminación ambiental (artículo 19) y la elaboración de Planes de contingencias por contaminación marina accidental (artículo 31, 20).

Finalmente, merece también destacarse que, la citada Agencia se ha creado en la actualidad con rango de Dirección General, ya que la Comunidad Autónoma carece de un marco normativo que posibilite la creación de dicha Agencia, ya que la misma ha de llevarse a cabo por Ley, Ley que durante el año 2007 no ha sido ni siquiera presentada ante el Parlamento de Canarias.

En cuanto al Departamento encargado de desarrollar las competencias en materia de medio ambiente, y dejando a salvo lo que se acaba de exponer, casi no hay cambios. Así, el Decreto 172/2007, en su artículo 9, establece la estructura de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, que es la siguiente:

a) Viceconsejería de Medio Ambiente.

b) Viceconsejería de Ordenación Territorial.

c) Secretaría General Técnica.

d) Dirección General de Calidad Ambiental.

e) Dirección General del Medio Natural.

f) Dirección General de Ordenación del Territorio.

g) Dirección General de Urbanismo.

La Viceconsejería de Medio Ambiente lleva directamente los servicios relativos a la Coordinación y Programas y de Información Ambiental.

De la Viceconsejería de Medio Ambiente dependen la Dirección General de Calidad Ambiental y la Dirección General del Medio Natural: la primera, se encarga de los asuntos relacionados con los Residuos y las declaraciones de Impacto Ambiental. Por su parte, la Dirección General del Medio Natural, incluye los servicios relativos a la Gestión de Recursos Naturales y a la Biodiversidad.

De la Viceconsejería de Ordenación Territorial dependen la Dirección General de Ordenación del Territorio y la Dirección General de Urbanismo. La primera gestiona los asuntos relacionados con la Ordenación Territorial así como la planificación de los Espacios Naturales Protegidos. Por su parte, la Dirección General de Urbanismo gestiona los asuntos relativos a la planificación urbanística.

Finalmente, se adscribe a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTOS

Los Presupuestos relativos al año 2007 se distribuyeron de la siguiente forma:

	CAPÍTULO I PERSONAL	CAPÍTULO II GASTOS CORRIENTES Y SERVICIOS	CAPÍTULO IV TRANSFERENCIAS CORRIENTES	CAPÍTULO VI INVERSIONES REALES	CAPÍTULO VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
DISCIPLINA URBANÍSTICA Y MEDIO AMBIENTAL			4.929.073		
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	3.910.711	796.003	121.317	9.233.864	
APOYO A LA MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO				11.138.792	
COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL	1.791.331	956.769	37.913.235	1.030.235	9.085.313
BIODIVERSIDAD				1.611.919	384.741
MEDIO NATURAL	1.999.796	391.685	904.852	8.377.993	10.301.649
CALIDAD AMBIENTAL	1.872.741	1.899.163		16.046.217	5.167.322

De acuerdo con la Memoria que acompaña los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2007, las principales líneas estratégicas para ese período son las siguientes:

– Consecución de un modelo territorial equilibrado y en armonía con la generación de riqueza y mantenimiento de los recursos naturales;

– Impulso de los instrumentos de ordenación urbanística;

– Desarrollo de políticas de concertación interadministrativas;

– Fomento de la cultura de la gestión del territorio;

– Impulso de la reorganización de las estructuras administrativas al objeto de adquirir mayor eficiencia y transparencia;

– Completar el marco legislativo de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial y medioambiental;

– Implantación del sistema de información territorial integrado;

– Actuaciones en materia e infraestructura de residuos y de conservación de la naturaleza;

– Protección y conservación ambiental;

– Control ambiental y urbanístico.

4.2. Cambio climático

El Gobierno de Canarias ha sometido a información pública durante el año 2007 un documento en el que, de acuerdo con su propio texto, se abordan «de manera resumida y especialmente sintética, el conjunto de orientaciones y medidas adoptadas en relación con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que provocan el cambio climático». Por tanto, se trata de un documento técnico de síntesis de medidas y orientaciones que se han adoptado y que se pueden adoptar en relación a la lucha contra el cambio climático, preparatorio de una Estrategia, que tiene por objeto mostrar el «estado del arte» en materia de mitigación.

El documento se divide en dos partes. Una primera, en la que se da una visión global de las principales medidas adoptadas a nivel nacional y regional en un conjunto de países seleccionados (Unión Europea, Suiza, Noruega, Canadá, Nueva Zelanda y algunos estados de los Estados Unidos), definiendo las características de las mismas y la Administración (estatal, autonómica o local) competente para su puesta en marcha. Y una segunda, donde se lleva a cabo un análisis más detallado de las medidas adoptadas a nivel internacional, incluyendo un catálogo de actuaciones singulares o «buenas prácticas» muchas veces de ámbito local o desarrolladas por la iniciativa privada, que se han considerado potencialmente relevantes por su interés para Canarias.

Este trabajo agrupa las medidas que pueden adoptarse en siete grandes categorías sectoriales y seis horizontales o de acompañamiento. Las categorías sectoriales son: energía, transportes, residencia, industria, agricultura y ganadería, suelo y reforestación y residuos. Las medidas horizontales se agrupan de la siguiente forma: comercio de emisiones, fiscalidad, compras públicas, educación y formación, investigación y tecnología y ámbito internacional.

Sin duda, especial interés tiene el documento en relación al transporte al ser éste uno de los sectores que más energía consume en Canarias y, por consiguiente, uno de los principales responsables de la emisión de gases de efecto invernadero en las islas. En este sentido, el documento enuncia medidas en relación a los siguientes temas: infraestructuras del transporte, aplicación de nuevas tecnologías en el sector del transporte, eficacia energética de los vehículos, razonalización de la movilidad privada y del transporte terrestre de mercancías, transporte aéreo y transporte marítimo.

Como el mismo documento destaca, de lo que se trata con este trabajo es el de servir de punto de referencia para una difusión más amplia de las oportunidades que ofrece el cambio climático. Además, pretende también servir de base inicial para el debate en las Redes de Cambio Climático en Canarias que permita acotar

las opciones disponibles a fin de proponer una estrategia de mitigación, es decir, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el horizonte 2008-2012. Actualmente, se cuenta ya con un documento de Estrategia (y Plan de Mitigación), elaborado por encargo de la Viceconsejería de Medio Ambiente (al igual que el anterior) y que está siendo revisado por la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha contra el Cambio Climático para ser sometido al trámite de participación ciudadana y consulta en el año 2008, y poder ser elevado posteriormente al Gobierno, para su aprobación.

4.3. Evaluación ambiental de los planes de desarrollo económico de Canarias

Desde su integración en la Comunidad Económica Europea, primero, y ahora en la Unión Europea, Canarias ha venido disfrutando de los fondos provenientes de la Política regional Comunitaria, política hoy consagrada en los Tratados Comunitarios en los artículos 130A-130D del Tratado de la Unión Europea.

Una de las líneas de actuación de la Política Regional comunitaria se lleva a cabo mediante la concesión de subvenciones globales que responden a acciones coherentes para el desarrollo socioeconómico de una región, para lo cual es preciso elaborar un Programa Operativo. En el año 2007 se ha procedido a aprobar los correspondientes Programas Operativos referidos a Canarias para el período 2007-2013, Programas que se han tenido que someter a la evaluación ambiental estratégica prevista en la normativa comunitaria y estatal.

El fundamento legal de la evaluación ambiental de estos planes se encuentra, por un lado, en la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de planes y programas incorpora al derecho interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que establece y regula el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica; y, por otro, en el artículo 47 del Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1260/1999, que exige el cumplimiento de la normativa relativa a la Evaluación Ambiental Estratégica.

El Plan Operativo Feder de Canarias 2007-2013 plantea los siguientes ejes prioritarios para el desarrollo de las islas: 1.–Desarrollo de la sociedad del conocimiento; 2.–Desarrollo e innovación empresarial; 3.–Medio ambiente y prevención de riesgos; 4.–Transporte y energía; 5.–Desarrollo sostenible local y urbano; 6.–Inversión en infraestructuras sociales y 7.–Estrategia de la Regiones ultraperiféricas.

Por lo que ahora interesa, el Ministerio de Medio Ambiente, que actúa como órgano ambiental, procedió a emitir el correspondiente Documento de referencia que sirvió de fundamento a la elaboración del Informe de Sosteniblidad por el Ministerio de Economía y Hacienda referido al Plan operativo de Canarias para el período 2007-2013. En lo que ahora interesa, dicho informe plantea como objetivos ambientales los siguientes:

1.–Contribuir a la conservación y restauración de ecosistemas y paisajes valiosos, y a la lucha contra la pérdida de biodiversidad;

2.–Contribuir a la protección de los suelos contra la urbanización desproporcionada o injustificada, la erosión, la desertificación y la contaminación;

3.–Contribuir a la conservación y la restauración del patrimonio cultural;

4.–Contribuir a la lucha contra el cambio climático;

5.–Reducir la producción de residuos, de sustancias y acciones contaminantes, favoreciendo el logro y mantenimiento de los parámetros de calidad ambiental apropiada para la salud humana y de los ecosistemas;

6.–Promover e incentivar la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos naturales y su productividad contribuyendo a la desvinculación del crecimiento económico del consumo de recursos y de la generación de vertidos, residuos y emisiones;

7.–Promover la internalización de los costes ambientales con cargo directo a las actividades que los generan contribuyendo a la recuperación íntegra de las inversiones públicas;

8.–Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural favoreciendo la remuneración justa y adecuada de los productos y servicios que generan externalidades favorables para el medio ambiente; y

9.–Promover el conocimiento ambiental y su difusión, la educación y la sensibilización ambiental así como los procesos de evaluación y participación pública.

En el citado informe de sostenibilidad se destaca que el Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo para Canarias 2007-2013 se orienta expresamente a favor del desarrollo sostenible, considerando de forma explícita la dimensión ambiental como uno de los pilares básicos de su estrategia, lo que se traduce en que las medidas dirigidas a la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales tengan una apreciable presencia entre todas las programadas.

No obstante, se señalan también determinadas deficiencias como, por ejemplo, la insuficiente dotación financiera prevista en el Plan para el eje de mayor carácter ambiental, lo que también ocurre con las asignaciones dirigidas al fomento de las energías renovables y a la conservación y valorización del patrimonio cultural.

Finalmente se destacan las actuaciones potencialmente favorables para el medio ambiente incluidas en el programa como pueden ser las actuaciones destinadas a fomentar la investigación, la innovación y el desarrollo que podrían orientarse hacia la obtención de beneficios ambientales (como una mejor gestión de los residuos o el uso sostenible de los recursos), y las actuaciones del ejemplo 3 de marcado carácter ambiental, y que están dirigidas a la gestión del agua, el tratamiento de aguas residuales y la promoción de la biodiversidad.

4.4. Desarrollo sostenible: planes de ordenación de la actividad turística insular

Una de las actividades económicas más relevantes de las Islas Canarias es la del turismo. Desde los años sesenta las decisiones sobre la urbanización del territorio dedicada al turismo estuvo monopolizada por los Ayuntamientos. Con la constitución de la Comunidad Autónoma se comienzan a adoptar decisiones destinadas a controlar o, al menos, limitar el crecimiento de nuevas zonas turísticas. Así, en 1987, adopta una primera medida de contención, mediante la declaración de una gran parte del territorio de las islas, más del 40 por ciento, como Espacio Natural Protegido, a través de la Ley 12/1987, de 19 de junio. En este sentido, en la actualidad se encuentra protegido el 41,4 por ciento del territorio de Canarias, de acuerdo con los datos de la empresa pública GRAFCAN-Cartográfica de Canarias.

Sin embargo, el transcurso del tiempo y la existencia en las islas de importantes incentivos económicos, como la Reserva para Inversiones, hicieron que, desde el año 2000, se empezaran a plantear la utilización de nuevos instrumentos para limitar el fuerte ritmo de ocupación del territorio que la actividad turística estaba provocando. En este sentido, un hito importante fue la aprobación de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Pues bien, la citada Ley previó los «Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular» como los instrumentos llamados a adaptar las limitaciones cuantitativas establecidas en la propia Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias a las condiciones específicas existentes en cada isla. En este ámbito, además de la Ley de Directrices, ha de tenerse en cuenta también la Ley 6/2002, de medidas de ordenación de la actividad turística para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Precisamente, en el año 2007 se han aprobado los Planes Territoriales Especiales de Ordenación de la actividad turística de las islas de El Hierro y La Palma.

El Plan Territorial Especial de la isla de La Palma se basa en un sistema de intervenciones turísticas tradicionales y nuevas en suelo rústico, distribuido en cinco comarcas o zonas y en 6 núcleos convencionales y 40 núcleos residenciales o mixtos que admitirían el uso turístico. Para cada grupo de unidades territoriales homogéneas de cada una de las comarcas, el Plan establece una carga máxima de plazas de alojamiento turístico y un número de plazas autorizables. Se establece también la carga total, para el año 2020, correspondiente a cada una de las cinco zonas o comarcas en que se divide la isla. Finalmente, partiendo de las 14.134 plazas de alojamiento existentes, entre legales e irregulares, el Plan establece un horizonte de 25.500 plazas totales para el año 2020, que corresponde a un 20% de la población residente estimada para ese año, manteniendo una proporción considerada asimilable, desde el punto de vista social.

Con todo, desde la perspectiva ambiental, la propuesta que más dudas planteó era la que posibilitaba que el Plan Territorial Especial de la Actividad turística de

La Palma incluyera determinadas actuaciones turísticas, incluidos campos de golf, en lugares declarados Espacios Naturales Protegidos.

> En relación a esta cuestión, el propio Informe realizado por el Jefe de Servicio de Ordenación Territorial respecto del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de La Palma señala que estos planes no podía establecer determinaciones para los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos, salvo con carácter de recomendación.
>
> A este respecto, el informe recuerda que el artículo 22.5 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias es meridianamente claro, al establecer que los Planes y Normas de los Espacios Naturales prevalecen sobre los restantes instrumentos de ordenación territorial, que están obligados a recoger sus determinaciones. En este sentido, el informe señala que los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística, pese a su potencia competencial en ausencia de Plan Insular, no cuentan con una habilitación, en la propia Ley, para asumir la ordenación de recursos naturales. Ello no quiere decir que estos PTE, desde la óptica de la ordenación del desarrollo turístico, deban omitir la posible (o incluso conveniente o necesaria) implantación de actuaciones turísticas dentro de los espacios naturales protegidos, pero con carácter de recomendación, de forma que corresponda a los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos (de acuerdo con el análisis más concreto y pormenorizado que les es propio) establecer la viabilidad y condiciones en que tal implantación sea posible, justificando la eventual separación de la determinación establecida en el Plan Territorial Especial.
>
> A partir de estas premisas, el Informe del Servicio de Ordenación Territorial, propone que las determinaciones que este Plan Territorial Especial establezca dentro de los espacios naturales protegidos, tengan sólo el carácter de Recomendaciones.

Asimismo, se ha aprobado el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de la isla de El Hierro, habiéndose publicado su normativa mediante la Orden de 15 de mayo de 2007. El Plan, siguiendo las directrices marcadas por el Plan Insular de la isla todavía en vigor, trata de distribuir la oferta turística de forma equilibrada en el territorio, planteando un equilibrio entre zonas de medianía y costa. La isla de El Hierro tiene una población de 10.071 habitantes, y el Plan establece un límite máximo de nuevas camas de 2.500. No obstante, se prevé que durante el primer trienio de vigencia no se sobrepasen de 600 las nuevas plazas turísticas.

4.5. Plagas

En ejecución de lo dispuesto en la Ley estatal 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal, cuyo artículo 14.2 habilita a la Administración de cada Comunidad Autónoma para declarar la existencia de una plaga y adoptar alguna de las medidas fitosanitarias previstas en el artículo 18 de la misma Ley, la Orden de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de 26 de julio de 2007 declara la existencia de la plaga producida por el agente nocivo picudo rojo y modifica la Orden de 24 de marzo de 2006 por la que se declara la existencia de dicha plaga, añadiendo a las medidas ya contenidas en la misma, la prohibición de movimientos de palmáceas entre islas afectadas (Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife) e islas no afectadas (El Hierro, La Gomera, La Palma y Lanzarote), existiendo razones

técnicas y científicas suficientemente acreditadas que justifican la adopción urgente de la misma.

4.6. Caza

En materia de caza, la Orden de 19 de junio de 2007, establece las épocas hábiles de caza para el año 2007. Sin embargo, por diversos motivos, la Consejería se vería obligada a modificar esta Orden en diversos momentos.

Así, tras los incendios ocurridos en la isla de Gran Canaria el 27 de julio, se procede a dictar la orden de 4 de septiembre mediante la que se establecen condiciones y limitaciones para el ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma. Sin embargo, poco tiempo después se dicta la Orden de 12 de noviembre de 2007, por la que se determina el cierre de la época hábil de caza, en todas sus modalidades, en el ámbito de la isla de Gran Canaria para el año 2007, disposición que se justifica por el descenso significativo de las especies cinegéticas que vienen siendo objeto de caza en la isla.

Además, a través de la Orden de 14 de septiembre de 2007 procede también a modificar para la isla de la Gomera las épocas hábiles de caza así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio, justificándose esta norma por las mismas razones que se han expuesto para la de Gran Canaria. Finalmente, con fecha del 5 de octubre se adoptan las mismas medidas respecto de las islas de Tenerife y Fuerteventura.

5. JURISPRUDENCIA

5.1. Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Nublo

La Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de Las Palmas) de 9 de febrero de 2007, estudia el recurso dirigido contra el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural del Nublo, presentado por Ben Magec-Ecologistas en Acción de Canarias. Los recurrentes sostienen que algunas de las determinaciones del Plan Rector suponen una concepción restringida y parcial del medio ambiente, que no tiene en cuenta los derechos de las personas a su disfrute y que, además, en un plano estrictamente jurídico, limita injustificadamente las previsiones contenidas en la propia Ley 12/1994, cuya finalidad, conforme al artículo 1º, es la de «...la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales del Archipiélago canario y de los procesos ecológicos esenciales que en ellos tienen lugar, así como el mantenimiento y restauración del paisaje que sustentan».

La cuestión que se plantea es si podía considerarse conforme a la legislación vigente, la inclusión del territorio que ocupa la mencionada Reserva como Zona de Exclusión, definidas en el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del

Territorio y Espacios Naturales de Canarias, como «aquella superficie de mayor calidad biológica o que contenga en su interior los elementos bióticos o abióticos más frágiles, amenazados o representativos. El acceso será regulado atendiendo a los fines científicos o de conservación».

El recurso entendía inadecuada esta determinación, sobre todo teniendo presentes las características físicas de la superficie afectada. Por el contrario, la sentencia estima que régimen de usos no puede considerarse contrario a la ley, ya que es la misma norma legal que los recurrentes citan la que prevé expresamente que en las zonas de exclusión ha de regularse por los Planes de Ordenación el acceso a las mismas para fines científicos.

Asimismo, la Sentencia destaca que la previsión para la Reserva Natural de Inagua de compatibilidad con la finalidad de protección del «tránsito de personas por los caminos reales que atraviesan la reserva y el uso educativo ligado al Aula de la Naturaleza» contenida en el Anexo del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, tampoco es contradictoria con la zonificación o clasificación que lleva a cabo el Plan Rector y con la existencia de Zonas con distintos usos en función de las características presentes en dicho lugar. La Sentencia concluye que la Ley proclama la compatibilidad de tránsito de personas y el uso educativo, pero no impide ni prohíbe que ese uso se limite por el correspondiente Plan de Ordenación del Espacio Natural Protegido.

5.2. Ruidos provocados por las fiestas de Carnaval en la calle

La Sentencia de la Sala de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 26 de enero de 2007, analiza los ruidos provocados por la instalación en las calles de Santa Cruz de Tenerife de casetas de música que provocan ruidos molestos para los vecinos durante las fiestas del carnaval.

En primer lugar debe señalarse que el procedimiento seguido es el correspondiente al procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, por lo que no es objeto del mismo el examen de la legalidad ordinaria: los recurrentes alegan la vulneración del derecho fundamental contenido en el art. 18 de la Constitución como consecuencia de la celebración del carnaval en la zona centro debido al ruido generado.

La Sentencia se fundamente en la doctrina del Tribunal Constitucional, y del Tribunal Supremo, tribunales que, siguiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han definido la naturaleza del derecho fundamental invocado, así como su posible vulneración como consecuencia del ruido. En este sentido, cita la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 19-02-1998, núm. 0875/1998.

Respecto a los derechos del art. 18 CE, la sentencia que analizamos recuerda que el art. 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona «al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su

correspondencia», así como que el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Respecto de este último precepto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias recurre a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la que se establece que tales derechos hacen referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias recuerda que en dicha Sentencia se afirma que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.

A partir de esta doctrina, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias señala que el nivel de ruidos supera con creces el nivel máximo permitido, por lo que debe estimarse el recurso interpuesto y declarar vulnerado el derecho fundamental contenido en el art. 18 de la Constitución, precisando, además, que no resulta admisible la alegación realizada por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en el sentido de que los ruidos son debidos al denominado «mogollón», pues «es la administración, y sólo ella, la que concede autorizaciones y licencias para el establecimiento en todo el centro de la ciudad, –toda ella zona residencial–, de los denominados "chiringuitos", kioskos, terrazas de bares, circulación y aparcamiento de vehículos de todo tipo engalanados... que con sus altavoces emiten música de forma continua durante toda la noche, generando la contaminación acústica denunciada en el presente recurso, y ello por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar una contaminación acústica intolerable, sufrida por los recurrentes, suponiendo infracción de los derechos fundamentales invocados por los apelantes».

Ahora bien, los recurrentes interesan, de forma paralela, la suspensión cautelar del Carnaval del 2007, decisión que la Sala no estima procedente, «pues de la ponderación de intereses en conflicto que debe efectuarse, ha de considerarse como predominantes el interés general, ya que no se debe olvidar que de lo que se trata es de la suspensión de una de las Fiestas de mayor importancia y trascendencia de la ciudad, y que su adopción produciría gran perjuicio a la sociedad».

Pero ello no es obstáculo para que la administración apelada deba adoptar todas aquellas medidas a fin de evitar el exceso de ruido producido por la música o aparatos electrónicos, en la zona centro de la ciudad, zona residencial a la que es de aplicación los límites contenidos en la normativa enumerada en los Fundamentos de Derecho anteriores, «de modo que en ningún caso pueda superarse el nivel de decibelios fijados en la Ordenanza Municipal para la noche, cuyo máximo es de 55 dba, conforme al art. 7 de la mencionada Ordenanza, aplicándolo de

forma orientativa dado que no existe regulación expresa, para este especial y trascendental evento declarado de interés turístico internacional, en el ámbito municipal».

5.3. Delimitación de la reserva natural Montaña Roja, incluyendo una zona marina

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, de 9 de julio de 2007, estudia la impugnación por el Abogado del Estado del Plan Director de la Reserva Natural Especial de Montaña Roja, en tanto su artículo 3 incluye en el Área de Sensibilidad Ecológica de la mencionada Reserva, las aguas exteriores contiguas a la isla, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima «en tanto que afectan al régimen de protección de los recursos pesqueros en dichas aguas, y a la propia actividad de pesca profesional», considerando necesario su modificación en el sentido de o bien suprimir la faja de mar territorial que comprende (aguas exteriores) o, en todo caso –segundo punto–, si se entiende que dicha zona debe estar comprendida dentro de la Reserva Natural Especial, por motivos de protección ecológica, debe declararse expresamente la competencia exclusiva del Estado respecto de la pesca en dicha franja o suprimir el *artículo 27.6*.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias analiza en primer lugar la delimitación del Espacio Natural protegido, y en este sentido señala que la misma «puede extenderse al mar territorial cuando así lo exijan las características del espacio protegido, como recoge la sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002, de 14 de febrero, circunstancia excepcional justificante cuya concurrencia no es objeto de contradicción por la administración del Estado».

En cuanto a las competencias del Estado en relación a la pesca marítima, la sentencia recuerda la doctrina constante del Tribunal Constitucional (sentencias 147/1991, 44/1992, 57/1992, 149/1992, 38/2002, entre otras), por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, proyectándose sobre la regulación de recursos, zonas de pesca, períodos en que se puede pescar, forma y medios autorizados.

Pues bien, aplicando esta doctrina la Sentencia concluye que el artículo impugnado, en la medida en que se proyecta sobre la regulación de la pesca en aguas del mar territorial, permitiendo sólo dentro del Área de Sensibilidad Ecológica «la pesca desde la orilla con anzuelo apropiados para evitar... y observando en todo caso el cumplimiento de la legislación pesquera»; «vulnera la competencia del Estado en la materia *ex artículo 149.1.19* de la Constitución española. En este sentido, la Sentencia parafraseando la sentencia del Tribunal Constitucional antes citada (38/2002), señala que «la posibilidad excepcional de que un espacio natural de competencia autonómica en cuanto a su declaración y gestión pueda incluir algún ámbito del mar territorial, no se compadece con el desconocimiento de las compe-

tencias estatales que puedan legítimamente desarrollarse en el mismo espacio físico».

5.4. Competencias locales en materia de medio ambiente e instalación de antenas de telefonía móvil

Durante el año 2007 se han producido dos sentencias relacionadas con esta cuestión: una de 30 de marzo de 2007 sobre denegación de una calificación territorial por el Cabildo insular de Gran Canaria a una empresa privada para la instalación de una antena de telefonía móvil por estar situada en un lugar en el que la ordenanza municipal, lo prohibía; y otra de 27 se abril de 2007, referida a la impugnación de la ordenanza para la Instalación y Funcionamiento de Infraestructuras de Telecomunicaciones en el término municipal de Teguise. En ambas la doctrina es la misma.

Para el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, los Ayuntamientos «pueden establecer las condiciones técnicas y jurídicas relativas a cómo ha de llevarse a cabo la utilización del dominio público que requiera el establecimiento o la ampliación de las instalaciones del concesionario u operador de servicios de telecomunicaciones, en su término municipal, utilizando el vuelo o el subsuelo de sus calles».

Las Sentencias señalan que esta competencia municipal no es un obstáculo al derecho que lleva aparejada la explotación de servicios portadores o finales de telecomunicación (la titularidad que corresponde a los operadores) de ocupación del dominio público, en la medida en que lo requiera la infraestructura del servicio público de que se trata, derecho que viene reconocido en los artículos 17 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 y 43 y siguientes de la Ley General de Telecomunicaciones del año 1998. El Tribunal concluye que este principio «es plenamente aplicable a las instalaciones por parte de los operadores (sujetos a la sazón al régimen de concesión) que puedan afectar en cualquier modo a los intereses que la Corporación municipal está obligada a salvaguardar en el orden urbanístico, incluyendo la estética y seguridad de las edificaciones y sus repercusiones medioambientales, derivadas de los riesgos de deterioro del medio ambiente urbano que las mismas puedan originar. Las expresadas instalaciones por parte de las empresas de servicios aconsejan una regulación municipal para evitar la saturación, el desorden y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano que puede producirse, por lo que no es posible negar a los Ayuntamientos competencia para establecer la regulación pertinente».

6. ESTADO DE LOS RECURSOS Y PROBLEMAS AMBIENTALES

La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea señala que su objetivo es el de «determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de

forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social.

Tratar de analizar la situación y los conflictos del medio ambiente en Canarias puede hacerse en este momento desde la perspectiva del desarrollo sostenible. En este sentido, hoy se reconoce que las cuestiones ambientales están íntimamente relacionadas con el desarrollo económico y el desarrollo social.

Así, de acuerdo con los datos aportados por el Consejo Económico y Social, la Comunidad Autónoma de Canarias creció entre los años 2001-2005 a un ritmo del 7 por ciento. En cuanto a las condiciones sociales, la última encuesta de condiciones de vida publicada por el Instituto Nacional de Estadística referida al año 2004, el 22,5 por ciento de los hogares canarios disponía de una renta anual inferior a los 9.000 euros, frente a un porcentaje del 18,3 por ciento en el conjunto de la economía española, situándose Canarias en el tercer puesto por debajo en este ratio. Con todo, lo que interesa destacar es que la tendencia va en el sentido de empeorar la situación ya que en el año 2003 el porcentaje de hogares con una renta inferior a los 9.000 euros era del 18 por ciento.

En este sentido conviene tener presente que el modelo de desarrollo económico y social influye en el estado del medio ambiente, de tal forma que tanto la situación como los conflictos relativos al medio ambiente son producto de la propia dinámica económica y social. A partir de ahí hay que reconocer que el sector terciario tiene una participación superior al 70 por ciento en el producto interior bruto de las islas. Por concretar algo más, es el turismo la actividad a la que está vinculado el desarrollo de una parte importante del sector servicios, lo que se explica teniendo en cuenta que Canarias recibe alrededor de 9 millones de turistas anuales.

Pero también hay otros factores que influyen en el estado del medio ambiente en Canarias, como son la orografía, el crecimiento y la dispersión de la población.

Ya se ha tenido ocasión de exponer en ediciones anteriores del Observatorio de Políticas Ambientales que la actividad turística, el propio crecimiento económico y la necesidad de infraestructuras que esto conlleva son los factores que explican muchos de los problemas y conflictos ambientales que se producen en las Islas Canarias. En ocasiones anteriores se han expuesto los datos que avalan esta conclusión, y que se traducen en una alta ocupación del suelo, una intensa actividad de construcción, tanto de infraestructuras (carreteras y puertos), como de alojamientos turísticos.

Con todo, el mayor problema ambiental en Canarias del año 2007 han sido los incendios. Las islas sufrieron durante el verano de ese año varios incendios importantes, en varias islas, sobre todo en las de Gran Canaria y Tenerife. Respecto del incendio en la isla de Gran Canaria ardieron 20 mil hectáreas, afectando a más de seiscientas explotaciones agrícolas y provocando unas pérdidas económicas de

más de diez millones de euros. El incendio de la isla de Tenerife afectó a unas 15 mil hectáreas, incluyendo unas seiscientas hectáreas del Parque Nacional del Teide.

En cuanto a los conflictos, un año más ha sido la construcción de grandes infraestructuras la que ha dado lugar a los mayores conflictos sociales relacionados con el medio ambiente. Así, durante el año 2007 los movimientos ecologistas lograron llevar a cabo una movilización en todas las islas como modo de protestar por las grandes infraestructuras proyectadas en las islas. Concretamente se produjeron concentraciones y manifestaciones contra la construcción del puerto de Granadilla en Tenerife, las autopistas en la isla de La Palma y la carretera de La Aldea a Agaete en el caso de Gran Canaria. En este último caso, incluso, la mayor organización ecologista de Canarias ha presentado una alternativa al trazado de dicha vía, bajo una campaña denominada «Otra vía es posible», y cuyo objetivo es evitar que la nueva carretera afecte al Parque Natural de Tamadaba.

El conflicto de la Carretera entre La Aldea y Agaete hay que enmarcarlo dentro de un conflicto más amplio que afecta, en realidad, a todas las infraestructuras de carreteras del norte de la isla de Gran Canaria. Además hay que decir que los actores en este conflicto no son sólo organizaciones ecologistas y Administraciones Públicas, sino que intervienen también propietarios y agricultores que ven afectados su terrenos por la nueva carretera. No obstante es interesante destacar que junto a la vertiente social, este asunto tiene una vertiente jurídica importante, ya que sobre la misma existen en este momento alrededor de cinco sentencias que afectan al conjunto de la nueva carretera del norte de Gran Canaria.

La última de estas sentencias corresponde al año 2007, y viene a anular las determinaciones contenidas en el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria en relación con el corredor viario entre los municipios de Arucas y Santa María de Guía por falta de motivación suficiente de la localización elegida.

Pero hay que señalar que las primeras sentencias se producen en los años 2004 y 2005, y afectan tanto a la planificación de la obra, como a la Declaración de Impacto Ambiental. Así, la Sentencia de la Sala de las Palmas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 12 de marzo de 2004 vino a anular la revisión de oficio de la declaración de impacto ambiental, en la que se decía que el impacto de la vía, en el tramo comprendido entre Arucas y Pagador, era significativo y, por consiguiente, la Declaración de impacto era desfavorable. La sentencia señala que la Administración autonómica había procedido a revisar el acto sin constatar la concurrencia de alguno de los supuestos de los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, en relación a los artículos 62 y 63 de la misma Ley. Consecuencia de esta declaración de nulidad de la Declaración de Impacto fueron las sentencia de 4 de marzo de 2005 en las que se venía a anular el proyecto de Duplicación y variante de la carretera C-811 en el tramo comprendido entre Arucas y Pagador.

Finalmente, se puede dejar constancia de otro conflicto que puede llegar a tener cierta trascendencia, aunque la naturaleza del mismo es distinta a las expues-

tas hasta este momento. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, regula el dominio público marítimo terrestre; la aplicación de dicha Ley en cuanto a la delimitación de la zona marítimo terrestre y a las zonas de servidumbres viene dando lugar a numerosos conflictos entre la Administración de Costas y los particulares. Un ejemplo de ello es el referido a la existencia, con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, de núcleos urbanos consolidados, a los efectos previstos en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento de dicha Ley. Pues bien, durante este año se han venido planteando conflictos que han dado lugar a sendos acuerdos de la Comisión de Ordenación del territorio y Medio ambiente de Canarias para declarar como área urbana determinados núcleos urbanos de las islas de Tenerife y Lanzarote.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LEYES APROBADAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DURANTE 2007

Ley 6/2007, de 13 de abril, de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias:

Ley 13/2006, de 29 de diciembre, de ampliación de la Reserva Natural Especial a la totalidad del Malpaís de Güímar:

7.2. PRINCIPALES REGLAMENTOS APROBADOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DURANTE 2007

Decreto 30/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba la modificación del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo.

Decreto 13/2007, de 5 de febrero, por el que se modifica el Decreto 62/1995, de 24 de marzo, que establece una reserva marina de interés pesquero en el entorno de la isla de La Graciosa y de los islotes del norte de Lanzarote.

Decreto 147/2007, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias.

Orden de 23 de febrero de 2007, por la que se regulan los tipos de señales, sus características y utilización en la Red Canaria de Senderos.

Orden de 19 de junio de 2007, por la que se establecen las épocas hábiles de caza para el año 2007.

Orden de 29 de diciembre de 2006, sobre marisqueo profesional.

Orden por la que se establecen los límites máximos de residuos de plaguicidas y su control en determinados productos de origen animal y vegetal.

Orden de 29 de octubre de 2007, por la que se acotan, en las aguas interiores de Canarias, las zonas para el ejercicio de la pesca marítima de recreo submarina.

Orden de 15 de mayo de 2007, por la que se ordena la publicación de la normativa Íntegra del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de la isla de El Hierro.

Decreto 95/2007, de 8 de mayo, por el que se aprueba de forma definitiva, de modo parcial, del Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma.

7.3. Principales instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos aprobados durante 2007

Plan Director de la Reserva Natural Especial de Los Marteles, términos municipales de Valsequillo, San Bartolomé de Tirajana, Agüimes, Santa Lucía de Tirajana, Telde, Ingenio, San Mateo y Tejeda (Gran Canaria):

Plan Especial del Paisaje Protegido de Montaña de Agüimes, términos municipales de Agüimes e Ingenio (Gran Canaria).

Plan Especial del Paisaje Protegido del Malpaís Grande, términos municipales de Antigua y Tuineje (Fuerteventura).

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga (Tenerife).

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico de Janubio, término municipal de Yaiza (Lanzarote).

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico de Las Salinas de Fuencaliente (La Palma).

Normas de Conservación del Sitio de Interés Científico de Playa del Matorral, término municipal de Pájara (Fuerteventura).

Normas de Conservación del Monumento Natural de Malpaís de la Arena, término municipal de La Oliva (Fuerteventura).

Normas de Conservación del Monumento Natural de la Montaña de Azufre, en la Isla de La Palma.

Normas de Conservación del Monumento Natural del Montañón Negro, términos municipales de Moya, Gáldar, Valleseco y Santa María de Guía (Gran Canaria).

7.4. Planes de especies protegidas aprobados durante 2007

Plan de Recuperación de la Piña de Mar (Atractylis Preauxiana).

Plan de Recuperación de la Jarilla de Agache (Helianthemum Teneriffae):

Plan de Recuperación del Picopaloma (Lotus Berthelotii) y del Pico de El Sauzal (Lotus Maculatus):

Plan de Conservación del Hábitat del Canutillo de Sabinosa (Silene sabinosae). Corrrección de errores del Plan de Conservación del Hábitat del Canutillo de Sabinosa (Silene sabinosae).

Plan de Conservación del Hábitat del Tajinaste Azul de La Gomera (Echium acanthocarpum).

7.5. Sentencias más significativas dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el medio ambiente durante 2007

Sentencia 11/2007, de 26 de enero. Incumplimiento del deber del Ayuntamiento de Gáldar de comprobar el cumplimiento de las medidas de control en una actividad industrial que provoca ruidos y molestias a los vecinos.

Sentencia 14/2007, de 26 de enero. Ruidos provocados por el Carnaval en Santa Cruz de Tenerife.

Sentencia 55/2007, de 6 de febrero. Reposición del dominio público marítimo terrestre.

Sentencia 71/2007, de 9 de febrero. Aprobación de Plan Rector de Uso y Gestión de Parque Rural del Nublo.

Sentencia 75/2007, de 1 de febrero. Infracción en materia de Residuos.

Sentencia 53/2007, de 19 de marzo. Infracción en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, tipo previsto en el artículo 34.2 de la Ley 11/1990 de Prevención de Impacto Ecológico.

Sentencia 250/2007, de 30 de marzo. Ordenanza municipal sobre instalación de antenas de telefonía móvil.

Sentencia 115/2007, de 27 de abril. Impugnación de algunos artículos de la Ordenanza Municipal de Telecomunicaciones del municipio de Teguiise.

Sentencia 135/2007, de 21 de mayo. Solicitud de declaración de nulidad de Declaración de Impacto Ambiental que negaba la instalación de una cantera en un lugar incluido en el Inventario de Importancia para las Aves (IBA).

Sentencia 196/2007, de 2 de julio. Solicitud de nulidad del Plan Director de la Reserva Natural de Maspalomas en relación a la no clasificación de una parcela como suelo urbano.

Sentencia 231/2007, de 3 de septiembre. Nulidad del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, en relación al corredor Viario estructurante del litoral de alta capacidad: Desdoblamiento de la GC 2 y variante de la GC-207 entre la Granja experimental (Arucas) y Santana María de Guía.

7.6. Departamentos competentes en materia de medio ambiente

Presidencia del Gobierno.

Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático.

Director. Faustino García Márquez.

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación territorial.

Consejero Domingo Berriel Martínez.

- Viceconsejería de Medio Ambiente.
- Viceconsejero Cándido M. Padrón Padrón.
  - Dirección General de Calidad Ambiental. Director General Emilio Atiénzar Armas.
  - Dirección General del Medio Natural. Director General Francisco Martín León.
- Viceconsejería de Ordenación Territorial. Viceconsejero Miguel Ángel Pulido Rodríguez.
  - Dirección General de Ordenación del Territorio Directora General Sulbey González González.
  - Dirección General de Urbanismo Director General Jesús Romero Espejo.
  - Secretaría General Técnica. Secretario General Técnico Pedro Gómez Jiménez.

XVIII

Política ambiental de Cantabria

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Sumario

Página

1. Valoración general 385
2. La actividad normativa 387
   2.1. Instrumentos de intervención administrativa 387
   2.2. Protección de los recursos naturales 389
   2.3. Lucha contra la contaminación 394
   2.4. Otros objetos 395
3. La organización y la actividad administrativa 396
4. Jurisprudencia ambiental destacada 400
5. Conflictos y estado de los recursos naturales 406
6. Apéndice informativo 408
   6.1. Organización 408
   6.2. Normativa de contenido o interés ambiental 410
   6.3. Instrumentos de planificación 412
   6.4. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 412
   6.5. Publicaciones jurídicas 412

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

La celebración de las elecciones autonómicas durante el mes de mayo, con el subsiguiente proceso de renovación de cargos en las instituciones regionales y la lógica suspensión de las iniciativas políticas, explican que el ejercicio 2007, en el que se estrena la VII legislatura regional, no haya sido normativamente muy prolífico.

Aun así, este año se han aprobado algunas leyes (sobre pesca continental y pesca en aguas interiores, como se verá luego) que se suman a las iniciativas normativas tramitadas durante la VI Legislatura y que, en su conjunto, suponen una importante renovación del ordenamiento ambiental autonómico (leyes de protección litoral, control ambiental integrado, gestión coordinada del Parque Nacional, conservación de la naturaleza, caza y prevención y control de la contaminación lumínica). Obviamente, la oportunidad de la política ambiental no puede valorarse sólo por el número de leyes aprobadas, pues importan más los resultados que deriven de su aplicación y del desarrollo de las actuaciones administrativas pensadas para su ejecución, que deben verse reflejados en la mejora de los indicadores ambientales y de sostenibilidad.

Precisamente, por lo que respecta a la ejecución administrativa, la legislatura se salda con un incremento de las partidas presupuestarias de finalidad ambiental y con un notable incremento de los recursos humanos de la Consejería de Medio Ambiente (se han multiplicado por cinco sus efectivos), en cuya organización interna se ha introducido mayor especialización funcional (ha pasado de 8 a 19 secciones y de 5 a 21 negociados). En materia tan compleja como la ambiental, esta especialización constituye una clave para mejorar la eficacia de la gestión administrativa, siendo la tardanza en la tramitación de los expedientes administrativos y la insuficiente actividad inspectora o de verificación del cumplimiento del condicionado ambiental de las autorizaciones sus puntos negros. En cuanto a lo primero, no obstante, parece que la duración media de los procedimientos se ha reducido de casi veinte meses a sólo siete (aunque incluso este término puede ser excesivo a la vista de los plazos legalmente previstos para dictar resolución).

Considerando el objeto material de las actuaciones administrativas, el agua ha sido, probablemente, el asunto más destacado de la política ambiental desarrollada durante la legislatura, tanto en lo que se refiere al abastecimiento y la gestión eficiente del recurso (Autovía del Agua, Bitrasvase Ebro-Pas-Besaya, Plan Integral del Agua, mejora de redes locales, participación hidrológica) como al saneamiento y calidad de las aguas (finalización del I Plan de Saneamiento, incluido el saneamiento integral de la bahía santanderina; impulso del II Plan de Saneamiento, que incluye los municipios de 500 habitantes; implantación del canon de saneamiento; depuración y tratamiento de los vertidos industriales, muy problemáticos).

Los resultados de los comicios autonómicos permitieron al Partido Socialista Obrero Español y al Partido Regionalista de Cantabria (este último con un importante incremento del número de votos recibidos) revalidar su pacto de gobierno en coalición, pudiendo considerarse el 2007 un ejercicio de continuidad, sin muchas novedades, con predominio de las actuaciones de ejecución o desarrollo de las iniciativas, planes y proyectos impulsados en la legislatura precedente.

Un ejercicio en el que, en rápida síntesis, se ha echado en falta el desarrollo reglamentario de la nueva ley autonómica de control ambiental integrado (aunque se ha venido estudiando este desarrollo a lo largo del año y se anuncia su tramita-

ción para principios de 2008), se han hecho reajustes en la estructura orgánica y competencial de la Administración ambiental regional, se han asumido nuevos servicios y traspasos del Estado (para la gestión de las marismas de Santoña), se ha reunido una sola vez el Consejo Asesor del Medio Ambiente, se han incorporado nuevos municipios a la Red Local de Sostenibilidad y siguen siendo motivo principal de litigio y degradación ambiental los excesos urbanísticos.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

2.1. Instrumentos de intervención administrativa

A pesar de que la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, dispuso que se dictara el reglamento para su desarrollo y aplicación dentro de los tres meses siguientes al día de su publicación (DF 1ª.2), dicho encargo seguía pendiente al concluir el año 2007.

La celebración de las elecciones autonómicas y también, quizás, la atención prioritaria que puede haber demandado la regularización ambiental de las actividades e instalaciones preexistentes o las dificultades organizativas para interiorizar las novedades de la Ley (especialmente en los municipios), sin excluir las dificultades técnicas del propio desarrollo reglamentario, pueden explicar esta demora, a la que se debería poner fin cuanto antes, para no dejar en suspenso algunos preceptos legales y completar el vacío normativo que dejan otros y que dificultan su aplicación efectiva, pudiendo ser fuente de conflictos y litigios ante los Tribunales.

Téngase presente que entre los asuntos por desarrollar hay aspectos importantes como: (i) El funcionamiento del registro ambiental en el que deben quedar anotadas cuantas actuaciones de intervención, comprobación, inspección y fiscalización ambiental efectúen la Administración autonómica o los Municipios. (ii) El desarrollo o concreción de los indicadores o criterios que permitan a la Administración presumir el carácter sustancial de las modificaciones efectuadas en las instalaciones o actividades sujetas a autorización ambiental integrada. (iii) La regulación precisa de los trámites del procedimiento para el otorgamiento de dicha autorización. (iv) El procedimiento simplificado para su renovación. (v) La regulación concreta del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. (vi) La regulación concreta del procedimiento de evaluación ambiental de proyectos, actividades e instalaciones y del contenido de los estudios o documentos a aportar. (vii) La determinación precisa de los trámites y actuaciones de la comprobación ambiental municipal. (viii) La ordenanza general de protección ambiental de aplicación supletoria en los Municipios que carezcan de ordenanzas específicas. (ix) La composición y adscripción de la Comisión para la Comprobación Ambiental. (x) El procedimiento de comprobación de la efectividad de las medidas correctoras y levantamiento del acta de conformidad ambiental. (xi) El modo de control periódico de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada o a licencia con previa comprobación ambiental, incluido el sistema de acreditación de las entida-

des colaboradoras que puedan efectuarla. Y (xii) la regulación de registro de profesionales especializados en estudios de impacto ambiental o sostenibilidad.

A la vista de esta relación de asuntos –y del plazo legalmente establecido, ampliamente superado– se hace más clara y urgente la necesidad de acometer el desarrollo reglamentario pendiente.

En lo que respecta a las actuaciones de fomento en 2007 no ha habido novedades normativas significativas, aunque sí numerosas convocatorias de ayudas de propósito ambiental con objetos cada vez más diversificados.

Dirigidas a las entidades locales, se han convocado ayudas para la mejora de los sistemas de abastecimiento y saneamiento (Órdenes MED/45/2006 y MED/54/2006), para apoyar el desarrollo de la Agenda 21 Local (Órdenes MED/43/2006, MED/46/2006 y MED/59/2006), para el desarrollo de actividades de educación ambiental (Órdenes MED/51/2006 y MED/3/2007), para potenciar el uso de energías renovables (Órdenes MED/55/2006, MED/58/2006 y GAN/22/2007) o para la restauración y rehabilitación ambiental de espacios degradados (Orden MED/57/2006 y MED/27/2007).

Orientadas al sector privado, en cambio, pueden mencionarse las ayudas para la minimización de residuos en la empresa (Orden MED/37/2007), la implantación del Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental en las PYMES (Orden MED/38/2007), la innovación en mejora de la calidad del aire (Orden MED/36/2007), el uso de energías renovables en el medio rural (Orden GAN/23/2007), la recuperación y mejora del Arco Verde de la Bahía de Santander (Orden MED/41/2007), las actividades de educación ambiental (Órdenes MED/52/2006 y MED/2/2007) o la realización de proyectos en materia de investigación ambiental (Órdenes MED/6/2007 y MED/15/2007).

Como curiosidad puede indicarse que el elevado número de solicitudes presentadas en muchas de estas convocatorias llevó a la Administración regional a modificar sus normas reguladoras, mediante Orden MED/8/2007, de 7 de marzo, para sustituir el trámite de notificación individual de las propuestas de resolución por su publicación oficial, de conformidad con el art. 59.6 de la Ley 30/1992, con el fin de agilizar la tramitación de los expedientes y el pago de las subvenciones.

No debe ignorarse, además, que junto a estas ayudas de específico objeto ambiental cada vez son más numerosas las convocatorias de algunas acciones sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria...) que incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las correspondientes subvenciones, sean directas o indirectas.

Tampoco deben olvidarse los incentivos negativos. Si el pasado ejercicio dimos cuenta de la entrada en funcionamiento del canon de saneamiento, tributo ambiental que puede propiciar un consumo más racional del agua, en 2007 debemos dejar constancia de la modificación de su reglamento (aprobado por Decreto 11/2006, en desarrollo de la Ley de Cantabria 2/2002) efectuada por Decreto 24/2007, de 8 de marzo. Esta modificación reglamentaria afecta a los sujetos pasivos

(art. 6), la base imponible (art. 7), la tarifa (art. 9) y las declaraciones y autoliquidaciones (art. 11) del canon, en correspondencia con los cambios efectuados en la Ley de Cantabria 2/2002 por la Ley de Cantabria 5/2006, de Medidas Urgentes de Carácter Fiscal, ya comentados en el Informe del ejercicio anterior. Además, por Orden MED/11/2007, de 23 de marzo, se ha modificado la Orden MED/9/2006 (modelos de autoliquidación, declaración y liquidación).

A las actuaciones de fomento anteriormente mencionadas han de sumarse diversas campañas publicitarias, informativas y divulgativas y acciones educativas y de sensibilización social que normalmente no requieren instrumentos normativos específicos. No obstante, en relación con las actuaciones de propósito educativo ha de mencionarse la creación y regulación, mediante Orden MED/7/2007, de 6 de marzo, del *Registro de Adhesiones a la Estrategia Cántabra de Educación Ambiental* (esta última es un plan director –aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de junio de 2006– que pretende orientar e impulsar las acciones en materia de educación ambiental de las instituciones, empresas y agentes sociales de la región, aunque no tiene ninguna eficacia normativa, ni más valor jurídico que el que pueda reconocerse en la vinculación del Gobierno a sus propias decisiones y programas políticos). Al alcance de todas las personas físicas y entidades públicas o privadas de la Comunidad que tengan fines o actividades acordes con la Estrategia, la inscripción supone el reconocimiento público del compromiso con los fines y objetivos de aquélla a los efectos de participar (solicitud de subvenciones, por ejemplo) en las actuaciones promovidas para su desarrollo.

2.2. Protección de los recursos naturales

La protección de la fauna piscícola, frente a la pesca fluvial y marina, ha sido el principal objeto de la actividad legislativa de este ejercicio.

Por un lado, en efecto, se ha aprobado la *Ley de Cantabria 3/2007, de 4 de abril, de Pesca en Aguas Continentales de Cantabria*. Incluida entre las materias de competencia autonómica exclusiva desde la creación de la Comunidad (art. 24.12 EAC) y en defecto de ley autonómica, dicha actividad venía regulándose por la legislación estatal de supletoria aplicación (la Ley de Pesca Fluvial de 1942 y su Reglamento de 6 de abril de 1943) y sucesivas disposiciones autonómicas dictadas para regular el ejercicio de la pesca en cada campaña.

Ahora la Ley ofrece una regulación de esta actividad tan novedosa como necesaria (pues ni el estado actual del recurso natural –más escaso–, ni la motivación –ahora esencialmente deportiva–, el número o los medios de los pescadores –superiores–, ni la sensibilidad ambiental –más extendida– se corresponden con los de hace más de 60 años) y completa, pues se refiere tanto a la ordenación de la pesca propiamente dicha (desde la habilitación del pescador hasta la comercialización de las capturas) como a la protección y conservación de los recursos piscícolas y su hábitat. Una ordenación que se integra y articula con la legislación comunitaria (la Directiva 92/43/CEE sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna

y flora silvestres o la Directiva 2006/44/CE sobre calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces, por ejemplo), estatal (la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y el RD 1118/1989 por el que se determinan las especies objeto de caza y pesca comercializables) y autonómica (Ley de Cantabria 4/2006 de Conservación de la Naturaleza) de protección de la naturaleza. No ha de ignorarse, a este respecto, que la gran mayoría de los ríos cántabros y, particularmente, todas las cuencas salmoneras forman parte de lugares de importancia comunitaria (LIC) y se integran, por ello, en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria.

Teniendo en cuenta lo anterior, pues, la Ley subordina el ejercicio de la pesca a las exigencias de la conservación y protección de los recursos piscícolas y su entorno natural y, a estos efectos, supedita los aprovechamientos piscícolas de cualquier clase a la existencia de una planificación previa, contemplando tres tipos de instrumentos: el Plan Regional de Ordenación Piscícola (que formula las directrices y normas de carácter general), los Planes Técnicos de Pesca (que determinan para las respectivas cuencas fluviales las condiciones específicas de pesca –capacidad, aprovechamiento, artes, procedimientos, tramos y lugares aptos, etc.– y las medidas de conservación o refuerzo de las poblaciones) y la Orden Anual de Pesca (que regulará anualmente las condiciones para la práctica de la pesca en función de las circunstancias que presenten las especies y el entorno).

Pensando en la protección de las especies piscícolas la Ley prevé el desarrollo de medidas de fomento (subvenciones) y servicio público (investigación piscícola, control del estado sanitario de las poblaciones, repoblación, etc.) acompañadas, como es lógico, de otras medidas restrictivas o de policía.

Entre estas últimas están las autorizaciones para el ejercicio de la pesca (la licencia de pesca –art. 15–, el permiso de pesca en coto –art. 16–, la autorización de pesca intensiva –art. 43–) o la instalación de piscifactorías –art. 41– y las prohibiciones generales que contiene la Ley referidas a los instrumentos, artes y procedimientos de pesca, sitios o lugares de pesca, tallas y cupos de captura o vedas (prohibiciones de los arts. 26 a 29, que pueden ser excepcionalmente objeto de dispensa –art. 30–) o las normas que regulan la explotación y el transporte de los especimenes capturados y prohíben su comercialización (salvo en el caso del «campanu» o primer salmón que se capture en cada río, ligado a una tradición gastronómica y turística que la Ley respeta –DA 4º–). Prohibiciones todas ellas reforzadas por el correspondiente régimen de infracciones y sanciones (como las multas de 60 a 60.000 euros, la de suspensión o pérdida de la licencia, la revocación de la autorización de pesca intensiva o el comiso de ejemplares y artes –arts. 46.61–) y por la obligación de los infractores (que serán inscritos de oficio en un Registro Regional de Infractores de Pesca Continental –art. 63–), además, de reponer la situación alterada a su estado original y responder patrimonialmente por los daños o perjuicios causados (art. 62).

Siguiendo el ejemplo de otras leyes autonómicas, la Ley define la «acción de pescar» (art. 3), pero circunscribe esta actividad a las especies objeto de pesca (17 especies de peces y 2 de crustáceos, enumeradas en el Anexo). Pues bien, ¿se sigue de ello que no pesca quien captura o mata un pez o un crustáceo incluido en el catálogo de especies protegidas?; ¿quiere decirse que la captura o muerte de otras especies fluviales no es pesca ni está, por tanto, sujeta a las prescripciones de esta Ley? Obviamente, ninguna de esas interpretaciones parecen tener cabida en la mente del legislador, pues también advierte que «los ejemplares de especies no declaradas objeto de pesca o aquellos cuya pesca no esté autorizada deberán ser devueltos de manera inmediata a las aguas de procedencia» (art. 8.4). Por eso, quizás hubiera sido más clara y preferible una definición que no identificara o confundiera la actividad objeto de la regulación (pescar) con la finalidad o el objetivo de la regulación (prohibir, limitar, ordenar y controlar el ejercicio de dicha actividad para preservar determinadas especies o el hábitat). Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Ley se refiere sólo a la pesca en aguas dulces o continentales (fuera del ámbito de su aplicación, pues, la pesca en estuarios, bahías, radas u otras aguas marinas interiores, que se rige por otras normas), teniendo por tales los «cursos y masas de agua naturales o artificiales, con independencia de su dominio» (art. 2.2). Una expresión omnicomprensiva que parece extender su aplicación, no muy justificada, incluso a recintos de recreo (parques temáticos, por ejemplo) en los que eventualmente pudieran construirse estanques o lagos artificiales para la pesca de ejemplares de cultivo (es el caso, por ejemplo, del Lago del Acebo, en el Parque de la Naturaleza de Cabárceno).

Por lo que se refiere a la protección del hábitat, son muy importantes los preceptos que dedica la Ley al régimen de los aprovechamientos hidráulicos. Toda vez que sobre los ríos y demás cursos de agua suele confluir, junto a la competencia autonómica en materia de pesca y protección ambiental, la competencia del Estado en materia de aguas y recursos hidráulicos del Estado, ejercida a través de la correspondiente Confederación Hidrográfica (la del Norte o la del Ebro, en este caso), es forzoso perfilar y articular correctamente el ejercicio de las competencias respectivas, cuyo concreto alcance ha ayudado a delimitar la jurisprudencia constitucional que reconoce y admite esa confluencia de competencias estatales y autonómicas sobre un mismo espacio físico (SSTC 15/1998, de 22 de enero, 110/1998, de 21 de mayo, y 123/2003, de 19 de junio).

A los criterios establecidos en esta jurisprudencia constitucional, derivada de la impugnación de otras leyes autonómicas de pesca fluvial que claramente han servido de referencia a la ley cántabra, parecen ceñirse los preceptos que (i) imponen a los titulares de los aprovechamientos hidráulicos la obligación de dejar circular el caudal ecológico determinado de conformidad con la legislación de aguas; (ii) establecen un caudal ecológico general y subsidiario exigible sólo en defecto otro específicamente determinado (previsión que, por su carácter subsidiario, no interfiere la competencia estatal para fijar dicho caudal); (iii) obligan a comunicar las variaciones notables de caudal con la debida antelación, salvo que lo impidan

circunstancias excepcionales; (iv) obligan a instalar dispositivos de control o de franqueo para limitar o facilitar la circulación de las especies por presas, diques, azudes y demás obstáculos (exigencia que la DT Única circunscribe sólo a las nuevas instalaciones, dejando inalterado el título y el régimen jurídico de los aprovechamientos hidráulicos preexistentes para no interferir en la competencia estatal); (v) exigen una autorización autonómica para llevar a cabo actuaciones o trabajos que alteren la calidad de las aguas o el estado de los fondos, márgenes y riberas, pero siempre dejando a salvo las competencias del organismo de cuenca; y (vi) prohíben determinados usos recreativos o domésticos para salvaguardar las especies piscícolas.

La participación de los agentes interesados en esta actividad deportiva, como la Federación Cántabra de Pesca y Casting u otras entidades colaboradoras (lo serán las asociaciones o sociedades de pescadores que cumplan las condiciones que reglamentariamente se determinen), se canaliza principalmente a través del Consejo Regional de Pesca Continental, del que también forman parte, junto con los representantes de las Consejerías interesadas, la Universidad de Cantabria, la Federación Cántabra de Municipios, el Cuerpo de Agentes del Medio Natural y las asociaciones de protección de la naturaleza (se amplía, pues, la composición de este órgano que fue «constituido» primero por Decreto 24/1989, de 14 de abril y, más tarde, por Decreto 109/2004, de 21 de octubre).

Finalmente, entre las novedades que aporta la Ley 3/2007 debe citarse el reconocimiento de acción pública para exigir ante la Administración pública la observancia de sus normas y disposiciones de desarrollo (art. 52). La ubicación del precepto que contiene este reconocimiento, dentro del capítulo dedicado al procedimiento sancionador, no parece la más adecuada, a menos que la acción pública deba entenderse circunscrita únicamente a la denuncia de las infracciones contempladas en la Ley, lo que no parece inferirse del tenor literal de aquél. En cambio, es oportuno reconocer el acierto técnico del legislador al circunscribir esa acción pública al ámbito de lo administrativo, sin extenderla a lo jurisdiccional, como lo hace, por ejemplo, la Ley de Pesca asturiana. Esto último formalmente parece menos correcto, pues siendo cierto que la acción pública *administrativa,* por el carácter revisable de la actividad administrativa, franquea el acceso a la jurisdicción con idéntica amplitud, no lo es menos que el reconocimiento de una acción pública *jurisdiccional* es materia procesal y, por tanto, de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.6ª CE), no pudiendo el legislador autonómico hacer tal reconocimiento. En este sentido, conviene recordar el art. 19.1.h de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ya reconoce a cualquier ciudadano legitimación procesal para el ejercicio de la acción popular «en los casos expresamente previstos por las leyes», sean éstas estatales o autonómicas.

Hay también novedades, como se ha advertido antes, en la regulación de la pesca marítima. En ejercicio de la competencia autonómica sobre el marisqueo y la pesca en aguas interiores (art. 24.12 EAC) ha sido aprobada la *Ley 5/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley de Cantabria 7/1997, de 30 de diciembre, de medidas*

fiscales y administrativas. Bajo este inexpresivo título se modifica el cuadro de infracciones y sanciones de esta modalidad de pesca que se hallaba contenido en una ley de acompañamiento, siguiendo una práctica tan extendida como reprochable, por la oscuridad e inseguridad jurídica que introducen estas leyes ómnibus. En aras de la claridad y calidad del sistema normativo, la nueva Ley podría haber incorporado los preceptos de la anterior al llevar a cabo su modificación y haber adoptado una denominación descriptiva de su contenido. Pero no ha sido así, quizás por la parcialidad y urgencia de esta regulación legal, que, pese al tiempo transcurrido, sigue presentando un cierto aire de provisionalidad, a la espera de una regulación más completa y sistemática de esta pesquería.

La vigente regulación autonómica es, en efecto, una ordenación fragmentada y dispersa. Su primer hito normativo lo constituye el Decreto 63/1984 (modificado por Decreto 32/1985); reglamento de la pesca marítima de recreo dictado después de recibir el traspaso de los servicios propios de esta competencia. Contenido en esta disposición reglamentaria el régimen de infracciones y sanciones, éstas podían ser anuladas en virtud del principio de legalidad sancionadora, motivo por el que se hizo necesario amparar el ejercicio de la potestad sancionadora con una norma con rango de ley, sirviéndose de la citada ley de acompañamiento que ahora se modifica (Ley 9/1997, arts. 10 a 18), como ya lo había hecho antes otra ley también de acompañamiento (Ley 4/2003, de 30 de diciembre, art. 13). El citado Decreto, completado por otros posteriores (Decreto 16/1985 de creación de la Comisión Asesora de Pesca y Cultivos Marinos, convertida luego en Consejo Asesor de Pesca Marítima y Cultivos Marinos –Decreto 13/1999–; Decreto 91/1998, regulando el servicio de inspección y vigilancia), fue derogado por el Decreto 45/2002, por cuyas normas se regula actualmente la pesca marítima de recreo (los Decretos 80/1986 y 105/1996 regulan la recogida de algas y arribazón –véase también la Orden GAN/34/2007–; y los Decretos 140/2003 y 178/2003 regulan, respectivamente, los cultivos marinos y la actividad marisquera). Diversas órdenes regulan periódicamente las vedas, zonas, métodos de captura y otros aspectos del ejercicio profesional de esta modalidad de pesca.

Por tanto, no estaría de más plantearse la conveniencia de aprobar una ley que regule de modo completo y sistemático esta pesquería, como lo han hecho ya otras Comunidades litorales. Aunque éste no es el propósito de la Ley que ahora nos ocupa y se limita a actualizar el cuadro de infracciones (elevando la gravedad de algunos tipos, modificando la definición de algunos y otros y añadiendo alguno nuevo) para mejorar la eficacia de la lucha administrativa contra el furtivismo y la inobservancia de la normativa que ponen en peligro estos recursos marinos.

En este lugar hay que dar cuenta, finalmente, del *Decreto 26/2007, de 8 de marzo, que regula la composición y el funcionamiento de los Patronatos de los Parques Naturales de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria.* La Ley de Cantabria 4/2006 de Conservación de Espacios Naturales prevé la figura del Patronato, órgano de participación social en la gestión de cada Parque Natural en el que junto a las Administraciones públicas están representados los propietarios y demás titulares de intere-

ses económicos relevantes, así como las asociaciones conservacionistas. Un órgano similar ya existía en los diferentes parques naturales de la región (salvo en el de Peña Cabarga) pero su denominación, organización y composición variaba según lo previsto en la norma creadora de cada Parque. Ahora, la disposición citada viene a uniformar la denominación, composición, cometidos y funcionamiento de estos patronatos.

2.3. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

En este apartado debe darse cuenta, en primer lugar, de la Orden MED/13/2007, que regula el *Registro de Instalaciones* afectadas por el Real Decreto 117/2003 de Limitación de *Emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles debidos al uso de disolvente en determinadas actividades*. Es el registro en el que, de conformidad con esta disposición estatal y la Directiva 1999/13/CE deben estar inscritas las instalaciones que usen cantidades significativas de disolventes orgánicos o preparados que los contengan (pinturas, tintes, barnices) para sus actividades, sin hallarse éstas sujetas a autorización ambiental integrada. La inscripción, que es obligatoria, facilita el periódico intercambio de información y el control administrativo sobre estas emisiones, potencialmente nocivas para las personas o el ambiente.

Como en ejercicios anteriores, en esta ocasión ha de hacerse también referencia al *Plan de Residuos de Cantabria 2006/2010* (Decreto 102/2006), que ha sido modificado mediante Decreto 22/2007, de 1 de marzo, para adecuarlo a una resolución del Parlamento de Cantabria (Comisión de Medio Ambiente de 14 de noviembre de 2006).

Parece oportuno recordar que el citado Plan fue aprobado después de una dilatada tramitación (en el curso de la cual se produjo la deslegalización de este instrumento –hasta la modificación del art. 5 de la Ley de Cantabria 8/1993, operada por el art. 1 de la Ley de Cantabria 6/2005, dicho Plan debía tener forma y rango de ley–), siendo luego sometido (aun no siendo legalmente preceptivo) a la consideración del Parlamento cántabro. De este trámite traen causa la resolución y modificación aludidas que afectan al plazo de desarrollo de la red de puntos limpios, que se acorta, adelantando de 2010 a 2008 el término para dotar de estas instalaciones a todos los Ayuntamientos o áreas de influencia con más de 5.000 habitantes.

Sobre el contenido del Plan (que se publica íntegramente con el citado Decreto 22/2007) puede verse lo dicho en el informe del ejercicio anterior. Para la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan y su actualización se ha creado una Comisión de Seguimiento cuya composición (interdepartamental) y funcionamiento han sido regulados por Decreto 146/2007, de 8 de noviembre (este órgano se ha constituido por primera vez en enero de 2008).

En este apartado corresponde también hacer mención a la política contra incendios forestales, siniestros frecuentemente intencionados (Cantabria es la segunda región española con más incendios forestales provocados en la última dé-

cada –el 65 %–) y con importante efecto degradante. Este ejercicio son dos las normas que deben citarse al respecto: De un lado, la *Ley 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria* que si bien tiene un objeto más amplio (la protección y socorro de las personas, de los bienes públicos y privados *y del medio ambiente*) contiene previsiones específicas sobre la planificación, el funcionamiento y la coordinación de los servicios de extinción de incendios con el fin de garantizar su intervención inmediata y eficiente. Y de otro lado, con carácter preventivo y mucho más específico y dictada en aplicación de la legislación estatal de protección civil, antes de la entrada en vigor de la ley autonómica mencionada, el *Decreto 16/2007, de 15 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Cantabria (INFOCANT)*. En aplicación de éste y de la legislación estatal de Montes (Ley 43/2003, se ha dictado la *Orden DES/44/2007, de 8 agosto, que establece normas sobre uso del fuego y medidas preventivas en relación con los incendios forestales.*

2.4. Otros objetos

La política ambiental se expresa también en las disposiciones y actuaciones propias de otras políticas sectoriales y por eso la descripción de la actividad normativa ambiental en la Comunidad debe completarse con la mención de algunas otras disposiciones legales y reglamentarias con significación ambiental que se han aprobado durante 2007.

Se acaba de mencionar la nueva Ley autonómica de protección civil en lo que respecta a la contención o neutralización de los incendios forestales u otro tipo de catástrofes o siniestros que pongan en peligro los bienes ambientales. Pero ya antes de la entrada en vigor de la misma, de conformidad con lo previsto en la legislación estatal básica, se aprobaron planes específicos que determinan las actuaciones a desarrollar ante este tipo de situaciones. Además del citado plan INFOCANT para los incendios forestales, por *Decreto 17/2007, de 15 de febrero, se aprobó el Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autonómica de Cantabria sobre transporte de Mercancías Peligrosas por carretera y ferrocarril* (TRANSCANT) con previsiones referidas al control de los vertidos o emisiones nocivas que puedan producirse a causa de accidentes.

En otro orden de asuntos y siendo el fomento en el ámbito de las energías renovables uno de los objetivos del Plan Energético 2006-2011 aprobado el pasado ejercicio (Decretos 81/2006), hay que recordar que el Gobierno anunció la creación del *Ecoparque Energético Campoo-Los Valles,* un parque empresarial concebido para la experimentación con energías alternativas (eólica, solar, biomasa y biocombustibles) que debería convertirse en centro de referencia nacional de I+D+i y servir para impulsar el desarrollo económico de Reinosa y el resto de la comarca campurriana. El Gobierno cántabro ha declarado de interés regional la iniciativa pero no se ha completado la tramitación del instrumento territorial (un Plan Singular de Interés Regional) que debe clasificar y ordenar el uso del suelo en el área

donde se prevé ubicar el parque. Y en enero de 2007 se firmó con la empresa pública MARE y con la mercantil APIA XXI un convenio para el estudio de la eficiencia de terrenos y cultivos al efecto de su aprovechamiento energético como biomasa y biodiésel. Pero a la vista de lo realizado no parece que el parque pueda estar operativo antes de finalizar 2008, según se había anunciado.

3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La *reorganización del Ejecutivo autonómico,* después de las elecciones de mayo, ha traído consigo algunas novedades en la organización de la Administración autonómica ambiental.

Dicha reorganización tuvo lugar mediante el Decreto 9/2007, de 12 de julio. En su virtud, recibe nuevo nombre el departamento responsable de la política más directamente vinculada al medio rural (agricultura, ganadería, pesca continental y montes), ahora denominado *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad.* La nueva denominación, que incorpora e identifica mejor las competencias en materia de protección de los recursos naturales (fauna, flora, bosques, gestión de espacios naturales protegidos), va acompañada de la creación de una nueva Dirección General de Biodiversidad.

Mayor significación tiene la atribución a la *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo* (materias ahora desvinculadas, lo que funcionalmente parece más lógico, de la Consejería de Presidencia), de las competencias sobre la evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico (prevista en la Ley de Cantabria 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria –Título I– y en la Ley de Cantabria 17/2006 de Control Ambiental Integrado –Título III, Capítulo I–) que venía ejerciendo la Consejería de Medio Ambiente (a través del Servicio de Impacto y Autorizaciones Ambientales de la Dirección General de Medio Ambiente).

Una reasignación competencial que parece dirigida a salvar algunas dificultades de índole funcional (congestión del órgano ambiental), formal (demoras, solapamiento competencial, descoordinación) y sustancial (diferencias de criterio técnico o político –no se olvide que el Ejecutivo cántabro es de coalición y los titulares de las Consejerías citadas han sido propuestos por distintos partidos–) que se venía observando en la tramitación de los instrumentos urbanísticos, derivadas de la intervención conjunta, en sucesión de actos, de los órganos ambientales y urbanísticos. Dichas dificultades se veían acentuadas, además, por una regulación del procedimiento un tanto desfasada (el Decreto 50/1991).

La Ley de Cantabria 17/2006, de Control Ambiental Integrado, actualizó esa regulación, pero asumió la disociación departamental preexistente entre los órganos de evaluación ambiental de los planes y los órganos de control urbanístico. Con la nueva estructura, sin embargo, ambos órganos forman parte de la misma Consejería. Ciertamente, poner la evaluación ambiental bajo la competencia del

mismo departamento que supervisa la legalidad del planeamiento puede ayudar a superar alguno de los inconvenientes aludidos y agilizar la tramitación de los instrumentos urbanísticos (muy decisiva para no pocos municipios que hasta ahora –habrá que ver qué alcance tiene el enfriamiento del sector de la construcción que puede percibirse ya también en la región– han basado su desarrollo de algunos municipios). Aunque también puede suscitar algún recelo el hecho de que la evaluación ambiental de la planificación urbanística se confíe al mismo departamento que promueve la vivienda, las obras públicas y el desarrollo del territorio, por el temor a una eventual confusión o subordinación de intereses tendencialmente opuestos, como lo son los intereses urbanizadores y los ambientales.

Al respecto parece oportuno advertir que la Administración no puede ni debe ser valedora de específicos intereses edificatorios o *urbanizadores,* sino del interés *urbanístico* y que, al menos en el plano teórico y formal (otra cosa será la patología de la mala administración), no debería darse entre este último interés y el interés *ambiental* ninguna antonimia real, pues no ha de olvidarse que, como señala el art. 32 de la Ley Urbanística de Cantabria, de conformidad con el Tratado de la Unión Europea (arts. 2 y 174), el planeamiento urbanístico debe asumir como objetivo prioritario «la protección del medio ambiente, su conservación y mejora, prestando especial atención a la utilización racional de los recursos..., con el designio final de alcanzar un nivel alto de protección». Por consiguiente, la eventual postergación del ambiente en favor del crecimiento urbanístico no debería nunca ser achacable a la distribución departamental de competencias, sino al ejercicio irresponsable o arbitrario de ellas por el órgano que las tenga atribuidas, sea el que sea.

Como órgano consultivo se ha creado también, ahora en el seno de la actual Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad, la *Mesa Forestal de Cantabria* (Orden GAN/4/2007, de 4 de enero). Aunque a la vista de su composición (dado que están representados los agentes del sector forestal) y de su cometido (emisión de informes o estudios –no vinculantes– en las materias propias del sector e intercambio previo de pareceres sobre las actuaciones a emprender), antes que un órgano consultivo (técnico), parece más un órgano de participación y colaboración en la «ordenación y potenciación del mercado forestal» (según indica la propia disposición). Teniendo en cuenta, además, que la Mesa debe servir para «proponer los aspectos que permitan mejorar la competitividad del sector forestal e industrias forestales de la Comunidad» (art. 1), parece que su perfil es más económico o mercantil que ambiental y, si bien la protección del bosque debe siempre ir ligada a su explotación o aprovechamiento racional, resulta curioso que la disposición no contenga alusión específica alguna a la sostenibilidad o los problemas ambientales, que no deberían ser excluidos de la función propia de este órgano.

Se ha producido, asimismo, una modificación en la composición de la *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas* de la que a partir de ahora, en virtud del Decreto 11/2007, de 25 de enero, será Secretario el Jefe de Sección de Apoyo Técnico del Centro de Seguridad y Salud en el Trabajo (mientras que antes lo era el Director de este Centro).

Resulta curioso que se haya efectuado esta modificación menor muy poco tiempo después de la aprobación de la Ley de Cantabria 17/2006 de Control Ambiental Integrado, en aplicación de la cual dicha Comisión (cuya composición no guardaba adecuada correspondencia con la actual organización y distribución de competencias administrativas) está llamada a desaparecer. En efecto, la Ley declara inaplicable el RAMINP en Cantabria (DA 3ª) y crea una *Comisión para la Comprobación Ambiental* que, con un nuevo perfil funcional, debería suceder a la vieja Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Sin embargo, transcurrido ya un año desde la entrada en vigor de dicha Ley, la regulación y la constitución de la nueva Comisión siguen pendientes, a la espera de que se produzca el esperado desarrollo reglamentario de la Ley. Entretanto, la vieja Comisión del RAMINP viene realizando, de hecho, las funciones que la Ley encomienda a la nueva Comisión de Comprobación Ambiental (o sea, la emisión de informes sobre la viabilidad ambiental de las actividades o instalaciones que, debiendo ser autorizadas por licencia municipal, no requieran evaluación de impacto ambiental ni autorización ambiental integrada; informes que tendrán carácter vinculante cuando exijan la adopción de medidas correctoras o propongan que se deniegue la licencia).

Se ha regulado asimismo la composición y el funcionamiento de la nueva *Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza de Cantabria* (Decreto 61/2007). Creado por la Ley de Cantabria 4/2006 de Conservación de la Naturaleza (art. 72) y adscrito a la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Agricultura, Pesca y Biodviersidad, es un órgano consultivo y de participación en el que están (paritariamente) representados la Administración regional y los agentes sociales (desde las Confederaciones Hidrográficas a las Federaciones de Caza o Pesca, pasando por los Municipios, la Universidad o los Colegios Profesionales), con un total de 36 miembros. Se le encomiendan funciones de asesoramiento e informe (de carácter preceptivo en el procedimiento de elaboración de los planes de recursos naturales, del Programa Director de Conservación de la Naturaleza y de los reglamentos de desarrollo de la Ley 4/2006), de impulso de iniciativas y de participación ciudadana y de seguimiento del estado de la naturaleza en Cantabria, debiendo reunirse como mínimo una vez al año. Junto a la formación plenaria se prevé la existencia de una Comisión Permanente de 13 miembros.

En 2007 se ha creado también la *Comisión Interdepartamental y la Ponencia Técnica sobre el Cambio Climático* (Decreto 145/2007, de 8 de noviembre). Presidido por el Consejero de Medio Ambiente, es un órgano interdepartamental de coordinación, estudio y asesoramiento con relación al desarrollo de actuaciones en materia de prevención y reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus efectos. Se le encomienda también la elaboración, aplicación y seguimiento en Cantabria de una estrategia de lucha contra el cambio climático.

Calificado dicho objetivo como «política de Estado», en la última Conferencia de Presidentes (11 de enero de 2007) se acordó encomendar a un Grupo de Exper-

tos un informe sobre este problema e incorporar este asunto en el orden del día de la siguiente reunión (que previsiblemente tendrá lugar después de las elecciones generales de 2008). Esa política de Estado debería concretarse, entre otras iniciativas, en el desarrollo de un programa coordinado entre las Administraciones estatal y autonómicas y en la elaboración por las CCAA de estrategias de cambio climático propias que fueran coherentes con la Estrategia Española, siendo éste el objetivo al que parece responder la creación de este órgano y la ponencia técnica que le prestará asesoramiento.

Y entre las novedades orgánicas debe mencionarse también la creación de la *Comisión de Seguimiento del Plan de Residuos de Cantabria* (contemplada en este último instrumento) mediante Decreto 146/2007, de 8 de noviembre, que regula su composición y funcionamiento. Adscrita a la Consejería de Medio Ambiente e integrada principalmente por directores generales de las áreas pertinentes (agricultura, ganadería, obras públicas, industria y minería, energía, bosques, ordenación sanitaria, presupuesto), aunque también tiene un representante de la Federación de Municipios de Cantabria, a este órgano le corresponde evaluar el cumplimiento de los objetivos del Plan y realizar propuestas para su actualización.

En el plano orgánico, finalmente, ha de llamarse la atención sobre la escasa actividad desarrollada por el *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria* durante 2007, que se ha reunido sólo una vez.

En el orden de la *colaboración interadministrativa,* parece oportuno destacar la paulatina extensión de la Red Local de Sostenibilidad, que en 2007 tiene ya adheridas 83 entidades (80 de los 101 Municipios cántabros y 3 Mancomunidades). Vinculada a la iniciativa Agenda 21 Local, impulsada por el Decreto 10/2004, de 5 de febrero, y alentada mediante ayudas financieras, la Red pretende involucrar a los municipios en la elaboración de planes de acción para lograr un desarrollo socioeconómico ambientalmente sostenible, en la línea de la estrategia y los compromisos definidos en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 y en la Conferencia de Aalborg de 1994.

En el apartado de *la actividad administrativa,* junto con las labores de impulso y elaboración normativa en apoyo de la política ambiental del Gobierno y la ordinaria tramitación de los expedientes de control ambiental, han de anotarse las campañas publicitarias y actuaciones educativas y divulgativas, de sensibilización y de participación social. Apoyadas normalmente por el Centro de Investigación del Medio Ambiente o la empresa regional MARE, S.A., no es posible dar cuenta de todas ellas, pero sí debe destacarse la convocatoria de un concurso (por importe de 1.600.000 €) para el diseño y gestión del pabellón de Cantabria en la Exposición Internacional Zaragoza España 2008 que lleva el lema «Agua y desarrollo sostenible». O la edición por la Consejería de la revista mensual «Medio Ambiente Cantabria Informa», con una tirada gratuita de 20.000 ejemplares, que entra en su segundo año de publicación con estética y contenidos renovados.

En esa línea puede citarse este año la puesta en marcha del *Programa CeroCO2 Cantabria,* dirigido a incentivar un consumo energético responsable, que combina actuaciones de información y divulgación con ayudas de amplia distribución y reducida cuantía y muy mediáticas como, por ejemplo, la distribución gratuita de 100.000 bombillas de bajo consumo; las ayudas de 200 € para la adquisición de frigoríficos eficientes (Orden MED/39/2006) de las que se beneficiaron 3.800 personas (con el antecedente de las 23.000 ayudas otorgadas en 2006 para la compra de lavadoras y lavavajillas eficientes en el uso del agua); las jornadas para la adquisición de biodiesel a mitad de precio (se financia el 50 %), de la que se beneficiarán más de 10.000 usuarios; el reparto gratuito de biodiesel para taxistas y adquirentes de vehículos nuevos; o las subvenciones de hasta 1.000 euros para la introducción del biodiesel en las gasolineras. Salvo en el caso de los frigoríficos, no se ha podido constatar el soporte normativo (la convocatoria) de estas actuaciones que posiblemente pueden haberse financiado e instrumentado como actuaciones de publicidad institucional.

En cuanto a la *planificación administrativa* en 2007 debe darse cuenta de la tramitación del *Plan Especial de Caminos y Sendas Litorales,* instrumento previsto en el Plan de Ordenación del Litoral (POL), que define varios corredores litorales (el denominado Gran Recorrido Litoral –que atraviesa la Comunidad en dirección Este-Oeste y recorre 302 km.– y los Pequeños Recorridos Litorales –que conforman una red de caminos alternativos y complementarios con un total de 318 km.–).

Finalmente, hay que anotar que, tras la declaración del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel por Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo (declaración autonómica que sustituyó y dejó sin efecto la protección dispensada por el Estado mediante la Ley 6/1992, de 27 de marzo, declarada inconstitucional, por falta de competencia, por la STC 195/1998, de 1 de octubre), corresponde a la Comunidad la gestión de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña desde el 1 de enero de 2007 (sin perjuicio de las competencias estatales, particularmente en lo que respecta al mar territorial), fecha en se hizo efectivo el traspaso de esta función y sus medios correspondientes mediante RD 1585/2006, de 22 de diciembre (asumidos por Decreto 147/2007, de 25 de octubre).

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Entre las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en este ejercicio, por su relación con el ordenamiento ambiental y por su interés jurídico, deben reseñarse las siguientes.

– La *STSJ de 29 de diciembre de 2006* resuelve uno de los primeros recursos que ha suscitado la aplicación del POL, Plan de Ordenación del Litoral (instrumento polémico del que el lector puede tomar razón en los informes de años anteriores). Iniciada la tramitación de un plan parcial y a la espera de obtener (ya superado el plazo legalmente previsto) la correspondiente estimación de impacto ambiental, se aprobó y entró en vigor el mencionado POL que, por incluir los terrenos en un

área de interés paisajístico, hizo inviable el desarrollo urbanístico pretendido. Motivo por el que el órgano ambiental acordó el archivo de las actuaciones del procedimiento de impacto ambiental por desaparición sobrevenida de su objeto, siendo esta decisión la que se impugna jurisdiccionalmente. El interés de esta impugnación parece claro: si el órgano ambiental hubiera formulado temporáneamente la estimación solicitada, se hubiera podido completar la tramitación del Plan Parcial, otorgando a los recurrentes los consecuentes derechos adquiridos que hacer valer frente al cambio de ordenación que suponía el POL.

Tal es el fondo del asunto que la Sala rehúsa conocer por considerar inadmisible el recurso. Y en la causa de inadmisión apreciada reside el interés en comentar esta sentencia: Se invoca en ella la reiterada doctrina del TS (SS. de 17 de noviembre de 1998, 13 de octubre de 2003, 12 de abril de 2005 y 21 de marzo de 2006) según la cual no pueden ser impugnadas separadamente las declaraciones de impacto ambiental por tratarse, pese a su carácter esencial y determinante, de simples actos de trámite que se incorporan a un procedimiento principal o sustantivo (en este caso, el expediente urbanístico) y que pueden y deben ser impugnadas recurriendo la definitiva resolución de éste. Por ese motivo la Sala considera irrecurrible el acuerdo de archivo de las actuaciones y declara inadmisible el recurso (como lo hace también, para un supuesto similar, en la STSJ de 14 de febrero de 2007).

Ahora bien, sin desconocer la mencionada doctrina jurisprudencial sobre la naturaleza de las declaraciones (o estimaciones) de impacto ambiental, algún argumento podría haberse argüido para apoyar la admisión del recurso. Primero, el acto impugnado no era la estimación propiamente dicha, sino el acuerdo de archivo de unas actuaciones que debían haber concluido mucho antes de entrar en vigor el POL (y que suponía, en cierto modo, la concreción formal del *déni d'administration* que se adivinaba o anticipaba con la tardanza o demora del expediente ambiental); segundo, este acto, aun siendo también acto de trámite, bien podía considerarse, en cuanto decidía indirectamente (también por la demora) el fondo del asunto y determinaba la imposibilidad de continuar el procedimiento principal (sin el documento ambiental no podría aprobarse el plan), acto de trámite cualificado e impugnable a la luz del art. 25 de la Ley Jurisdiccional; y, tercero, que las causas de inadmisibilidad (como la contemplada en el art. 69.1.c de la Ley Jurisdiccional, por relación al citado art. 25) por su carácter limitativo del derecho a la tutela judicial, deben ser interpretadas restrictivamente y siguiendo la máxima in dubio pro actione. Tales son los argumentos que quizás podrían haber abonado una conclusión distinta sobre la admisibilidad del recurso.

– Interesa también citar la *STSJ de 27 de febrero de 2007* que confirma la legalidad de un acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo que denegó la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Udías. Interesa la cita, desde el punto de vista ambiental, porque refleja la deficiente articulación del procedimiento y de los órganos a través de los que se venía efectuando la evaluación ambiental de planes urbanísticos. En el caso de autos se discute si el citado plan podía considerarse definitivamente aprobado por

silencio administrativo, dependiendo tal resultado de la fecha en que pudiera darse por vencido el plazo para resolver cuyo cómputo había sido suspendido por faltar la estimación de impacto ambiental.

Es al estudiar esa cuestión cuando en la sentencia se advierte, por el relato de hechos, que (i) el órgano ambiental había enviado a la citada Comisión una estimación de impacto ambiental favorable, pero condicionada, casi un año antes de presentarse el plan para su aprobación definitiva; (ii) la citada Comisión debía pronunciarse sobre ese documento en el plazo de treinta días –art. 28 del Decreto 50/1991–; (iii) dicho plazo era de imposible cumplimiento, pues debiendo analizarse el documento conjuntamente con el plan cuya aprobación se pretendía no pudo pronunciarse sobre aquél hasta que se presentó éste, casi un año después; (iv) presentado el plan, la Comisión advierte que el documento enviado por el órgano ambiental no puede considerarse válido como estimación de impacto ambiental del plan porque no se pronuncia sobre el suelo urbano, ni sobre el urbanizable; y que (v) casi dos años después de la primera estimación, el órgano ambiental emite una nueva estimación de impacto ambiental ahora de contrario sentido, o sea, desfavorable.

Situaciones como la descrita son las que parece tratar de evitar la nueva ordenación de la evaluación ambiental que contienen la Ley de Cantabria 17/2006, de Control Ambiental Integrado (que deroga el citado Decreto 50/1991), y, más recientemente, la atribución de la competencia para efectuar la evaluación ambiental de planes urbanísticos a un órgano dependiente de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo (la Dirección General Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística, de reciente creación).

– Ciñéndose a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SS. de 19 de abril de 1980, 4 de noviembre de 1981 y 16 de octubre de 1996), la *STSJ de 21 de marzo de 2007* recuerda que la Administración minera no puede ni debe ignorar la calificación urbanística de los predios al decidir sobre el otorgamiento de permisos de investigación minera, por más que corresponda a los municipios controlar, en ejercicio de sus competencias urbanísticas, el uso o destino que se da a aquéllos. Por ello, la Sala anula (la prórroga de) un permiso de investigación que se otorgó conociendo, pero obviando, que los terrenos eran suelo rústico de especial protección (calificación incompatible con el destino minero). Lo que llama la atención, sin embargo, es el comportamiento un tanto errático, si no arbitrario, de la Administración minera, pues anteriormente sí había denegado este tipo de permisos escudándose, precisamente, en la calificación urbanística del predio (supuesto conocido en la STSJ Cantabria de 11 de mayo de 2006, que confirmó la legalidad de una denegación tal).

– La *STSJ de 29 de marzo de 2007* resuelve el recurso planteado por la asociación ecologista ARCA (a cuya instancia ha tenido lugar el control jurisdiccional de numerosos desmanes urbanísticos) contra un plan parcial aprobado por el Ayunta-

miento de Piélagos para la ordenación del Alto del Cuco (del debate social que suscitó esta actuación urbanística ya nos hicimos eco en el informe del pasado ejercicio), paraje de un singular macizo –el Monte de La Picota– que había sido calificado previamente como suelo urbanizable por el Plan General de Ordenación Urbana de dicho municipio. También el Gobierno regional ha impugnado dicho instrumento, hallándose aún pendiente de resolución el recurso al finalizar el ejercicio.

La Sentencia confirma la legitimación de la asociación citada para ejercer la acción pública urbanística (legitimación cuestionada por los demandados que consideraban abusivo dicho ejercicio) y analiza el régimen de la Estimación de Impacto Ambiental de ese tipo de planes (una modalidad autonómica de valoración de efectos ambientales menos intensa que la Evaluación de Impacto Ambiental y cuyo régimen regulaba, junto con el de ésta, el hoy ya derogado Decreto 50/1991), exigida por la legislación autonómica de ordenación del territorio (art. 2 de la Ley de Cantabria 5/2002 de Medidas Cautelares de Protección del Litoral). La Sala llega a la conclusión de que no era necesario someter el informe de impacto ambiental (documento que antecede a la estimación de impacto ambiental y sirve para prepararla) al trámite de información pública subsiguiente a la aprobación inicial del plan. Una conclusión nada pacífica, pues el art. 31.1 del citado Decreto 50/1991, de tenor un tanto ambiguo, también permitía afirmar que dicho informe debía someterse a información pública siempre que el procedimiento sustantivo aplicable (el urbanístico en este caso) contemplara este trámite y así era, en la práctica, como dicho precepto había venido interpretándose (sometiéndose dicho informe y el plan aprobado inicialmente a conjunta información pública y elaborándose luego, con el resultado de ésta, la correspondiente estimación de impacto ambiental, sin la cual no podía recibir aprobación provisional el instrumento urbanístico). En todo caso, este dilema interpretativo ahora ya resulta irrelevante al haber sido modificado el régimen de la valoración ambiental por la citada Ley cántabra de Control Ambiental Integrado.

Pero el aspecto más relevante de la Sentencia es, sin duda, el del control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. A la Sala no le ofrece reparos de legalidad la clasificación como suelo urbanizable de este paraje, efectuada por el Plan General de Ordenación Urbana. Pero sí considera rechazable, en cambio, el modelo de urbanización posteriormente elegido y concretado por el Plan Parcial, en cuanto permitía un tipo de edificación que, por su situación y características (volumen, altura, impacto visual), rompería la armonía del paisaje natural y desfiguraría la perspectiva propia del mismo, conculcando así las determinaciones de la Ley de Cantabria 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, cuyo art. 34.1 exige que en los lugares de paisaje abierto y natural y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco se acentúen las exigencias de adaptación al ambiente de las construcciones que se autoricen para preservar dicha armonía o perspectiva paisajística.

Dicho precepto legal limita, pues, la discrecionalidad del planificador urbanístico y la Sala lo considera aplicable al caso, intentando no incurrir en consideraciones estéticas opinables y «peligrosos subjetivismos» y apoyándose en la objetividad de la compleja prueba practicada, ya que ésta permitía constatar, de un lado, la concurrencia de los conceptos jurídicos indeterminados que delimitan su supuesto de hecho (que el lugar sea de «paisaje abierto y natural» o parte de un «trayecto pintoresco») y, de otro lado, la insuficiencia de las determinaciones, medidas correctoras o exigencias del plan parcial al efecto de preservar la identidad paisajística del paraje (pues la actuación urbanística planeada dejaría casi irreconocible el citado monte), objeto de la protección ambiental que dispensa la legislación urbanística.

Tras la publicación de esta Sentencia, la Sala, a instancias del Gobierno de Cantabria, en el recurso interpuesto por éste contra el referido plan parcial y modificando su anterior criterio, ha acordado su suspensión cautelar mediante Auto de 14 de mayo de 2007 (aunque por Auto de 22 de noviembre de 2007 autorizó obras de conservación y mantenimiento de todo lo construido ya para evitar la inestabilidad de los muros).

– La *STSJ de 28 de mayo de 2007* refiere otro episodio más del largo contencioso derivado de la protección de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel del que ya se ha dado cuenta en informes anteriores. En esta ocasión, la Sala resuelve y estima parcialmente el recurso interpuesto contra el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas (PORN aprobado por Decreto 34/1997), recordando la fundamentación legal, naturaleza, función y aspectos formales de este tipo de planes y los principios legales que articulan su relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico. Apoyándose en la abultada prueba pericial obrante en autos, la Sala revisa la delimitación exterior e interior del plan con el fin de controlar, sirviéndose de las técnicas al efecto acuñadas por la jurisprudencia, la legalidad de la discrecionalidad que expresa siempre la potestad autonómica de planeamiento ambiental. No le ofrece ningún reparo de legalidad la delimitación del perímetro exterior del PORN. Pero sí encuentra motivo para anular parte de la zonificación interior efectuada ya que los usos asignados a diversas áreas y fincas, a la vista de sus características físicas y de la prueba pericial practicada, carecían de fundamento racional u objetivo; esto es, resultaban incoherentes y arbitrarios porque contradecían los propios criterios y estudios incluidos en el PORN y en los que supuestamente encontraba correspondencia o se sustentaba dicha zonificación o asignación de usos (anulación que no afecta, aclara la Sala, a los pronunciamientos que hayan recaído sobre concretas parcelas ubicadas en esas zonas).

– La *STSJ de 28 de mayo de 2007* (invocando lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y la STC 306/2000, de 12 de diciembre) advierte que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (unas Normas Subsidiarias, en el caso de autos) han de subordinarse a las determinaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales (en ese caso, el PORN de las Marismas de Santoña y Noja) y que deben

ser modificados para adaptarlos a estas últimas determinaciones que son de preferente aplicación en tanto esa adaptación no tenga lugar. En consecuencia, las licencias otorgadas después de la entrada en vigor del PORN y en contra de sus determinaciones deben ser declaradas nulas, aunque fueran respetuosas con las determinaciones de las normas urbanísticas subsidiarias preexistentes.

– Por *STSJ de 28 de junio de 2007* fue desestimado íntegramente el recurso interpuesto contra el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento (Decreto 11/2006), dictado en desarrollo de la Ley de Cantabria 2/2002 de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, que creó el tributo.

Contra esta Ley se dirigen, en realidad, buena parte de los motivos de impugnación alegados por la mercantil recurrente (la papelera SNIACE, S.A., una de las mayores emisoras de vertidos de la región), como la supuesta incompetencia de la Comunidad para regular tributos sobre el dominio público hidráulico, la infracción de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas por incurrir en doble imposición o la inadecuación del régimen de gestión del canon –que la propia ley configura en sus rasgos generales– a la naturaleza finalista de este tributo. La impugnación se basó también en la infracción del procedimiento establecido para la elaboración y aprobación de reglamentos y en la infracción del principio de reserva de ley, por lo que respecta a la concreción de algunos elementos esenciales del tributo. La Sala analiza y rechaza todos los motivos apuntados partiendo, en su argumentación, de la particular naturaleza de este tributo ambiental sobre la que tuvo ocasión de pronunciarse la STS de 10 de octubre de 2006, cuya doctrina acoge y reproduce.

– La *STSJ de 17 de julio de 2007* se refiere a la previsión contenida en la legislación urbanística regional que, hallándose prohibida con carácter general la edificación en suelo rústico (sea de protección ordinaria o especial), excepcionalmente permite autorizar construcciones, actuaciones o usos que justificadamente puedan considerarse «de interés público» por estar vinculados a cualquier forma de servicio público o por ser imprescindible su ubicación en dicho suelo. Previsión legal que, debiendo ser interpretada con criterio restrictivo por su carácter excepcional, lleva a la Sala a confirmar la decisión del Gobierno regional de denegar autorización para la construcción de una ermita y un baldaquino en el lugar de una supuesta aparición mariana (San Sebastián de Garabandal, Rionansa), por no apreciar la concurrencia del referido interés público.

– Y finalmente, la *STSJ de 18 de octubre de 2007,* reiterando doctrina anterior de la Sala (STSJ de 23 de enero de 2004), recuerda que, de conformidad con lo previsto en la legislación estatal básica (Real Decreto Legislativo 1302/1986), han de someterse a evaluación de impacto ambiental (y no a mero informe de impacto ambiental, procedimiento menos exigente previsto en la normativa autonómica ya derogada –Decreto 50/1991– para las actividades de menor impacto) las explotaciones a cielo abierto de toda clase de minas, incluidas las de recursos de la sección A, y que dicha exigencia alcanza también, por tanto, a las plantas de tratamiento

de áridos que vayan a situarse en dichas explotaciones mineras, aun cuando para esas plantas, con carácter general, la normativa regional sólo exija informe (y no evaluación) de impacto ambiental.

5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Las *actuaciones urbanísticas* son, un año más, el principal motivo de conflicto y de preocupación por el deterioro de los recursos naturales. En este ejercicio ha sido la urbanización de El Cuco, en Piélagos, la que más expectación mediática ha generado, al hilo de las resoluciones judiciales derivadas de los contenciosos planteados contra ella.

Impulsado por el sector turístico y de servicios y la demanda de segunda residencia, el desaforado crecimiento urbanístico sigue constituyendo uno de los problemas más graves de la Comunidad, especialmente en la franja litoral (Greenpeace ha presentado en junio su valoración sobre la situación del litoral cántabro dentro del Informe «Destrucción a toda costa, 2007»), aunque la anunciada deceleración económica del sector constructivo (que ha podido constatarse por el descenso en el número de ventas), la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Litoral, el efecto propedéutico que pueda tener la persecución de los delitos urbanísticos y el creciente rechazo social hacia el urbanismo ambientalmente irresponsable podrían ayudar a contener el alcance de dicho problema. Eliminar los efectos de estos excesos, eliminar lo ya construido, es mucho más complicado, incluso cuando así lo han ordenado los Tribunales.

Sobre las dificultades para la ejecución de las numerosas sentencias firmes de derribo, precisamente, hemos de llamar este año la atención. La presión social y mediática de los propietarios de los inmuebles afectados por dichas viviendas (la mayoría de ellos, por lo demás, víctimas de la desaprensión de constructores y autoridades urbanísticas o de la mala administración), la necesidad de acompasar el derribo con las indemnizaciones debidas, la complejidad material y el coste de las operaciones de reposición de las cosas a su estado anterior o incluso la renuncia de las empresas de demolición a involucrarse en los trabajos de derribo por las amenazas que reciben sus empleados, está ralentizando o postergando la ejecución de las sentencias (el caso más conocido es el de Arnuero) e introduciendo incluso alguna duda sobre su efectivo cumplimiento que en nada favorece a la seguridad jurídica y al Estado de Derecho.

En este sentido, descartada por la jurisprudencia la constitucionalidad de las denominadas leyes de convalidación legislativa o de punto final que pudieran eventualmente dictarse para soslayar el cumplimiento de dichos fallos judiciales (SSTC 73/2000, de 12 de marzo –Presa de Itoiz– y 273/2000, de 15 de noviembre –canon de saneamiento catalán–), resulta dudosa la finalidad y el alcance del pronunciamiento, un tanto ambiguo, formulado por el Parlamento de Cantabria (mediante proposición no de ley de fecha 17 de diciembre de 2007, aprobada con el asentimiento de todos los grupos parlamentarios), instando al Gobierno a que en el

plazo «más breve posible», «desde el respeto a la ley y a los intereses públicos», formule un plan para «dar solución, en la medida de lo legalmente viable», a los problemas planteados por las sentencias de derribo, teniendo en cuenta la situación de los afectados y considerando incluso «la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento» o «la posible legalización de los inmuebles»...

Es comprensible que el Parlamento exprese y comparta la preocupación por los afectados (víctimas de estos embrollos urbanísticos, como he dicho) y que trate de proporcionarles alguna asistencia o apoyo. Pero debería hacerlo dejando claro el superior valor de los bienes ambientales perjudicados y la justificación de los derribos judicialmente acordados, sin contribuir a incrementar la sensación de impunidad que suele rodear la infracción urbanística, sin propiciar la demora o la inactividad de la Administración responsable del cumplimiento de las sentencias y sin generar indebidas expectativas sobre su inejecución. Son los sobreentendidos a que puede conducir la lectura de esa proposición, por más que aluda al «respeto de la ley y los intereses públicos», los que justifican su crítica, dicho sea con todo respeto a la institución.

Relacionado con el fenómeno urbanístico, en 2007 también ha suscitado alguna polémica la tramitación del Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias de Cantabria, que prevé la construcción de cuatro *nuevos puertos deportivos* y 3.252 amarres (habiéndose licitado e iniciado los trámites administrativos para la ejecución de algunas de estas obras antes de completarse la tramitación del plan con la correspondiente evaluación de impacto ambiental).

El de la *contaminación* del aire y la generación y vertido de residuos como resultado de la actividad industrial, sigue siendo otro problema preocupante que, en esta ocasión, debemos relacionar con las dificultades para otorgar la autorización ambiental integrada precisa para el mantenimiento de la actividad de algunas importantes empresas de la región (como las del grupo Sniace, Solvay o Ferroatlántica; en Cantabria son 65 las instalaciones que precisan esta autorización). Recuérdese que la legislación ambiental señala una fecha límite para operar sin dicha autorización (la fecha del 30 de octubre de 2007, luego sustituida por la del 30 de abril de 2008 en virtud de la DF Sexta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad –que modificó la DT Primera de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación–), si bien permite la continuación de la actividad de las que, careciendo de ella, la hubieran solicitado antes del 1 de enero de 2007 (DT 1ª Ley 16/2002). De otro lado, en marzo se produjo un escape que elevó peligrosamente los niveles de SO_2 en el área de Torrelavega sin que llegara a ponerse en marcha el protocolo de emergencia. Esto último parece que se debió a la nefasta coincidencia de un corte en el suministro eléctrico que paralizó el sistema informático..., pero el incidente puso en cuestión la funcionalidad de la red de vigilancia atmosférica.

Concluyeron en 2007 las obras del *Bitrasvase Ebro-Pas-Besaya,* que también han sido objeto de polémica política. Promovida por el Ministerio de Medio Ambiente,

este acueducto permite transferir agua del sur al norte de la región, y viceversa, para garantizar el suministro a Santander y Torrelavega (en el futuro podrá conectarse con la denominada Autovía del Agua, que ejecuta el Gobierno cántabro, para la distribución de agua por el eje este-oeste). La polémica vino de la mano del proyecto de trasvase del Ebro hacia Valencia y Murcia que impulsó el Gobierno del PP y paralizó el actual Gobierno del PSOE, criticando los órganos regionales de aquel partido que se promovieran las obras del bitrasvase en una región supuestamente excedentaria (la realidad es que diversas poblaciones sufrían restricciones de agua en verano).

Debe advertirse, sin embargo, que el bitrasvase tanto permite extraer agua del pantano del Ebro (en verano), como devolverla a él (en invierno) cuando mejoran los caudales de otros ríos regionales; esto es, el bitrasvase alimenta el pantano (con aguas de la cuenca del río Besaya) y se sirve de él como mero depósito (a diferencia de los trasvases propiamente dichos), sin hacer uso (en verano) de caudales que no hayan sido previamente embalsados (en invierno). Es un hecho que debe tenerse en cuenta al hacer la valoración política de esta obra que, por otra parte, tampoco ha visto con buenos ojos la asociación ecologista ARCA (en este caso, por su coste ambiental y económico y por el riesgo de que propicie la aparición del mejillón cebra en los ríos cántabros). También el coste energético del sistema ha suscitado alguna crítica.

También ha suscitado la repulsa de algunos colectivos ambientales la modificación del PORN de *Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia),* efectuada por Decreto de la Junta de Castilla y León 13/2006, de 9 de marzo, para posibilitar la instalación de una estación invernal de esquí alpino en la zona de San Glorio (León), limítrofe con Cantabria. Modificación sobre la que se ha pronunciado negativamente un estudio del Consejo Superior de Investigación Científicas, por su impacto en el hábitat del oso pardo y el Defensor del Pueblo, por no haberse realizado el análisis ambiental previo contemplado en la legislación.

Finalmente, persiste el problema de la contaminación acústica, especialmente la derivada del ocio nocturno, de modo que sigue siendo válido lo dicho sobre esto en el informe del pasado ejercicio.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

6.1. ORGANIZACIÓN

– *Consejería de Medio Ambiente* (estructura orgánica establecida por Decreto 73/2005, de 30 de junio, y modificada por Decreto 3/2006, de 12 de enero).

Consejero:

D. Francisco Martín Gallego.

Secretaría General:

D. Julio Gabriel García Caloca.

D.G. de Medio Ambiente:

D. Javier García-Oliva Mascaró.

D. G. de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua:

Dª Ana Isabel Ramos Pérez.

– *Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA* (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

Director:

D. Juan Carlos Guerra Velasco.

– *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A., MARE* (empresa pública regional surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S.A.» [autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo], mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]).

Director General:

D. Rafael Canales Celada.

– *Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria,* CAMAC (en su configuración actual, creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre).

– *Comisión para la Comprobación Ambiental* (creada por Ley 17/2006, de 11 de diciembre; aún sigue pendiente de desarrollo reglamentario y constitución, está llamada a sustituir a la actual *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*).

– *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad* (estructura orgánica establecida por Decreto 18/2000, de 17 de marzo, modificado por DD. 89/2000, 58/2001 y 87/2003). Los órganos con más significativa competencia ambiental (protección de espacios y recursos naturales) son:

Consejero:

D. Jesús Miguel Oria Díaz.

D. G. de Biodiversidad:

Dña. María Eugenia Calvo Rodríguez.

– *Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa* (entidad asociativa de Derecho Público dotada de personalidad jurídica propia). La Comunidad Autónoma forma parte de esta organización interautonómica derivada del convenio de colaboración suscrito entre Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (autorizado por Ley de Cantabria 16/2006, de 24 de octubre).

– *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo* (estructura orgánica establecida por DD. 86/2007, de 19 de julio, y 100/2007, de 2 de agosto),

Consejero:

D. José María Mazón Ramos.

D.G. de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística:

D. Luis Ángel Collado Lara

– *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual adscripción y composición ha sido modificada por Decreto 119/2007, de 23 de agosto, para adecuarla a la nueva estructura departamental del Ejecutivo regional).

6.2. NORMATIVA DE CONTENIDO O INTERÉS AMBIENTAL

– Leyes:

– Ley de Cantabria 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil.

– Ley de Cantabria 3/2007, de 4 abril, de la Pesca en Aguas Continentales de Cantabria.

– Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

– Reglamentos:

Decreto 11/2007 de 25 de enero, por el que se modifica el Decreto 1/1997, de 9 de enero, por el que se crea la Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Decreto 16/2007, de 15 de febrero, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre incendios forestales.

Decreto 17/2007, de 15 de febrero, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.

Decreto 22/2007, de 1 de marzo, por el que se modifica el Decreto 102/2006, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Residuos de Cantabria 2006/2010.

Decreto 24/2007, de 8 de marzo, por el que se modifica el Decreto 11/2006, de 26 de enero, por el que se aprueba el canon de saneamiento de Cantabria.

Decreto 26/2007, de 8 de marzo, por el que se regulan la composición y el funcionamiento de los Patronatos de los Parques Naturales de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria.

Decreto 61/2007, de 24 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza de Cantabria.

Decreto 119/2007, de 23 de agosto, por el que se modifica el Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Decreto 140/2007, de 25 de octubre, por el que se asumen funciones y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de conservación de la naturaleza.

Decreto 145 /2007, de 8 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental y la Ponencia Técnica sobre el Cambio Climático.

Decreto 146/2007, de 8 de noviembre, por el que se crea la Comisión de Seguimiento de los Planes de Residuos de Cantabria.

Orden MED/7/2007, de 6 marzo, por la que se crea y regula el Registro de Adhesiones a la Estrategia Cántabra de Educación Ambiental.

Orden MED 9/2007, de 15 de marzo, por la que se establecen las bases y se convoca la I Edición de los Premios de Investigación de Medio Ambiente 2007.

Orden MED/11/2007, de 23 de marzo, por el que se modifica la Orden MED/9/2006, de 23 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento en lo referente a los modelos de autoliquidación, declaración y liquidación.

Orden MED/13/2007, de 30 mayo, que regula la solicitud de inscripción y se crea el Registro de Instalaciones afectadas por el Real Decreto 117/2003, de 31-1-2003, de Limitación de Emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles debidos al uso de disolventes en determinadas actividades.

Orden GAN/4/2007, de 4 de enero, por la que se crea y regula el funcionamiento de la Mesa Forestal de Cantabria.

Orden GAN/21/2007, de 12 abril, sobre expedición o renovación de las titulaciones y/o tarjetas de identidad profesionales náutico-pesqueras y de actividades subacuáticas.

Orden GAN/35/2007, de 6 junio, que regula las vedas, tallas mínimas y recogida de marisco y otras especies de interés comercial, durante la temporada 2007.

Orden DES/44/2007, de 8 agosto, que establece normas sobre uso del fuego y medidas preventivas en relación con los incendios forestales.

Hay otras órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas con diversa finalidad ambiental. Las convocatorias de algunas acciones sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria...) incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las ayudas.

6.3. Instrumentos de planificación

Por Decreto 22/2007, de 1 de marzo, se modifica el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 (Decreto 102/2006, de 7 de octubre).

6.4. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria

STSJ de 29 de diciembre de 2006 (inimpugnabilidad del acuerdo de archivo de las actuaciones del procedimiento de estimación de impacto ambiental).

STSJ de 27 de febrero de 2007 (deficiente articulación del procedimiento de evaluación ambiental de planes urbanísticos).

STSJ de 21 de marzo de 2007 (relevancia de la calificación urbanística de los predios para el otorgamiento de permisos mineros).

STSJ de 29 de marzo de 2007 (protección del paisaje como límite de la discrecionalidad del planificador urbanístico).

STSJ de 28 de mayo de 2007 (arbitrariedad en la zonificación de un PORN).

STSJ de 28 de mayo de 2007 (subordinación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a la planificación ambiental).

STSJ de 28 de junio de 2007 (legalidad del reglamento del canon de saneamiento).

STSJ de 17 de julio de 2007 (construcción excepcional en suelo rústico).

STSJ de 18 de octubre de 2007 (sujeción a evaluación de impacto ambiental de las plantas de tratamiento de áridos situadas en explotaciones mineras).

6.5. Publicaciones jurídicas

No consta que en 2007 se hayan publicado estudios o monografías sobre la legislación o la política ambiental autonómica. No obstante, entre las publicaciones

editadas en este ejercicio por el Centro de Investigaciones del Medio Ambiente se hallan varias guías o manuales de carácter divulgativo sobre cuestiones de orden normativo o procedimental. Son las siguientes:

– *Guía para el diseño y la dinamización de procesos participativos en las Agendas 21 locales de Cantabria,* CIMA, Santander, 2007.

– *Manual para la solicitud de la autorización ambiental integrada en Cantabria: aplicación a las instalaciones que desarrollan actividades de gestión de residuos,* CIMA, Santander, 2007.

La versión electrónica de estas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección *www.medioambientecantabria.com.*

Aun careciendo de carácter jurídico puede tener interés la consulta, para conocer la realidad a que se refieren las normas, de la información estadística diversa sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente de Cantabria que contiene el *Anuario Cantabria 2007* del Instituto Cántabro de Estadística (*www.icane.es*), aunque las series de datos ambientales no están muy actualizadas (normalmente terminan en 2004).

XIX

Política ambiental de Castilla-La Mancha

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS y
NURIA GARRIDO CUENCA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 416
2. Legislación 416
   2.1. Fomento de energías renovables e incentivacion del ahorro y eficiencia energética 417
   2.2. La Ley 4/2007, de 8 de marzo de 2007, de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha 418
   2.3. El Parque Natural de la Serranía de Cuenca 424
   2.4. La Ley 8/2007, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza 425
   2.5. El organismo autónomo espacios naturales de Castilla-La Mancha .. 429
3. Organización 429
4. Ejecución 430
   4.1. El programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario 430
   4.2. El plan de gestión de lodos de depuradoras de aguas residuales ... 431
   4.3. La red de equipamientos para la educación ambiental 431
   4.4. Estadísticas ambientales 431
5. Jurisprudencia ambiental 432
6. Problemas 433
   6.1. Sequía y desequilibrios hídricos 433
   6.2. El impacto territorial del crecimiento urbanístico 435
   6.3. Las especies silvestres y sus hábitats 435

OBSERVA190 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:35:46

Página

7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 436
   7.1. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural 436
   7.2. Organismo autónomo de espacios naturales protegidos 436
   7.3. Empresa pública de gestión ambiental de Castilla-La Mancha SA .. 436

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La proximidad de las elecciones autonómicas (27 mayo 2007) supuso un acelerón para la legislación regional, aprobándose en un mes cinco leyes ambientales. Algunas de una importancia palpable, como la que establece una nueva regulación de la evaluación ambiental. Después no se ha aprobado ninguna de este signo, mas no debe parecer extraño que, aun presidido por la misma persona (José María Barreda), el nuevo ejecutivo se tome un tiempo para marcar y preparar sus prioridades de política legislativa.

Y ello aunque sea el mismo el equipo de personas al frente de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por lo que cabe esperar una línea de continuidad en su política. Las novedades organizativas provienen de la creación de un organismo autónomo para la gestión de los parques nacionales y espacios naturales protegidos, que acaba de ponerse en marcha.

Entre los programas y planes puestos en marcha durante el pasado año despunta uno aprobado por el Gobierno de España con vistas a resolver los desequilibrios hídricos que afectan a los acuíferos y humedales del Alto Guadiana y posibilitar a la vez una economía rural sostenible. Este Plan Especial, reclamado desde hace muchos años y comprometido en la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001, no había encontrado hasta ahora el impulso político-presupuestario para echar a andar. Se trata, a nuestro juicio, de un esperanzador proyecto que empieza a caminar.

2. LEGISLACIÓN

En las cinco leyes de carácter ambiental incluimos, sin dudarlo, la Ley de fomento de energías renovables y eficiencia energética, aunque venga impulsada por la Consejería de Industria. Dos consisten en reformas de leyes anteriores (Ley de Evaluación Ambiental y Ley de Conservación de la Naturaleza), necesarias para incorporar y adaptarse a las nuevas regulaciones básicas. La cuarta es una ley singular, que crea el Parque Natural de la Serranía de Cuenca. Y la última es de carácter organizativo, pues crea el Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-

La Mancha, con el objeto de gestionar las áreas protegidas, incluidos los parques nacionales situados en el territorio regional.

2.1. Fomento de energías renovables e incentivacion del ahorro y eficiencia energética

Con la Ley 1/2007, de 15 de febrero, «de fomento de las energías renovables e incentivación del ahorro y eficiencia energética» el legislador castellano-manchego pretende implementar las Directivas 2001/77/CE, sobre promoción de la llamada «electricidad verde» y 2002/91/CE, «sobre eficiencia energética de los edificios», aunque sus disposiciones no se limitan a esos dos aspectos de la política energética, pues se extienden a todas las instalaciones de producción y consumo.

La Ley destaca por su carácter programático y, en esa línea, convoca al Gobierno regional a elaborar en un año un Programa de Fomento de las Energías Renovables y habilita a la Consejería de Industria para aprobar, entre tanto, programas para zonas prioritarias. Estos programas deberán marcar las zonas que reúnan las mejores condiciones para el uso de energías renovables. Otra figura novedosa que se anuncia es el Plan Estratégico para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha, que contendrá medidas socio-económicas de carácter transversal (sic) para configurar el modelo energético regional, en este caso se intuye que no ceñido necesariamente al ahorro y las energías renovables. En todo caso, por imperativo de la Ley del Sector Eléctrico, estos planes y programas únicamente podrán tener efectos orientadores no vinculantes para la libre iniciativa empresarial privada.

También ordena que la Administración regional y las entidades locales aprueben sus propios programas de ahorro y eficiencia energética, planes de movilidad en las ciudades, empresas y nuevas urbanizaciones.

Para impulsar esta política, poderes públicos y ciudadanos quedan legalmente obligados a usar la energía conforme a las determinaciones técnico-reglamentarias de eficiencia y ahorro. Infracciones y sanciones de hasta 300.000 euros se establecen para los contraventores. En especial, la Ley obliga al conjunto del sector público regional a dar ejemplo, adaptando sus edificios a las exigencias reglamentarias de ahorro y eficiencia en un plazo máximo de siete años. La Ley obliga, en particular, a la Consejería de Industria a proporcionar la información necesaria a la ciudadanía, dar asesoramiento técnico a las empresas y colaborar con las entidades locales. A los ayuntamientos y a la Consejería de Ordenación Territorial concierne el mandato de que la planificación urbanística reduzca las necesidades de movilidad, fomente el trasporte público y el aprovechamiento energético de los edificios.

Con todo, el grueso del contenido de esta Ley es el anuncio de medidas de fomento, cuya regulación se difiere a futuros reglamentos. A título de ejemplo, podemos destacar la creación de una «etiqueta verde» de productor de energía eléctrica, la previsión de ayudas para los productores de energías renovables para uso propio, la creación del premio «Cuarta Cultura» para reconocer a quienes se

distingan en la gestión de energía renovable y en el ahorro y eficiencia energética, la instauración de créditos blandos para proyectos energéticos, subvenciones para la sustitución de calderas contaminantes por otras que usen combustibles renovables, becas de investigación o nuevas campañas de difusión y sensibilización.

En un par de preceptos que pueden pasar desapercibidos (arts. 9 y 12.1), la Ley intenta dar cobertura jurídica a determinadas prácticas que vienen imponiéndose por la Consejería de Industria y las empresas distribuidoras a las empresas promotoras de huertos fotovoltaicos y otras instalaciones productoras de «electricidad verde», como son las llamadas «mesas de evacuación» y los «convenios para el refuerzo de la capacidad de evacuación». Mediante esos expedientes atípicos y por procedimientos informales, el ejercicio de los derechos de conexión y evacuación que la legislación básica estatal (Ley 54/1997, del Sector Eléctrico) reconoce a los productores de electricidad verde queda subordinado al arbitrio de la Consejería y al pago a Iberdrola Distribución de una cantidad de dinero calculada a tanto alzado, que se reparte entre los promotores elegidos.

2.2. La Ley 4/2007, de 8 de marzo de 2007, de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha

Esta Ley sustituye a la anterior Ley 5/1999, de 8 de abril, de evaluación de impacto ambiental de Castilla-La Mancha, adecuando la regulación autonómica a las innovaciones de la normativa comunitaria que han sido traspuestas al ordenamiento estatal en materia de evaluación ambiental de proyectos (Ley 6/2001, modificada por Ley 27/2006), de planes y programas (Ley 9/2006), y sobre información, participación ciudadana y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Ley 27/2006). La nueva norma, como su antecesora, se dicta al amparo de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, en el marco de la legislación básica estatal, para establecer un marco adicional y adaptado a las propias peculiaridades autonómicas tanto respecto a la evaluación ambiental de proyectos, como de los planes y programas con efectos en el medio ambiente. Siendo destacable que la anterior Ley de 1999 había incorporado –como algunas otras normas autonómicas– la evaluación de planes y programas, adelantándose incluso a las previsiones de la Directiva 2001/42/CE. Como es lógico, será en la regulación de este procedimiento de evaluación estratégica donde los cambios producidos respecto a la anterior regulación son más resaltables.

La Ley regula en dos capítulos diferenciados la evaluación de impacto ambiental de proyectos y la de planes y programas. De la evaluación de proyectos clásica se ocupa el Título II, estableciendo las actividades a las que resulta de aplicación, el procedimiento de evaluación y recogiendo expresamente en su art. 10 el derecho de acceso a la información y de la participación pública en la materia. El Título III se dedica a la evaluación ambiental de planes y programas –EAE– (que debe completarse –siguiendo idéntica sistemática que la Ley estatal– con los Anexos IV

y V que recogen, respectivamente, el contenido del Informe de Sostenibilidad Ambiental y los criterios para determinar la posible significación en el medio ambiente de aquéllos).

Sin entrar al detalle en el contenido material de la norma, deben destacarse como novedades respecto a la regulación anterior las siguientes:

a) Se ha procedido a revisar el listado de proyectos y actividades que han de someterse a evaluación de impacto ambiental, para incorporar los nuevos contenidos derivados de las Directivas europeas (Directiva 2001/42 y 2003/35), y sobre todo de la Ley estatal 6/2001 tras su última modificación en la Ley 27/2006. De acuerdo a la norma estatal se ha ampliado considerablemente el número de proyectos que deben someterse imperativamente a la evaluación de impacto ambiental (Anexo I) y los proyectos que serán sometidos cuando así lo decida el órgano ambiental, siempre de forma motivada y con publicidad (art. 5.2 y Anexo II, completado por el Anexo III donde se establecen los criterios de selección para la adopción de la decisión). Sería destacable que se han incluido en casi todos los grupos normativos aquellos proyectos y actividades que se desarrollen en un área protegida en que resulte de aplicación la Ley 9/1999 de conservación de la naturaleza de Castilla-La Mancha. No menos importante es la previsión, para ambos tipos de proyectos, de una norma de la mayor relevancia, que tiende a impedir la burla de los fines normativos de la evaluación ambiental, para establecer que: «el fraccionamiento de proyectos de igual naturaleza y realizados en el mismo espacio físico no impedirá la aplicación de los umbrales establecidos» (norma de cierre de los Anexos I y II).

b) Se ha simplificado el procedimiento de evaluación, a los efectos de conseguir que la tramitación de los expedientes sea más sencilla y rápida, y para solucionar algunos problemas de ineficiencia detectados en la aplicación de la Ley ahora sustituida (Preámbulo, punto b). Respecto a este procedimiento nos parecen destacables las previsiones contenidas en los artículos 9 y 10, referidos respectivamente al «Estudio de alternativas del proyecto» y a los «derechos de información y participación pública». Respecto al primero, se exige expresamente que el estudio de impacto ambiental evalúe un conjunto de alternativas –en todo caso técnica y ambientalmente viables– lo suficientemente amplia como para permitir determinar razonablemente la opción de menor impacto ambiental global, incluyendo la alternativa cero o «sin proyecto». En cuanto a la regulación *ex novo* de los derechos de información y participación pública, la norma autonómica procede a incorporar las previsiones básicas de la Ley 27/2006, estableciendo las exigencias para garantizar efectiva y realmente tales derechos. En este sentido, como es preceptivo, el órgano administrativo correspondiente someterá el estudio de impacto ambiental y todos sus informes al trámite de información pública (art. 12), estando la novedad en la exigencia de que este trámite debe evacuarse «en todas aquellas fases del procedimiento en las que todavía estén abiertas opciones relativas a la determinación del contenido, definición y extensión del proyecto». Asimismo, se concreta el contenido mínimo de la información y la obligatoriedad de consulta con el resto de

Administraciones afectadas y los interesados, poniendo a su disposición toda la información recogida en el estudio de impacto ambiental (cuyo contenido mínimo se establece en el art. 8, que se ha ampliado respecto a la redacción anterior) y toda la información relevante recibida por el órgano sustantivo previa a la evacuación del trámite de información pública, ampliándose esta obligación para la información que se ha obtenido después incluso del trámite de información. Sin mayores novedades, el resultado de estas consultas e información «deberán ser tenidas en cuenta por el promotor y el órgano ambiental».

c) Se modifica el sentido del silencio producido por la demora del órgano ambiental en la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental, que pasa a ser en todo caso negativo (art. 13.3).

d) Se establece la nulidad de los actos por los que se autoriza la ejecución de proyectos cuando no se haya cumplimentado el trámite «preceptivo y esencial» previsto en el art. 6 de la Ley, referido a la solicitud de iniciación del procedimiento de evaluación ante el órgano con competencia sustantiva que los enviará al órgano ambiental al objeto de iniciar el trámite de EIA

e) Respecto al régimen sancionador se ha procedido a especificar los órganos competentes para imponer sanciones de tipo no pecuniario, como el cierre, suspensión o clausura del establecimiento o actividad. Y se incorpora una previsión innovadora referida al destino finalista de las sanciones de orden económico, que deberán revertir en actuaciones de protección ambiental (art. 43).

f) Es, en fin, destacable el reconocimiento de una previsión sobre ejercicio de la acción pública orientada a posibilitar la exigencia del cumplimiento de las disposiciones medioambientales contenidas en la norma ante los órganos administrativos o judiciales (art. 53).

Con ser importantes estas incorporaciones, las principales innovaciones se derivan de la regulación, totalmente nueva, de la *evaluación ambiental de planes y programas,* recogida en el Título III de la Ley autonómica. Con esta regulación se imita la opción elegida por las comunidades autónomas de Aragón e Islas Baleares que han incorporado en sus Leyes generales de impacto ambiental el contenido de la evaluación estratégica de acuerdo a las bases establecidas en la Ley estatal 9/2006 (Ley 11/2006, de 14 de septiembre de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears y Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón).

Como es sabido, con este nuevo modelo de evaluación ambiental se amplía el objeto de la evaluación de proyectos, abarcando todas las fases del proceso desde los niveles estratégicos de la planificación y programación. El objeto final es completar –en ningún caso sustituir– el sistema clásico, para suplir las deficiencias y carencias de la mera evaluación de proyectos, estableciendo una herramienta que permita actuar en las fases anteriores y, en la expresión máxima del principio de cautela, integrar todas las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso

continuo (desde el borrador, pasando por las consultas, hasta llegar a la fase de propuesta) de los que derivan los correspondientes proyectos. Así, la EAE se define (de modo idéntico a la norma estatal), como: «el procedimiento que permite la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas mediante la preparación del informe de sostenibilidad ambiental, de la celebración de consultas, de la consideración del informe de sostenibilidad ambiental, de los resultados de las consultas y de la memoria ambiental, y del suministro de información sobre la aprobación de los mismos» (art. 3.i).

El *ambito de aplicación* de la norma se establece en el art. 25 desde un punto de vista exclusivamente material, concretando los ámbitos sectoriales y tipos de planes y programas que deberán ser objeto de evaluación, previamente a su aprobación por el órgano administrativo competente. Desde la perspectiva subjetiva, siguiendo el ejemplo de las normas balear y aragonesa y como diferencia más destacada respecto a la regulación estatal, entran en el ámbito de aplicación de la norma no sólo los procedentes de un sujeto público, sino también de los privados. Así se deduce del art. 3.h) que define a los planes y programas como: «el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración Pública para satisfacer las necesidades sociales, o *los promovidos por un promotor privado,* no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo mediante un conjunto de proyectos o actividades». Por ello, el órgano ambiental para la elaboración de planes y programas, debe ser «el órgano de la administración que en colaboración con el órgano promotor vela por la integración de los aspectos ambientales en su elaboración». Sin embargo, y a diferencia de sus homónimas autonómicas (que creemos solucionan más atinadamente esta peculiaridad), la naturaleza del órgano promotor es exclusivamente pública (órgano de la administración estatal, autonómica o local que inicia el procedimiento de elaboración o adopción de un programa). Lo que ciertamente no se compadece exactamente con el ámbito subjetivo expresado en el art. 3.h). En cualquier caso, se echa en falta una definición más concreta y clara de la naturaleza jurídica del promotor sometido a esta evaluación y, desde el punto de vista de la sistemática, su incorporación en el título correspondiente a la regulación específica de la EAE, que únicamente contempla el ámbito material de aplicación.

Otra singularidad de la Ley castellano-manchega es la exigencia del informe previo del Consejo Asesor del Medio Ambiente para aquellos planes o programas de alcance regional o supraprovincial que deban ser objeto de evaluación estratégica.

Los artículos 25 y 26 especifican los planes sometidos a evaluación, utilizando el doble criterio de definición de los ámbitos sectoriales y el grado de su impacto sobre el medio ambiente. Por ello estos preceptos deben completarse con lo dispuesto en el Anexo V, que contiene un listado de criterios para «determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente», que es el principio sobre el que pivota el ámbito de aplicación material de la norma. Así, de modo

prácticamente coincidente con la norma estatal, y de acuerdo a un sistema de doble listado, deben ser objeto de evaluación ambiental los planes y programas:

a) Que establezcan el marco para la autorización futura de proyectos (contemplados en los Anexos I y II de la misma norma) relacionados con la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o el uso del suelo;

b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000 y, atendiendo al efecto probable, conforme a lo dispuesto en la Ley autonómica 9/1999 de conservación de la naturaleza.

Quedan excluidos de EAE, excepto cuando se prevea que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente:

a) Cualquiera de estos planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial y las modificaciones menores de planes y programas

b) Los no previstos en el listado material transcrito.

La potestad de excepcionar la aplicación de la norma se hace depender de *la determinación de la existencia de efectos significativos sobre el medio ambiente,* que se somete a unos requisitos reglados entre los que destacan: la preceptiva consulta previa a otras Administraciones afectadas, que puede extenderse a otras personas públicas o privadas vinculadas a la protección del medio ambiente, concediendo un exiguo plazo de 20 días para observaciones y otro idéntico para resolución del órgano ambiental –en la ley estatal es de un mes y para la resolución del órgano ambiental las leyes autonómicas han ampliado el plazo a dos meses (norma balear) y tres meses (en Aragón); la explicación razonada de una u otra decisión y su información pública. Como en el caso de la evaluación de proyectos, superado el plazo sin resolución del órgano ambiental se entenderá que existen efectos significativos sobre el medio ambiente y se abre el procedimiento de evaluación estratégica.

Debe señalarse que se echa en falta en esta norma previsiones del tipo que establecen las leyes balear y aragonesa referidas a la evaluación ambiental de la planificación territorial urbanística, concretándose incluso en esta última el procedimiento y las peculiaridades de evaluación ambiental del planeamiento urbanístico. Como también resulta llamativa la inexistencia de mecanismo alguno de coordinación, en caso de concurrencia de planes o programas conexos promovidos por la misma o distintas Administraciones, problema éste que cuenta con una detallada regulación tanto en la norma estatal como en las autonómicas.

Siendo, a nuestro juicio, especialmente criticable la previsión establecida en el art. 25.5 que permite la «tramitación conjunta de la evaluación ambiental de un plan o programa y el proyecto que lo desarrolla». Si así se hiciera, se pervertiría el prístino significado de la evaluación estratégica como complemento y refuerzo de la evaluación de proyectos. Sin detenernos en exceso, aunque ambas evaluaciones

pertenecen a la misma familia de instrumentos de protección ambiental, no deben en caso alguno confundirse: evaluación estratégica y evaluación de proyectos son dos evaluaciones distintas en el tiempo, en el espacio y en sus contenidos, mucho más detallada y específica la referida a cada proyecto que, sin embargo, resultará más eficaz y efectiva que la realizada según los parámetros actuales, al haberse predeterminado su origen y elección motivadamente y tras su comparación con el resto de alternativas medioambientalmente viables. En resumidos términos, la evaluación estratégica debe realizarse en una fase anterior, que servirá justamente de fundamento para la mejor elección de los proyectos a realizar. Confundir ambos momentos supondría privar de su virtualidad a la evaluación estratégica de los planes y programas de los que derivarán los mejores proyectos desde el punto de vista ambiental.

En fin, respecto al *procedimiento de EAE,* se sigue en líneas generales el modelo estatal:

1º) Iniciación del procedimiento por los órganos administrativos promotores

2º) Recepción por el órgano ambiental, que inicia los trámites de identificación de afectados y de información y consultas públicas (como mínimo por cuarenta y cinco días), debiendo redactar en el plazo máximo de dos meses el denominado «documento de referencia» con los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos medioambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada supuesto, que se enviará al órgano promotor para su información pública

3º) Elaboración por el órgano promotor del «informe de sostenibilidad ambiental». Es la clave del proceso, donde se identifican, describen y evalúan los probables efectos significativos sobre el medio ambiente y sus alternativas, conteniendo, como mínimo, la dilatada información a que se refiere el Anexo IV de la norma. Este informe debe ser accesible e inteligible para el público, conteniendo un resumen no técnico de la información exigida en el Anexo.

4º) Puesta a disposición del público y consultas a las Administraciones afectadas y al público interesado de la versión preliminar del plan con su informe de sostenibilidad por el órgano promotor (por un plazo mínimo de 45 días). Exigiéndose una respuesta motivada de las observaciones y alegaciones, mediante un documento que refleje la toma en consideración en la propuesta de plan.

5º) Finalizada la fase consultas, se elabora por el órgano promotor con el acuerdo del órgano ambiental una «memoria ambiental», que es preceptiva y contendrá las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta de plan/programa antes de su aprobación definitiva.

6º) Elaboración por el órgano promotor de la propuesta del plan o programa, tomando en consideración el informe de sostenibilidad, las alegaciones resultantes de las fases de consulta y la memoria ambiental. Significativa en punto a la corrección de la dilatación excesiva de la planificación, es la previsión de un

plazo máximo para la realización de esta propuesta, que se cifra en tres años desde que acaba el período de consultas. Trascurrido este plazo debería someterse de nuevo a consultas la versión preliminar del plan o programa.

7º) Publicidad del plan o programa

8º) Medidas para el seguimiento y comprobación de efectos adversos no previstos, donde participan en régimen de colaboración el órgano promotor y ambiental.

2.3. El Parque Natural de la Serranía de Cuenca

La creación del Parque Natural de la Serranía de Cuenca, por Ley 5/2007, de 8 de marzo, cumple la previsión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aprobado por Decreto 99/2006. El nuevo Parque ocupa una extensión de más de 73.000 ha, en los municipios conquenses de Arcos de la Sierra, Beamud, Cuenca, Huélamo, Las Majadas, Portilla, Tragacete, Uña, Valdemeca, Villalba de la Sierra y Zafrilla. Su objetivo es la conservación y, en su caso, restauración de los valores naturales de la zona, sentando las bases de un desarrollo sostenible sobre los aprovechamientos tradicionales y el turismo de naturaleza.

La zona declarada tiene, en efecto, una considerable riqueza geológica y paisajística (donde sobresalen las llamadas «muelas» y «hoces») que alberga a su vez una alta diversidad de flora y fauna, incluyendo un gran número de especies amenazadas. Se trata de una zona colindante además al Parque Natural del Alto Tajo, que juntos forman una de las masas forestales más extensas de España, de incuestionable importancia para la biodiversidad de Europa.

Del contenido sustantivo de la Ley 5/2007, de 8 de marzo, destaca la regulación de las actividades, aprovechamiento y usos de los recursos que tengan lugar en el Parque y en la Zona Periférica de Protección, que ocupa otras 2.150 ha. En dos extensos Anexos se clasifican los que son prohibidos, compatibles, autorizables y susceptibles de una futura regulación en los planes rectores de uso y gestión. También hay que resaltar el establecimiento de una Zona de Influencia Socioeconómica, para compensar e impulsar el desarrollo de las poblaciones afectadas.

De otro lado, la Ley reduce los límites de la Reserva de Caza «Serranía de Cuenca» que, creada por Ley 2/1973, ha permitido una distribución regular de ciervo, gamo y muflón. El objetivo de la medida es ahora preservar mejor la cabra montés.

La administración y gestión del Parque Natural y del personal adscrito al mismo recae sobre el Director-Conservador, que será designado por el Consejero de Medio Ambiente.

Como órgano consultivo y de participación se crea la Junta Rectora del Parque. Además de representantes de diversas Consejerías y de cada ayuntamiento afectado, de las confederaciones hidrográficas y del Servicio de Protección de la Naturaleza

de la Guardia Civil, se incluyen representantes de los propietarios de terrenos, de empresas forestales, del sector turístico, de los agricultores y de los ganaderos, de la Federación Deportiva de Montaña, de la Universidad de Castilla-La Mancha y de asociaciones conservacionistas, designados por el Delegado Provincial de la Consejería.

2.4. La Ley 8/2007, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza

Esta Ley actualiza los contenidos de la Ley 9/1999, que desarrolló en la Comunidad Autónoma las previsiones de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, recientemente derogada por la Ley 42/2007 del Patrimonio natural y de la Biodiversidad. Adelantándose a la nueva ley estatal, la Ley 8/2007 se dicta al amparo de la competencia autonómica en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos» (art. 32.2 Estatuto Autonomía) y sobre «protección del medio ambiente y de los ecosistemas y normas adicionales de protección» (art. 32.7). Debe señalarse asimismo que posterior a esta norma autonómica es la Ley estatal 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, cuyos objetivos se declaran por esta norma básica como de interés general del Estado y que, por tanto, obliga a una interpretación coherente con la nueva norma autonómica especialmente en punto a los mecanismos de cooperación interadministrativa que se contemplan.

Las modificaciones puntuales respecto a la ley anterior, que tienen por fin la correcta transposición de las Directivas 92/43/CEE y 79/409/CEE, introducen reformas en materia de evaluación ambiental de actividades, vigilancia de las especies y hábitats, prohibiciones que afectan a la fauna y algunas relacionadas con la flora, así como medidas para mejorar la protección de las zonas de especial protección para las aves. Las principales modificaciones se refieren a los siguientes aspectos:

a) Se han modificado las definiciones de ejemplar y medio natural, y se ha añadido la de «especie de flora y fauna silvestre» (art. 2);

b) Se contempla expresamente la obligación de los titulares cinegéticos de establecer las medidas necesarias para impedir la existencia de cebos envenenados que puedan dañar la fauna silvestre (art. 22.2)

c) Se obliga al establecimiento de medidas de conservación adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats en las Zonas de Especial Protección para las aves, y medidas necesarias para evitar el deterioro o contaminación de los hábitats exteriores de tales Zonas; encomendándose a la Consejería la vigilancia del estado de conservación de hábitats de interés comunitario, principalmente los declarados prioritarios (art. 55);

d) Se incorpora un específico régimen de evaluación de impacto ambiental de actividades en las Zonas Sensibles calificadas, que se extiende a cualquier plan,

programa o proyecto que sin tener relación directa con la gestión de la Zona o sin ser necesario para la misma pueda afectarla de forma apreciable. Así, el Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha debe emitir un informe sobre las repercusiones ambientales de la acción, de modo que si los efectos negativos pueden resultar significativos, se exigirá la previa evaluación ambiental de la actividad (que, por remisión, será la regulada para proyectos, planes o programas en la Ley 4/2007 de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha). Asimismo se incorporan las previsiones comunitarias para el supuesto de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación, el Consejo de Gobierno decida la realización de un plan, programa o proyecto, obligando a la adopción –previa comprobación de ausencia de otras alternativas viables– de todas las medidas compensatorias de garantía de la Red Natura 2000, previa información o consulta, en su caso, a la Comisión Europea (art. 57.3). En fin, se recoge la exigencia de Planes de Gestión de Zonas Sensibles en el que se concretarán las medidas de conservación necesarias en función de las exigencias ecológicas de los recursos afectados (art. 58). Por último, debe mencionarse el régimen transitorio de los Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea ubicados en nuestra Región (recogidos en la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006) que deberán ser designados como Zonas Sensibles e integrados en la Red Regional de Areas Protegidas (DT Unica).

e) Se incorporan medidas de protección sanitaria que corresponde adoptar a la Consejería de medio ambiente cuando se detecte la existencia de epizootias o enfermedades contagiosas para personas, animales domésticos o fauna silvestre, así como episodios de envenenamiento. Aquéllas podrán llevar aparejadas suspensiones, limitaciones o prohibiciones en el ejercicio de las actividades afectadas, incluidas las cinegéticas, pesca o piscicultura.

f) En el régimen sancionador se han incluido nuevos supuestos de infracciones y actualizado la cuantía de las sanciones que, es importante destacarlo, podrán incrementarse al doble de la cuantía prevista normativamente cuando se cometan en un área Protegida. Asimismo se establece el plazo máximo de un año para resolver y notificar la resolución de los procedimientos sancionadores en materia de conservación de la naturaleza. Y se concreta el régimen competencial sancionador en materia de Parques Nacionales, dependiendo de la cuantía de la sanción: hasta 30.000 Euros, el Director del Organismo Autónoma Espacios Naturales; hasta 120.000 Euros, el Presidente del Organismo; superior a 120.000 Euros, el Consejo de Gobierno.

Con ser importantes estas modificaciones, la regulación sustantiva más relevante por su novedad es la referida a los *Parques Nacionales,* que se añade en un Título VIII de la Ley que comentamos. La oportunidad de esta incorporación viene dada, indudablemente, por la doctrina sentada en la STC 194/2004 que ha confirmado la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la gestión de los parques nacionales. Aunque debe tenerse en cuenta que el Estado ha procedido también a la revisión –impuesta por la doctrina constitucional– de su legislación

básica en esta materia, ahora contenida en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Por tanto, la norma autonómica que comentamos, anterior a esta ley básica, debe ser intrepretada coherentemente con la norma estatal modificada.

Este nuevo Título VIII regula la integración de los Parques Nacionales en la Red Regional de Areas Protegidas (art. 129) y, exhaustivamente, los nuevos Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales. Debiendo tener en cuenta que su aprobación por la administración autonómica debe, por un lado, respetar el contenido básico mínimo establecido en la ley estatal y, por otro, ajustarse al futuro Plan Director de la Red de Parques Nacionales que, anulado en parte, debe ser revisado y adaptado a la jurisprudencia constitucional. Estos Planes Rectores que se deberán elaborar en cada uno de los Parques Nacionales se configuran con el instrumento básico de planificación, debiendo incluir preceptivamente los correspondientes trámites de información, consulta y participación, vía informe previo, del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del Patronato, que se convierte en un auténtico órgano de participación de la sociedad en la gestión de los Parques Nacionales, todo ello de acuerdo a las recientes incorporaciones normativas derivadas del Convenio de Aarhus. También es importante el mandato al Consejo de Gobierno para el establecimiento de Zonas Periféricas de Protección en el entorno de los Parques Nacionales y la elaboración de la normativa que regirá la zona Periférica de Protección (Disposición Final Primera).

Así, el art. 129 contempla la *integración de los Parques Nacionales de la Comunidad Autónoma en la Red Regional de Areas Protegidas,* «sin perjuicio de su pertenencia a la Red Estatal de Parques Nacionales, y con las particularidades de gestión que señale la normativa básica aplicable a los parques nacionales». Por tanto, la regulación compleja de los parques autonómicos se contendrá en la Ley estatal 5/2007, en la ley de creación del Organismo autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha y en esta Ley »en lo que no se oponga a las anteriores» (art. 129.2). Asimismo, el órgano competente para realizar la propuesta de nueva declaración o de ampliación de los Parques Nacionales es el Consejo de Gobierno, previo pronunciamiento favorable de las Cortes de Castilla-La Mancha.

En cuanto a los *Planes Rectores de Uso y Gestión,* la Ley regula su contenido obligatorio, el procedimiento de elaboración y aprobación, su vigencia y revisión, las normas de desarrollo y la autorización de usos y actividades en ausencia de Plan.

a) Contenido obligatorio: objetivos generales; zonificación del Parque de acuerdo con las directrices y la asignación de objetivos particulares de gestión en cada zona; normativa de protección y régimen de usos, aprovechamientos y actividades y condiciones bajo las que pueden desarrollarse las actividades compatibles programadas; identificación de actividades incompatibles; programación de actuaciones; estimación de inversiones. Debe señalarse que este contenido obligatorio se corresponde en líneas generales con el establecido como básico en el art. 17 de

la Ley 5/2007. Unicamente faltaría la inclusión de «los criterios para la supresión de formaciones vegetales exóticas presentes en el interior del Parque, así como el control de las especies invasoras».

b) Procedimiento de elaboración y aprobación: se elaboran por el Organismo Autónomo ENCM y su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Presidente del citado organismo autónomo. El procedimiento requiere los siguientes trámites: audiencia a los interesados (en sentido estricto, esto es, exclusivamente los titulares de derechos que vayan a verse afectados), información pública, e informe de los Ayuntamientos afectados, Consejerías con competencias relacionadas, del organismo de cuenca y del Patronato del Parque. Debe señalarse que la norma estatal incorpora el preceptivo informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales (art. 17.3).

c) La vigencia máxima del Plan es de 6 años, aunque si transcurrido este plazo no se han revisado, se prorrogarán por idéntico período temporal.

d) Los Planes se deben desarrollar a través de planes anuales de trabajos e inversiones que serán aprobados por el Director del Organismo ENCM, previo informe del Patronato del Parque. Aunque cuando la entidad de las actuaciones lo requiera, podrán establecerse Planes sectoriales específicos, éstos aprobados por el Presidente del Organismo autónomo.

e) La vigilancia, inspección y denuncia de infracciones será competencia del Cuerpo de Agentes Medioambientales

f) Se prevé, en fin, la prevalencia de los Planes Rectores sobre el planeamiento urbanístico, debiendo revisarse de oficio, en caso de incompatibilidad, la normativa urbanística en vigor. Quizás la norma autonómica se ha quedado un poco corta respecto a la ley estatal, que establece taxativamente la prevalencia del régimen de protección frente «a cualquier otra normativa sectorial» (art. 13.1 Ley 5/2007).

Quisiéramos destacar que, pese a la pulcra corrección de esta regulación en la ley autonómica, se echan en falta algunos contenidos de importancia. Por ejemplo, la ausencia de previsiones respecto a fórmulas de colaboración o cooperación para asegurar la aplicación del principio básico de gestión integrada del parque, especialmente necesarias en los Parques nacionales supracomunitarios. Como tampoco se encuentran previsiones respecto al desarrollo sostenible en las áreas de influencia socieconómica (de acuerdo a las posibilidades que contempla el art. 19 Ley 5/2007). Y ello a los efectos de, entre otras medidas, establecer planes coordinados de desarrollo sostenible, mediante consorcios o convenios de colaboración con otras Administraciones, instituciones o colectivos implicados. En fin, no hubiera sobrado una referencia, siquiera por remisión, a la necesaria evaluación ambiental de los Planes Rectores, ahora exigida preceptivamente por la Ley autonómica 4/2007.

2.5. El organismo autónomo espacios naturales de Castilla-La Mancha

La creación por Ley 11/2007, de 29 de marzo, del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, es un ejemplo más del recurso a entes instrumentales que, con la intención de mejorar la gestión de las políticas públicas, proliferan en los últimos tiempos. V. gr., en 2006 se creó la empresa pública Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA.

En este caso, al nuevo ente se le atribuye la planificación, conservación y gestión de las áreas protegidas y sus recursos naturales, así como de los parques nacionales. Como es sabido, al declarar inconstitucionales determinados preceptos de la legislación básica sobre conservación de espacios naturales, la STC 194/2004, atribuyó a las comunidades autónomas la gestión de los parques nacionales. En Castilla-La Mancha hay dos: Tablas de Daimiel y Cabañeros. Además, hay designadas 36 ZEPAS y 72 LICS, con una superficie total de 1.563.352 ha y 1.561.984 ha, respectivamente. Ergo la superficie total protegida abarca más de un tercio del territorio regional.

La Ley 11/2007 diseña las líneas maestras del Organismo, cuyo régimen responde a lo propio de las entidades de naturaleza jurídico-administrativa, y lo adscribe a la Consejería de Medio Ambiente.

Podemos destacar las amplias funciones que se le confían: elaboración de planes de ordenación de los recursos naturales, gestión de las ayudas en las zonas periféricas de protección y de influencia socioeconómica, emisión de autorizaciones e informes, apoyo al funcionamiento de los patronatos, juntas rectoras y demás órganos, adquisición de terrenos, expedientes sancionadores, inventarios, imagen y promoción y, en particular, la divulgación de las actividades de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda.

Tres son los órganos que han de regir su actividad: el Presidente –que será el Consejero de Medio Ambiente– el Director –con categoría de director general– y el Consejo de la Red de Áreas Protegidas, como órgano consultivo y de participación. Sus funciones y composición se remiten a los Estatutos que ha de aprobar el Consejo de Gobierno.

Creemos que, al asumir el grueso de las funciones de la Consejería en esta materia, dicha norma tendrá que ordenar también las relaciones del nuevo Organismo respecto de la organización de los parques naturales y demás zonas protegidas, así como con las delegaciones provinciales.

3. ORGANIZACIÓN

La formación del nuevo gobierno tras las elecciones regionales no afectó a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, a cuyo frente siguió el mismo titular. Tampoco ha habido cambios en las personas que ostentan altos cargos en

la misma, pero sí en la denominación y funciones de las distintas direcciones generales, que databan del Decreto 147/2005, de 11 octubre.

Tras los cambios introducidos por el Decreto 133/2007, de 17 julio, las direcciones generales pasan a llamarse de Evaluación Ambiental, de Política Forestal, de Calidad Ambiental y de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. De nueva creación es también la Oficina de Cambio Climático, con funciones de asesoramiento.

Estos cambios obedecen, por una parte, a la creación del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, que asume la gestión de las áreas protegidas (que antes ostentaba la extinta Dirección General de Medio Natural) y parques nacionales situados en la Región. Los más importantes afectan sobre todo a residuos y suelos contaminados, que se unifican en la Dirección General de Calidad Ambiental. Ésta asume también la gestión de los sistemas de auditoria ambiental y etiqueta ecológica.

4. EJECUCIÓN

Dos han sido los planes de naturaleza ambiental aprobados durante 2007, que reseñaremos en orden cronológico. También nos parece destacable la creación de la Red de Equipamientos para la Educación Ambiental, en cumplimiento de las previsiones del Plan Regional de Educación Ambiental de 2003. Finalmente, ofreceremos en este capítulo algunas cifras estadísticas que marcan líneas de evolución significativas para el seguimiento de la política ambiental.

4.1. EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN PARA LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DE ORIGEN AGRARIO

Este Programa fue aprobado por Orden de 10 enero 2007, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, y deroga los aprobados por órdenes anteriores. Es aplicación de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre y del RD 261/1996, relativos a la protección de las aguas contra dicha contaminación.

Su ámbito territorial es el de los municipios incluidos en las seis zonas vulnerables declaradas en Castilla-La Mancha: Mancha Occidental, Campo de Montiel, Mancha Oriental, Lillo-Quintanar-Ocaña-Consuegra-Villacañas, Alcarria-Guadalajara y Madrid-Talavera-Tietar.

Dispone un conjunto de medidas destinadas a lograr un mayor control de la fertilización y de la gestión de los residuos ganaderos, para evitar un exceso de nutrientes que perjudiquen la calidad ambiental y, en especial, del agua para los abastecimientos urbanos. Así, por ejemplo, establece las cantidades máximas de abonos nitrogenados a emplear según cultivos y según sean de secano o regadío.

4.2. El plan de gestión de lodos de depuradoras de aguas residuales

Este Plan, aprobado por Decreto 32/2007, de 17 de abril, responde al art. 4 de la Ley 10/1998, «de residuos», que atribuye a las comunidades autónomas la elaboración de planes regionales de residuos, y a la recomendación contenida en el Plan Nacional de Lodos de Depuradora (2001-2006), con el fin de fomentar la valorización agrícola, la elaboración correcta del compost y conocer mejor los destinos de los lodos tratados.

Por su parte, el Plan castellano manchego apuesta por la valorización agrícola y energética de los lodos, dejando como última opción el depósito controlado en vertedero. El Plan cuantifica los lodos que se producen, estima los costes de las operaciones y determina las instalaciones adecuadas para ello, marcando unos objetivos sobre prevención, valorización y eliminación.

El Decreto 32/2007 hace recaer sobre el titular de la depuradora, como productor del lodo, la responsabilidad de la gestión correcta de este residuo. Entre estas obligaciones está la de documentar adecuadamente cada partida que salga de la planta, para controlar su origen y destino. Crea también el Registro Regional de Productores de Lodo de EDAR, de carácter público y dependiente de la Consejería de Medio Ambiente.

4.3. La red de equipamientos para la educación ambiental

Al crear esta red, el Decreto 26/2007, de 3 de abril, persigue una mejor coordinación y colaboración interadministrativa, unificando criterios y objetivos. En la misma se integran tanto los establecimientos o infraestructuras de la Consejería de Medio Ambiente que tengan instalaciones, profesionales y medios para desarrollar un proyecto educativo ambiental. Y queda abierta a la integración voluntaria de otros que sean de titularidad privada o de las demás Administraciones públicas.

Estos equipamientos de educación ambiental se clasifican en centros provinciales de educación ambiental, centros de naturaleza, centros de interpretación de los espacios naturales protegidos, aulas de educación ambiental, centros de actividades específicos e itinerarios interpretativos.

4.4. Estadísticas ambientales

En este apartado nos haremos eco de algunas cifras facilitadas por la propia Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural que ponen de relieve la evolución de la política ambiental a lo largo de la pasada legislatura, pues algunas del año 2007 no están disponibles todavía.

Así, el presupuesto de la citada Consejería prácticamente se ha duplicado, pues pasó de 158 millones de euros en 2003 a casi 290 millones para 2007.

La superficie de espacios naturales protegidos, que era de 210.000 ha en 2003, ha ascendido a 320.000 ha en 2007, merced sobre todo a la creación del Parque Natural de la Serranía de Cuenca.

El Programa de Reforestación de Tierras Agrarias, que afectó en 2003 a 394 beneficiarios y 3.974 ha, con un importe de 33'562 millones de euros, en 2006 ha acogido a 460 beneficiarios y 6.356 ha, con un importe total de 26'262 millones de euros.

El número de licencias de caza se ha reducido de 186.103 en 2003 a 180.333 en 2006, al igual que los cotos privados de caza menor, que de 4.555 han pasado a ser 4.234. Los cotos sociales pasan de 7 a 6. Y las zonas de caza controlada siguen siendo 39. Asciende, en cambio, de forma importante el número de cotos privados de caza mayor, que pasa de 1.053 a 1.444 en 2006.

Por su parte, el número de licencias de pesca pasó de ser 130.529 en 2003 a 131.600 en 2006. Los refugios de pesca, que eran 4, no han variado. Y los tramos se pesca sin muerte son ahora 43, frente a 37 en 2003. En 2006 había 30 cotos intensivos, 3 más que en 2003; 26 cotos de gestión natural sin repoblación, 4 más que en 2003. Y 2 cotos menos de repoblación sostenida, quedando solo 1.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

De la jurisprudencia del TSJ de Castilla-La Mancha nos parece destacable la Sentencia núm. 128, de 26 de marzo de 2007 (sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) (JUR 2007, 115632), en la cual se estima un recurso de Ecologistas en Acción-CODA contra la Consejería de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha y reconoce el derecho del recurrente a obtener la información solicitada, relativa a la concentración de emisión máxima de los dos grupos de la central térmica de ACECA para el SO_2 y NOX y partículas (en mg/m^3N) y los valores totales de emisión de SO_2 y NO_2 y partículas de la misma central en el año 2002.

La sentencia dispone que esta información se facilite en el plazo de 2 meses, pero es lamentable que para obtener esa declaración la organización ecologista tuviera que pleitear contra la Junta de Comunidades durante cuatro años. Sobre todo a la vista de los fútiles argumentos dilatorios empleados. Como indica la Sentencia, la falta de legitimación alegada queda desmentida por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, que reconoce el derecho de acceso a la información ambiental sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado. De otro lado, se trataba de una información obtenida por la Consejería en virtud de lo establecido en la Ley de 1 de julio de 2002, de prevención y control integrados de la contaminación, y, por tanto, en modo alguno amparada por el carácter reservado o confidencial de los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones (art. 113 de la Ley General Tributaria).

En efecto, la información en cuestión entraba de lleno en el ámbito de aplicación de la Ley 38/1995, al referirse al estado del aire y las actividades que pueden

afectarlo (art. 2) y, en consecuencia, carece de sentido negarla aduciendo que su conocimiento no era necesario porque esos datos no son la única causa del estado del aire. Como afirma el Tribunal:

> *«Pues bien, la amplitud con la que la ley reconoce el derecho de acceso a la información medioambiental, y expresamente el estado del aire y las actividades que puedan afectar a estos elementos, no parece que sea susceptible de ser negada por la Administración que dispone de las mismas, sobre la base de considerar que estos datos no son la única causa del estado del aire. Sin poder entrar a valorar la corrección de esta aseveración científica, y aún en el caso de ser totalmente valida, la misma resulta injustificada o arbitraria si con la misma se pretende negar la información interesada. Y es que la información solicitada se adecua plenamente al objeto de la ley, conocer emisiones en el aire, lo cual es distinto del uso responsable o no que por los receptores de la información se pueda hacer de la misma. Pero lo que en ningún caos puede justificar que, sobre la no necesidad de la información solicitada, se niegue esta. Sobre todo cuando la propia ley contempla en su artículo 3.3 como causa de denegación, que la información solicitada sea manifiestamente abusiva. De lo que resulta que solo en este caso, al que no se ha hecho referencia ni siquiera explícitamente por la Administración, pudiera una información ser denegada».*

Es muy posible que el excesivo tiempo trascurrido mermara la utilidad de los datos obtenidos. No obstante, merece ser aplaudido tanto el esfuerzo de los recurrentes por hacer prevalecer el derecho de acceso a la información ambiental como la sensibilidad del Tribunal al respecto. Sería de desear que las autoridades públicas tomen nota para no volver a caer en situaciones semejantes, contrarias al principio de trasparencia que nuestro Ordenamiento ambiental postula.

6. PROBLEMAS

6.1. SEQUÍA Y DESEQUILIBRIOS HÍDRICOS

De los conflictos relacionados con el estado de los recursos naturales el del agua sigue descollando, agravado por la persistencia de la sequía. Aunque no todo en este campo son malas noticias. Buena es, por ejemplo, que no se haya detectado presencia de mejillón cebra en los ríos de la Región. En primavera y otoño de 2007, la Consejería hizo dos campañas de prospecciones en los embalses de los principales ríos, con resultado negativo en todos los casos.

También lo es la aprobación, por RD 13/2008, de 11 de enero, del Plan Especial del Alto Guadiana. Este Plan, previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, «del Plan Hidrológico Nacional», ha sido posible tras una ardua negociación entre el Ministerio de Medio Ambiente, el Gobierno de Castilla-La Mancha y las entidades representativas de los usuarios de aguas, agricultores, ecologistas y demás afectados. La escenificación del acuerdo se produjo el 23 de octubre de 2007, con la suscripción de un Protocolo de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Castilla-La Mancha. Para allanar el camino a las especialidades jurídicas que su puesta en práctica demandaría se dictó antes el

RD-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, «de medidas urgentes de sequía en determinadas cuencas».

Conforme a la terminología de la Directiva marco del agua, el objetivo del Plan es conseguir el buen estado de las masas de aguas subterráneas y superficiales asociadas, corrigiendo el déficit hídrico estructural existente. Éste obedece a la intensa explotación de las aguas subterráneas en la zona a lo largo de los últimos decenios por parte de los abastecimientos urbanos y los regadíos, que pone en serio riesgo la supervivencia de humedales de alto valor ecológico y aun de las propias explotaciones agrarias. Otras medidas anteriores de carácter parcial, como el Programa de Compensación de Rentas, sirvieron para frenar el ritmo de extracciones y paliar temporalmente el problema.

El Plan Especial del Alto Guadiana puede ser la vía de solución definitiva, a medio y largo plazo (2015-2027), mediante una reconversión de la economía agraria y rural que haga factible un desarrollo sostenible de la comarca. Es una fórmula que descansa fundamentalmente en la gestión, la restricción y el control de la demanda, a diferencia de lo que se aplica para corregir los desequilibrios hídricos en otras regiones vecinas, a base de un incremento de la oferta de agua mediante trasvases, desalinizadoras y obras hidráulicas.

El Plan se compone a su vez de: a) un Programa Hidrológico, que contiene la normativa sobre reordenación de los derechos de uso de aguas, régimen de modificación de los pozos, concesión en situaciones de sequía y otras medidas tendentes a lograr el equilibrio hídrico y ambiental de la zona; b) un Programa de Apoyo a las Comunidades de Usuarios; c) un Programa Ambiental, destinado a la mejora de los espacios naturales y la reforestación de suelos agrícolas; d) un Programa de Información y Sensibilización Ambiental; e) un Programa de Abastecimiento y Saneamiento, que desarrolla lo contenido en el Programa Agua y en el Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015.

Se trata, en suma, de un Plan muy pormenorizado, como puede apreciarse con la lectura de las más de mil páginas del suplemento especial del BOE número 21, de 24 de enero de 2008. Para su implementación, el Gobierno compromete la inclusión de las correspondientes partidas en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, cuyo importe detallado en el Anexo 8 asciende a casi 6.000 millones de euros en los próximos veinte años.

Conforme al Protocolo de colaboración entre la Junta y el Estado, para la gestión del Plan se crea un Consorcio, con funciones de impulso, coordinación y seguimiento de las medidas. Este Consorcio deberá hacer informes periódicos sobre los resultados, pudiendo proponer su revisión. También queda encargado de elaborar programas de modernización y desarrollo agrario, económico y social que, con el nombre de Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Alto Guadiana, formará parte del Plan Especial y se atendrá al régimen de ayudas del Reglamento comunitario 1698/2005, del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

A pesar de todo, el Plan no ha sido bien recibido por algunas asociaciones de agricultores, contrarias al racionamiento y las medidas de policía de aguas. También lo han criticado, aunque por motivos opuestos, las principales asociaciones ecologistas. A su juicio, al asumir un consumo de 200 Hm^3/anuales, el Plan llevará a la desertificación de la Mancha Húmeda y estiman que para cumplir los objetivos pretendidos los regantes tendrían que bajar de los 400 Hm^3/año actuales a un consumo máximo de 130 Hm^3/año. De otro modo, entienden que la recuperación ambiental no se logrará hasta 2042.

Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/Birdlife y WWF/Adena anunciaron una serie de medidas para denunciar la agonía del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y demás humedales manchegos, como solicitar al Comité MAB de la UNESCO que les retire la calificación de Reserva de la Biosfera y a la Comisión Europea que no aporte fondos al Plan Especial del Alto Guadiana.

6.2. El impacto territorial del crecimiento urbanístico

Las previsiones de desarrollos urbanísticos constituye otro de los motivos de preocupación ambiental. En especial los de viviendas unifamiliares, ligados a campos de golf y desconectados de los cascos urbanos, por el territorio que consumen, el incremento de infraestructuras y vehículos, la mayor demanda de agua y consiguientes vertidos, destrucción de ecosistemas, etc. Un fenómeno que no distingue a Castilla-La Mancha de otras regiones.

Según un estudio de Ecologistas en Acción hecho público en abril de 2007, a partir de las cifras de la Consejería de Urbanismo, merced al suelo reclasificado y los planes y proyectos de urbanización en marcha se podrían construir 700.000 viviendas en Castilla-La Mancha, casi la mitad en el corredor del Henares y en La Sagra, duplicando el parque actual en 20 ó 30 años. El ritmo de reclasificación se ha duplicado en el pasado quinquenio, pasando a 6.000 ha/año, 3.500 de ellas para las 45.000 viviendas anuales que se han construido.

Aparte de un cambio de modelo urbanístico, desde posiciones ecologistas se denuncia la falta de reacción, cuando no complicidad política, y la debilidad del control administrativo y judicial. Aunque afecte tangencialmente a Castilla-La Mancha, un ejemplo llamativo fue la desecación durante el mes de agosto de un tramo de 5 kilómetros del río Tajo, entre las provincias de Toledo y Cáceres, para permitir el inicio de las obras de la urbanización Marina Isla de Valdecañas. Esta promoción de chalés, campo de golf, centros comerciales, hotel y demás está declarada de interés regional por el gobierno extremeño y se ubica en el Embalse de Valdecañas, con el consiguiente riesgo para la rica avifauna de la zona.

6.3. Las especies silvestres y sus hábitats

La confirmación por parte de la Junta de Castilla-La Mancha y grupos ecologistas de la presencia de lince ibérico más allá de la cara norte de Sierra Morena, en

los Montes de Toledo, Sierra de Alcaraz y Sistema Central debe ser saludada con satisfacción y optimismo; a la vez que como un acicate más para continuar en la aplicación de la Estrategia Nacional de Recuperación de esta especie y el Plan de Recuperación en Castilla-La Mancha de 2004, en colaboración con propietarios de fincas privadas.

También se ha confirmado la presencia del lobo ibérico en la serranía norte de Guadalajara.

La existencia de estas especies en peligro de extinción tendrá que ser tenida en cuenta en el diseño de las infraestructuras de comunicaciones proyectadas a lo largo y ancho de la Región. Y obligará a redoblar los esfuerzos para perseguir los métodos ilegales de caza, como los cepos o el veneno. Así como disponer medidas de apoyo a los ganaderos.

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

7.1. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL

Consejero: José Luis Martínez Guijarro.

Secretaria General Técnica: Alicia Martínez Rubio.

Director General de Evaluación Ambiental: Miguel Chillarón Yuste.

Director General de Política Forestal: José Ignacio Nicolás Dueñas.

Director General de Calidad Ambiental: Mariano Martínez Cepa.

Directora General de Desarrollo Rural y Sostenibilidad: Ana Isabel Parras Ramírez.

7.2. ORGANISMO AUTÓNOMO DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Directora: Ana Terol Palencia.

7.3. EMPRESA PÚBLICA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA SA

Director-Gerente: Manuel Guirao Ibáñez.

XX

Política ambiental de Castilla y León

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA y
ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 438
2. Legislación 439
   2.1. El nuevo Estatuto de Autonomía 439
   2.2. Leyes y reglamentos más significativos, por materias 440
      2.2.1. Espacios naturales protegidos 440
      2.2.2. Especies protegidas 441
      2.2.3. Evaluación de impacto ambiental 441
      2.2.4. Incendios 441
      2.2.5. Información ambiental 442
      2.2.6. Prevención ambiental 442
      2.2.7. Protección atmosférica 442
      2.2.8. Urbanismo y medio ambiente 443
3. Organización 443
4. Ejecución: las previsiones presupuestarias 444
5. Jurisprudencia ambiental 444
   5.1. Sanciones ambientales: su importancia cuantitativa 444
   5.2. Actividades extractivas 445
   5.3. Planificación urbanística, territorial y ambiental 446
   5.4. Licencias ambientales 447
   5.5. Residuos 447
6. Problemas 448

OBSERVA200 Colección especial Aranzadi 12-06-08 15:44:46

Página

7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 449
8. Bibliografía 449

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2007 se ha caracterizado, desde el punto de vista ambiental, por la casi total ausencia de normativa legislativa aprobada por las Cortes de Castilla y León. Salvo, como se verá, una modesta modificación, relativa a la aplicación temporal de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental, poco más se puede decir a nivel legislativo, si se exceptúa el polémico e innovador proyecto urbanístico de la «Ciudad del medio ambiente», aprobado como ley singular, que se va a desarrollar cerca de Soria, a orillas del Duero, en el denominado Soto de Garray.

Pero se ha producido una importante reforma estatutaria. En efecto, el Parlamento español tramitó y aprobó prácticamente por unanimidad (250 votos a favor y 2 abstenciones) la modificación del Estatuto de Autonomía, que va a suponer una extraordinaria ampliación del ámbito competencial autonómico en medio ambiente, porque dispone la asunción, por la Junta de Castilla y León, de la práctica totalidad de las competencias administrativas en materia de aguas sobre la cuenca del Duero, que hasta ahora viene desarrollando la Confederación Hidrográfica del Duero. La unificación, en manos autonómicas, de las competencias en aguas y medio ambiente permitirá superar muchos de los numerosos conflictos que se han venido produciendo como consecuencia de la descoordinación entre la Administración estatal y la autonómica. Pero al margen de las competencias en materia de aguas, no hay novedades estatutarias referidas al medio ambiente que sean reseñables, pues aunque el Estatuto recoge derechos de los castellanos y leoneses, entre éstos no se incluye el del medio ambiente adecuado; si bien la protección del medio ambiente es un principio rector de las políticas públicas (art. 16) y un deber de los ciudadanos (art. 15).

La penuria legislativa regional está motivada, en buena medida, por el cambio de gobierno y el consecuente decaimiento de algunos de los proyectos de Ley en materia ambiental vigentes en ese momento. Pero el cambio de gobierno ha traído, por otra parte, interesantes modificaciones organizativas: entre ellas, el traslado de las funciones en materia de Ordenación del Territorio, desde la Consejería de Fomento a la de Medio Ambiente y la creación, en ésta, de una Viceconsejería de Desarrollo Sostenible.

No han faltado tampoco conflictos judiciales en relación con actuaciones autonómicas con incidencia ambiental. Aunque algunos de los vigentes han perdido este año «protagonismo periodístico», otros se han mantenido (como el asunto

penal en relación con la proyectada urbanización en Navas del Marqués (Ávila)) o se han planteado otros nuevos; cabe destacar entre estos últimos la anulación parcial (que aún no es firme), por la «activista» Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, del Plan Regional de ámbito sectorial de Residuos Industriales 2006-2010, por incumplimiento de la normativa básica estatal.

Y en lo demás, continuidad: todavía no ha empezado a funcionar la nueva Sociedad del Medio ambiente, aunque no tardará en hacerlo y parece que su futura actividad apunta fundamentalmente a la creación de infraestructuras hidráulicas (en especial, abastecimiento y saneamiento); se puede constatar, por otra parte, el correcto funcionamiento de la Fundación Patrimonio Natural; al margen de lo anterior, la Consejería se está planteando la elaboración de diversos borradores de Anteproyectos de leyes ambientales de los que daremos cuenta más abajo.

2. LEGISLACIÓN

2.1. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre, recoge en su art. 71 las competencias de desarrollo normativo y ejecución, donde se incluyen las ambientales. Tal y como establece dicho precepto, *«en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:*

7º. Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas.

8º. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos».

Evidentemente, la enumeración no se puede tomar como un listado de competencias diferentes, sino como manifestaciones («submaterias») de la competencia principal que es la de protección del medio ambiente. Ahora bien, en lo que se refiere, específicamente, a los *«vertidos en las aguas superficiales y subterráneas»,* su regulación se considera normativa ambiental (STC 227/1988, FJ 30) con base en la cláusula del art. 149.1.23º CE. Pero, tal y como estableció la Ley de Aguas, la ejecución –el control de los vertidos: autorización, prohibiciones, sanciones, inspección, etc.– corresponde a los Organismos de cuenca en las cuencas intercomunitarias sin que eso suponga infracción constitucional alguna. Por lo tanto, esta competencia sólo se puede incluir si se acompaña de la correspondiente transferencia de competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias, que es lo que expresamente prevé el art. 75 del nuevo Estatuto.

Quedan al margen, como exclusivas, otras competencias como la *«pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas»,* así como *«la protección de los*

ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades» (art. 70.1.17º) y un nuevo epígrafe 35: *«Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático»*. Aunque, tanto el carácter exclusivo de la competencia para dictar *«normas adicionales de protección»* como la alusión al cambio climático puedan resultar novedosas, lo cierto es que esta disposición no añade nada, desde el punto de vista jurídico, a las demás previsiones estatutarias, porque las denominadas *«normas adicionales»* no cuestionan la virtualidad de la normativa básica, entendida como mínimo de obligado cumplimiento; y la mitigación del cambio climático no es un título competencial, sino únicamente un objetivo ambiental, para cuya consecución se puede utilizar, no sólo la política ambiental, sino también otras (en especial, la energética). Esta cláusula, por lo tanto, no modifica la distribución de competencias del bloque de constitucionalidad.

Del nuevo Estatuto, se ha dado especial importancia política a la asunción de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma (art. 75.1). La fórmula estatutaria utilizada recoge la propuesta justificada en el Dictamen sobre competencias de Castilla y León en materia de aguas redactado por Martínez López-Muñiz y de la que ya habíamos dado cuenta en el Observatorio correspondiente al periodo 1978-2005 (pág. 585). Al igual que sucede con la gestión del Guadalquivir (art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), las competencias autonómicas se ejercerán en el contexto de las competencias estatales relativas a la planificación hidrológica. El traspaso de las competencias obligará a la creación de un organismo interadministrativo que se encargue de la coordinación de las actuaciones de la demarcación hidrográfica a los efectos previstos en la Directiva 2000/60 por la que se aprueba un marco de actuación en materia de política de aguas (DMA).

También el Estatuto ha recogido, en términos programáticos, el derecho de los castellanos y leoneses al abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras (art. 75.5). La recepción del derecho al agua en varios Estatutos de Autonomía es muy discutible en términos de oportunidad jurídica[1], aunque la STC 247/2007, de 12 de diciembre, ya ha confirmado su constitucionalidad, puesto que su proclamación no prejuzga el contenido de posteriores acciones de los poderes públicos

2.2. LEYES Y REGLAMENTOS MÁS SIGNIFICATIVOS, POR MATERIAS

2.2.1. Espacios naturales protegidos

A lo largo de 2007 se han publicado los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de numerosos espacios naturales protegidos; en concreto, los

1. Y más aún si consideramos que al tiempo que el Estatuto de Valencia (art. 17 LO 1/2006)

siguientes: *Espacio Natural Hoces del Alto Ebro y Rudrón* (Burgos), por Decreto 107/2007, de 8 de noviembre; *área de Miranda del Castañar declarada como Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia* (Salamanca), por Decreto 108/2007, de 8 de noviembre, *San Martín del Castañar* (Salamanca), por Decreto 109/2007, de 8 de noviembre (todos ellos en el BOCyL del 14 de noviembre); *«Lagunas Glaciares de Neila»* (Burgos), por Decreto 111/2007, de 15 de noviembre, y *«Acebal de Garagüeta»* (Soria), por Decreto 112/2007, de 15 de noviembre, (los dos, en el BOCyL del 21).

Nuevamente, se ha visto limitado temporalmente el acceso y tránsito de determinadas zonas del Espacio Natural de Fuentes Carrionas afectadas por el Plan de Protección del oso pardo (Resolución de 30 de marzo de 2007, de la Dirección General del Medio Natural, sobre «Restricción temporal de acceso y tránsito de visitantes, en varias zonas de Reserva y Uso Limitado, en los términos municipales de La Pernía, Polentinos y Cervera de Pisuerga dentro de los límites geográficos afectados por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)», BOCyL de 11 de abril).

Finalmente, se ha creado un distintivo de procedencia de determinados servicios y productos de las zonas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales Protegidos de Castilla (Decreto 4/2007, de 18 de enero, BOCyL del 24).

2.2.2. Especies protegidas

La única novedad de importancia en esta materia ha sido la creación, por Decreto 63/2007, de 14 de junio, del *Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León,* así como de la peculiar figura de protección denominada *«Microrreserva de Flora»* (BOCyL de 20 de junio). Se trata del primer catálogo de especies protegidas de ámbito regional (cfr., *Observatorio* (2006), pg. 405)

2.2.3. Evaluación de impacto ambiental

La Orden MAM/1205/2007, de 29 de junio, hace público el Registro actualizado de equipos o empresas homologados para la redacción de Estudios de Impacto Ambiental y para la realización de Auditorías Ambientales en Castilla y León (BOCyL de 10 de julio), de acuerdo con las previsiones de la normativa autonómica de impacto ambiental (art. 47 de la Ley 11/2003 y 17 del Decreto 209/1995).

2.2.4. Incendios

El Decreto 113/2007, de 22 de noviembre, modifica a su vez el 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales en Castilla y León y se regula el sistema de guardias (BOCyL del 28).

---

proclama su derecho a las sobrantes de otras cuencas, el de Aragón (art. 19 LO 5/2007) manifiesta su oposición a los trasvases, todo ello, eso sí, con fórmulas matizadas. Critican el derecho territorial al agua, Gallego Anabitarte, A., «Evolución del derecho de aguas en España. Del sistema ribereño basado en la propiedad al sistema ribereño territorial», en vol. col. *Derecho de*

2.2.5. Información ambiental

Se aprobó igualmente la denominada *Carta de Servicios al Ciudadano* del Centro de Información y Documentación Ambiental (Orden PAT/370/2007, de 28 de febrero, BOCyL del 9 de marzo).

2.2.6. Prevención ambiental

La única ley de contenido efectivamente ambiental aprobada durante el 2007 por las Cortes de Castilla y León fue la Ley 8/2007, de 24 de octubre, *de Modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León* (BOCyL del 29).

Esta breve ley, de artículo único, cuyo preámbulo es de mayor extensión que el articulado, adapta, por una parte, la competencia sancionadora en materia de prevención ambiental a la nueva distribución orgánica de competencias en la Consejería, como consecuencia del Decreto 75/2007, de 12 de julio, citado más arriba; y por otra, resuelve el problema creado por la Disposición Transitoria de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental; en efecto, esta Disposición exigía que las instalaciones existentes a su fecha de entrada en vigor se adaptaran a ella antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberían contar con la pertinente autorización o licencia ambiental. Para evitar el desbordamiento de las Administraciones competentes por la tramitación masiva de licencias y autorizaciones, el legislador ha modificado dicho régimen de adaptación en lo que se refiere a las licencias, reconociendo la validez de las emitidas según la derogada Ley 5/1993 de Actividades Clasificadas y previendo su renovación de forma escalonada, mediante la remisión a futuros reglamentos que deberán marcar las pautas temporales correspondientes. No modifica, sin embargo, el régimen transitorio de las actividades sometidas a autorización ambiental (ya que éstas deben someterse a las previsiones de la Disposición Transitoria de la Ley básica 16/2002).

2.2.7. Protección atmosférica

Se creó el Registro de Instalaciones Emisoras de Compuestos Orgánicos Volátiles (COV'S) de la Comunidad de Castilla y León por Decreto 39/2007, de 3 de mayo (BOCyL de 9). Este Registro forma parte de las técnicas de intervención administrativa de las instalaciones que utilizan determinadas cantidades de disolventes para el desarrollo de su actividad, para evitar o, en su caso, reducir las emisiones de compuestos orgánicos volátiles sobre el medio ambiente y la salud de las personas, tal y como dispone el RD 117/2003, de 31 de enero, por el que se transpone la Directiva 1999/13/CE, de 11 de marzo de 1999.

---

aguas, Instituto Euromediterráneo del Agua, Fundación del Consejo de Europa, Murcia 2006, pgs. 47-60, y EMBID IRUJO, A. (dir), *El derecho al agua,* Thomson-Aranzadi, Gobierno de Aragón, CIAMA-La Alfranca, 2006.

2.2.8. Urbanismo y medio ambiente

Aunque no se trata propiamente de una ley reguladora en materia de medio ambiente, sino aprobadora de un proyecto de Ordenación del Territorio, hay que aludir a la Ley 6/2007, de 28 de marzo, *de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente»* (BOCyL del 27 de abril).

Esta disposición legislativa es una Ley singular, de las previstas en el artículo 24.6 de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio, modificado por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, que permite a la Junta de Castilla y León aprobar como proyecto de Ley *«proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León»*. El objeto de este peculiar proyecto urbanístico es «la creación de un espacio singular que integre instituciones de I+D+i, en especial en el campo de la preservación del medio ambiente, junto con actividades empresariales y de servicios y usos residenciales, tomando como criterios rectores la máxima integración en el entorno y la sostenibilidad del desarrollo», tal y como prevé su Exposición de Motivos. Se emplaza en el paraje conocido como «Soto de Garray», situado a lo largo del curso del río Duero, al noroeste de la ciudad de Soria, de gran valor paisajístico natural. Esta Ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional (*vid. BOE* del 24 de septiembre).

3. ORGANIZACIÓN

Tras la celebración de elecciones autonómicas, se produjeron algunas modificaciones en la organización de la Consejería de Medio ambiente.

De acuerdo con el art. 7 del Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, se atribuyeron a la Consejería de Medio Ambiente las competencias que en materia de *Ordenación del Territorio* tenía atribuidas la Consejería de Fomento (BOCyL de 3 de julio de 2007).

Unos días mas tarde, se creó la *Viceconsejería de Desarrollo Sostenible* adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, por Decreto 3/2007, de 11 de julio de 2007, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de creación de Viceconsejerias (art. 2), (BOCyL de 12 de julio de 2007). Esta Viceconsejería desarrolla sus funciones en las materias de ordenación del territorio; evaluación, prevención y control ambiental; planificación y gestión del medio natural, y educación ambiental.

La *estructura orgánica* definitiva de la Consejería quedó plasmada en el Decreto 75/2007 de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente (BOCyL de18 de julio de 2007).

Con carácter marginal, hay que aludir al Decreto 85/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la *Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural,* que tiene una relativa incidencia en el medio ambiente (BOCyL de 29 de agosto), y al Decreto 114/2007, de 22 de noviembre, por el que se modifica el Decreto

OBSERVA200 Colección especial Aranzadi 12-06-08 15:44:46

123/2003, de 23 de octubre, por el que se regula la composición y funcionamiento de las *Comisiones de Prevención Ambiental* (BOCyL de 23 de noviembre).

4. EJECUCIÓN: LAS PREVISIONES PRESUPUESTARIAS

En materia presupuestaria hay clara continuidad con respecto a ejercicios anteriores. La dotación total para medio ambiente asciende a 439.471.589 euros, lo que supone un 4,55% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma y un 5,75% de incremento sobre los presupuestos para 2006 (un punto por debajo del total regional, pues los presupuestos 2007 experimentan una subida del 6,84% con relación al año anterior).

En la clasificación funcional de gastos se identifican 431.883.553 euros, que se distribuyen en los siguientes «sectores económicos»:

Administración General de Infraestructuras Medioambientales		75.030.229
Recursos Hidráulicos		116.682.830
Actuaciones Medioambientales 240.170.494	Ordenación y mejora del Medio Natural	176.836.292
	Gestión Medioambiental	63.334.202

Por último, podemos señalar que la Fundación Pública de Medio ambiente (Patrimonio Natural) recibió 5.289.781 euros para el desarrollo de sus actividades, mientras que desde la Consejería de Medio Ambiente se han transferido a sus sociedades dependientes 68.805.440 euros (la Sociedad de Medio Ambiente no ha iniciado sus actuaciones aunque cuenta ya con dotación presupuestaria).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. SANCIONES AMBIENTALES: SU IMPORTANCIA CUANTITATIVA

La jurisprudencia refleja la importancia cuantitativa de las sanciones ambientales; significativamente en materia de caza y aguas. En caza, es llamativo el aval generalizado que hace la jurisprudencia de la actuación autonómica (no llegan a un 3 % del total las sentencias que anulan la sanción recurrida). Los datos no son tan favorables para las sanciones impuestas por la Confederación del Duero, aunque sí se aprecia un aumento de eficacia en relación con años anteriores (de 67 sentencias en recursos contra sanciones de la Confederación, 44 son parcial o totalmente estimatorias). En relación con las sanciones por vertidos ilegales, que son las más frecuentes (35 sanciones), queremos destacar la STSJ de 23 de abril de 2007 (RJCA 2007/291, Burgos) que declara probada la inocuidad del vertido y, por tanto, la improcedencia de su sujeción a autorización y de la sanción impuesta

y la anulación de todas las sanciones recurridas (cinco) por vertidos indirectos a las aguas realizados por titulares de instalaciones ganaderas.

Al margen de esta muestra estadística, si entramos en la valoración de los debates jurídicos, no hemos encontrado ninguna sentencia que pondere la protección ambiental con los intereses económicos pues normalmente se resuelven los problemas atendiendo a procedimientos, competencias y control externo de la discrecionalidad.

5.2. Actividades extractivas

Hay varios pronunciamientos del Tribunal de Justicia (sala de lo contencioso) en relación con la realización de actividades extractivas; tiene especial trascendencia la STSJ de 9 de enero (JUR 2007, 122553, sede de Valladolid), que desestima un recurso directo de la Asociación de Productores de Piedra Natural de Castilla y León contra el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero). En este conflicto se pone de manifiesto el carácter excesivamente restrictivo de la normativa urbanística castellano-leonesa en relación con el ejercicio de actividades extractivas. La Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León no prevé las actividades extractivas como usos ordinarios del suelo rústico, sino como usos excepcionales sometidos a la correspondiente autorización urbanística *ad hoc*. Y el reglamento, de acuerdo con esa previsión, no dispone una categoría específica de suelo rústico para actividades extractivas. De esta forma, las actividades de extracción de áridos y minerales (graveras, etc.), sólo caben en suelo rústico común y a título de uso excepcional. La Sentencia citada, al desestimar el recurso, señala con claridad que la razón de la actitud restrictiva respecto a las actividades mineras hay que buscarla en la Ley, y no en el Reglamento, que se adecua perfectamente a ésta.

Otra sentencia de interés en esta materia es la de 19 de octubre, que desestima un recurso de la Asociación Segoviana de Empresas Auxiliares de la Construcción contra las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Segovia y entorno, aprobadas por Decreto 74/2005, de 20 de octubre. Se impugnaba la prohibición total de actividades extractivas en el territorio correspondiente a estas Directrices, prohibición que se entendía por la parte recurrente como inconstitucional por incurrir en *ultra vires* e infringir la reserva de Ley; la Sala entendió que dicha prohibición no es general, sino referida a los supuestos de «Áreas de Singular Valor Ecológico» y «Paisajes Valiosos», por lo que no es ya la legislación ambiental, sino la propia Ley urbanística 5/1999 la que expresamente prohíbe este tipo de actividades en el suelo rústico con protección, como es el caso.

En ambos casos se pone de manifiesto el conflicto entre las fuertes restricciones urbanísticas a este tipo de actividades extractivas y las demandas empresariales de suelo apto para la extracción de áridos y minerales en general; la responsabilidad de la Ley en la limitación ha provocado la modificación de esta previsión en

el nuevo Anteproyecto de Ley de medidas en materia de Urbanismo y Suelo de Castilla y León.

5.3. PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA, TERRITORIAL Y AMBIENTAL

La jurisprudencia urbanística *traslada de forma crecientemente nítida los criterios de sostenibilidad ambiental de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.* En el anterior *Observatorio* (2006) ya dimos cuenta del asunto de las Navas del Marqués, donde el juez impidió la transformación de 200 hectáreas invocando que esa actuación era incompatible con la protección ambiental, una de las finalidades legales del planteamiento (art. 36 LUCyL). En este año, queremos destacar dos sentencias que discurren por este mismo camino. En primer lugar, la STSJ de 19 de enero de 2007 (RJCA 2007/495, sede Burgos) admite que la Administración puede someter a Evaluación ambiental cualquier plan urbanístico, con independencia de que se recoja expresamente en el listado de planes sujetos a esta intervención ambiental del art. 157 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. En el caso de autos se confirma la suspensión administrativa de un plan parcial de *suelo urbanizable delimitado* y, además, se rechaza que el informe ambiental sea favorable, cuando habiendo sido presentada la evaluación por los promotores no hubiera recaído resolución expresa en el plazo legalmente previsto. La segunda sentencia es la de 5 de octubre de 2007 (también de la Sala de lo contencioso y sede de Burgos), donde se impugna con éxito por una asociación ecologista la autorización de uso excepcional en suelo rústico de un Balneario (edificado en el siglo XIX), para hotel de 33 habitaciones con ocupación de 5000 metros en Sedano. Según las normas subsidiarias, el suelo era rústico de protección agropecuaria; sin embargo, el Tribunal aplica directamente la legislación urbanística para señalar que, por la situación del terreno en el Espacio natural de *«Hoces del Alto Ebro y Rudrón»,* y por imperativo del art. 16 de la LUCyL es *«rústico de protección natural».* Desde aquí se considera invalidante que la autorización de uso excepcional no motivara expresamente el interés público presente en dicho establecimiento hotelero.

El asunto resuelto por la STSJ de 18 de mayo de 2007 (JUR 2007, 333254, sede de Burgos) también se relaciona con el derecho ambiental, aunque no con la protección. La sentencia, de alto interés práctico, anula un proyecto de urbanización que había excluido de los gastos comunes el elevado coste de limpieza de un *suelo contaminado* incluido en la actuación, al entender que éste debía recaer exclusivamente sobre su propietario. Para el tribunal, puesto que el estudio geotécnico del proyecto urbanístico desveló las trazas de arsénico y mercurio en el suelo y puesto que fue este mismo proyecto el que abordó las tareas de descontaminación sin autorización ambiental autonómica, no cabe invocar la legislación de residuos para aplicar el principio *«quien contamina paga»* y liberar al resto de propietarios de esta carga. Nos interesa señalar que el propietario del terreno contaminado ni

había causado la contaminación ni la conocía, pues éste había comprado el suelo de un establecimiento industrial recientemente cerrado.

La STSJ de 6 de julio de 2007 (sin número de marginal, Burgos) confirma la línea jurisprudencial que obliga a la Administración autonómica a aprobar los proyectos de obras sin normativa expresa por el procedimiento de los *proyectos regionales* de la Ley 10/1998 de ordenación del territorio (cfr. *Observatorio* 1978-2005, pg. 580). En este caso, se anula el plan de saneamiento de una zona de Ávila que subsanaba los defectos de otro anterior de 1989, a su vez anulado judicialmente en 1993.

Para cerrar este apartado, podemos recoger la STSJ de 11 de abril de 2007 (RJCA 2007/530, Valladolid), que desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Villalcampo (Zamora) contra el Decreto de la Junta que aprobaba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Espacio Natural Arribes del Duero (Salamanca-Zamora) por no prever *indemnizaciones a la limitación de las actividades agropecuarias consolidadas en la zona.* Para el Tribunal estas limitaciones resultan probadas, y aunque es cierto que el PORN no regula expresamente las debidas compensaciones económicas tampoco impide que los perjudicados las reclamen, bien por la vía de la responsabilidad patrimonial, bien mediante la solicitud de apertura de procedimientos expropiatorios.

5.4. Licencias ambientales

Hay varias sentencias que muestran la problemática de la adaptación a la Ley 11/2003 de prevención ambiental de actividades preexistentes a su entrada en vigor (STSJ de 18 de mayo de 2007 [JUR 2007, 295778], Valladolid y STSJ de 23 de marzo de 2007 [JUR 2007, 202996]), dificultad sin duda agravada por la falta de procedimiento específico (*Observatorio 1978-2005,* pg. 568). Igualmente dos sentencias (STSJ de 13 de febrero de 2007 [JUR 2007, 126779], Valladolid, STSJ de 17 de abril de 2007 [JUR 2007, 235564], Valladolid) confirman la sujeción a licencia ambiental de las instalaciones eléctricas de producción y distribución que, antiguamente por su naturaleza de servicio de titularidad pública, se llevaban a cabo sin sujeción a la normativa de actividades clasificadas.

La STSJ de 20 de marzo de 2007 (JUR 2007, 235484, Valladolid), anula una ordenanza municipal de explotaciones ganaderas familiares por vulnerar la regla de la distancia mínima de 2.000 metros establecida en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 (RAMINP). La reciente derogación de esta última norma por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera pone punto final a esta polémica jurisprudencia.

5.5. Residuos

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anuló, por sentencia de 22 de junio de 2007, parte del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Indus-

triales de la Comunidad 2006-2010 (aprobado por Decreto 48/2006, de 13 de julio: vid. el *Observatorio* de 2006, pg. 407), por entender que en el plan *«no se establecen los lugares e instalaciones para la eliminación de esos residuos»* que se podrían construir en la región, y que debería haber incluido, de acuerdo con las previsiones del art. 5.4 de la Ley estatal 10/1998, de Residuos y del art. 23.2 de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio (que obliga a recoger en los planes *«las determinaciones exigibles en virtud de la legislación sectorial»*).

A nuestro juicio, la interpretación de los requisitos legales por el Tribunal resulta rigorosa en exceso, pues la exigencia del art. 5.4 es que se señalen los «sitios». Sin duda, nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, que no equivale automáticamente a las ubicaciones concretas (terrenos singulares), pues sería igualmente posible que se definieran estos sitios en función de características objetivas (por ejemplo, extensión mínima, características del suelo o alejamiento de núcleos de población).

6. PROBLEMAS

«Déficit» legislativo. Tratándose del inicio de una legislatura, la Comunidad se ha marcado el objetivo de aprobar varios proyectos de ley (montes, pesca, vías pecuarias, entre otros), cuyo listado se ha visto ampliado por la necesidad de desarrollar la extensa normativa básica ambiental del Estado que ha visto la luz en este año 2007. Por otra parte, se ha redactado ya el texto del Anteproyecto de Ley de directrices básicas de ordenación del territorio, aunque en la útil página web de la Junta de Castilla y León de información territorial, que gestiona la Consejería de Fomento, aún no está publicado.

Las dos políticas medioambientales que precisan un especial impulso público son las relativas a infraestructuras hidráulicas y residuos. Castilla y León ha hecho un claro esfuerzo en infraestructuras hidráulicas urbanas de depuración con cargo íntegro a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, aunque aún no cumple totalmente con los objetivos comunitarios de la Directiva 91/271 relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas exigibles desde 2006.

En cuanto a los residuos, sigue pendiente de sentencia constitucional la autorización por Ley del vertedero de residuos tóxicos de Santovenia y falta resolver, entre otras cosas, la problemática ubicación de vertederos, sobre todo tras la anulación judicial parcial del Plan Regional de Residuos Industriales 2006-2010, a que nos hemos referido ya.

Aun cuando estaba previsto, todavía no se ha podido asumir la cogestión del Parque Nacional de «Picos de Europa», que debe compartirse con Asturias y Cantabria.

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

Consejera: María Jesús Ruiz Ruiz.

Secretaria General: Ana Eugenia Álvarez-Quiñones Sanz.

Viceconsejero de Desarrollo Sostenible: José Manuel Jiménez Blázquez.

Directora General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio: Rosa Ana Blanco Miranda.

Director General del Medio Natural: José Ángel Arranz Sanz.

Director General de Infraestructuras Ambientales: José Antonio Ruiz Díaz.

8. BIBLIOGRAFÍA

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, «Aguas y cuenca del Duero», en AA VV, *Derecho Público de Castilla y León,* Lex Nova, Valladolid, 2008, pgs. 1057-1088.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, MARINERO PERAL, Ángel Mª, *Derecho urbanístico de Castilla y León,* Iustel, Madrid, 2007.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, y SANZ RUBIALES, Íñigo, «Política Ambiental de Castilla y León», en AA VV (coord. F. LÓPEZ RAMÓN), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007,* Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pgs. 401-415.

KROTENBERG VÁZQUEZ, Pablo, «La cuenca del Duero como hecho diferencial de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm. 11 (2007), pgs. 173-204.

MONTERRUBIO QUIRÓS, José Antonio, «La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales por no respetar los aprovechamientos de aguas públicas adquiridos por usucapión (A propósito de las Sentencias de 10 de marzo de 2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ávila y de 23 de noviembre de 2006 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos», en AA VV, *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental, Libro-Homenaje al Profesor Joaquín Mª Peñarrubia Iza,* Montecorvo, Madrid 2007, pgs. 755-767.

SANZ RUBIALES, Iñigo, «Medio Ambiente», en AA VV, *Derecho Público de Castilla y León,* Lex Nova, Valladolid 2008, pgs. 1041-1056.

XXI

Política ambiental de Cataluña

MARIA TERESA VADRÍ i FORTUNY

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 452
2. Legislación 456
   2.1. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de los agentes que degradan el medio ambiente 456
      2.1.1. Residuos 456
      2.1.2. Contaminación odorífera 459
      2.1.3. Contaminación lumínica 461
   2.2. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objeto la ordenación de la protección de los recursos naturales 461
      2.2.1. Aguas 461
      2.2.2. Pesca 462
      2.2.3. Protección de los animales 463
      2.2.4. Caza 464
   2.3. Normativa horizontal o transversal 464
      2.3.1. Control integral 464
      2.3.2. Evaluación de impacto ambiental 467
   2.4. Otra normativa que merece ser destacada 467
3. Organización 468
4. Ejecución 471
   4.1. Gestión de residuos 472
   4.2. Contaminación atmosférica 472
   4.3. Contaminación lumínica 473
   4.4. Espacios naturales, biodiversidad y conectividad ecológica 474
   4.5. Aguas 475
   4.6. Espacios forestales 475

OBSERVA210 Colección especial Aranzadi 12-06-08 15:53:27

Página

4.7. Ordenación del territorio y urbanismo 476
4.8. Paisaje 477
4.9. Otros documentos 477
4.10. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias 478
5. Jurisprudencia 479
6. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 481
6.1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente 481
6.2. Titulares de los principales órganos del Departamento 481
6.3. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento 481
7. Bibliografía 482

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Ya señalábamos en el OPAM 2007 como las elecciones celebradas en noviembre de 2006 dieron como resultado la formación de un nuevo gobierno formado, como en la anterior legislatura, por el PSC («Partit dels Socialistes de Cataluña»), ERC («Esquerra Republicana de Cataluña») e IC-V («Iniciativa per Cataluña-Verds»). El nuevo denominado «Govern d'Entesa» (puesto que el documento en el que se establecieron las bases de la acción de gobierno, firmado en noviembre de 2006, fue el denominado «Acord de l'Entesa») formado por las tres fuerzas políticas iniciará así un período que se caracterizará desde un punto de vista de su funcionamiento por la estabilidad aunque ello no signifique la ausencia de temas conflictivos y problemas complejos a resolver.

En relación a la acción política desarrollada en este período en el ámbito específico de la función pública de la protección del medio ambiente, dentro del ejecutivo catalán debe destacarse, tal como ya se apuntó en OPAM 2007, la continuidad en relación tanto a la fuerza política (IC-V) como al titular de la Conselleria que dirige la política ambiental (Francesc Baltasar). Según las últimas reorganizaciones de la Administración general de la Comunidad Autónoma (Decreto 421/2006) el Departamento dirigido por Francesc Baltasar seguirá aglutinando las materias de medio ambiente y vivienda. En este sentido, durante el 2007 la Conselleria ha sido objeto de una nueva estructuración mediante el Decreto 53/2007, de 6 de marzo, que, no obstante, sólo tiene repercusión respecto a la Secretaría de Vivienda del Departamento.

Al realizar un examen de los objetivos prioritarios y de las acciones desarrolladas en Cataluña durante este período, es de obligada referencia el Plan de Go-

bierno (2007-2010) aprobado por Acuerdo del Ejecutivo en el mes de marzo de 2007.

El Plan de Gobierno es un instrumento de planificación de la acción política de Gobierno que se elaboró por primera vez en la anterior legislatura (Plan de gobierno 2004-2007) y que permite racionalizar y ordenar la acción del ejecutivo de forma prospectiva. Respecto al control de su ejecución deben destacarse los informes que se prevén para examinar el grado de cumplimiento de las distintas previsiones que se realizan en él. En este sentido se contempla la elaboración de un sistema de indicadores de seguimiento de los objetivos concretos que recoge el Plan.

Su contenido se basa en los compromisos adquiridos por las tres fuerzas políticas que integran el gobierno en el documento «Acord de l'Entesa» y en las iniciativas asumidas por los diferentes consellers durante los cien primeros días de mandato.

El Plan contiene 67 objetivos estratégicos, referidos a 19 ámbitos materiales distintos, que tienen un carácter marcadamente transversal, agrupados en los tres ejes siguientes: 1. Reforzar el Estado del Bienestar para conseguir una sociedad más justa y cohesionada; 2. Incrementar la calidad democrática y la eficacia de los gobiernos e instituciones; 3. Potenciar una economía plena y dinámica en un territorio sostenible.

Si bien, como se ha dicho, muchos de los objetivos y actuaciones en los que éstos se concretan implican la actuación conjunta de diversos departamentos de la Generalitat, es sin duda el tercero de estos ejes el que merece una mayor atención. En especial, dentro de este eje que alude al desarrollo sostenible («potenciar una economía plena y dinámica en un territorio sostenible»), son relevantes los objetivos que podemos integrar en el desarrollo de la función pública específica de protección del medio ambiente. Éstos son: a) Garantizar una protección del medio natural compatible con el desarrollo económico; b) Completar el cambio de modelo en la gestión del agua (de acuerdo con la Directiva Marco del Agua); c) Continuar desarrollando una gestión de residuos sostenible; d) Reducir la contaminación acústica, lumínica y la relativa a las emisiones contaminantes; e) Establecer una estrategia catalana de sostenibilidad en relación con el cambio climático.

Aparte de estos objetivos, son remarcables especialmente aquellos referidos a la ordenación del territorio, cuando se prevé la aplicación de criterios de «sostenibilidad económicamente eficiente» y de cohesión social en el impulso de la política de planificación territorial y se establece, aunque en términos muy genéricos, que se propiciará que el desarrollo urbanístico se produzca de forma respetuosa con el medio ambiente y el paisaje.

También con relación a otros ámbitos el Plan de Gobierno concreta, dentro de este tercer eje, objetivos que inciden claramente en el desarrollo eficaz de las políticas de protección del medio ambiente. Así, en el ámbito de la competitividad de la Comunidad Autónoma, se incluye como un objetivo concreto el de potenciar

el ahorro y la eficiencia energética y la utilización de las energías renovables. Se contempla el respeto al patrimonio natural como uno de los criterios a tener en cuenta en relación con el modelo de desarrollo turístico en Cataluña. Refiriéndose al modelo de comercio urbano, el Plan establece que éste deberá garantizar la movilidad sostenible y la cohesión social en el territorio autonómico. En el ámbito de la acción rural, y en la línea ya iniciada con anterioridad, se concreta como uno de los objetivos el papel estratégico de los espacios agrarios como elementos de equilibrio y sostenibilidad del territorio. Y con relación a las infraestructuras agrarias, se hace mención explícita a la modernización e impulso de nuevos regadíos que deberán incorporar criterios de eficiencia y ahorro de agua.

Con el objetivo de realizar una primera valoración general de las actuaciones concretas desarrolladas en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su posterior análisis en los apartados correspondientes, deben subrayarse, en primer lugar, aquellas que se han llevado a cabo en el sector de la contaminación atmosférica y con relación al problema del cambio climático. Destacan así las importantes medidas previstas en el Decreto 152/2007, de 10 de julio, por el que se aprueba el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados de protección especial del ambiente atmosférico mediante Decreto 226/2006, de 23 de mayo, cuya elaboración tuvo lugar en la Comisión Interdepartamental Contra el Cambio Climático con la participación de los entes locales afectados. La finalidad del Plan es la de prevenir y reducir la emisión de los contaminantes dióxido de nitrógeno (NO_2) y partículas en suspensión de diámetro inferior a 10 micras (PM10), teniendo en cuenta los límites a las emisiones que contempla la legislación europea para el 2010. Los efectos de sus previsiones se estiman no sólo positivas para el medio ambiente, sino también para la salud de los habitantes del área metropolitana de Barcelona.

Desde el punto de vista de la acción política en este ámbito, debemos continuar dando noticia, como hacíamos ya en el OPAM 2007, de la elaboración «Estrategia catalana contra el cambio climático», en el marco de los compromisos del Protocolo de Kyoto, que deberá conducir a la aprobación futura del «Plan de Acción para la mitigación del cambio climático 2008-2012» por parte del Gobierno de la Generalitat. Con el fin de favorecer y facilitar la participación de todos los agentes implicados en la elaboración del citado Plan de Acción, y hacer así posible un proceso de toma de la decisión pública en la que se pueda hacer efectivo el principio de concertación, en los meses de noviembre y diciembre de 2007 se celebró la «Convención Catalana del Cambio Climático» con un notable éxito de participación de diferentes sectores (Administración 34,73%, económico 31,99%, académico 17,04%, y asociativo 14,31%). El objetivo es que las propuestas y aportaciones (cuyo plazo de presentación se prolongó hasta el 15 de enero de 2008) para la mitigación del cambio climático sean recogidas y tomadas en consideración por la Oficina Catalana del Cambio Climático, como órgano técnico de la Comisión Interdepartamental Contra el Cambio Climático, que será el órgano encargado de proponer un texto de Plan al ejecutivo para su aprobación final. Esta Convención

se suma así al proyecto «ZeroCO_2» que impulsan conjuntamente la Fundación Ecología y Desarrollo y la Fundación Natura, que con el objetivo de sensibilizar a la sociedad de la importancia de iniciar una acción inmediata contra el calentamiento del planeta, ofrece instrumentos para calcular, reducir y compensar las emisiones de CO_2 a la atmósfera. En este sentido el Departamento tiene previsto calcular el impacto de la celebración de la Convención con relación a las emisiones de CO_2 y compensarlo con proyectos de transferencia de tecnologías limpias y de captación de carbono en América Latina y con la compra de derechos en el mercado de compraventa de emisiones.

En segundo lugar, en esta primera valoración general, es relevante la importante actividad de preparación y elaboración de nuevos instrumentos legislativos (algunos en fase de proyecto, otros de anteproyecto) desarrollada en el Departamento de Medio Ambiente –que más tarde trataremos ampliamente– con relación a materias de especial interés desde diferentes perspectivas. Desde los más sectoriales como las que se refieren a la regulación de la gestión y de los instrumentos económicos relativos a los residuos (Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos; Anteproyecto de Ley de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del rechazo, o la pesca (Anteproyecto de Ley de ordenación sostenible de la pesca continental y protección de los ecosistemas acuáticos continentales de Cataluña), hasta aquellos que se abordan desde una perspectiva, imprescindible y necesariamente más integral o global, como es el caso de los proyectos legislativos relativos a la prevención y al control ambiental o a la evaluación de impacto (Anteproyecto de Ley de prevención y control ambiental de las actividades; Anteproyecto de evaluación de impacto). Por su novedad, merece ser destacado especialmente el borrador ya elaborado del Anteproyecto de la Ley de la contaminación odorífera. En todos estos casos es evidente que deberemos seguir con atención la evolución de estos textos legislativos para verificar, en su caso, su aprobación final en el Parlamento de Cataluña durante los próximos meses.

En tercer lugar, y en cuanto a los instrumentos utilizados en la Comunidad Autónoma para ejercer con eficacia la función pública de protección del medio ambiente, de nuevo adquieren relevancia los planes ambientales como mecanismos de gestión y ejecución de las políticas medioambientales. Destacan, en esta línea, la revisión a la que están siendo sometidos los planes de gestión de residuos, así como la elaboración por primera vez del «Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales», el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados de protección especial del ambiente atmosférico mediante el Decreto 226/2006, aprobado por el Decreto 152/2007, de 10 de julio, al que antes nos hemos referido, y el Proyecto de Decreto por el que se aprobará el «Plan General de Política Forestal (2007-2016)».

Finalmente, la sequía se presenta en la Comunidad Autónoma como un problema recurrente que se ha abordado mediante instrumentos normativos concretos a los que nos referiremos a continuación.

2. LEGISLACIÓN

Como ya apuntábamos en el primer apartado, la actividad normativa en el ámbito de la intervención pública ambiental en el 2007 se caracteriza más por el importante número de proyectos normativos que están en fase de elaboración en el Departamento de Medio Ambiente que por la aprobación definitiva de nuevas leyes y reglamentos por la cámara legislativa autonómica y por el ejecutivo, respectivamente. Como se verá a continuación, las únicas normas aprobadas definitivamente en este período tienen rango de reglamento. Es por ello que, en el caso de normas en fase de elaboración, destacaremos los aspectos más relevantes y será en el informe del período 2008 cuando podremos realizar el análisis exhaustivo y detallado de su contenido en el caso de que se aprueben definitivamente por los órganos correspondientes.

2.1. NORMATIVA RELATIVA A SECTORES DE INTERVENCIÓN QUE TIENEN COMO OBJETIVO LA ORDENACIÓN DE LOS AGENTES QUE DEGRADAN EL MEDIO AMBIENTE

2.1.1. Residuos

Una buena muestra de la actividad de elaboración de proyectos de ley en el Departamento la constituye el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos (aprobado por el Gobierno el 31 de julio de 2007). Con carácter general, la modificación tiene como objetivos principales la armonización de la Ley con la normativa estatal y europea de aplicación en esta materia, una más adecuada –aunque no suficiente bajo nuestro punto de vista– regulación de la planificación de la gestión de los residuos y de los mecanismos que han de permitir el cumplimiento de los objetivos de una adecuada gestión de los residuos y de protección del suelo, la ampliación del Fondo Económico y del Fondo de Gestión de Residuos, así como la reorganización de la Agencia de Residuos de Cataluña y la regulación del Consejo para la prevención y la gestión de los residuos.

Por lo que respecta a la planificación merece una valoración positiva la obligación de que los diversos planes y programas de residuos se aprueben mediante Decreto del Gobierno –para garantizar la eficacia de sus previsiones, según la Exposición de motivos– y se revisen de forma periódica. Atendiendo a las exigencias de la legislación vigente, se prevé la inclusión de la evaluación ambiental correspondiente en la elaboración y la revisión de los instrumentos de planificación. Debe destacarse también, por su novedad en este ámbito, la referencia, aunque genérica, a la necesaria participación y la garantía del acceso a la información en los procesos de elaboración y revisión de los planes.

El Programa de Gestión de Residuos municipales (PROGREMIC) se califica en el art. 6 como plan sectorial de coordinación en aplicación del art. 148 del Decreto Legislativo 2/2003, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Con relación al cumplimiento de las

previsiones del PROGREMIC por parte de los Ayuntamientos, destacan las atribuciones conferidas a la Agencia de Residuos de Cataluña que, como ya señalamos en su momento, es un ejemplo de las llamadas Administraciones instrumentales a la que se han atribuido importantes funciones en este ámbito. Así, el Anteproyecto faculta a la Agencia para que pueda denegar al ente local que persista en un incumplimiento la posibilidad de obtener ayudas con cargo al Fondo Económico que regula el texto legal. También se otorga a la Agencia la posibilidad de subrogarse en el ejercicio de la competencia municipal de gestión de residuos, de acuerdo con el régimen establecido en el art. 151 del Decreto Legislativo 2/2003, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en el caso de que el incumplimiento «pueda afectar a la consecución de los objetivos para la gestión de los residuos previstos en el Programa». En cuanto a mecanismos de garantía del cumplimiento del contenido del Programa, también será la Agencia la encargada de elaborar cada dos años un informe, que deberá remitir al Parlamento de Cataluña, respecto al grado de cumplimiento de las previsiones del PROGREMIC.

En relación con la gestión de los residuos municipales destaca la obligación (art. 47) de que en todos los municipios se preste el servicio de recogida selectiva de los residuos municipales. En el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes que no puedan prestar el servicio, la recogida será asumida por el Consejo comarcal o ente consorciado correspondiente.

Se crea, con la naturaleza de plan territorial sectorial de acuerdo con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, el «Plan de Infraestructuras de Gestión de los Residuos Municipales» (arts. 6 y 6 ter). El Plan deberá hacer posible la fijación de criterios de localización específicos para las instalaciones de gestión de residuos para garantizar el cumplimiento de las medidas de prevención y reciclaje previstas en el Programa de gestión de residuos municipales. La financiación de las instalaciones se llevará a cabo de acuerdo con el Plan financiero que se integrará en el correspondiente «Contrato-Programa» suscrito entre la Agencia de Residuos de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat. Se establece la vinculación de la planificación urbanística al Plan de infraestructuras al prever la necesaria adaptación del planeamiento general urbanístico a las determinaciones del Plan así como la aprobación de un plan especial urbanístico para la ejecución de las instalaciones previstas.

En cuanto a otros mecanismos de actuación que han de permitir hacer efectivos los principios de suficiencia, proximidad y valorización, destacan en la nueva redacción del art. 14 los siguientes: la exigencia de que los planes territoriales y urbanísticos establezcan las previsiones necesarias con relación a una adecuada gestión de los residuos; la declaración de utilidad pública o de interés social del establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos a los efectos de la expropiación forzosa; la constitución de comisiones de seguimiento del correcto funcionamiento de las instalaciones de gestión de residuos de interés general y estratégico en las que deberán participar

los diferentes agentes sociales implicados y cuya regulación deberá realizarse mediante desarrollo reglamentario.

Con relación a la utilización de la publificación de servicios en la gestión de residuos especiales destaca la limitación de la declaración de servicio público de disposición del rechazo de los residuos especiales a las operaciones de depósito controlado e incineración.

En referencia a las formas de intervención pública aplicadas para hacer efectiva la política de protección del suelo, el Anteproyecto contempla dos importantes instrumentos. En primer lugar, se contempla la posibilidad de suspender los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo incompatibles con las medidas de recuperación y limpieza del suelo declarado contaminado. En segundo lugar, se establece que la declaración de suelo contaminado lleva implícita la declaración de utilidad pública a los efectos de la expropiación forzosa.

Finalmente, por lo que respecta a los instrumentos económicos, el Anteproyecto regula el Fondo Económico (art. 27 bis) y el Fondo de Gestión de Residuos ampliando su ámbito de actuación. En el caso del Fondo de Gestión ello implica que puede instrumentar la cooperación económica de la Generalitat con los entes locales en el fomento de las operaciones de prevención, valorización y optimización de otras categorías de residuos siempre que quede garantizada previamente la financiación de las infraestructuras de gestión de residuos municipales (art. 48).

Teniendo en cuenta la diversidad de textos legislativos aplicables a la gestión de residuos en Cataluña, en el caso de que se apruebe esta reforma de la Ley 6/1993, la Disposición final primera autoriza al Gobierno para que en el plazo de un año refunda en un texto único la Ley 6/1993, reguladora de los residuos, la Ley 15/2003, que modifica la Ley 6/1993, así como la actual modificación, y la Ley 11/2000, reguladora de la incineración de los residuos.

También en materia de residuos merece ser destacado, en este proceso de elaboración normativa, en este caso por la importancia de la previsión de los instrumentos económicos que ha de hacer posible la eficacia en el desarrollo de una adecuada política de gestión de los residuos, el Anteproyecto de Ley de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del rechazo (aprobado por el Gobierno el 31 de julio de 2007). En el caso que sea finalmente aprobado como Ley del Parlamento, supondrá la derogación de la Ley 16/2003, de 13 de junio, de financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la deposición de los residuos. El objeto de la nueva ley será el de regular la financiación de las infraestructuras de gestión de residuos municipales, el de establecer el régimen jurídico del Fondo de Gestión de Residuos (creado por la Ley 6/1993) y el de regular dos tributos o impuestos ecológicos distintos que el texto legislativo denomina cánones: aquellos que gravan la disposición del rechazo de los residuos municipales tanto si se destinan a deposición controlada como a incineración y aquellos que gravan la deposición controlada de los residuos de la construcción destinados a depósitos controlados.

Por lo que respecta a los reglamentos en esta materia, podemos dar noticia de tres Decretos en proceso de elaboración. Así, el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña aprobó inicialmente, en el mes de julio de 2007, el texto del Decreto regulador de los suelos contaminados y del Decreto por el que se establecen los criterios de admisión de residuos en los depósitos controlados. El primero de ellos establece un procedimiento flexible de declaración de suelos contaminados que tiene en cuenta, como objetos de protección, la salud humana, los ecosistemas y los usos del suelo. En este sentido, el Decreto contempla mecanismos de información técnica que permitan la determinación de las medidas adecuadas para un adecuado control y recuperación de los suelos contaminados. El segundo de los Decretos supone la adaptación de la normativa catalana a las exigencias comunitarias (aplica así en Cataluña la Decisión 2003/33/CE) derogando el Anexo I del Decreto 1/1997, sobre la disposición del rechazo de los residuos en depósitos controlados. En esta materia también se ha elaborado el proyecto de Decreto sobre valorización de escorias.

2.1.2. Contaminación odorífera

Si bien nos encontramos aún en las fases iniciales del procedimiento de elaboración y aprobación de la ley, merece ser destacado el Borrador de Anteproyecto de Ley contra la contaminación odorífera, ante todo por su novedad. Se trata de regular un sector medioambiental en el que no existe en este momento legislación específica ni en el ámbito estatal ni europeo. Aunque sí se ha declarado, tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como por la jurisprudencia contencioso-administrativa, que la contaminación por olores puede llegar a afectar, en determinados supuestos, al derecho a la intimidad domiciliaria de las personas y también se han recogido los olores como un factor de contaminación por la Ley 22/1983, de protección del ambiente atmosférico, y por la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental.

El contexto del Anteproyecto se sitúa, por una parte, en la Resolución 1737/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se insta al Gobierno a que regule esta materia, por otra parte, en diversas peticiones del Síndic de Greuges en este sentido y, en definitiva, en una demanda social que reclama una intervención administrativa en la regulación de los olores como factor de contaminación. En este sentido, las medidas que prevé el borrador de Anteproyecto respecto a las actividades que pueden generar contaminación odorífera que afecta a la población son esencialmente de carácter preventivo.

Precisamente por la novedad del sector objeto de intervención es especialmente interesante el precepto dedicado a establecer las definiciones en las que se basa la Ley al establecer las diferentes medidas. Así, el art. 4 del Borrador de Anteproyecto, entre otros términos, define la «contaminación odorífera» como aquella «concentración de olor en el aire ambiente superior a 10 uoE (Unidad de Olor Europea) que comporta molestias para las personas o superior a los valores

objetivos de inmisión de olor establecidos en el Anexo 3 para cada actividad de este Anexo»

El régimen de intervención previsto se aplica a las actividades susceptibles de emitir olor que se relacionan en el Anexo 1, así como cualquier otra fuente que se sitúe en una de las denominadas «Zonas de Olor de Régimen Especial» que puede producir contaminación odorífera (art. 3). Estas «Zonas» se definen como «aquellas áreas del territorio declaradas por la Administración de la Generalitat de Cataluña en las que se produce contaminación odorífera atribuible a más de un origen o a un origen desconocido» (art. 4). Así, a los efectos de aplicación del sistema de prevención, control e inspección previsto, las actividades se clasifican en tres categorías en función de la diferenciación establecida en el anexo 1: 1) Anexo 1, grupo A: Actividades susceptibles de emitir sustancias odoríferas incluidas en los Anexos de la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental; 2) Anexo 1, grupo B: Actividades y/o fuentes susceptibles de emitir sustancias odoríferas, no incluidas en los Anexos de la Ley 3/1998; 3) Anexo 1, grupo C: Prácticas derivadas de las relaciones de vecindaje. De nuevo se utiliza, como ya suele ser habitual en la regulación de los sectores ambientales más complejos, la técnica del Anexo como concreción de las determinaciones de la parte dispositiva de la ley. El Anexo 2 establece las directrices de funcionamiento que deberán cumplir los titulares de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley, para lo que deberán tener en cuenta las mejores técnicas disponibles y que éstas sean económicamente viables (art. 6).

En cuanto a las medidas de intervención administrativa se prevé que las actividades del Anexo 1, grupo A y grupo B, aporten la información necesaria para poder evaluar su potencial incidencia olfativa en el entorno, en el marco de los procedimientos autorizatorios, de licencia ambiental o el permiso municipal del que se trate. En la resolución correspondiente la Administración establecerá las medidas específicas de prevención y control de la contaminación odorífera que las actividades deberán cumplir. Estas actividades del grupo A y B deberán desarrollarse de modo que se logren los valores objetivo de inmisión de olor establecidos en el Anexo 3. El art. 12 del Borrador del Anteproyecto faculta al Departamento competente en materia de medio ambiente para que, de oficio o a propuesta de los municipios afectados, declare Zonas de Olor de Régimen Especial, a las que antes hemos aludido. La declaración de una de estas «Zonas» se vincula a la elaboración de un plan de actuación en el que se incluirán las fuentes emisoras de olor y las medidas a adoptar para evitar las situaciones que han generado la contaminación odorífera. La elaboración del plan corresponde conjuntamente al Departamento de Medio ambiente y a los municipios afectados y su aprobación a la Ponencia Ambiental de este Departamento. Finalmente, el texto prevé un régimen de control e inspección para garantizar el cumplimiento de las medidas previstas, así como un régimen de infracciones y sanciones aplicables con relación a aquellas acciones u omisiones que contravengan la ley.

2.1.3. Contaminación lumínica

En esta materia debe destacarse la STSJC de 7 de diciembre de 2007 que declara la nulidad de pleno derecho del Decreto 82/2005, de 3 de mayo, por el cual se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno. La Sentencia entiende que en el procedimiento de elaboración del citado Reglamento no se ha dado adecuado cumplimiento al trámite de información pública y audiencia a los interesados. Se estima así el recurso interpuesto por la «Associació contra la contaminació lumínica. Cel Fosc». La Sentencia señala que la información pública y la audiencia a los interesados son «un trámite ineludible para garantizar el acierto y la oportunidad de la disposición, a través de la participación ciudadana, tal como preconiza el art. 105 del Texto Legal Constitucional». Continúa la Sentencia afirmando que la audiencia a determinadas entidades representativas de diversos sectores no puede suplir este trámite y que «la información pública y la audiencia a los interesados constituyen una garantía esencial» de modo que su omisión determina la nulidad de pleno derecho de la norma afectada.

2.2. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objeto la ordenación de la protección de los recursos naturales

2.2.1. Aguas

El Decreto 84/2007, de 3 de abril, prevé, de un modo similar al Decreto aprobado a los mismos efectos en el año 2005, un conjunto de medidas excepcionales y de emergencia en relación a la utilización de los recursos hídricos en el ámbito de las cuencas de los ríos que discurren íntegramente por el territorio de Cataluña (definidas en el art. 6 del Decreto Legislativo 3/2003). De acuerdo con el art. 31.2 c) del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, el objetivo principal es el de asegurar la prestación adecuada de los servicios relativos al ciclo del agua y especialmente el abastecimiento domiciliario de agua apta para el consumo humano en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Atendiendo a la gravedad de las situaciones que se vayan produciendo, y de forma proporcionada a la misma, la intensidad de las medidas contempladas en el Decreto se prevén de forma secuencial y progresiva en relación a los diez Anexos que incluye (detallándose aspectos relativos a las cuencas, los municipios, obras y actuaciones prioritarias, criterios de calidad del agua regenerada, así como a los planes de contingencia que se prevén).

El Decreto establece, en primer lugar, un conjunto de medidas generales (Cap. II) dirigidas a la racionalización y contención de usos, a la optimización del aprovechamiento y a la minimización de las afectaciones medioambientales, siendo de obligado cumplimiento en todo el territorio de Cataluña desde el momento de la entrada en vigor del Decreto (13 de abril de 2007). Y, en segundo lugar, un

conjunto de medidas específicas, que se aplicarán cuando se superen los umbrales de excepcionalidad del Anexo 2 del Decreto. En este supuesto se concreta qué actuaciones deberán realizarse en cada una de las cuencas.

En relación con las distintas situaciones de estado hidrológico que se contemplan en función de los umbrales de activación correspondiente, se prevé un escenario de «prealerta» en el que se intensifica el seguimiento de la evolución de las reservas y se concretan medidas de carácter informativo y de concienciación de los ciudadanos. Un escenario de «excepcionalidad 1 – alerta» en el que se prevé la reducción del 15% de las dotaciones de riego en sistemas regulados; la anulación de los desembalsamientos para uso exclusivamente hidroeléctrico; la intensificación de los controles a usuarios; la intensificación de las medidas de ahorro en las redes de abastecimiento; así como restricciones de vertidos y sistemas no fluentes. Un escenario de «excepcionalidad 2» en el que se reducirán un 45% las dotaciones de riego en sistemas regulados, se intensificarán las medidas de ahorro en las redes de abastecimiento y se producirán restricciones para los usos ambientales. Y, finalmente, se contempla un último escenario de «emergencia» en el que se realizarían restricciones para los usos domésticos. El Decreto establece explícitamente que las medidas previstas en él y las que se adopten en aplicación del mismo, sin perjuicio de las excepciones previstas, no generan derecho a indemnización.

Como ya señalábamos antes, de nuevo, durante el 2007, la falta de lluvias produce un importante problema de sequía que se traduce técnicamente en una disminución de los caudales afluentes a los ríos, de los niveles de los acuíferos y, como consecuencia, en la reducción de las reservas de agua. Es para garantizar el aseguramiento de los usos del agua para el abastecimiento de poblaciones y otros usos declarados prioritarios que el Decreto establece este conjunto de medidas imprescindibles y es también por ello, y debido a la persistencia de la misma situación de sequía, que por Decreto 257/2007, de 27 de noviembre, se prorroga la vigencia del Decreto 84/2007 hasta el 31 de diciembre de 2008 o hasta que no se logre una situación de normalidad con relación a los recursos hídricos. Además la Administración de la Generalitat ha realizado obras de emergencia para la aportación de nuevos recursos así como inversiones estructurales que deberán hacer posible, en el período 2008-2012, superar las consecuencias de la sequía.

2.2.2. Pesca

Teniendo en cuenta que hasta ahora la pesca en aguas continentales de Cataluña se regulaba mediante la Ley de regulación del fomento y la conservación de la pesca fluvial de 1942 y su reglamento de desarrollo de 1943, es evidente que era necesario elaborar una nueva legislación que, en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de pesca (art. 119 del Estatuto de Autonomía de 2006), permitiera hacer frente a los cambios tanto ecológicos como sociales y adaptarse a las particularidades de los ríos que discurren por el territorio catalán, de las poblaciones piscícolas, así como a las formas de pescar actuales. Al mismo tiempo una legislación actual en esta materia debe permitir hacer efectivos los

objetivos contemplados en las Directivas europeas con relación a la mejora de la calidad de los ecosistemas acuáticos continentales y a la protección y recuperación de la biodiversidad. Éste es el objetivo del Anteproyecto de Ley de ordenación sostenible de la pesca continental y protección de los ecosistemas acuáticos continentales de Cataluña que se ha elaborado a partir de un amplio proceso de participación de todos los sectores implicados (el preámbulo hace referencia expresa a las más de quinientas alegaciones que se presentaron y que la Administración ha tenido en cuenta).

El texto establece medidas para la protección y conservación de los ecosistemas acuáticos continentales a partir de informes que valoran el impacto de las actividades que afectan a los ecosistemas. A su vez, se prevén medidas para la conservación de las especies autóctonas. Al regular la ordenación y la gestión de la pesca en aguas continentales se contempla un modelo de gestión que se basa en el aprovechamiento sostenible de los recursos de pesca y la autoregeneración de las poblaciones.

Como instrumento económico, el Anteproyecto prevé un impuesto para incentivar las actividades que producen daños ambientales a que adopten medidas correctoras.

2.2.3. Protección de los animales

Con el fin de ordenar la diversidad de textos legislativos vigentes hasta este momento y dar así una mayor seguridad jurídica al operador jurídico, en el 2007 el Gobierno ha elaborado el Proyecto de Decreto legislativo por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales. La Ley 12/2006, de 27 de julio, de medidas en materia de medio ambiente, que modificó, a su vez, la Ley 3/1988 y la Ley 22/2003, relativas a la protección de los animales, autorizaba al Gobierno, en su Disposición final primera, para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley refundiera en un texto único la Ley 22/2003, la parte vigente de la Ley 3/1988 y las modificaciones que introducía la Ley 12/2006. La autorización comprendía «la regularización, el esclarecimiento y la armonización de las citadas disposiciones». No obstante, esta inicial habilitación se consideró caducada de acuerdo con las previsiones del art. 63.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En este sentido, el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora núm. 193/07, de 19 de julio, consideró de forma clara que «el hecho de que el Gobierno hubiese entrado en funciones después de la celebración de las elecciones del 1 de noviembre de 2006 comporta la caducidad de la delegación que estaba vigente hasta esta fecha y que tenía como plazo temporal de agotamiento el 4 de agosto de 2007». Así, el Dictamen afirma que, en su caso, sería necesaria una nueva habilitación del Parlamento en el que «se actualizaran los términos de la refundición».

La Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y financieras (que entró en vigor el 1 de enero de 2008), en su Disposición final segunda autoriza al Gobierno, de nuevo y en los mismos términos, para que, en el plazo de un año

desde la entrada en vigor de esta ley, refunda en un único texto las Leyes antes citadas en materia de protección de los animales. Por tanto, es de esperar que durante el 2008 se apruebe definitivamente el Decreto Legislativo por el que se apruebe el Texto refundido en esta materia.

Se aprueba el Decreto 176/2007, de 31 de julio, regulador de los procedimientos de compensación de daños y perjuicios a la agricultura y la ganadería por especies animales protegidas de la fauna salvaje autóctona.

2.2.4. Caza

En materia de caza, y para ofrecer un panorama completo de la actividad normativa en este período, debemos dar noticia de la suspensión de la tramitación del Proyecto de Decreto por el cual se regulaba la autorización excepcional para la captura de túrdidos con los métodos tradicionales del muérdago y del alambre. De modo que la llamada «caza en barraca» (como método muy arraigado en las Terres de l'Ebre) continúa considerándose como no autorizada, de modo que el Cuerpo de Agentes Rurales continuará ejerciendo al respecto sus funciones de inspección y, en su caso, de apertura de los correspondientes expedientes sancionadores.

La suspensión de la tramitación viene dada fundamentalmente al constatarse que su regulación era contraria a la normativa europea y, en concreto, a la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de pájaros silvestres, así como también a la Ley 22/2003, de protección de los animales, modificada por la Ley 12/2006. La Directiva encomienda a los Estados miembros la prohibición de artes masivos y no selectivos de caza. A su vez permite, con carácter excepcional, la caza de algunas especies con el método del muérdago, siempre que se trate de un método selectivo, que las condiciones estén estrictamente controladas, que las cantidades sean pequeñas y que no existan métodos alternativos. Parece claro que la «caza en barraca» es un método masivo y no selectivo. En el mismo sentido se expresan la mayoría de alegaciones presentadas por particulares, entidades y organizaciones ecologistas durante el período de exposición pública del Proyecto de Decreto, que coinciden además en la mayoría de casos en señalar su contradicción con la normativa europea y con la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

2.3. NORMATIVA HORIZONTAL O TRANSVERSAL

2.3.1. Control integral

De nuevo se trata de un Anteproyecto de Ley al que debemos referirnos, en este caso, de prevención y control ambiental de las actividades, que está en proceso de elaboración y aprobación.

El Anteproyecto se sitúa en el marco del art. 46 del Estatuto de Autonomía, que establece un mandato de actuación de los poderes públicos en Cataluña para

la protección del medio ambiente, y del art. 144.1 también del Estatuto, que atribuye la competencia compartida en materia de medio ambiente, así como la competencia para establecer normas adicionales de protección, concretando, como submaterias, que esta competencia incluye la prevención, la restauración y la reparación de los daños al medio ambiente, la regulación del ambiente atmosférico y de las diversas formas de contaminación y el establecimiento de otros instrumentos de control.

Con este punto de partida y teniendo en cuenta diversos factores se explica la necesidad de elaborar una nueva regulación en este ámbito que modifique la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, e introduzca nuevas previsiones como consecuencia de las últimas modificaciones de la legislación ambiental. El primer factor resulta de las diversas modificaciones puntuales que se han realizado de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, como consecuencia de distintos cambios normativos. Éstos son: la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, que, con carácter de ley básica, supone la transposición al ordenamiento interno de la Directiva 96/61/CE (IPPC); la entrada en vigor de la Ley básica del Estado 6/2001, reguladora del sistema de evaluación de impacto, modificada posteriormente por la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas; y la entrada en vigor de la Ley 27/2006, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El segundo factor resulta de la aplicación de la Ley que puso ya de relieve, desde el primer momento, las dificultades interpretativas de algunos de sus preceptos así como la excesiva complejidad de los procedimientos de intervención previstos.

Así, el nuevo texto legal pretende adecuar la normativa aplicable en Cataluña a este ámbito de la prevención y el control integral a las nuevas exigencias derivadas de la legislación estatal y europea, así como armonizar, racionalizar y simplificar la intervención pública prevista en esta materia. En este sentido, el objetivo de la Ley será el de «establecer un sistema de intervención administrativa y, en su caso, de evaluación de impacto ambiental de las actividades con incidencia ambiental» en el que se tendrán en cuenta, de forma conjunta, tanto las afecciones sobre el medio ambiente como sobre las personas. El Anteproyecto contempla así un modelo procedimental de intervención integral que se inscribe tan sólo en el ámbito de las materias medioambientales, se trata por tanto de regular únicamente los aspectos ambientales de las actividades sometidas al control previsto por el texto.

De acuerdo con los principios de proximidad y subsidiariedad, la ley nueva ley atribuye en la mayoría de los casos la intervención y la autorización preventiva ambiental a los municipios. No obstante, el texto reserva a la Generalitat la autorización de aquellas actividades que, de acuerdo con la normativa europea, exigen un mayor control y seguimiento y que están en todos los casos sometidos a evaluación

de impacto ambiental que corresponde al órgano ambiental de la Generalitat, con la intervención de la Administración local en aquellos aspectos de su competencia.

Se mantiene la clasificación de las actividades en tres categorías en atención a su potencial incidencia sobre el medio ambiente y la población, modificándose, no obstante, la relación de actividades integradas en el Anexo I. Ahora se incluyen en el mismo tanto las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental como al de evaluación de impacto ambiental. Con el fin de explicitar el régimen distinto de las actividades reguladas por la Directiva 96/61/CE y por la Ley 16/2002, se divide el Anexo I en tres subanexos: Anexo I.1, que incluye las actividades que especifica la Ley 6/2001 del Estado, de evaluación del impacto ambiental, modificada por la Ley 9/2006; Anexo I.2, que incluye las actividades sometidas a declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental competente del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, de acuerdo con la Ley 6/2001 y sus modificaciones posteriores; y Anexo I.3, que incluye las actividades que deben someterse a declaración de impacto ambiental pero que no están sometidas a la autorización ambiental integrada. En el Anexo II se incluyen las actividades sometidas al régimen de licencia ambiental, de competencia municipal. La intervención de la Administración de la Generalitat en el procedimiento respecto a estas actividades se mantiene únicamente mediante el informe sectorial ambiental cuando sea preceptivo o cuando lo solicite el Ayuntamiento. Finalmente, el Anexo III incluye las actividades que por su escasa incidencia ambiental se someten al régimen de comunicación, sin que haya posibilidad de que estas actividades se sometan al régimen de licencia ambiental. Además de estos supuestos, en el articulado de la Ley se establecen actividades específicas en las que, por sus características, la intervención se realiza de manera integrada con la autorización sustantiva de la Administración competente en la materia sectorial de la que se trate. Éste es el caso de las actividades extractivas, de los parques eólicos (Anexo I. 3) y de las actividades recreativas (Anexo II).

En materia de protección de la salud se concreta que la Ley se limita a prever la incidencia que pueden tener sobre la población las emisiones contaminantes de las actividades. Y en materia de prevención de incendios, de forma provisional, se establecen las competencias y el procedimiento mientras no se disponga de un desarrollo legislativo propio para esta materia.

Teniendo en cuenta que se trata de una ley esencialmente procedimental, se mantiene el régimen de inspección, sanción, responsabilidad y ejecución forzosa de la Ley 3/1998, es decir, referido a los aspectos procedimentales de las autorizaciones y las demás formas de control. La excepción se da, en relación al régimen sancionador, respecto a aquellas actividades sometidas a la legislación básica del Estado relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

También en esta materia la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y financieras, introduce algunas modificaciones puntuales a la Ley 4/2004, de 1 de julio (modificada por la Ley 12/2006, de 27 de julio), reguladora del

proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental a lo que establece la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental.

2.3.2. Evaluación de impacto ambiental

Además del Anteproyecto que acabamos de indicar, que se refiere también a la evaluación de impacto, debemos seguir dando noticia de la preparación del Anteproyecto de ley de evaluación ambiental de planes y programas en el mismo sentido que lo anunciábamos en el OPAM 2007. Se tratará de fijar un marco normativo que permita la evaluación de planes y programas con incidencia ambiental que corresponda aprobar al Parlamento, a la Administración de la Generalitat o a los Entes Locales, para dar cumplimiento a las exigencias de la Directiva 2001/42/CEE y considerando su transposición al ordenamiento jurídico estatal por la Ley 9/2006, de 28 de abril. En cuanto a su contenido nos remitimos al comentario realizado en la edición anterior, destacando la aplicación que supone del principio de responsabilidad compartida al prever la participación de todos los agentes implicados –públicos y privados– en este proceso de evaluación.

2.4. Otra normativa que merece ser destacada

En cumplimiento de las Resoluciones 195/VII y 257/VII del Parlamento de Cataluña, en las que se pedía una regulación de la obra pública respecto a todas sus fases más allá de las previsiones de la normativa básica del Estado en materia de contratación pública y de la normativa sectorial aplicables a los distintos tipos de obra pública, se aprueba la Ley 3/2007, del 4 de julio, de la obra pública.

Precisamente el Preámbulo de la Ley señala la calidad de la obra pública como un «factor esencial» para hacer posible, entre otros objetivos de la acción pública, la sostenibilidad ambiental. En este sentido, el art. 4 contempla «la sostenibilidad, la protección del medio ambiente y la eficiencia ambiental y energética» entre los principios generales a los que debe someterse la obra pública en cualquiera de sus fases (desde su concepción y expresión en el proyecto hasta su ejecución y mantenimiento).

De acuerdo con estos principios que deben orientar la realización de cualquier obra pública, la Ley pone especial énfasis en la consideración de los efectos que la obra pueda tener en el medio ambiente. Por ello en el art. 10 se regulan los denominados «Estudios informativos o anteproyectos» como documentos en los que, entre otros aspectos, se analizará la repercusión ambiental y territorial de las distintas opciones del trazado de una obra pública. El art. 11 establece que en aquellos casos en los que una obra pública deba someterse a la evaluación de impacto, de acuerdo con la legislación sectorial o ambiental aplicable, el estudio informativo o anteproyecto deberá incorporar un estudio de impacto ambiental, sometiéndose los dos documentos conjuntamente al trámite de información que la Ley exige.

3. ORGANIZACIÓN

Como ya viene siendo una línea en la organización de la Administración ambiental, y aparte de otras novedades en este ámbito –como la amplia reglamentación del Cuerpo de Agentes Rurales–, destaca la creación de órganos de asesoramiento y participación y también la creación progresiva de órganos que tienen como objetivo el de la coordinación administrativa. Entendemos que tanto en un caso como en el otro se trata, en principio, de opciones organizativas adecuadas para hacer frente a la complejidad de las políticas ambientales tanto desde un punto de vista técnico como social, por los distintos intereses –públicos y privados– sobre los que incide el desarrollo efectivo de estas políticas.

Considerando sus importantes funciones en el ámbito de la gestión y la protección ambiental, destaca en este período el Decreto 266/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Agentes Rurales. Este cuerpo tiene sus antecedentes en la Ley 9/1986, de 10 de noviembre, de cuerpos de funcionarios de la Generalitat de Cataluña, que lo creó con importantes funciones de policía y guarda de bienes forestales, cinegéticos y piscícolas, de vías pecuarias y de espacios naturales protegidos, así como de colaboración en las funciones relativas al ámbito del medio ambiente, con la voluntad de crear una estructura administrativa adecuada a las finalidades y objetivos ambientales a los que debía darse cumplimiento. Con el fin de dotar al Cuerpo de Agentes Rurales de una nueva y mejor regulación se aprueba la Ley 17/2003, de 4 de julio. Esta Ley tiene como objetivo establecer un régimen de vigilancia, control, protección y prevención integrales del medio ambiente basado en los principios de corresponsabilidad, sostenibilidad y educación ambiental. El art. 11 de la Ley remite al desarrollo reglamentario posterior la determinación de las funciones y la organización interna, así como el procedimiento de selección y las condiciones de acceso al Cuerpo de Agentes Rurales. Asimismo, la Disposición Adicional segunda remite a un posterior reglamento la organización territorial y funcional del Cuerpo de Agentes Rurales. Refuerza la necesidad de desarrollar reglamentariamente el régimen de este Cuerpo el art. 144.6 del Estatuto de Autonomía cuando establece –garantizándole un papel destacado en el ámbito del medio ambiente– que la Generalitat ejerce sus competencias, en materia de medio ambiente y de espacios naturales, «(...) mediante el Cuerpo de Agentes Rurales, competentes en la vigilancia, el control, la protección, la prevención integral y la colaboración en la gestión del medio ambiente (...)». La norma superior garantiza así un relevante papel del Cuerpo de Agentes Rurales en el ámbito del medio ambiente que se refuerza, en el mismo precepto, cuando se atribuye a los miembros de este cuerpo la condición de agentes de la autoridad y el ejercicio de funciones de policía administrativa especial y policía judicial «en los términos que establece la ley».

El Decreto 266/2007, desarrollando los preceptos anteriores, tiene por objeto la configuración de la estructura funcional y territorial del Cuerpo de Agentes Rurales de la Generalitat, la regulación de las áreas de especialización y las condiciones específicas de acceso, provisión y promoción profesional (art. 1). Se explicita

su adscripción al Departamento competente en materia de medio ambiente, atribuyéndose al Conseller titular del Departamento la dirección superior del Cuerpo. El art. 3 lo califica, en los mismos términos del texto estatutario, como un cuerpo de vigilancia, control y colaboración en la gestión del medio natural, de protección y prevención integrales del medio ambiente y de policía administrativa especial, cuyos miembros serán funcionarios de carrera de la Generalitat y tendrán la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. El reglamento concreta las funciones generales de los agentes rurales (arts. 7 y ss.), especificando después las funciones básicas y especializadas que llevarán a cabo en consideración a los cuatro ámbitos materiales en los que se distribuye la actuación del Cuerpo: incendios forestales (art. 11), fauna, caza y pesca (art. 12), espacios naturales protegidos y biodiversidad (art. 13) y forestal (art. 14).

Desde el punto de vista estrictamente organizativo, se establece la distribución de las tareas en las escalas y categorías del cuerpo (art. 21 y ss.) y se regula la estructura de especialización en cuatro áreas que corresponden a los cuatro ámbitos materiales anteriores (arts. 29 y ss.). Los arts. 34 y ss. establecen la estructura territorial del Cuerpo de Agentes Rurales creando las áreas operativas siguientes: Área General, que constituye el nivel superior en la estructura territorial y desarrolla sus funciones en todo el territorio de Cataluña; Áreas regionales, como nivel medio, y las Áreas básicas, que constituyen el nivel mínimo en esta estructura territorial. El art. 40 establece importantes previsiones con relación a la necesaria coordinación entre las distintas áreas operativas y especializadas. Finalmente, los arts. 41 y ss. ordenan las condiciones de acceso, provisión y promoción profesional del Cuerpo de Agentes Rurales.

Como ya hemos señalado en el apartado de legislación, el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1993 supone también algunos cambios desde el punto de vista organizativo. Se modifica la composición del Consejo de dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña para asegurar una mejor representación de los distintos Departamentos de la Generalitat y aumentar la participación de representantes de los distintos actores implicados (art. 56). Además, el Anteproyecto regula la composición y funciones del Consejo para la prevención y la gestión de los residuos en Cataluña como órgano de asesoramiento y participación que ya se creó con anterioridad (mediante Orden 394/2006, de 27 de julio).

En materia de contaminación atmosférica, el Decreto 152/2007, de 10 de julio, de aprobación del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico mediante el Decreto 226/2006, de 23 de mayo, realiza un conjunto de importantes y numerosas innovaciones organizativas con la finalidad de permitir una mejor consecución de las previsiones del Plan. El art. 34 crea la Oficina Técnica de Planes de Mejora de la Calidad del Aire como área funcional adscrita a la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. La Oficina tiene como funciones: la evaluación técnica de la implantación del Plan de actuación, la preparación de la documentación técnica para su aplicación, la

elaboración de los informes preceptivos que se establecen en el Plan, la asistencia necesaria a la Comisión Rectora del Plan, a los entes locales, Administraciones y empresas vinculadas al Plan, y la publicidad de las eventuales modificaciones del Plan de actuación (art. 36).

Se crea también la Comisión Rectora del Plan (art. 36), integrada por representantes de la Administración de la Generalitat (ocho Departamentos están representados), de la Autoridad del Transporte Metropolitano, del Ayuntamiento de Barcelona y del Ministerio de Fomento. La Comisión tiene encomendada la función de aprobación de los criterios técnicos necesarios para la aplicación del Plan, de informar sobre las acciones que los diferentes organismos planifiquen, de realizar sugerencias para la consecución de los objetivos del Plan de actuación, de valorar las propuestas y sugerencias que formulen la Comisión Institucional y el Foro Social de Participación, así como de aprobar los criterios técnicos elaborados por la Oficina Técnica de Planes de Mejora de la Calidad del Aire. Como órgano de seguimiento de la implantación del Plan de actuación, se crea la Comisión Institucional (art. 37) compuesta por representantes de ocho Departamentos de la Administración de la Generalitat, de la Autoridad del Transporte Metropolitano, de la Autoridad Portuaria de Barcelona, de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, del Ayuntamiento de Barcelona, de la Diputación de Barcelona, así como de las diferentes asociaciones representativas de los intereses de la Administración local en Cataluña. Finalmente, como órgano de participación de los distintos agentes sociales en el seguimiento de la aplicación del Plan, se crea el Foro Social de Participación (art. 38).

En el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, el Decreto 84/2007, de 3 de abril, de medidas excepcionales y de emergencia en relación a la utilización de los recursos hídricos, al que antes nos hemos referido, prevé la constitución de una Comisión Interinstitucional de seguimiento de la sequía (art. 39), como órgano al que se encomienda el seguimiento de la evolución de los distintos escenarios que se contemplan en el Decreto, así como la propuesta de actuaciones y su financiación. Destaca, como ejemplo de coordinación administrativa, su composición, ya que se prevé que la Comisión esté integrada por seis Departamentos de la Generalitat así como por la Agencia Catalana del Agua y por representantes de la Administración local, como la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, la Federación de Municipios de Cataluña y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. Será esta Comisión la que, ante una situación de desabastecimiento generalizado de agua para el consumo humano, deberá definir y poner en marcha las actuaciones dirigidas a garantizar los derechos básicos de los ciudadanos en materia de abastecimiento (art. 39.2). Como reforzamiento de la necesaria coordinación en un ámbito tan complejo como el de la gestión de los recursos hídricos, el Decreto faculta al director de la Agencia Catalana del Agua para que designe un coordinador, para cada Unidad de Gestión de la Emergencia, con el fin de que sea él quién vele por una administración equitativa del agua en cada unidad una vez se haya declarado la entrada en el escenario de emergencia (art. 40).

El Decreto 255/2007, de 20 de noviembre, modifica el Decreto 239/1986, de 4 de agosto, sobre el Consejo de Protección de la Naturaleza. Se introducen modificaciones respecto a las entidades que pueden proponer los miembros del Consejo, que serán nombradas por el Presidente de la Generalitat, para adaptar la composición con relación a la significación que actualmente tienen estas entidades. Se concreta la estructura orgánica del Consejo y se mencionan los medios con que contará el Consejo para el desarrollo de sus funciones.

En el Anteproyecto de Ley de ordenación sostenible de la pesca continental y protección de los ecosistemas acuáticos continentales de Cataluña destaca, por el momento, la creación de la Comisión para la Protección de los Ecosistemas Acuáticos Continentales, como órgano de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de ecosistemas acuáticos continentales. En el Preámbulo se expresa la importancia de esta coordinación administrativa para hacer posible la consecución de los objetivos previstos en el texto. Al regular la gestión de la pesca en aguas continentales, el Anteproyecto prevé los Consorcios Territoriales de Pesca con el objetivo de acercar la gestión al territorio sobre el que se actuará. Finalmente, para asegurar una adecuada participación ciudadana y con una finalidad clara de educación y formación en esta ámbito específico del medio ambiente, el Anteproyecto regula las figuras de la Entidad Tutora y la Red de Escuelas del Río.

Precisamente por su carácter transversal nos parece de interés, al finalizar este apartado de análisis de las novedades organizativas relevantes, hacer mención del Decreto 146/2007, de 3 de julio, por el que se crea la Comisión de Coordinación Corporativa. El objetivo al crear esta Comisión es el de analizar de forma integrada las políticas y formas de gestión relativas a los recursos comunes de los departamentos. Se trata, en su caso, de dar instrucciones a los departamentos con relación a una implantación coordinada, siempre respetando las competencias de cada departamento. Tal y como explicita el art. 1 del Decreto, se establecerán líneas estratégicas y directrices generales respecto a las políticas y formas de gestión relacionadas con los recursos corporativos para favorecer su uso racional, mejorando así la eficacia, la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios públicos y en el desarrollo de políticas en las que se involucran varios departamentos.

4. EJECUCIÓN

También al referirnos a la ejecución de las políticas medioambientales se pone de manifiesto la importante actividad que se ha desarrollado durante el 2007 en Cataluña. En este sentido, y como ya apuntábamos en el primer apartado, destaca el volumen de planes ambientales que en los distintos sectores se encuentran en proceso de elaboración y aprobación, como detallamos a continuación. Deberemos también referirnos a los instrumentos de colaboración interadministrativa que se han concretado en este período. Al final del apartado nos referiremos también, de forma breve, a otros aspectos relativos a la ejecución de las políticas ambientales,

como las previsiones presupuestarias y las relativas a instrumentos económicos aplicables en este ámbito.

4.1. Gestión de residuos

Tal y como anunciábamos en el OPAM 2007, se encuentra en proceso de elaboración y aprobación la revisión de un conjunto de instrumentos de planificación de la gestión de los residuos.

– «Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña» (PROGREMIC) (2007-2012). Aprobado inicialmente por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña en julio de 2007.

– «Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña» (PROGRIC) (2007-2012). Aprobado inicialmente por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña en julio de 2007.

– «Programa de gestión de residuos de la construcción de Cataluña» (PROGROC) (2007-2012). Aprobado inicialmente por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña en julio de 2007.

Se encuentra en proceso de elaboración y aprobación, como nuevo instrumento de planificación que prevé, según hemos expuesto, el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, el «Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales de Cataluña». El Plan se aprobó también inicialmente por el Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña en julio de 2007. El Plan, que también realiza previsiones hasta el 2012, aplica los principios de suficiencia y proximidad en la gestión de residuos. Establece zonas y subzonas de gestión y determina las instalaciones de gestión de residuos municipales que deben dar servicio a los diferentes ámbitos territoriales. Considerando la fase en que se encuentra el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1993, sería deseable que la aprobación definitiva del Plan de Infraestructuras de Gestión de Residuos se produjera con posterioridad a la aprobación por el Parlamento de la modificación de la Ley de 1993 que le da cobertura legal concreta.

4.2. Contaminación atmosférica

Como ya anticipábamos en el apartado 1, el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados de protección especial del ambiente atmosférico mediante Decreto 226/2006, aprobado por Decreto 152/2007, de 10 de julio, es una de las actuaciones más relevantes del período objeto de análisis. El Plan merece ser destacado tanto por las medidas que en él se prevén, como por el proceso de elaboración, en el marco de la Comisión Interdepartamental Contra el Cambio Climático, que condujo a su aprobación final por Decreto del Gobierno de la Generalitat, elaborándose el preceptivo informe de sostenibilidad ambiental y una memoria ambiental, cumpliendo así las exigencias de la Ley estatal

9/2006, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

El objeto del Plan de actuación es el establecimiento de medidas para prevenir y reducir la emisión de dióxido de nitrógeno (NO_2) y partículas en suspensión de diámetro inferior a 10 micras (PM10) en aquellas zonas de protección especial delimitadas en el Decreto 226/2006, de 23 de mayo, con la finalidad de dar cumplimiento a los límites fijados en el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, para preservar y/o reducir los efectos nocivos sobre la salud humana y el medio ambiente en su conjunto (art. 1). A estos efectos, el Plan integra a los municipios declarados como zonas de protección especial en la Zona 1 (relacionados en el Anexo 1) o en la Zona 2 (relacionados en el Anexo 2) en función de si la declaración se realizó por el contaminante dióxido de nitrógeno y por las partículas en suspensión de diámetro inferior a 10 micras, en el primer caso, o si se realizó sólo por la emisión de las partículas en suspensión de diámetro inferior a 10 micras.

La vigencia del plan se prevé para el período comprendido entre la aprobación del Plan y el 31 de diciembre de 2009 (excepto en el caso de aquellas medidas para las que se prevé un plazo de ejecución superior). Tal como corresponde a un instrumento de esta naturaleza, se establece una revisión anual obligatoria con el objetivo de valorar el grado de aplicación de las medidas previstas y su incidencia en la mejora de la calidad del aire.

El Plan de actuación contempla un conjunto de medidas generales de prevención (Cap. Segundo, arts. 7 y ss.) y un conjunto de medidas específicas a aplicar en ámbitos concretos (arts. 17 y ss.): transporte terrestre; puerto de Barcelona; recinto del Aeropuerto del Prat de Llobregat, y actividades industriales y energéticas. El Plan prevé también medidas de sensibilización y educación ambiental imprescindibles en cuanto a la necesidad de adoptar medidas de reducción de la contaminación y para hacer posible que éstas se apliquen e implanten eficazmente. En este sentido, es significativo el hecho de que, si bien la medida de gestión de la velocidad (art. 19) –que ha supuesto en su primera fase de implantación, a partir del 1 de diciembre de 2007, la reducción de la velocidad máxima a 80 km/h en la zona 1 o «primera corona» y la recomendación de no superar los 90 km/h en la zona 2 o «segunda corona»– es tan sólo una de las muchas contempladas en el Plan, ésta es la que más trascendencia mediática ha tenido y más oposición social ha suscitado.

Finalmente, ya nos hemos referido en el apartado correspondiente a las importantes previsiones organizativas que realiza el Plan en atención a la eficacia de los diversos objetivos que en él se concretan.

4.3. Contaminación lumínica

En aplicación de las previsiones de la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno y, en concreto, del Decreto 82/2005, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento

de desarrollo de la Ley 6/2001, los Ayuntamientos han ido formulando los «Planes municipales de adecuación de la iluminación exterior» que, de acuerdo con el Decreto, habían de elaborarse antes del 31 de diciembre de 2007. Los planes concretan el programa de actuaciones para la adaptación del alumbrado público y las acciones previstas con el fin de promover la adecuación de la iluminación exterior de titularidad privada. Después de la declaración de la nulidad de pleno derecho del Decreto 82/2005 por la STSJC de 7 de diciembre de 2007, antes expuesta (2.1.3), puede resultar discutible la validez de estos planes por falta de cobertura legal sobrevenida puesto que el Reglamento fue la norma que introdujo este instrumento como mecanismo de intervención pública en este ámbito.

4.4. Espacios naturales, biodiversidad y conectividad ecológica

En esta materia se aprueba el Decreto 278/2007, de 18 de diciembre, de modificación del Decreto 328/1992, de 14 diciembre, por el cual se aprueba el Plan de Espacios de Interés Natural, atendiendo a las exigencias de la evaluación de impacto ambiental, pero también a los aspectos positivos que tienen para el medio ambiente las tareas de extracción de maderas y de leñas del bosque y a la eficacia de los diferentes instrumentos de planificación aplicables, exime del trámite de evaluación de impacto ambiental a los caminos incluidos en los instrumentos de ordenación forestal vigentes, así como aquellos incluidos en planes de prevención de incendios forestales o en perímetros de protección prioritaria aprobados por el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. También se excluyen del trámite de evaluación de impacto los caminos de desembosque de carácter temporal, en aquellos casos en los que la autorización para su apertura implique garantías para la restauración de las áreas afectadas una vez haya finalizado su utilización.

El PEIN aprobado en 1992 ha experimentado un crecimiento destacado de su superficie total y del número de espacios. Esta nueva situación es consecuencia de la aprobación en el mes de septiembre de 2006 de la propuesta catalana de la Red Natura 2000. Todos los espacios designados como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y de acuerdo con la Ley 12/2006, de 27 de julio, de medidas en materia de medio ambiente, pasaron automáticamente a formar parte del PEIN. El aumento de superficie y de espacios ha provocado que hayan aparecido algunos espacios nuevos y otros ya existentes hayan aumentado su superficie o hayan quedado englobados en otros más extensos.

La elaboración de las «Bases para las directrices de conectividad ecológica de Cataluña», cuyo máximo objetivo es el de la protección de la diversidad biológica, en el año 2006 tiene su punto de partida en diversos documentos: la Resolución del Parlamento de Cataluña 552/V, de 16 de abril de 1998, sobre la elaboración de un plan de áreas de conexión biológica; la Resolución del Parlamento 1153/VI, de 23 de octubre de 2002, sobre la presentación y desarrollo de las directrices estratégicas para el mantenimiento de las conexiones biológicas y paisajísticas entre los espacios protegidos en Cataluña; el compromiso en el «Pacte del Tinell»

(acuerdo de gobierno después de las elecciones de 2004) de elaborar y aprobar inicialmente, en el plazo de dos años, el «Plan Territorial Sectorial de los Sistemas de Conexión biológica entre Espacios Libres»; así como las competencias atribuidas a la Generalitat por el Estatuto de 2006 en relación al establecimiento y regulación de las figuras de protección de los espacios naturales y hábitats protegidos (art. 144.2). Pues bien, durante el período 2007, y en el marco de su elaboración, el Gobierno ha aprobado la calificación de «Plan Territorial Sectorial» con relación al «Plan Territorial de Conectividad Ecológica de Cataluña». El objetivo del Plan será el de restablecer y garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas naturales en el territorio de Cataluña.

4.5. Aguas

Se encuentra en fase de elaboración el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, de acuerdo con las previsiones del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, modificado por la Ley 12/2004, de medidas fiscales, y por la Ley 21/2005, de medidas financieras. La propuesta realiza una descripción del escenario actual, concreta objetivos de gestión de recursos hídricos y ambientales, realiza un análisis económico de los costes actuales y los previstos y prevé un total de 13 Programas de desarrollo del Plan (entre ellos, un Programa de saneamiento de aguas residuales urbanas –ya aprobado– un Programa de reutilización de aguas depuradas –en fase de aprobación–, un Programa de optimización y ahorro de los recursos hídricos y un Programa de regadíos).

En materia de aguas deben ponerse de relieve distintos instrumentos de colaboración administrativa que se han suscrito entre la Administración del Estado y la Administración de la Generalitat: Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat de Cataluña para la ejecución de las obras alternativas a la conexión CAT-Abrera (Resolución de 27 de febrero de 2007); Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat de Cataluña para la ejecución de las obras alternativas al trasvase del Ebro (Resolución de 27 de febrero de 2007); Protocolo general de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat de Cataluña para la definición y ejecución del Plan Integral de Protección del Delta del Ebro (Resolución de 27 de febrero); Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Conselleria de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña y la Agencia Catalana del Agua, para la financiación de infraestructuras del ciclo integral del agua en Cataluña (Resolución de 13 de junio de 2007).

4.6. Espacios forestales

De acuerdo con la previsión de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal (art. 7), y en el marco de los objetivos y previsiones de esta Ley y de la legislación básica estatal en esta materia, se ha elaborado el Proyecto de Decreto por el cual se

aprueba el Plan General de Política Forestal 2007-2016. El Plan, al que por Acuerdo del Gobierno (de 9 de mayo de 2006) se otorga naturaleza de Plan Territorial Sectorial, en los términos de la Ley de 1983 de Política Territorial, tiene como objeto la realización de una política forestal integral en el conjunto del territorio de Cataluña. Se prevé una vigencia máxima del Plan de 10 años y es destacable que su revisión no se contempla como obligación sino tan sólo como una posibilidad que ejercerá el Gobierno a propuesta del Departamento con competencias en esta materia. El art. 8 del Plan establece una clara vinculación de este plan con respecto a los Planes Territoriales Parciales y los Planes Directores Territoriales y concreta la necesaria coherencia de las determinaciones de otros Planes Territoriales Sectoriales con el Plan de Política Forestal. Como instrumento básico de desarrollo del Plan se prevén los Planes de Ordenación de Recursos Forestales, que deberán incorporar los contenidos propios de los Planes de producción Forestales previstos en la Ley 6/1988, además de los que exige el mismo Plan General de Política Forestal.

El Departamento de Medio Ambiente ha aprobado el Programa Anual de Aprovechamientos de los terrenos forestales de propiedad pública en Cataluña para el año 2007.

4.7. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Continúa en Cataluña el proceso de elaboración y aprobación de los distintos planes territoriales previstos en la Ley 23/1983, de Política Territorial, y en la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprobó el Plan Territorial General de Cataluña, de modo que sea posible desarrollar finalmente una adecuada política de ordenación del territorio que permita hacer eficaz el principio de cohesión territorial.

– Planes Territoriales Parciales: «Plan de Poniente y de las Terres de Lleida», aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de 24 de julio de 2007. Continúan en proceso de elaboración el «Plan de las Comarcas Centrales», el «Plan de las Comarcas Gironines», el «Plan del Camp de Tarragona» y el «Plan del ámbito Metropolitano de Barcelona».

– Planes Directores Territoriales: Están en fase de elaboración el «Plan de la Garrotxa», el «Plan del Alt Penedés» y también el «Plan director de las estaciones de montaña».

– Planes Territoriales Sectoriales: Se ha aprobado el «Plan de Puertos de Cataluña» por Decreto 41/2007, de 20 de febrero. Durante el período 2007 ha continuado el proceso de elaboración del «Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña».

Respecto a la aplicación de las previsiones del Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo, mediante los Planes Directores Urbanísticos (PDU), se aprueba definitivamente en junio de 2007 el

«PDU de las colònies del Llobregat». Y continúan en proceso de elaboración los siguientes: «PDU del Pla de Bages», «PDU de la Conca d'Òdena», «PDU de la Cerdanya», «PDU de las actividades industriales y turísticas del Camp de Tarragona», «PDU de la Serra de Rodes» y «PDU del Pallars Sobirà».

4.8. Paisaje

En el ámbito de la función del paisaje, también de modo progresivo se van elaborando instrumentos de planificación en aplicación de las previsiones de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y del Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, que la desarrolla. Nos referimos a los Catálogos y a las Directrices de Paisaje, como documentos de racionalización y ordenación que deberán incorporarse a los instrumentos de planificación territorial (Planes Territoriales Parciales o Planes Directores Territoriales). Durante el 2007 están en proceso de elaboración los Catálogos de Paisaje relativos a los siguientes ámbitos territoriales: «Regió Metropolitana de Barcelona», Alt Pirineu y Aran», «Camp de Tarragona» (pendiente de aprobación), «Comarcas Gironines», «Terres de Lleida» (pendiente de aprobación).

Respecto a las Cartas del Paisaje, como instrumentos de concertación entre los agentes públicos que han de facilitar el cumplimiento de las actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje también previstas en la Ley 8/2005 y en el Decreto 343/2006, se están desarrollando las siguientes: Alt Penedés, Priorat, Berguedà, Vall de Camprodon y Conca de la Riera d'Argentona.

4.9. Otros documentos

En la perspectiva del impulso desde la Administración Pública, con el apoyo del sector privado, de los procesos productivos limpios que favorezcan un desarrollo sostenible y considerando la capacidad del sector medio ambiental para generar riqueza, que hace del mismo un sector emergente y de futuro, se inscribe el «Plan para la Internacionalización del sector Medio Ambiente 2007-2008», impulsado por el Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA), organismo adscrito al Departamento de Innovación, Universidades y Empresa, en colaboración con la Agencia Catalana del Agua (ACA) y la Agencia de Residuos de Cataluña (ARC). El Plan se enmarca en las directrices fijadas en el «Plan pera la Internacionalización de la Empresa Catalana 2005-2006» impulsado por el Departamento de Innovación, Universidades y Empresa.

El «Plan para la Internacionalización del sector del Medio Ambiente 2007-2008» contempla un conjunto de medidas en torno a seis ejes de actuación: 1. Profundizar en el conocimiento de los mercados estratégicos; 2. Fomentar el desarrollo de alianzas estratégicas con la finalidad de abrir mercados exteriores; 3. Coordinar los sectores público y privado para hacer posible una política comercial conjunta en el exterior; 4. Promover y vertebrar internacionalmente el sector del agua; 5. Explorar futuras actuaciones en el segmento de las energías renovables;

6. Difundir las herramientas de financiación y otros mecanismos de apoyo a la empresa.

4.10. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias

La Ley 5/2007, de 4 de julio, de medidas fiscales y financieras, modifica el canon del agua y la tarifa de utilización del agua, dos de los instrumentos económicos previstos en el Decreto Legislativo 3/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Las medidas introducidas tienen como objetivo el fomento de las conductas respetuosas con el medio ambiente y los usos sostenibles y eficientes de los recursos. En la misma Ley se modifica, entre otras, la tasa por los servicios de acreditación de entidades colaboradoras de la Administración en materia de medio ambiente y se racionaliza el catálogo de tasas de la Agencia Catalana del Agua.

La Ley 17/2007, de 21 de diciembre, introduce nuevas modificaciones puntuales al canon del agua previsto en el Decreto Legislativo 3/2003.

Como instrumentos económicos, tienen un papel relevante las subvenciones y ayudas previstas y otorgadas por el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda para diversas finalidades inscritas en las políticas de protección ambiental.

Destacan así, en el ámbito de las políticas de gestión de los residuos, las subvenciones otorgadas para el fomento de la prevención, la recogida selectiva y el tratamiento de los residuos.

También, en el ámbito del agua, destacan las subvenciones otorgadas a los entes locales que adopten iniciativas relacionadas con el ahorro del consumo de agua. También las otorgadas con relación a los gastos extraordinarios realizados por los entes locales y generadas por el transporte de agua destinada al consumo doméstico mediante vehículos cisterna o similares; con relación a las inversiones de los entes locales respecto a actuaciones de abastecimiento en alta; y con relación a las actuaciones de los entes locales para la conservación y recuperación de espacios fluviales.

También en materia de contaminación luminosa el Departamento ha concedido subvenciones (en dos fases) a los Ayuntamientos y Consejos Comarcales, con una clara finalidad preventiva, respecto a la realización de actuaciones de ordenación ambiental de la iluminación exterior.

Se contemplan ayudas en el ámbito de la gestión forestal sostenible de las que pueden ser beneficiarias personas físicas y jurídicas, las asociaciones de propietarios forestales legalmente constituidas y con personalidad jurídica propia y los entes locales propietarios de terrenos forestales.

En el ámbito de la protección de los animales se prevén subvenciones dirigidas a los entes locales para hacer posible el cumplimiento del art. 11.1 de la Ley 22/2003, de protección de los animales, en el que se prohíbe el sacrificio de gatos,

perros y furas en las instalaciones para el mantenimiento de animales de compañía y en los núcleos zoológicos en general, y también para fomentar la protección de los animales de compañía.

Respecto al presupuesto previsto para el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de acuerdo con la Ley 4/2007, de 4 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2007, deben realizarse, aunque sea de forma breve y sintética, diversas apreciaciones. En primer lugar, debe apreciarse que, como consecuencia de la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones, para el mes de noviembre de 2006 se produjo una situación de prórroga presupuestaria durante los primeros meses de 2007.

En segundo lugar, debe destacarse, tal como se expresa en el Preámbulo de la Ley, que en los presupuestos para 2007 se quiere dar relevancia, frente a otros criterios de asignación de recursos, a las finalidades del gasto. En este sentido, se establece claramente una relación entre la planificación estratégica y los presupuestos. Se produce así la asignación de recursos en función de las principales actuaciones contempladas en los tres ejes sobre los que gira el Plan de Gobierno 2007-2010 (analizado en el primer apartado). En cuanto al desarrollo de las políticas de protección del medio ambiente debe tenerse en cuenta que precisamente el tercero de estos ejes se refiere al impulso de una economía plena y dinámica en un territorio sostenible.

En tercer lugar, y por lo que se refiere al importe del presupuesto para el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, debe señalarse que, si bien el presupuesto para 2006 era de 372.154.294,84 Euros, para el 2007 el importe es de 425.216.082,37 Euros. Se ha producido, por tanto, un incremento en la asignación de recursos a las políticas medioambientales. A este importe debe sumarse, además, el que se asigna a los distintos instrumentos organizativos instrumentales (fundamentalmente entidades de derecho público sometidas al derecho privado) a los que, como es sabido, se asignan importantes funciones en el ámbito del medio ambiente. No obstante, si comparamos el importe total que se asigna al medio ambiente respecto a otros ámbitos, la diferencia es notable. Más si se tiene en cuenta que el Departamento al que nos referimos aglutina las políticas de medio ambiente y de vivienda y así se incluye en la correspondiente sección presupuestaria.

5. JURISPRUDENCIA

Se relaciona a continuación una selección de las sentencias más relevantes dictadas durante este período (además de la STSJC de 7 de diciembre de 2007, a la que nos hemos referido en el apartado 2.1.3):

STSJC de 5 de enero de 2007, núm. 2/2007. Residuos. Producción y gestión. Instrumentos de control.

STSJC de 26 de enero de 2007, núm. 84/2007. Evaluación de impacto ambiental de planes y programas. Urbanismo. Planificación.

STSJC de 9 de febrero de 2007, núm. 125/2007. Urbanismo. Planificación. Protección del medio ambiente.

STSJC de 9 de febrero de 2007, núm. 129/2007. Urbanismo. Planificación. Costas.

STSJC de 16 de febrero de 2007, núm. 155/2007. Urbanismo. Planificación. Evaluación de Impacto. Residuos.

STSJC de 19 de febrero de 2007, núm. 160/2007. Antenas de Telecomunicaciones. Carácter transversal del medio ambiente. Competencias municipales.

STSJC de 27 de febrero de 2007, núm. 185/2007. Residuos. Vertidos. Instrumentos de control.

STSJC de 27 de febrero de 2007, núm. 190/2007. Urbanismo. Clasificación del suelo. Espacios forestales.

STSJC de 26 de abril de 2007, núm. 404/2007. Aguas. Agencia Catalana del Agua. Potestad reglamentaria. Ordenación de acuíferos.

STSJC de 10 de mayo de 2007, núm. 512/2007. Caza. Licencia. Ordenanzas. Competencias municipales y autonómicas.

STSJC de 12 de junio de 2007, núm. 550/2007. Residuos. Autorización de traslado.

STSJC de 18 de junio de 2007, núm. 570/2007. Evaluación de impacto ambiental de planes y programas. Urbanismo. Planificación.

STSJC de 21 de junio de 2007, núm. 533/2007. Aguas. Aprovechamientos hídricos. Planificación.(En el mismo sentido SSTSJC núms. 557, 644 y 645).

STSJC de 26 de junio de 2007, núm. 604/2007. Control Integral. Evaluación de Impacto Ambiental. Ganadería.

STSJC de 28 de junio de 2007, núm. 633/2007. Evaluación de Impacto Ambiental. Infraestructuras Hidráulicas.

STSJC de 12 de julio de 2007, núm. 681/2007. Residuos. Valorización.

STSJC de 17 de julio de 2007, núm. 708/2007. Aguas. Saneamiento. Control integral.

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

6.1. DENOMINACIÓN DEL DEPARTAMENTO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

6.2. TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DEL DEPARTAMENTO

(tan sólo se recogen aquellos que tienen competencias en el ámbito del medio ambiente):

– *Titular del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda*: Francesc Baltasar i Albesa.

– *Jefe del Gabinete del Conseller de Medio Ambiente y Vivienda*: Joan Serra Barceló.

– *Secretario General:* Eduard Pallejà i Sedó.

– *Dirección General de Calidad Ambiental:* Maria Comellas Doñate.

– *Dirección General del Medio Natural:* Joan Pallisé i Clofent.

– *Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad:* Francesc Ximeno i Roca.

6.3. TITULARES DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS ADSCRITAS AL DEPARTAMENTO

– *Administración, Promoción y Gestión, S.A.:* Frederic Linares Aguilar.

– *Agencia Catalana del Agua:* Manuel Hernández Carreras.

– *Agencia de Residuos de Cataluña:* Genoveva Català Bosch.

– *Aguas Ter-Llobregat.:* Joan Compte Costa.

– *Centro de la Propiedad Forestal:* Xavier Mateu Llevadot.

– *Forestal Catalana, S.A.:* Pere Garriga Solé

– *Servicio Meteorológico de Cataluña:* David Rodríguez Albert.

7. BIBLIOGRAFÍA

CARCELLER FERNÁNDEZ, A., «El urbanismo y el medio ambiente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 233, 2007, pgs. 133-156.

CASADO CASADO, L., «Las Administraciones Públicas ante la contaminación lumínica: análisis de un modelo de prevención y control instaurado en Cataluña», *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 134, 2007, pgs. 321-358.

LÓPEZ PARADA, J., *La gestión de los residuos industriales en Cataluña,* 2007, pgs. 70-72.

PUIG VENTOSA, I., FREIRE GONZÁLEZ, J. y ALMAZOR ESCARTÍN, L., *Política ambiental i competitivitat de l'economia catalana,* Temes de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Cataluña, Departament de Medi Ambient i Habitatge, 2007.

XXII

Política ambiental de la Comunidad Valenciana

JUAN ROSA MORENO

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 484
2. Legislación 484
   2.1. Modificación del régimen del patrimonio cultural 484
   2.2. Entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental 485
   2.3. Modificación del régimen de determinados residuos generados por explotaciones ganaderas 486
3. Organización 487
   3.1. Nuevo departamento con competencias ambientales 487
   3.2. Comisión Delegada en materia de cambio climático 487
   3.3. Creación o modificación de otras estructuras administrativas 488
4. Ejecución: programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación 488
5. Jurisprudencia ambiental destacada 490
   5.1. Calidad del aire 490
   5.2. Planificación forestal 491
   5.3. Urbanismo y desarrollo sostenible 491
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales 492
7. Apéndice informativo 492
   7.1. Organización administrativa 492
   7.2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2007 493

OBSERVA220 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:36:55

Página

7.3. Principales planes aprobados en materia de medio ambiente 494
7.4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso-administrativo) del año 2007 495

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Después de la notable renovación que, en el 2006, se produjo de la legislación ambiental valenciana, el 2007 ha sido un año con una escasa producción normativa ambiental, año, por tanto, en el que no se ha culminado el proceso de adaptación y modernización legislativa comenzado el año anterior, quizás debido a su carácter de año electoral. No obstante, las escasas innovaciones normativas deben valorarse positivamente. Importante, ha sido, en este sentido, la reforma del régimen del patrimonio cultural esencialmente en cuanto a las afecciones que, desde el planeamiento urbanístico, se producen. En cuanto a la ejecución se ha seguido un ritmo aceptable en materia de espacios protegidos, no así en otros ámbitos que, como se expondrá, se han visto legalmente paralizados, me refiero al Plan General de Ordenación Forestal.

Positiva ha sido, también, la reorganización administrativa de las competencias ambientales. De esta forma, la nueva Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, aunque sigue compartiendo departamento con aspectos inversores, ha asumido competencias ambientales que antes estaban en otros departamentos, como la relativa a los recursos hídricos. Queda, no obstante, algún aspecto todavía disperso, como el relativo al litoral, cuya protección definitiva se sigue esperando.

Por lo demás, y aunque se mantienen las esperanzas en este nuevo departamento ambiental, lo cierto es que se pueden seguir afirmando los reproches ya realizados en el anterior informe respecto la escasa información que, desde las instituciones valencianas, se facilita sobre las políticas ambientales y a la inexistencia de verdaderos mecanismos de participación. A pesar de ello, y dado que la normativa valenciana en esta materia se actualizó hace poco más de un año, habrá que dar cierto margen a nuestras instituciones.

2. LEGISLACIÓN

2.1. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DEL PATRIMONIO CULTURAL

La Ley 5/2007, de 9 de febrero, ha producido una notable modificación del régimen que estableció la Ley 4/1998, de 11 de junio del Patrimonio Cultural

Valenciana. Esta modificación se justifica, esencialmente, por la incidencia en el patrimonio cultural que ha ocasionado, en los últimos años, el desmesurado crecimiento urbanístico en esta Comunidad. De ahí que sea, precisamente, la regulación de los planes especiales de protección de los bienes de interés cultural la que se ha visto afectada sustancialmente. De esta forma, se introducen importantes determinaciones (antes era una escueta enumeración de criterios básicos) que han de contener los planes especiales de protección o instrumentos análogos (sólo hay que ver el nuevo artículo 39 de la Ley), y se establece la calificación de ordenación estructural del planeamiento municipal respecto de los bienes inmuebles declarados de interés cultural y de su entorno de protección. Precisamente, dentro de las categorías de Bienes de Interés Cultural se incluye una nueva, el Espacio Etnológico, entendido como construcción o instalación o conjunto de éstas, vinculadas a formas de vida y actividades profesionales, que, por su especial significación sea representativa de la cultura valenciana.

Además, se han introducido otras innovaciones significativas. En este sentido, se ha reforzado con criterios más estrictos los procedimientos de intervención en Monumentos y Jardines Históricos y Espacios Etnológicos, requiriendo para su reconstrucción la existencia acreditada de elementos originales y conocimiento documental suficiente de lo perdido; también ha sido mejorada la sistemática del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, iniciándose –por mandato de la citada Ley 5/2007– un proceso de actualización y adaptación del Inventario referido a los bienes inmuebles, cuya primera fase culminó mediante la aprobación del Decreto 169/2007, de 28 de septiembre, del Consell.

Por último, en este punto, subrayar que la modificación producida mediante la ley 5/2007 ha generalizado la regla del silencio negativo en los procedimientos administrativos relativos a intervenciones sobre bienes protegidos. No obstante, en otros aspectos de la intervención de los órganos competentes en materia de patrimonio cultural la no emisión de su parecer o informe en los procedimientos no siempre la Ley le da un sentido desfavorable, como así lo expresa su artículo 11 cuando otorga un sentido favorable a la no emisión en plazo del precepto informe sobre patrimonio cultural respecto de los proyectos públicos de la Generalitat sometidos a evaluación de impacto e incluidos en planes o programas de infraestructuras.

2.2. Entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental

Las funciones, los requisitos y el acceso al registro de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental fueron regulados mediante Decreto 229/2004, de 15 de octubre, del Consell, que ha sido modificado (más bien, adicionado) por el Decreto 29/2007, de 29 de marzo, del Consell.

Estas entidades se clasificaban en virtud de criterios sectoriales, criterios que dividían al registro en sus correspondientes secciones. Visión fragmentada y sectorial que no se corresponde con el enfoque de la prevención y control integrados

de la contaminación (cuyo marco autonómico, debe recordarse, se aprobó en esta Comunidad en el 2006) y que exige, como expresa el propio Decreto citado, la existencia de entidades colaboradoras que tengan la capacidad de poder prestar su asistencia a los interesados y a la propia Administración desde esa perspectiva. Por otro lado, la normativa en materia de emisión de gases de efecto invernadero también ofrece un nueve campo de actuación de estas entidades, de acuerdo con las obligaciones anuales de las instalaciones incluidas en su campo de aplicación (Ley 1/2005, de 9 marzo) y del Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero, lo que también justificó la modificación que incorpora el Decreto 29/2007 del Consell.

En efecto, el citado Decreto, por un lado, define una nueva función de estas entidades, la relativa al control integrado de la contaminación y crea la correspondiente sección del registro para las mismas (funciones que, transitoriamente y durante dos años podrán ejercer los verificadores del sistema EMAS) y, por otro lado, hace remisión, en cuanto a los requisitos de los verificadores de emisiones de efecto invernadero al Real Decreto 1315/2005, creando, de igual manera una nueva sección para estos verificadores.

2.3. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE DETERMINADOS RESIDUOS GENERADOS POR EXPLOTACIONES GANADERAS

La Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (Ley de acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat), ha modificado la Ley 6/2003, de Ganadería de la Comunidad Valenciana, adicionando una nueva proposición normativa a la ya existente regulación de los estiércoles y purines cuya responsabilidad de gestión se atribuye, con carácter general, a los titulares de las explotaciones ganaderas, gestión que puede llevarse a cabo a través de su utilización directa como fertilizantes en las explotaciones agrarias o bien a través de entidades distintas a las explotaciones, estando sometidas a un régimen de intervención por parte de la conselleria competente en producción y sanidad animal.

No obstante, la problemática ambiental que se ha planteado en determinadas zonas de elevada concentración ganadera ha motivado la modificación legal producida por la citada Ley, declarando como actuaciones de interés público la gestión, tratamiento o valorización de estiércoles y purines en las áreas de interior de elevada concentración ganadera en las cuales la capacidad de abonado agrícola de estiércoles y purines supere los límites normativos. No obstante, ahí se queda el mandato legal, será, pues, el desarrollo reglamentario el que determine las zonas de actuación y las condiciones que deban aplicarse conforme la carga ganadera, el exceso de nitrógeno y el tipo y viabilidad de las actuaciones.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. Nuevo departamento con competencias ambientales

Tras las elecciones autonómicas de 2007, se determinaron las nuevas conselleria mediante Decreto 7/2007, de 28 de junio, del Presidente de la Generalitat, regulándose estructura básica por el Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell. La nueva conselleria que asume las competencias en materia de medio ambiente es la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, cuyo reglamento orgánico y funcional se aprobó por Decreto 131/2007, de 27 de junio, del Consell, modificado por Decreto 217/2007, de 26 de octubre (cierra el marco actual la Orden de 10 de diciembre de 2007, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, sobre delegación del ejercicio de determinadas competencias).

Esta nueva organización asume las competencias de la anterior Conselleria de Territorio y Vivienda y algunas de las que ejecutaba la Conselleria de Infraestructuras y Transporte, Conselleria que, no obstante, sigue asumiendo competencias en materia de costas y de energía. Además de la secretaría autonómica y la subsecretaría, la nueva Conselleria se divide en las siguientes áreas funcionales (con su correspondiente dirección general): Agua, Vivienda y Proyectos Urbanos, Ordenación del Territorio, Paisaje, Gestión del Medio Natural y Cambio Climático. Éstas tres últimas, más la dirección general de agua, asumen el conjunto de competencias ambientales que se le atribuyen a la Conselleria. Cabe subrayar que, tras la revolucionaria normativa sobre paisaje aprobada en el 2006, por primera vez se establece una organización administrativa específica en esta materia. Por su parte, la Dirección de Gestión del Medio Natural, además de las competencias típicas en este sector (protección de la naturaleza y forestal), asume, de nuevo, las competencias en materia de evaluaciones tanto de proyectos como de planes. La Dirección General para el Cambio Climático es la heredera de la extinta Dirección General de Calidad Ambiental, asumiendo las funciones de ésta en materia de autorizaciones integradas y de las intervenciones en otros sectores (como residuos), así como las funciones relativas a las emisiones de gases de efecto invernadero; también asume las competencias en materia de planes y programas de formación ambiental. Por último, esta Conselleria asume algunas competencias, en materia hidráulica, que antes estaban ubicadas en infraestructuras, y ello lo hace a través de la Dirección General de Aguas, funciones de planificación, construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas; también asume competencias en materia de planes hidrológicos o de tutela y gestión del dominio público hidráulico.

3.2. Comisión delegada en materia de cambio climático

Mediante Decreto 225/2007, de 16 de noviembre, del Consell, se creó la Comisión Delegada de Coordinación de Políticas de Prevención ante el Cambio Climático de la Comunitat Valenciana. Este órgano colegiado superior viene a sumarse a la organización administrativa creada hace ya varios años en materia de desarrollo

sostenible (la Comisión Delegada del Consell para el Desarrollo Sostenible de la Comunitat Valenciana – Decreto 186/2002– y la Comisión Interdepartamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comunitat Valenciana –Decreto 200/2002–).

La principal atribución que se le encomienda a la Comisión Delegada es establecer las bases para la elaboración, ejecución y seguimiento de la Estrategia Valenciana ante el Cambio Climático, así como de sus planes de acción, y analizar las propuestas, medidas y conclusiones emanadas de la Estrategia Española de Cambio Climático que deban ser ejecutadas

Dada su finalidad y funciones, se trata de un órgano de integración de las distintas consellerias que se ven afectadas, es decir, además de la conselleria competente en materia de medio ambiente, también están presentes aquellas que asumen algún tipo de responsabilidad pública en materia infraestructuras, industria, agricultura, sanidad, gobernación, turismo, educación, bienestar social y economía. De igual manera que se estructura la organización administrativa en materia de desarrollo sostenible, también ahora se crea como órgano técnico en materia de cambio climático una Comisión Interdepartamental de Coordinación de Políticas de Prevención ante el Cambio Climático de la Comunitat Valenciana.

3.3. Creación o modificación de otras estructuras administrativas

A través de la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (Ley de acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat) se produjeron dos innovaciones en este ámbito. En primer lugar, se modificó, de nuevo, la Ley 2/1992 en lo relativo a la estructura de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, concretamente a la composición de su Consejo de Administración. En segundo lugar, se modificó la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, y se creó el Instituto del Paisaje de la Generalitat como entidad de derecho público a la que se atribuyen competencias de investigación, formación y estudio de políticas, acciones y metodologías relacionadas con el paisaje, concretamente, la elaboración y tramitación de planes y demás instrumentos previstos en la legislación correspondiente en materia de paisaje, la difusión y la sensibilización ciudadana en este ámbito y el impulso de proyectos y actuaciones singulares de paisaje.

4. EJECUCIÓN: PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL Y SUS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental que, en 2007, se ejecutaron, en parte por la Conselleria de Territorio y Vivienda y en parte por la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda fueron, en principio, los mismos cuatro programa que se establecieron para el ejercicio de 2006: Conserva-

ción del Medio Natural (programa 442.30), Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), Gestión Residuos (programa 442.50) y Calidad y Formación Medioambiental (programa 442.60). Los dos primeros, gestionados por la Dirección General del Medio Natural han tenido un incremento significativo del 7,67% y 32,90% respectivamente, aunque este último aumento se debe, esencialmente, a transferencias de capital. En este sentido, cabe reseñar que la mayor cuantía de inversiones reales en el Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (que sigue siendo el más importante con una cantidad que sobrepasa los sesenta y un millones de euros) se ha destinado al mantenimiento y nueva infraestructura sobre prevención de incendios y a la lucha contra la desertificación. Por su parte, los otros dos programas, gestionados por la extinta Dirección General de Calidad Ambiental (actual Dirección General para el Cambio Climático) han tenido una suerte diversa, mientras el Programa de Gestión de Residuos sufre por segundo año consecutivo un decremento, en este caso significativo, del 21,39% (sólo se incrementa el gasto en materia de personal, para sumar una asignación global de quince millones de euros, cuatro menos que en el 2006), el Programa de Calidad y Formación Medioambiental aumenta un 10,78%, con un incremento del 30% en inversiones reales, aunque sigue siendo un programa con una asignación moderada de ocho millones de euros.

Sin duda, la novedad más importante en el 2007 fue un nuevo programa presupuestario que se corresponde con la innovadora normativa sobre paisaje y la integración de la sostenibilidad, me refiero, precisamente, al Programa Paisaje y Sostenibilidad (programa 442.70) que, con una dotación de más de doce millones de euros, actúa sobre la puesta en marcha en los usos del territorio de los principios de sostenibilidad que derivan de la Estrategia Territorial Europea, así como sobre la incorporación en dicho usos de los condicionantes paisajísticos. En este sentido, uno de los objetivos básicos de dicho Programa es el desarrollo de los Programas y Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida a partir del Fondo de Equidad Territorial que contempla la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, actuaciones a las que, en la previsión de inversiones reales, se les asignaba la mayor parte de lo consignado en el presupuesto (casi cuatro millones de euros). No obstante, curiosamente, el Programa Ordenación del Territorio y Urbanismo establece la preservación del medio ambiente y del paisaje como un ámbito de actuación propio del mismo y contemplando acciones concretas en este sentido en sus inversiones reales.

Por último, deben citarse lo programas que, hasta la nueva organización administrativa, gestionaba la Conselleria de Infraestructuras y Transporte y que, alguno de ellos, ha sido asumido por la actual Conselleria de Medio Ambiente (precisamente, el titular de aquella conselleria es el actual conseller de medio ambiente). En este sentido, cabe mencionar el Programa de Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos (Programa 512.10) que prácticamente se mantiene con sólo un incremento del 3,04%. También sigue operando el Programa Infraestructura y Actuaciones en la Costa (Programa 514.10) con un significativo incremento del

18,54%, programa que no ha pasado a ser gestionado por la Conselleria de Medio Ambiente aunque actúa sobre la mejora ambiental, paisajística y de uso del litoral a través de la ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana. En la misma Conselleria de Infraestructuras y Transporte se sigue ubicando el Programa Energía (Programa 731.10) con un incremento equilibrado del 3,59%. Este programa sigue actuando sobre el impulso de las energías renovables, así como sobre la puesta en marcha de ahorro y eficiencia energética.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. CALIDAD DEL AIRE

Mediante la Sentencia 1 de marzo de 2007, el Tribunal Superior sigue resolviendo litigios contra ordenanzas municipales ambientales. En este supuesto, declara, una vez más, la nulidad parcial de una ordenanza municipal sobre calidad del aire. No sólo se produce la impugnación por asociaciones de fabricantes sino también se recurrió dicha ordenanza por la Generalitat Valenciana alegando, con carácter general, la vulneración de la normativa básica estatal y autonómica, así como estimando igualmente que algunas imprecisiones pueden producir inseguridad jurídica.

La Sentencia ordena los motivos de impugnación comenzando por la supuesta extralimitación competencial en la que incurre la ordenanza municipal. En este sentido, después de ofrecer un repaso de la legislación vigente en materia de protección atmosférica, así como de la sabida distribución competencial, anula la autorización municipal que contempla la ordenanza por carecer, precisamente, la administración municipal amparo alguno competencial para el otorgamiento de la licencia, por cuanto en materia de calidad del aire no es legalmente posible denegar por este motivo la licencia por parte del Ayuntamiento. De igual forma, se anulan determinados preceptos de la ordenanza que establecen la forma de realizar mediciones, así como la regulación de las labores de vigilancia e inspección y ello, fundamentalmente, por invadir competencias de control autonómicas.

El segundo motivo de impugnación hace referencia al régimen de infracciones y sanciones. Con fundamento en la capital doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001 (y demás que consolidan dicha línea), así como en los límites y condiciones que se derivan de la legislación local en esta materia, el Tribunal anula la ordenanza por cuanto que «incumple la primera de las condiciones impuesta por la Ley, el carácter subsidiario puesto que nos encontramos con una materia cuyo régimen sancionador aparece concretado en la normativa sectorial, en segundo lugar, que los preceptos cuestionados han quedado en gran parte vacíos de contenido llegados a este punto de la sentencia y con las anulaciones ya declaradas y en tercer lugar, que también la Ordenanza incumple el límite cuantitativo que, respecto a las sanciones, establece la Ley 57/2003». Sin embargo, ni el principio de proporcionalidad y la libertad de empresa (alegada por la asociación

de fabricantes) fueron considerados para la anulación de los preceptos impugnados.

5.2. Planificación forestal

La Sentencia de 26 de enero de 2007 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana declaró la nulidad del Decreto 106/2004, de 25 de junio, del Consell, por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Forestal de esta Comunidad. Todas las cuestiones planteadas en este litigio hacían referencia a vicios de procedimientos, el Tribunal al estimar el primero de los alegados declara la nulidad sin entrar a otros motivos aducidos.

En efecto, la cuestión analizada fue la ausencia de informe preceptivo del Consejo Asesor y de Participación de Medio Ambiente, órgano que asumió dicha competencia mediante la modificación de la Ley 3/1993, Forestal de la Generalitat Valenciana que se realizó en el 2003. Tal y como se deja constancia en la Sentencia dicho órgano no tuvo ninguna participación en el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan General de Ordenación Forestal de 2004, ausencia de intervención que obedeció a un error de interpretación normativa por parte de la Administración que, incluso, alcanzó al actor del recurso que alegó la falta de informe del Consejo Forestal de la Comunidad Valenciana. Tras acreditar la ausencia del informe preceptivo del Consejo Asesor y de Participación, el Tribunal, con acierto y sin más, declara la nulidad del Decreto y, con ello, del Plan Forestal que aprueba.

5.3. Urbanismo y desarrollo sostenible

Aunque la denominada «doctrina Parcent» del Tribunal Superior respecto a modelos territoriales sostenible (y que se inició a finales de 2006, tal y como se expuso en el informe referido al citado año), no ha tenido la deseable continuidad en el 2007. Lo cierto es que, de la mano de la necesaria acreditación de la suficiencia de disponibilidad de recursos hídricos exigida a través de los informes de la administración hidráulica o de las entidades suministradoras (previsión de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje), el Tribunal, durante 2007, ha suspendido la ejecución de varios planeamientos parciales (como procedió en el Auto de 19 de enero de 2007) o al levantamiento de dicha suspensión cuando se acredita la disponibilidad (como procedió en el Auto de 1 de marzo de 2007). En definitiva, se está convirtiendo ya en usual el debate en sede judicial y respecto a las aprobaciones de instrumentos urbanísticos, la existencia de recursos hídricos suficientes para atender a las previsiones, en ocasiones desmesuradas, de crecimiento urbano.

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Continuaron siendo, en el 2007, los conflictos sobre la utilización racional del suelo y sobre el agua los que conllevan mayor atención y una mayor conflictividad. La aprobación o tramitación de planeamientos parciales que aumentan considerablemente la población ha seguido a un ritmo considerable; únicamente se ha visto contrarestado por una mínima reacción jurisdiccional, aunque ésta se ha centrado en el 2007 únicamente en la problemática de la suficiencia de recursos hídricos, como ha sido expuesto.

En cuanto a los recursos naturales de zonas sensibles, como el litoral o la masa forestal, no han corrido buena suerte. Así, por un lado, el Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana cuya información pública se produjo en 2006 no ha dado aún fruto alguno, se sigue, en espera, de una auténtica protección de la franja costera. Por otro lado, la ya comentada declaración de nulidad del Decreto 106/2004, de 25 de junio, del Consell, por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Forestal de esta Comunidad, ocasionó un notable contratiempo respecto las actuaciones que, en ejecución del mismo y con respaldo presupuestario, estaban previstas en materia de erosión y la desertificación. Ello ha obligado a iniciar, de nuevo, la tramitación de la aprobación del citado Plan. En este sentido, mediante Acuerdo de 15 de junio de 2007, del Consell, se aprobó el Inventario Forestal de la Comunitat Valenciana como trámite previo a la formulación del nuevo Plan General de Ordenación Forestal.

Por su parte, el conflicto sobre el agua ha estado plenamente vigente, aunque, además de la sabida escasez del recurso, la cuestión se ha concretado, ya definitivamente, en un conflicto interadministrativo, con paralizaciones autonómicas de obras públicas de desalinizadoras del programa AGUA e intervención del Tribunal Constitucional que, en un primer momento, decidió estimar el recurso interpuesto por el Gobierno contra la decisión de la Generalitat de paralizar las obras de la desalinizadora de Torrevieja.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

– Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Conseller: José Ramón García Antón

Secretaria Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda: María de los Ángeles Ureña Guillem

Directora General de Gestión del Medio Natural: María de los Ángeles Centeno Centeno

Director General para el Cambio Climático: Jorge Lamparero Lázaro

Directora General del Paisaje: Aranzazu Muñoz Criado

Director General del Agua: José María Benlliure Moreno

– Otros departamentos con competencias ambientales: Conselleria de Infraestructuas y Transporte

Conseller: Mario Flores Lanuza

Secretario Autonómico de Infraestructuras y Transporte: Victoriano Sánchez Barcáiztegui

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

Director General de Puertos, Aeropuertos y Costas: Carlos J. Eleno Carretero

– Entidades y sociedades públicas con responsabilidades ambientales

VAERSA: Sociedad pública Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos SA

EPSAR: Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana

AVEN: Agencia Valenciana de la Energía

7.2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2007

Ley 5/2007, de 9 de febrero, por la que se modifica la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciana

Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, que realiza varias modificaciones legales que afectan a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales, a la creación del Instituto del Paisaje y a la gestión de residuos procedentes de explotaciones ganaderas

Decreto 29/ 2007, de 9 de marzo, del Consell, por el que se modifica el Decreto 229/ 2004, de 15 de octubre, del Consell, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y regula su Registro.

Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

Decreto 131/2007, de 27 de junio, del Consell, modificado por Decreto 217/ 2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

Decreto 161/2007, de 21 de septiembre, del Consell, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.

Decreto 169/2007, de 28 de septiembre, del Consell, por el que se culmina la primera fase de actualización y adaptación de la Sección Primera del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano con la declaración como Bienes de Interés Cultural de determinados bienes inmuebles.

Decreto 225/2007, de 16 de noviembre, del Consell, por el que se crea la Comisión Delegada de Coordinación de Políticas de Prevención ante el Cambio Climático de la Comunitat Valenciana.

Orden de 31 de enero de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se establece el procedimiento para la comunicación de datos sobre emisiones por parte de los titulares de instalaciones sometidas al anexo 1 de la ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental.

Orden de 21 de mayo de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se crea y regula el registro de instalaciones afectadas por el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades, en la Comunitat Valenciana.

Acuerdo de 15 de junio de 2007, del Consell, por el que se aprueba el Inventario Forestal de la Comunitat Valenciana.

Otras normas con incidencia ambiental:

* Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

* Decreto 206/2007, de 19 de octubre, del Consell, por el que crea la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana.

* Decreto 228/2007, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se crea la Plataforma para la Investigación en Seguridad Alimentaria.

7.3. Principales planes aprobados en materia de medio ambiente

En este apartado, y durante el 2007, sólo se ha producido la aprobación de algunos instrumentos de planificación de recursos naturales y de protección de fauna y flora:

Decreto 3/2007, de 12 de enero, del Consell, por el que se modifica el Decreto 131/2003, de 11 de julio, por el que se establece un Plan de Protección Integral Fitosanitario para los palmerales de relevancia histórica, económica, social y cultural de la Comunitat Valenciana.

Decreto 4/2007, de 12 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Serra d'Irta

Decreto 9/2007, de 19 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Fartet en la Comunitat Valenciana

Decreto 10/2007, de 19 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Chera-Sot de Chera.

Decreto 42/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Turia.

Decreto 79/2007, de 25 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parc Natural de la Serra de Mariola.

Decreto 80/2007, de 25 de mayo, del Consell, por el que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Puebla de San Miguel.

Decreto 229/2007, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Montgó.

7.4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso-administrativo) del año 2007

– Sentencia núm. 105/2007, de 26 enero (Sección 3ª)

– Sentencia núm. 236/2007, de 2 febrero (Sección 3ª)

– Sentencia núm. 551/2007, de 1 marzo (Sección 3ª)

– Sentencia núm. 264/2007, de 1 de marzo (Sección 2ª)

– Sentencia núm. 327/2007, de 16 febrero (Sección 3ª)

– Sentencia núm. 713/2007, de 23 abril (Sección 3ª)

– Sentencia núm. 691/2007, de 27 abril (Sección 3ª)

– Sentencia núm. 1206/2007, de 10 julio (Sección 3ª)

– Sentencia núm. 1176/2007, de 11 julio (Sección 3ª)

XXIII

Política ambiental de Extremadura

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 498
2. Legislación 499
   2.1. Programa legislativo 499
   2.2. Espacios naturales protegidos 500
   2.3. Caza y pesca 502
   2.4. Montes y patrimonio forestal 503
   2.5. Protección de animales 503
   2.6. Medio ambiente y turismo 504
   2.7. Medio ambiente y urbanismo 504
   2.8. Medio ambiente y agricultura 504
3. Organización 506
4. Ejecución 509
   4.1. Actividad de prevención ambiental 509
   4.2. Presupuesto en materia ambiental 510
   4.3. Participación y voluntariado ambiental 512
   4.4. Acciones de sensibilización 512
   4.5. Acciones de fomento actividades relacionadas con la conservación de la naturaleza 514
   4.6. Planes relacionados con el medio ambiente 514
   4.7. Energías renovables 515
   4.8. Residuos 516
   4.9. Otras actuaciones 516

OBSERVA230 Colección especial Aranzadi 12-06-08 16:45:45

Página

5. Jurisprudencia ambiental 517
6. Conflictos ambientales 518
7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 520

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La proximidad de las elecciones primero, que se celebraron justo hacia mitad del año (el 27 de mayo), y la necesidad después de constituir y poner en marcha el nuevo ejecutivo, han condicionado notablemente la agenda política ambiental a lo largo de todo el año. Así, durante el 2007 no se promulgó ley autonómica alguna en materia ambiental, pues la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración de Monfragüe como Parque Nacional –como es sabido– se trata de una Ley de las Cortes Generales. Hacia el futuro, se anuncia una Ley de Prevención y Calidad Ambiental que está llamada a ser la protagonista en el programa legislativo en materia ambiental de la nueva legislatura.

Pero, además, la indicada parálisis ha afectado también a la producción reglamentaria del 2007, que ha sido sensiblemente baja, pues únicamente se aprobaron a lo largo del 2007 dos Decretos de nueva planta (Decreto 106/2007, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Monfragüe, y Decreto 104/2007, de 22 de mayo, por el que se regula el voluntariado ambiental en Extremadura). El resto de las disposiciones, o bien se trató de modificaciones puntuales de normas anteriores (como el Decreto 333/2007, de 14 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 187/2005, de 26 de julio, relativo al Parque Natural «Tajo Internacional»; o la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 12 de enero de 2007, por la que modifica la Orden de 4 enero 2006 por la que se regulan las visitas y el uso de los centros de educación ambiental), o bien de disposiciones estrictamente ejecutivas y de alcance menor.

Más aún, las circunstancias señaladas han tenido consecuencias no sólo en la esfera normativa, como se señalado, sino también en la propia ejecución de la legislación ambiental. Así, en esta clave parece que deben interpretarse tanto la suspensión de la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de diversos espacios protegidos, como la denegación por parte del Ejecutivo de las 116 solicitudes tramitadas de autorización de parques eólicos en la región.

Por otro lado, como era previsible, se han asistido a cambios orgánicos derivados de la constitución del nuevo Ejecutivo autonómico. Lo más notable es que continúa la ausencia de un Departamento autónomo dedicado al medio ambiente. En esta nueva legislatura se ha decidido integrar la política ambiental junto con la políticas de industria y energía, sectores desde los cuales proceden los proyectos

en marcha en la Comunidad más polémicos desde el punto de vista de su impacto ambiental (refinería, centrales térmicas o parques eólicos). Sí, al menos, puede anotarse un mayor peso de las estructuras ambientales, pues la anterior Dirección General de Medio Ambiente ha sido desglosada en dos centros directivos (Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental y Dirección General del Medio Natural).

Finalmente, al importante conflicto ambiental derivado del proyecto de instalación de una refinería de hidrocarburos en Tierra de Barros (Badajoz), debe añadirse el controvertido proyecto de construcción de un «complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios» en el Embalse de Valdecañas (en el extremo oriental de la provincia de Cáceres). Con objeto de ordenar con carácter general este tipo de proyectos, fue aprobado el Decreto 44/2007, de 20 de marzo, de ordenación del uso extensivo de suelos no urbanizables para actividades turísticas y fomento de actuaciones para la atención de personas mayores en ciudades mixtas, que constituye una disposición pionera en este ámbito.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Programa legislativo

Hasta el 18 de septiembre de 2007 no se constituyó en el Asamblea autonómica la Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente (*Diario de Sesiones* VII Legislatura, núm. 22-C). Por todo ello, parece pertinente recoger las principales actuaciones en materia previstas para esta VII Legislatura anunciadas por el Sr. Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente (Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, sesión de 19 de octubre de 2007, *Diario de Sesiones* VII Legislatura, núm. 37-C):

• Estrategia extremeña contra el cambio climático. Se anuncia la elaboración, a partir de un estudio preliminar de la situación actual de las emisiones de gases con efecto invernadero, así como del análisis del crecimiento industrial a corto y largo plazo, de una estrategia regional contra el cambio climático, que contendrá actuaciones de adaptación y de mitigación, con el objetivo final de proponer las actuaciones necesarias para el cumplimiento del Protocolo de Kioto y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

• Ley de Prevención y Calidad Ambiental. Anunciada también en la anterior Legislatura, se declara la conveniencia de aprobar una ley que defina las diferentes figuras de evaluaciones y autorizaciones ambientales y regule los diferentes aspectos de la calidad ambiental, especialmente la calidad del aire y el tratamiento de los diferentes tipos de residuos: «En esta ley queremos que se cree la nueva autorización ambiental de competencia municipal, que sustituirá al actual procedimiento de autorización de las actividades que acostumbramos a denominar "clasificadas", para determinadas instalaciones con escasa relevancia ambiental. De esta forma, se

agilizará de forma significativa el plazo de tramitación y, consiguientemente, de puesta en marcha de las empresas».

• Nueva ley de Caza. Ya al final de la anterior legislatura fue elaborado un borrador de ley de caza que no tuvo tiempo de ser remitido a la Asamblea, se anuncia su nueva gestación: «Nuestra intención es que esta ley mantenga la figura del coto local, al tiempo que fomente el desarrollo de la actividad económica generada por el sector de la caza».

• Nueva ley de Montes. Debe recordarse que la Comunidad extremeña es una de las pocas que no cuenta con una Ley propia sobre patrimonio forestal.

2.2. Espacios naturales protegidos

En relación con los espacios naturales protegidos de la Comunidad a lo largo de 2007 se han dictado disposiciones singulares referidas a dos espacios (el Parque Nacional de Monfragüe y Parque Natural «Tajo Internacional»), así como una disposición de carácter general.

Durante el 2007 se aprobó finalmente por Ley de las Cortes Generales 1/2007, de 2 de marzo, la declaración de Monfragüe como Parque Nacional, de cuyo proyecto se dio cuenta en el anterior informe, el primer y único Parque Nacional ubicado en la Comunidad extremeña. Únicamente, cabe señalar que en el Proyecto de Ley no fue objeto de enmienda alguna en el Senado. La declaración culmina un largo camino en pro de la protección de Monfragüe, iniciado en 1979 al declararse, mediante Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril, el Parque Natural de Monfragüe. Asimismo, esta declaración es la primera que se produce tras las sentencias del Tribunal Constitucional en relación con el reparto competencial en materia de Parques Nacionales (principalmente, la STC 194/2004), de modo que esta Ley anticipa el modelo organizativo y competencial ordenado posteriormente por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Así, se declarar que la gestión ordinaria y habitual del Parque Nacional corresponderá a la Junta de Extremadura, que la organizará de forma que resulte coherente con los objetivos de la Red de Parques Nacionales, si bien deberá constituirse, como órgano de participación de la sociedad en el Parque, un Patronato con paridad entre representantes de la Administración del Estado y de la Junta de Extremadura (la Ley 5/2007 no impone esta paridad). De otro lado, la Ley incorpora un mandato ejecutivo a las Administraciones Públicas para, en el plazo de tres años, de común acuerdo con los titulares implicados y primando los acuerdos voluntarios, proceder a la reordenación y supresión, en su caso, de determinados usos, instalaciones o actividades actualmente presentes en el interior del territorio y que resultan incompatibles con la figura de Parque Nacional. Finalmente, la Ley fija un plazo de dos años desde su entrada en vigor para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional.

Por su parte, en ejercicio de las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma tanto en la Ley 1/2007 de declaración del Parque Nacional como en la

Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales, fue aprobado el Decreto 106/2007, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Monfragüe. La disposición establece la figura del Director del Parque Nacional de Monfragüe, designado por el Consejero competente en materia de Medio Ambiente, al que le corresponde, con carácter general, la administración ordinaria y la coordinación de las actividades del Parque, bajo la supervisión del Director General competente en espacios naturales protegidos. De este modo, se sigue el criterio establecido en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, con carácter general, para los Parques Naturales y Reservas Naturales –art. 37–.

Asimismo, tal como ordena la Ley 1/2007 de declaración del Parque Nacional, se asigna al Patronato una representación paritaria de la Junta de Extremadura y de la Administración del Estado (si bien debe añadirse que la Junta designa adicionalmente al Presidente y Vicepresidente del Patronato). Además, el Decreto 106/2007 incluye la representación de otras instituciones y organizaciones sociales: un representante de cada uno de los municipios integrados dentro del ámbito territorial del Parque; dos representantes del resto de municipios incluidos en el área de influencia socioeconómica del Parque; un representante de la Diputación Provincial de Cáceres; un representante de la Universidad de Extremadura; dos representantes de las asociaciones que se dediquen a la conservación de la naturaleza, elegidos entre ellas mismas; un representante de las organizaciones agrarias que tengan la condición de más representativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura; un representante de la organización sindical que ostente la condición de más representativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma; y dos representantes de los propietarios privados de terrenos incluidos dentro del Parque. Por lo demás, a las funciones del Patronato ya contenidas en la Ley 1/2007 de declaración del Parque Nacional, el Decreto 106/2007 añade las siguientes: fomentar el estudio y la investigación de los recursos naturales y el conocimiento y disfrute público el Parque, promoviendo el respeto a sus valores y la educación ambiental; así como proponer medidas de difusión e información de los contenidos y valores del Parque nacional.

De otro lado, la disposición anunciada relativa al Parque Natural «Tajo Internacional», el Decreto 333/2007, de 14 de diciembre, consiste en una modificación puntual del Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de dicho espacio protegido. La finalidad de la modificación del PORN consiste exclusivamente en admitir el ejercicio de la caza en el parque natural. Lo cierto es que ya el Decreto 176/2006, de 19 de octubre, por el que se modificó el PORN del Parque Natural del «Tajo Internacional», admitió la compatibilidad de los aprovechamientos cinegéticos en el espacio protegido, pero, sobre todo, la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modificó la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, vino a declarar expresamente que los Parques Naturales no se permitirá el ejercicio de la caza, «salvo que expresamente se auto-

rice y regule en sus instrumentos de planificación, manejo y gestión». Y, en tal sentido, este Decreto 333/2007 establece que en el Parque Natural «Tajo Internacional» serán autorizables los aprovechamientos cinegéticos siempre que se trate de un terreno sometido a régimen cinegético especial y cuente con su correspondiente Plan Especial de Ordenación y Aprovechamiento Cinegético (PEOAC), aprobado por el órgano competente en materia cinegética y previo informe favorable del Director del Parque, añadiéndose otras disposiciones adicionales –en materia de cercados cinegéticos, repoblaciones, intensidad de aprovechamientos en períodos de media veda...–, así como habilitaciones a los órganos competentes en materia de caza para imponer condiciones específicas para las capturas de las especies.

En tercer lugar, mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 12 de enero de 2007, se modificó la Orden de 4 enero 2006 por la que se regulan las visitas y el uso de los centros de educación ambiental y las aulas de naturaleza adscritos a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. La modificación tuvo como único objeto incluir entre la oferta de instalaciones al Centro de Educación Ambiental «Las Aguas» de Almendralejo, gestionado mediante convenio de colaboración con el Ayuntamiento de la localidad.

2.3. CAZA Y PESCA

Únicamente cabe reseñar la aprobación de dos refugios de caza, la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura. De acuerdo con esta Ley, los refugios de caza son declarados por el Consejo de Gobierno cuando, por razones biológicas, científicas o educativas, sea necesario asegurar la conservación de determinadas especies de la fauna silvestre; su creación, que puede promoverse de oficio o a instancia de parte, ha de acompañarse de una memoria justificativa de su conveniencia y finalidad; y en ellos rige la prohibición permanente de cazar con el mismo contenido y excepciones prevenidas para los Parques Naturales –art. 14–. En concreto, se trata de las disposiciones siguientes:

– Decreto 211/2006, de 26 de diciembre, por el que se crea el refugio de caza «La Fuente», del término municipal de Villa del Rey: se trata de una finca de 80,71 hectáreas, adquirida el 9 de octubre de 1996 por la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, en el marco del proyecto Life-Naturaleza «Mejora de hábitat en los Llanos de Cáceres», precisamente como medida de protección del hábitat y de las especies de gran interés que están presentes en la finca y que tienen la consideración de protegidas según el Decreto 37/2001, de 6 de marzo, por el que se regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura.

– Decreto 212/2006, de 26 de diciembre, por el que se crea el refugio de caza «La Romanilla», del término municipal de Cáceres: se trata de una finca de 89,44 hectáreas, al igual que la anterior adquirida el 8 de enero de 1997 por la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, en el marco del proyecto

Life-Naturaleza «Mejora de hábitat en los Llanos de Cáceres». Además, en este caso cabe destacar que la finca está dentro de los límites de la ZEPA (Zona Especial de Protección para las Aves) de «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes».

En otro nivel, mediante resolución del Consejero de 9 de abril de 2007 se permitió, sometido a autorización, el ejercicio de la pesca en el Parque Nacional de Monfragüe para la erradicación de especies exóticas (*DOE* 1 de mayo de 2007).

2.4. MONTES Y PATRIMONIO FORESTAL

Tan sólo cabe reseñar dos disposiciones de alcance menor. De un lado, la Orden de 15 de mayo de 2007 por la que se establece, en aplicación del Decreto 123/2005, de 10 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la época de peligro alto de incendios forestales, el mando directivo y otras regulaciones (como los coordinadores de zona) del Plan Infoex durante el año 2007. En concreto, se declara época de peligro alto de incendios forestales durante el año 2007, el período comprendido entre el 28 de mayo y el 15 de octubre, que podrá prorrogarse si las condiciones meteorológicas lo aconsejan.

De otro lado, mediante Decreto 336/2007, de 14 de diciembre, se establecen las bases reguladoras y convocatoria de ayuda a la primera reforestación de tierras agrícolas en la Comunidad de Extremadura. Esta norma se fundamenta en el Programa de Desarrollo Rural de Extremadura FEADER 2007-2013 (del cual se dio noticia en el anterior informe), uno de cuyos ejes engloba medidas destinadas a proteger y mejorar los recursos naturales (mejora del medio ambiente mediante la gestión de tierras), y se acoge a las ayudas a la primera reforestación previstas en el l Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, el cual financia un 63% de las ayudas.

2.5. PROTECCIÓN DE ANIMALES

Puede señalarse la Orden de 22 de marzo de 2007 por la que se dictan normas sobre el transporte de animales en garantía de su bienestar, que deroga y sustituye a la Orden de la entonces denominada Consejería de Agricultura y Comercio de 17 de junio de 1999, con la finalidad de adaptar el ordenamiento de la Comunidad al Reglamento (CE) núm. 1/2005, del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas, aplicable en la casi totalidad de su contenido a partir del 5 de enero de 2007, así como por el Real Decreto 751/2006, de 16 de junio, sobre autorización y registro de transportistas y medios de transporte de animales. Básicamente, esta disposición sujeta a autorización previa y registro tanto la actividad de transporte de animales vivos como los medios de transporte y contenedores de animales vivos.

2.6. MEDIO AMBIENTE Y TURISMO

El auge en los últimos años del turismo rural en la Comunidad extremeña ha generado un importante crecimiento del sector que ha motivado la aprobación del Decreto 87/2007, de 8 de mayo, de ordenación y clasificación del alojamiento turístico en el medio rural, el cual deroga y sustituye al anterior Decreto 120/1998, de 6 de octubre, de ordenación del alojamiento turístico en el medio rural. Lo relevante, a efectos de este informe, es que la nueva norma declara que no sólo deben tenerse en cuenta las ventajas económicas de este tipo de turismo sino que también hay que tomar en cuenta el concepto de sostenibilidad, entendida como una característica esencial que permite el desarrollo sin degradar o agotar los recursos que lo posibilitan. Sin embargo, el contenido de la disposición se orienta en realidad a la introducción de mejoras técnicas para incentivar la calidad de los servicios turísticos y hacia la simplificación de los trámites administrativos, incrementando la libertad empresarial en el sector. Así, por ejemplo, destaca que la nueva norma supone un notable incremento de la capacidad alojativa de las casas rurales, que pasa de un máximo de seis habitaciones a ocho, con posibilidad de llegar a diez. De este modo, y pesar de lo declarado, la norma en cuestión se ocupa exclusivamente de la dimensión turística de la actividad, sin tener en cuenta la sostenibilidad de la misma.

2.7. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

En este ámbito pueden reseñarse dos disposiciones. De una parte, el Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura, el cual como es obligado (Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y posterior Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo –art. 15–), recoge la obligación de someter a evaluación medioambiental los planes de ordenación urbanística, precisando, además, que las innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanística deberán contener dicha evaluación –art. 106.1–, así como la reclasificación de suelo no urbanizable –art. 105.2–.

De otro lado, cabe reseñar el Decreto 44/2007, de 20 de marzo, de ordenación del uso extensivo de suelos no urbanizables para actividades turísticas y fomento de actuaciones para la atención de personas mayores en ciudades mixtas. Mediante esta disposición, que no puede desligarse del complejo turístico de Marina Isla de Valdecañas (que se menciona más adelante), la Administración extremeña se suma a la extendida política de considerar que las promociones vinculadas a «campos de golf, láminas de agua y similares», suponen una vía de desarrollo y progreso, de fuente de riqueza y de creación de puestos de trabajo y, que permiten combinar distintos objetivos, en este caso vinculados a la atención de las personas mayores. Para todo ello, esta disposición acude a la figura de los Proyectos de Interés Regional con objeto de facilitar estos usos extensivos en el suelo no urbanizable vinculados a la realización de Conjuntos Turísticos, en los que se podrán combinar las

edificaciones e instalaciones estrictamente turísticas, de ocio, deportivas o similares, con alojamientos turísticos residenciales y, en su caso, viviendas protegidas de carácter mixto para la atención de personas mayores.

Ciertamente, se establece que el promotor deberá acreditar, en la memoria detallada que acompañe al proyecto, la compatibilidad ambiental del proyecto con los usos y aprovechamientos del terreno, a fin de que por el órgano competente en materia de medio ambiente se lleve a cabo una evaluación inicial y provisional, sin que la misma condicione o excluya la declaración de impacto ambiental sobre el estudio exigida en la legislación urbanística –art. 61.i) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre–, ni prejuzgue su contenido.

No obstante, el problema está en la propia disposición, la cual permite que el número de los alojamientos turísticos residenciales (es decir, la oferta complementaria a las instalaciones de carácter estrictamente turístico y que en ningún caso tienen la consideración de vivienda, ni siquiera a los efectos de la prestación de los servicios obligatorios por parte de los municipios, y cuyos destinatarios tienen la consideración de usuarios turísticos) podrá alcanzar a 600 alojamientos (el permitido, por cierto, al complejo turístico de Marina Isla de Valdecañas), sin que a tales efectos computen las viviendas mixtas (que sí tienen la consideración de vivienda protegida y que pueden alcanzar hasta un 10% de los alojamientos turísticos residenciales). Estas dimensiones de los Conjuntos Turísticos que pueden suscitar inquietud frente a desmesurados desarrollos que no sean compatibles con una correcta ordenación territorial y con los valores naturales y medioambientales.

2.8. Medio ambiente y agricultura

Únicamente cabe citar dos disposiciones. De un lado, la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 8 de junio de 2007 por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y que viene a derogar y sustituir la anterior Orden de 24 de abril de 2006. Como es sabido, el Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común, establece en su artículo 4, las buenas condiciones agrarias y medioambientales a cuyo cumplimiento están sujetos los productores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, permitiendo a su vez, la adaptación de las mismas a las diferentes condiciones locales agrarias y medioambientales. Asimismo, debe señalarse que a los requisitos específicamente relacionados con el medio ambiente (Directiva 92/43/CEE sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre; Directiva 80/68/CEE sobre protección de las aguas subterráneas contra la contaminación...), se contemplan también requisitos relativos al bienestar animal (Directiva 98/58/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones Ganaderas, entre otras).

De otro lado, mediante Decreto 334/2007, de 14 de diciembre, se regula el régimen de ayudas agroambientales para la utilización sostenible de las tierras agrícolas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en aplicación del Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER. Entre otros objetos, en el Decreto se contemplan ayudas el control integrado de determinados cultivos, o la ganadería de razas autóctonas en peligro de extinción en Extremadura, la ganadería ecológica, la apicultura y la explotación de dehesas.

3. ORGANIZACIÓN

El nuevo Presidente de la Comunidad, elegido por la Asamblea extremeña resultante de las elecciones de 27 de mayo de 2007, conformó el nuevo Ejecutivo autonómico, mediante Decreto del Presidente 17/2007, de 30 de junio, con las consiguientes modificaciones en la denominación, el número y competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta nueva conformación ha afectado a la Administración ambiental, pues se ha creado la *Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente,* a la que se le asignan las competencias en las materias de ordenación industrial, energía y minas que anteriormente correspondían a la Consejería de Economía y Trabajo, así como las de medio ambiente y política forestal que tenía atribuidas la anterior Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

Se trata del cuarto modelo organizativo empleado por la Administración extremeña en materia ambiental: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente desde 1983 a 1995, Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo desde 1995 a 1999, Consejería de Agricultura y Medio Ambiente desde 1999 a 2007. De este modo, las competencias ambientales no sólo siguen sin confiarse a un Departamento autónomo, sino que continúan insertas en un Departamento con competencias en sectores con fuerte impacto ambiental (antes Obras públicas, Turismo y Agricultura, y ahora Industria y Energía). A ello debe añadirse la circunstancia de que precisamente los proyectos en marcha en la Comunidad más polémicos desde el punto de vista de su impacto ambiental proceden precisamente del sector de la energía (refinería y centrales térmicas).

Con todo, debe señalarse que esta nueva Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente presenta, desde el punto de vista ambiental, un carácter más global que la anterior Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, pues se han residenciado en la misma las competencias en materia de incendios atribuidas a la anterior Consejería de Desarrollo Rural. No obstante, las competencias sobre vías pecuarias siguen atribuidas a otro Departamento (Dirección General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural).

En cuanto a la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, en lo que se refiere al área ambiental, mediante Decreto 187/2007, de 20 de julio, se escindió la antigua Dirección General de Medio Ambiente

de la anterior Consejería de Agricultura y Medio Ambiente en dos centros directivos: la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental y la Dirección General del Medio Natural.

A la *Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental,* se le asignan las competencias siguientes:

a) La planificación, coordinación, prevención, gestión y control de las actividades y proyectos con repercusiones en el medio ambiente, así como de las actividades clasificadas, el medio ambiente industrial y los residuos sólidos, vertidos y emisiones.

b) La evaluación en fase de prevención, control y seguimiento en lo referido a los estudios de impacto ambiental de proyectos, planes y programas.

c) Las autorizaciones ambientales, control y seguimiento correspondientes a proyectos o actividades, así como la planificación, impulso, gestión, control y seguimiento de los proyectos o actividades dentro del marco del Protocolo de Kioto.

Por su parte, a la *Dirección General del Medio Natural* se le encomiendan las atribuciones siguientes:

a) La promoción, impulso, propuesta, divulgación, programación, ejecución, vigilancia y control en materia de conservación de la naturaleza y el medio ambiente, la gestión forestal y sus aprovechamientos, la riqueza piscícola y cinegética.

b) La programación y propuesta de actuaciones en relación con las áreas naturales protegidas, la biodiversidad y los montes de gestión pública, así como la emisión de los informes preceptivos para cuantas actuaciones afecten a dichos ámbitos.

Por otro lado, se observa un crecimiento orgánico en el nivel inferior al de dirección general, pues los tres servicios dependientes de la antigua Dirección General de Medio Ambiente (Servicio de Protección Ambiental, Servicio de Conservación de la Naturaleza y Espacios Protegidos, y Servicio Forestal, Caza y Pesca), pasan a ser seis. En efecto, la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental se estructura en los siguientes servicios: Servicio de Evaluación y Autorización Ambiental y Servicio de Calidad Ambiental. Por su parte, la Dirección General del Medio Natural se estructura en las unidades siguientes: Servicio de Conservación de la Naturaleza y Áreas Protegidas (adaptado a la terminología introducida por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre), Servicio de Ordenación y Gestión Forestal, Servicio de Recursos Cinegéticos y Piscícolas y Servicio de Prevención y Extinción de Incendios. No obstante, el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios no es nuevo sino que procede –como se ha señalado antes– de la anterior Consejería de Desarrollo Rural. De hecho este Servicio ha permanecido adscrito hasta la finalización del año 2007 a la Dirección General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, debido probablemente a la

conveniencia de no modificar la planificación en materia de prevención y extinción de incendios en plena campaña.

Asimismo, mediante resolución de 27 de julio de 2007 (*DOE* núm. 93, de 11 de agosto de 2007), el Consejero delegó determinadas competencias en las Direcciones Generales (potestad sancionadora y subvenciones), y, en concreto, en la Directora General de Evaluación y Calidad Ambiental las funciones de Presidente de la Comisión de Actividades Clasificadas (ordenada por Decreto 152/2003, de 29 de julio).

Por otro lado, como consecuencia directa de la nueva estructura orgánica de la Administración extremeña, mediante Decreto 318/2007, de 9 de noviembre, se modificó el Decreto 1/1999, de 12 de enero, de creación del *Consejo Asesor de Medio Ambiente*. El único objeto de esta modificación consistió en adaptar las Consejerías representadas en el Consejo, así como incluir, en calidad de vicepresidentes, a los dos titulares de las direcciones generales en materia ambiental.

En relación con el personal al servicio de la Administración ambiental, puede significarse que, tras la incardinación del colectivo de Agentes Forestales y Agentes del Medio Ambiente en el Cuerpo Administrativo y dentro de éste, en la Especialidad de Agentes del Medio Natural, efectuada por Decreto 268/2005, de 27 de diciembre, y la posterior convocatoria de un procedimiento específico de promoción interna para el acceso desde el Cuerpo Auxiliar, Especialidad Agentes Forestales al nuevo Cuerpo Administrativo, Especialidad Agentes del Medio Natural (efectuada por Orden de la Consejería de Presidencia de 27 de abril de 2006), finalmente, mediante Decreto 46/2007, de 20 de marzo, se procedió a la modificación de las características de Grupo, Cuerpo y Especialidad de los correspondientes puestos de trabajo de los nuevos Agentes del Medio Natural en la relación de puestos de trabajo de personal funcionario de la entonces Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Asimismo, y en aplicación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Agentes del Medio Natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Decreto 269/2005, de 27 de diciembre, mediante Orden de 6 de marzo de 2007 de la entonces Consejería de Agricultura y Medio Ambiente se determinaron las *unidades territoriales de vigilancia* que constituyen el ámbito de funcionamiento de los Agentes del Medio Natural, entendiéndose por tales las áreas de actuación formadas por aquellos municipios que guarden homogeneidad geográfica, forestal o ambiental (la Orden delimita un total de 9 unidades territoriales de vigilancia).

Por último, y de un modo colateral, debe señalarse que en la reorganización de la Administración extremeña efectuada tras las elecciones de mayo se procedió a la extinción de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio (Decreto 299/2007, de 28 de septiembre), y a la atribución a la Consejería de Fomento de las funciones hasta entonces desempeñadas por la Agencia (Decreto del Presidente 29/2007, de 28 de septiembre), de tal modo que corresponden a este Departamento las competencias en materia de planificación asignadas a cuales-

quiera órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura por la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Finalmente, mediante Decreto 314/2007, de 26 de octubre, se precedió a la determinación de las atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y a la organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

4. EJECUCIÓN

4.1. Actividad de prevención ambiental

A lo largo de 2007, primero la Dirección General de Medio Ambiente y después la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental, efectuó un total de 122 declaraciones de impacto ambiental, y 23 autorizaciones ambientales integradas, de las cuales 13 incluían la declaración de impacto ambiental (se computan las resoluciones publicadas a lo largo del 2007 en el *DOE*). Por tipos de actividad, las resoluciones indicadas pueden desglosarse como sigue:

• Declaraciones de impacto ambiental:

– instalaciones de energía solar fotovoltaica: 78

– explotaciones de recurso de Sección A): 27

– explotaciones de recurso de Sección B): 2

– explotaciones de recurso de Sección C): 5

– parque faunístico-ecológico: 1

– proyectos de carreteras: 2

– complejo turístico y de salud: 1

– centro de cuarentena de uso colectivo (aislamiento de ganado): 1

– corta y destoconado de masa arbórea (eucaliptos): 1

– plantas de generación eléctrica solar térmica: 2

– estación depuradora de aguas residuales: 1

– planta de producción de energía eléctrica mediante combustión de biomasa: 2

– planta de tratamiento de residuos: 1

• Autorizaciones ambientales integradas:

– explotaciones porcinas: 15

– explotaciones avícolas: 2

– fábricas de conservas vegetales: 3

– planta de galvanización: 1

– fábrica de piensos compuestos: 1

– planta de producción de biodiésel: 1

Como puede observarse, la mayoría de las declaraciones de impacto recaen sobre proyectos de plantas o «parques» de producción de energía fotovoltaica y, en segundo lugar, en relación con aprovechamientos mineros, y, en el caso de las autorizaciones integradas, sobre explotaciones ganaderas. En general, las declaraciones de impacto ambiental consideran viables, desde el punto de vista ambiental, los proyectos examinados, con la condición de la aplicación de las medidas correctoras incluidas en el Estudio de Impacto Ambiental. No obstante, de esta regla se separa algún caso que debe ser destacado.

Así sucedió con el proyecto de creación de un «parque de aventura, parque faunístico-ecológico y albergue de turismo» en la finca «Egido de la Solana», en el término municipal de Jerte. El proyecto encontró la oposición de diversas organizaciones (ADENEX, Ecologistas en Acción, AEMS Ríos con vida). La declaración de inviabilidad del proyecto (resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 16 de febrero de 2007, *DOE* núm. 27, de 6 de marzo) se fundamentó principalmente en la circunstancia de que todas las actuaciones del proyecto se desarrollaban sobre el Hábitat de Interés Comunitario «Robledales galaico-portugueses con Quercus robar y Quercus pyrenaica» incluido en el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) «Sierra de Gredos y Valle del Jerte», así como otras consideraciones (impacto visual, introducción de especies alóctonas, insuficiente capacidad de acogida para atender el número de visitas estimadas...).

4.2. Presupuesto en materia ambiental

De acuerdo con la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007, el presupuesto asignado a la entonces Dirección General de Medio Ambiente ascendió a una cantidad global de 82.525.509 euros. Al igual que en años anteriores, esta asignación se desglosó en los dos programas presupuestarios siguientes:

• 443A *Protección y mejora del medio ambiente*: 38.325.583

– Capítulo I Gastos de personal: 2.761.216

– Capítulo II Gastos corrientes en bienes y servicios: 1.449.938

– Capítulo IV Transferencias corrientes: 4.043.870

– Capítulo VI Inversiones reales: 28.542.322

– Capítulo VII Transferencias de capital: 1.528.237

• 533A *Protección y mejora del medio natural*: 44.201.926

– Capítulo I Gastos de personal: 14.074.933

– Capítulo II Gastos corrientes en bienes y servicios: 1.152.506

– Capítulo IV Transferencias corrientes: 205.000

– Capítulo VI Inversiones reales: 25.124.284

– Capítulo VII Transferencias de capital: 3.644.804

En comparación con la asignación prevista para el año 2006, esta nueva asignación supone un incremento, en términos globales, de aproximadamente un 2,2% de la dotación presupuestaria.

De otro lado, debe observarse que, entre los Programas de Actuación, Inversiones y Financiación de los Presupuestos de 2007, la empresa pública de Fomento de la Naturaleza y el Medio Ambiente en Extremadura S.A. (sociedad unipersonal), creada en marzo de 2006, aparece dependiente de la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura (GPEX), con una participación del 100%, si bien dicha empresa no aparece en la relación final de previsión de datos económicos y financieros del grupo GPEX para 2007.

Además debe señalarse que la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente suscribió en junio de 2006 con la empresa pública Gestión y Explotación del Servicio Público Extremeño, dependiente de GPEX, un convenio para la Gestión del Plan Director de Residuos de la Comunidad Autónoma, en materia de Residuos Sólidos Urbanos y Asimilables, por un importe de 9.595.000 euros.

De un modo más concreto, pueden indicarse las siguientes presupuestos para actuaciones ambientales.

La convocatoria de 2007 para la línea de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas (Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 19 de febrero de 2007), realizada al amparo del Decreto 3/2006, 10 de enero, se dotó con un importe de 260.000 de euros, con cargo a mencionada aplicación presupuestaria 443A, 130.000,00 euros a cargo del proyecto económico Ayudas para el desarrollo sostenible en terreno forestal de espacios naturales protegidos y hábitats de especies protegidas (2007. 12 03 0005), y otros 130.000,00 euros a cargo del Proyecto económico Ayudas para el

desarrollo sostenible de espacios naturales protegidos y hábitats de especies protegidas (2007 12 03 0002). Asimismo, estas ayudas fueron cofinanciadas con fondos de la Unión Europea, del Programa de desarrollo rural de la Comunidad de Extremadura 2007-2013 (FEADER). En general, se aprecia un decremento sensible en la dotación de esta convocatoria, en relación con la del año 2006 (que contó con 476.400 euros).

Por su parte, la convocatoria de 2007 de ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza se dotó con un importe de 404.567 euros (Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 23 de febrero de 2007), con cargo a mencionada aplicación presupuestaria 443A. De nuevo como en el caso anterior, se aprecia un cierto decremento en relación con la convocatoria del 2006 (430.000 euros).

La distribución prevista para estas ayudas fue la siguiente:

– La ayuda para el desarrollo de proyectos de educación ambiental fue de 144.567 euros, a cargo del proyecto «Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza».

– La ayuda para el desarrollo de proyectos de conservación de la naturaleza fue de 260.000 euros, a cargo del proyecto denominado «Conservación de Espacios Naturales y Uso Público», cofinanciados con los Fondos de la Unión Europea FEADER.

Por otro lado, a contestación a una pregunta parlamentaria relativa a la financiación prevista para el Parque Natural Tajo Internacional (Pregunta 3856-C, formulada por D. José Antonio Echávarri, *Diario de Sesiones* núm. 366 C, VI Legislatura, Comisión de Agricultura y Medio Ambiente de 13 de marzo de 2007), se señaló que los presupuestos anuales de la Junta de Extremadura no particularizan partidas presupuestarias para cada espacio natural, sino que se opta por una «financiación dinámica».

4.3. PARTICIPACIÓN Y VOLUNTARIADO AMBIENTAL

El aspecto más notable es la aprobación del Decreto 104/2007, de 22 de mayo, por el que se regula el voluntariado ambiental en Extremadura, en desarrollo de la Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del voluntariado social en Extremadura, y de cuyo borrador ya dio cuenta en el informe anterior. Obviando otros aspectos de la disposición, comunes en las normas sobre voluntariado (tales como las nociones de voluntario, entidad de entidad voluntariado, o los derechos y deberes del voluntario ambiental), la norma se sustenta en tres elementos: las acciones ofertadas por la Junta de Extremadura, las subvenciones al sector y la Red Extremeña de Voluntariado Ambiental.

En relación con las acciones ofertadas por la Administración, se prevé que la Junta de Extremadura convocará periódicamente distintas campañas de protección, conservación y/o sensibilización medioambiental en las que se recabará la

participación ciudadana de manera individual o a través de entidades de voluntariado ambiental. En este último caso, que aparentemente será el ordinario, las entidades de voluntariado ambiental serán las responsables de su organización, ejecución y desarrollo. Sólo en aquellas campañas que puntualmente organice la Administración autonómica podrán participar, además, voluntarios ambientales a título individual que formen parte de la Red Extremeña de Voluntariado Ambiental. En concreto, entre otras, se prevén campañas periódicas de voluntariado ambiental para la reforestación en Montes Públicos, de Recogida de fauna herida, así como campamentos y/o campos de trabajo a desarrollar en la Red de Áreas Protegidas de Extremadura. La eventual crítica de dirigismo en la determinación de acciones, se palia con la previsión de la norma según la cual las propias entidades de voluntariado ambiental podrán proponer otras acciones puntuales así como sugerir la inclusión de nuevas campañas permanentes de voluntariado.

De otro lado, de un modo manifiestamente programático, se prevé que las Consejerías con competencias en materia de medio ambiente y juventud, podrán conceder ayudas, para el desarrollo de proyectos y/o actividades de voluntariado ambiental en el ámbito local, regional y/o comarcal vinculadas a acciones que promuevan la conservación y mejora de nuestro rico patrimonio natural. Por su parte, la *Red Extremeña de Voluntariado Ambiental* se configura como una plataforma de colaboradores (voluntarios a título individual y entidades de voluntariado) para el desarrollo de actividades concretas, así como medio para agilizar la difusión de las acciones a emprender y poder informar rápida y eficazmente. En tal sentido, se prevé que la información sobre las campañas de voluntariado ambiental y sus condiciones será enviada a los voluntarios o entidades de voluntariado inscritos en la Red. Finalmente, como complemento a esta base de datos se prevé la creación del portal del voluntario ambiental, en el que cualquier interesado pueda obtener información relativa al voluntariado ambiental en Extremadura (formación, información sobre campañas, espacios para el encuentro e intercambio de experiencias...).

En otro nivel, puede señalarse que mediante resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 31 de mayo de 2007 se ordenó la publicación del Acuerdo núm. 1/2007 sobre aprobación del Reglamento de Régimen Interior del Consejo Regional de Educación Ambiental (*DOE* núm. 70, de 19 de junio).

4.4. Acciones de sensibilización

A partir de la consideración según la cual las diversas manifestaciones artísticas pueden cumplir una función de sensibilización y reflexión crítica sobre nuestra relación con el entorno, desde la Junta de Extremadura, y en la línea de otras Comunidades, se vienen organizando diversas acciones de promoción de formas de expresión artísticas que tengan como fuente de inspiración al medio natural y la problemática que le afecta. En este sentido, durante el 2007 se convocó el XI Concurso de Narrativa Infantil «El Medio Ambiente Cuenta» (Orden de la Conseje-

ría Agricultura y Medio Ambiente de 1 de febrero de 2007) y el VII Certamen de Fotografía de Medio Ambiente de Extremadura (Orden de la Consejería Agricultura y Medio Ambiente de 8 de febrero de 2007). Y, además, como novedad se convocó el I Certamen de cortos de cine documental de naturaleza (Orden de la Consejería Agricultura y Medio Ambiente de 6 de marzo de 2007).

El gasto previsto para las tres acciones indicadas se realizó con cargo a la aplicación presupuestaria 2007.12.03.443A.227.06 de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, con la siguiente distribución:

• XI Concurso de Narrativa Infantil «El Medio Ambiente Cuenta»: 2.500 euros.

• VII Certamen de Fotografía de Medio Ambiente de Extremadura: 4.200 euros.

• I Certamen de cortos de cine documental de naturaleza: 18.000 euros.

4.5. Acciones de fomento actividades relacionadas con la conservación de la naturaleza

A la convocatoria de 2007 de ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza, Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 23 de febrero de 2007, concurrieron 196 proyectos, con una cantidad total presupuestada de 2.467.685,90 euros. Los fondos se distribuyeron de la siguiente forma (resolución de 27 de julio de 2007, del Director General del Medio Natural, *D.O.E.* núm. 94, de 14 de agosto):

– proyectos de educación ambiental: se concedieron ayudas a 65 proyectos, con ayudas de escaso importe, que oscilaron entre los 600 y los 6.000 euros.

– proyectos de conservación de la naturaleza: se concedieron ayudas a 64 proyectos, de importe similar a los anteriores.

4.6. Planes relacionados con el medio ambiente

Continúa la paralización de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de diversos espacios protegidos (los Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes, Sierra de San Pedro, Sierra Grande de Hornachos o el Embalse de Orellana-Sierra de Pela, Cornalvo y Garganta de los Infiernos) que se encontraban en tramitación, ya reseñada en el informe anterior, y en parte explicada por la celebración de las elecciones autonómicas justo a mitad del año. Debe recordarse que la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura ordenó la obligatoriedad de la existencia de un Plan Rector de Uso y Gestión para Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Zonas de Interés Regional y Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, Plan que debía aprobarse en el plazo máximo de un año desde la declaración del espacio o, en su caso, desde la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Como sucediera el año anterior, en contestación a una pregunta formulada en la Asamblea extremeña (pregunta 3.836-C/VI formulada por don José Antonio Echávarri Lomo, R.E. núm. 22.824), el Sr. Director General, tras explicar que el retraso se ha debido al criterio seguido de que sean las propias Juntas Rectoras las que elaborasen la propuesta de PRUG, reconoció expresamente que «la respuesta social aún no es la óptima para poder entender que se han asimilado los beneficios y aportaciones que supone una norma de gestión para un espacio natural protegido. Por este motivo, (...) la Junta de Extremadura decide paralizar el procedimiento de discusión de los borradores de PRUG para estos espacios» (*Diario de Sesiones* núm. 364 C, VI Legislatura, Comisión de Agricultura y Medio Ambiente de 27 de febrero de 2007). Lo cierto es que la elaboración de estos instrumentos había suscitado la oposición de una parte de las comunidades locales (encabezada por Asaja y determinados Alcaldes), ante el temor a una limitación de las actividades económicas desarrolladas en tales espacios. Incluso desde organizaciones agrarias más moderadas (como GEA, Grupo de Empresas Agraria) se aplaudió esta suspensión del proceso, y se solicitó su reconsideración.

4.7. Energías renovables

Así como ya se ha señalado más arriba la significativa proliferación a lo largo del 2007 de los proyectos de instalaciones de energía solar fotovoltaica, en cambio, la implantación de instalaciones de energía eólica estuvo paralizada. En aplicación del Decreto 192/2005, de 30 de agosto, por el que se regula el procedimiento para la autorización de parques eólicos en la región, a lo largo del 2006-07 se tramitaron un total de 116 solicitudes de autorización de parques eólicos correspondientes a 22 promotores. Hubo un número importante de alegaciones (en torno a las cuatro mil), y finalmente el 5 de junio de 2007, el Consejo de Gobierno denegó las 116 solicitudes, debido a incumplimientos de diversa índole (cada proyecto presentó una casuística diferente). Por su parte, desde organizaciones ecologistas se denunció la existencia de una fuerte presión ejercida desde Mancomunidades y Alcaldes que desean la implantación de Parques Eólicos a toda costa en zonas de gran valor ecológico.

De acuerdo con la información suministrada a la Asamblea extremeña por el Sr. Director General de Planificación Industrial y Energética, los aspectos más significativos de estos expedientes fueron los siguientes. Sólo 46 de las 116 solicitudes pudieron ser sometidas a declaración de impacto ambiental y, de ellas, sólo 28 tuvieron declaración de impacto ambiental favorable. De las restantes, por ejemplo, hubo 23 solicitudes que estaban en zonas excluidas por el Decreto 192/2005. Asimismo, hubo un número de solicitudes en las que no se acreditó el requisito sobre la disponibilidad de los bienes o derechos afectados por el proyecto de la explotación del parque, incluyendo en el mismo la línea eléctrica de evacuación, las subestaciones y demás infraestructuras; y tampoco se adecuaba el proyecto a la situación del planeamiento urbanístico vigente en el área de implantación del parque. También hubo un número de solicitudes en las que no se contempló en el proyecto

una descripción singularizada de las obras o instalaciones, como es el requisito relativo al punto de evacuación y la justificación del mismo. Además, en muchos casos no se contempló en el proyecto de explotación el proyecto empresarial que garantizase el mínimo de la creación de tres empleos estables y directos en proyectos industriales y/o empresariales, promovidos con ocasión de la instalación del parque pero diferentes a los creados por la construcción y mantenimiento del mismo, tal como exige el Decreto (Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, sesión de 19 de noviembre de 2007, *Diario de Sesiones* VII Legislatura, núm. 49-C).

No obstante, debe señalarse que el 7 de junio se publicó en el *Diario Oficial de Extremadura* una nueva orden por la que se abre una convocatoria para presentación de solicitudes de autorización de parques eólicos, iniciándose un nuevo proceso de tramitación de solicitudes.

4.8. Residuos

Destaca la aprobación dentro del Plan Director de Gestión Integrada de Residuos de la Comunidad Autónoma de Extremadura del proyecto de ecoparque consistente en la implantación de una planta de reciclaje, compostaje y valorización de residuos sólidos urbanos, incluyendo vertedero de rechazos. La instalación se ubica en el término municipal de Cáceres, y se calcula una vida operativa de 20 años, con una producción bruta de 2.500 toneladas anuales (el proyecto obtuvo la declaración de impacto ambiental favorable por resolución de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de 23 de agosto de 2007, *DOE* núm. 103, de 4 de septiembre).

4.9. Otras actuaciones

De acuerdo con las declaraciones del Sr. Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente, pueden destacarse las siguientes previsiones (Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, sesión de 19 de octubre de 2007, *Diario de Sesiones* VII Legislatura, núm. 37-C):

• Parque Internacional del Tajo. Es intención de la Consejería la declaración de este espacio como parque transnacional, precisamente a petición de esta comunidad autónoma, para lo cual se han iniciado gestiones en el ministerio para poder contar con un Proyecto INTERREG que apoye directamente la consecución de este parque internacional.

• Parque Nacional de Monfragüe. Además de las actuaciones para mejora de hábitats que se vienen haciendo (como arranque de eucaliptos y plantación de quercinas, además de que se continúe con la política de compras de fincas para añadirlas al patrimonio público), se ha anunciado la puesta en marcha de una línea de ayudas a proyectos de los ayuntamientos de la zona de influencia, con criterios objetivos de reparto. También esta prevista la construcción de una estación

biológica y de un centro de recepción de visitantes, que tendrá zona educativa, informativa, de ocio y de servicios de restauración.

• Centro de Recuperación del Lince. Se anuncia la construcción del centro de Granadilla.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Cabe reseñar que continúa la línea jurisprudencial tratada en el anterior informe según la cual, y en contra del parecer del Consejo Consultivo autonómico, debe responder la Administración extremeña de los años ocasionados a usuarios de las carreteras por piezas cinegéticas (entre otras muchas, las sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Mérida núm. 251, de 24 de septiembre, en el recurso contencioso-administrativo núm. 534/2006; sentencia núm. 256, de 28 de septiembre de 2007, en el recurso contencioso-administrativo núm. 531/2006; sentencia núm. 303, de 12 de diciembre, en el recurso contencioso-administrativo núm. 15/2006).

De otro lado, puede dejarse constancia de la sentencia del Tribunal de Justicia de Extremadura de 30 de marzo de 2007 (recurso núm. 586/2005). En este caso el Ayuntamiento de Medellín puso en conocimiento de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, que las aguas de la denominada «playa del Puente» en el Río Guadiana, a su paso por el término municipal de Medellín, presentaba altos niveles de contaminación, que no las hacían apta para el baño, requiriendo a la citada CHG que adoptara las medidas precisas para erradicar esta situación. Ante la falta de respuesta de la CHG, el Ayuntamiento de Medellín interpuso recurso contencioso-administrativo por la vía del artículo 29 de la LJCA de la inactividad material de la Administración. Sin embargo, el TSJ de Extremadura desestimó el recurso por considerar que la pretensión en cuestión no encajaba en los supuestos previstos en el art. 29 de la LJCA, y cualquier otro supuesto de falta de actuación de la Administración no puede denominarse inactividad en el sentido técnico-legal que contempla el artículo 29, que «no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas». «En consecuencia, en el caso en cuestión al no existir un acto administrativo firme del que se pida su ejecución ni una obligación legal de realizar una prestación concreta que no precise de actos de aplicación y, desde luego, necesitan siempre de actos concretos de aplicación, lo que nos conduce a desestimar la petición de la actora en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 29/98».

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

Como ya se apuntó en el informe anterior, sigue abierta la controversia sobre la refinería de hidrocarburos de REFINERÍA BALBOA, S.A., ubicada en el municipio de Los Santos de Maimona (provincia de Badajoz), que pretende satisfacer parte de la demanda nacional de productos refinados, cubierta en su práctica totalidad actualmente vía importación (especialmente gasoil, queroseno y, en menor medida, coque de petróleo). El proyecto liderado por el Grupo Alfonso Gallardo, cuenta con varios socios «públicos»: la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (SOFIEX, con el 20-22% de participación), la Caja de Ahorros de Extremadura (3%) y la Caja de Ahorros de Madrid (10%). A lo largo del 2007, con el proyecto pendiente de evaluación de impacto ambiental por parte del Ministerio de Medio Ambiente, se formuló por parte de organizaciones ecologistas una denuncia ante la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea por la posible vulneración del régimen comunitario de ayudas públicas en el mercado de productos petrolíferos.

De otro lado, uno de los proyectos objeto de mayor controversia ha sido el de construcción de un «complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios» en Marina Isla de Valdecañas (ya conocido como el 'Marina D'Or de Cáceres'). El proyecto, promovido por un grupo inmobiliario andaluz (sociedad Marina de Islantilla que ha promovido complejos similares en la costa de Huelva), incluye zona hotelera (un hotel de cuatro estrellas con 100 habitaciones), campo de golf, zona deportiva, balneario (ahora se llama spa, con 60 suites), zona turístico residencial (150 apartamentos y una urbanización de 300 viviendas de 200 metros cuadrados sobre parcela de 800), e infraestructuras interiores y exteriores (construcción de un puente de acceso a la isla, línea eléctrica de suministro, balneario, playas artificiales, instalaciones deportivas y áreas comerciales y puerto deportivo). Se localiza en las inmediaciones del Embalse de Valdecañas en el extremo oriental de la provincia de Cáceres (en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo), ocupando una superficie de 133,6 ha. Se trata de la mayor inversión turístico-residencial jamás hecha en Extremadura (unos 200 millones de euros), enfocada a «clientes de alta categoría» (la comunidad de propietarios costará 480 euros/mes) y para ello mira a la ciudad de Madrid de la que distará sólo 175 kilómetros por la autovía A-5. Por ello el proyecto fue tramitado por la Junta de Extremadura como un Proyecto de Interés Regional, haciendo uso de la posibilidad prevista en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Además, el proyecto cuenta con el apoyo expreso del principal partido de la oposición al Gobierno autonómico.

No obstante, gran parte del proyecto se realiza dentro de la ZEPA «Embalse de Valdecañas» y en sus proximidades se encuentra el LIC «Márgenes de Valdecañas». En los periodos de información pública se presentaron 5 alegaciones con contenido ambiental por parte de SEO/BirdLife, Ecologistas en Acción-Campo Arañuelo, Ecologistas en Acción-Extremadura, ADENEX e IBERDROLA (en este caso, por el aprovechamiento hidroeléctrico del embalse). Las organizaciones eco-

logistas se opusieron al proyecto, entre otras consideraciones, por entender que causará pérdidas irreparables de nidificaciones de aves en peligro de extinción y protegidas, causadas por las molestias de las embarcaciones del club náutico. Además, la población prevista es de 2.105 habitantes, por lo que se va a cuadruplicar la población en relación a los dos términos municipales colindantes, el Gordo y Berrocalejo. Por su parte, la declaración de impacto ambiental formulada por la Dirección General de Medio Ambiente (resolución de 2 de marzo de 2007, *DOE* núm. 31, 15 de marzo y *DOE* núm. 37, de 29 de marzo) consideró que el proyecto era ambientalmente compatible «siempre que se realice conforme a las condiciones y a las medidas correctoras que se señalan» (entre otras, un plan de navegación que determina zonas y períodos de exclusión de navegación, instalación de una planta depuradora que trate las aguas residuales no sólo del Complejo Turístico), así como compensatorias (la estación depuradora de aguas residuales urbanas indicada deberá estar dimensionada para incorporar en su proceso el tratamiento de las aguas residuales de los municipios de Berrocalejo y El Gordo, o deberá construirse un Centro de Interpretación de la ZEPA del Embalse de Valdecañas). Finalmente, el ejecutivo aprobó el proyecto, mediante Decreto 55/2007, de 10 de abril (*DOE* núm. 44. de 17 de abril), con un número máximo de inmuebles turístico residenciales de 600 unidades y dos hoteles, y se inició su ejecución durante el mes de septiembre de 2007, si bien Ecologistas en Acción interpuso un recurso contencioso ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura contra la declaración del proyecto como de interés regional. Organizaciones ecologistas ya han denunciado que la ejecución del proyecto ha causado la desecación de un tramo de cinco kilómetros del río Tajo entre las provincias de Toledo y Cáceres, y se han formulado denuncias ante la Fiscalía y la Comisión y el Parlamento de la Unión Europea. El último suceso relacionado con este asunto acaecido en el 2007, fue la supuesta agresión, efectuada el 24 de noviembre, a una coordinadora del movimiento opuesto al proyecto, y que se pretende llevar al Congreso de los Diputados como pregunta del Grupo IU-Los Verdes.

Otro proyecto objeto de controversia, si bien en un nivel considerablemente menor, fue el relativo a la «Corta y destoconado de eucaliptos para cambio de cultivo de 115,45 ha», en el término municipal de Peraleda del Zaucejo, dirigido a la transformación de una superficie forestal, propiedad del Ayuntamiento, en agrícola, aprovechable para el cultivo de cereales de secano. En este caso la Asociación Naturalistas de Amigos de la Serena (ANSER) y Ecologistas en Acción alegaron que la actuación se llevaría a cabo en zona de Influencia de la ZEPA «Campiña Sur y Embalse de Arroyo Conejo». No obstante, la evaluación ambiental fue positiva (resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 2 de abril de 2007, *DOE* núm. 47, de 24 de abril).

También fue objeto de cierta controversia el proyecto de «Estudio informativo de la vía de alta capacidad de Zafra a Jerez de los Caballeros (Autovía EX-A3)». Este proyecto fue objeto de crítica por diversas organizaciones (Asociación para la Conservación y el Desarrollo de la Sierra Suroeste de Badajoz, Adenex, «Plataforma

por el Futuro de Puebla de Sancho Pérez», «Plataforma Ciudadana Refinería NO») que alegaron que no existía en el trámite de información pública documentación pertinente del «Estudio de Impacto Ambiental» a disposición de los ciudadanos afectados por el trazado, afecciones fuertemente severas al medio ambiente de los encinares del suroeste de la provincia de Badajoz, fraccionamiento del hábitat, severo impacto visual, entre otras), añadiéndose la oposición de algún Ayuntamiento (Ayuntamiento de Puebla de Sancho Pérez rechaza el proyecto por la afección al sistema productivo agrícola y la falta de alternativas en el estudio informativo). Además, la propia Sección de Vías Pecuarias de la Consejería de Desarrollo Rural indicó que el proyecto afecta a varias vías pecuarias, y la Dirección General de Patrimonio Cultural señaló que el proyecto afecta de forma directa o indirecta sobre el Patrimonio Arqueológico de Extremadura (calzada romana Vía de la Plata). El proyecto obtuvo la declaración de impacto favorable (resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 13 de abril de 2007, *DOE* núm. 48, de 26 de abril), la cual incorporó como medidas correctoras parte de las alegaciones formuladas así como la totalidad de las medidas indicadas por la Sección de vías pecuarias y la Dirección General de Patrimonio Cultural.

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

• Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente: José Luis Navarro Ribera.

• Director General de Evaluación y Calidad Ambiental: Mª Ángeles Pérez Fernández.

• Director General del Medio Natural: Guillermo Crespo Parra.

XXIV

Política ambiental de Galicia

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ y
FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 522
2. Legislación 523
   2.1. Normas legales 523
      2.1.1. Ley 3/2007 de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia 523
      2.1.2. Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia 525
      2.1.3. Ley 7/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia 527
   2.2. Normas reglamentarias 528
3. Organización 530
4. Ejecución 531
   4.1. Presupuestos. Planes y programas 531
   4.2. Interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental 533
5. Jurisprudencia ambiental 534
6. Problemas: conflictos y el estado de recursos naturales 537
7. Apéndice informativo 538
   7.1. Lista de las leyes relacionadas con el medio ambiente aprobadas durante 2007 538
   7.2. Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2007 539
   7.3. Lista de los principales planes y programas relacionados con el medio ambiente aprobados durante 2007 539
   7.4. Lista de las principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia durante 2007 540

OBSERVA240 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:38:03

Página

7.5. Lista de publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma de Galicia durante 2007 540

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En este informe que abarca la actividad pública de trascendencia ambiental en Galicia durante el año 2007 se constata una limitada producción normativa, que tiene como referencias legales las Leyes relativas a la prevención y defensa frente a los incendios forestales, a medidas urgentes sobre protección del litoral y ordenación del territorio y a las regulación de las emergencias (o protección civil) en la Comunidad Autónoma. Y en cuanto a la normativa reglamentaria destaca el desarrollo de la Ley gallega sobre protección de la naturaleza en lo referente a los Catálogos de árboles singulares y especies amenazadas, promovidas por la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el nuevo Decreto sobre aprovechamiento de la energía eólica, aprobado a iniciativa de la Consellería de Innovación e Industria.

Un año más, la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dedicado una particular atención (y esfuerzo de financiación) a las infraestructuras de saneamiento de las aguas y, en especial, sobre el saneamiento de las rías gallegas (sobre las que han pesado procesos de incumplimiento iniciados por la Comisión Europea). Incluso algunas de estas medidas se han adoptado con carácter de emergencia con el objetivo de reducir la contaminación microbiológica que amenaza la producción de acuicultura y el marisqueo.

Siguen su curso informativo varios anteproyectos de Ley como el del «paisaje» o el «integral de residuos» (este último, que está a punto de iniciar su tramitación parlamentaria, vendrá a sustituir la obsoleta normativa gallega de residuos por un régimen jurídico acorde con el marco jurídico comunitario y estatal). Sin embargo, se echa en falta la promoción de normas legales sobre técnicas horizontales de protección (licencias, evaluación ambiental, control integrado, etc.) que, a nuestro juicio, merecen una urgente actualización en el vigente ordenamiento jurídico ambiental de Galicia.

Una buena noticia en el campo de la protección de la biodiversidad es la aprobación en septiembre de 2007 por la Mesa del Consejo Internacional de Coordinación del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB-CIC) de la UNESCO, de la nueva Reserva de la Biosfera «Río Eo, Oscos y Terras de Burón», promovida de manera conjunta por los Gobiernos de Asturias y de Galicia y que comprende un territorio de 1.600 kilómetros cuadrados que integran 14 municipios y en el que habitan unas 34.000 personas. Todo este territorio está ligado por el eje fluvial

del Río Eo y su desembocadura. Es la primera Reserva de la Biosfera de España de carácter intercomunitario.

A principios del 2007 se produjo un hecho singular. La entidad financiera Caixa Galicia adquirió por 8,5 millones de euros –en virtud de acuerdo de compraventa firmado el 23 de marzo– el archipiélago de Sálvora para el inicio de un «fondo natural». Este archipiélago de Sálvora (compuesto por la Isla de Sálvora y los Islotes de Noro y Vionta) forma parte del Parque Nacional de las Islas Atlánticas y alberga flora y fauna endémica de enorme interés biológico, como las cerca de 7.000 parejas de «gaviota patiamarilla», una de las mayores colonias de esta especie en el planeta, o la «gaviota sombría», muy escasa en la península. El 26 de junio de 2007 el Ministerio de Medio Ambiente anunció su decisión de ejercer el derecho de tanteo sobre estas islas; y el 18 de septiembre, se dictó la Orden por la que se decide la adquisición –por el mismo precio– del archipiélago de Sálvora. Esta actuación forma parte el Programa de Adquisición de Fincas del Ministerio de Medio Ambiente. En estos momentos, la Dirección General de Costas está trabajando en la redacción de un Plan de Gestión basado en criterios que garanticen la protección y conservación de estas islas, de acuerdo con las disposiciones y garantías previstas en la Ley de Costas. Además, por lo que se refiere al mismo Parque Nacional de las Islas Atlánticas, la Consellería de Medio Ambiente ha iniciado el expediente de expropiación para la adquisición de la Isla Cortegada.

Por último, una modalidad de colaboración entre la Administración ambiental y las entidades financieras es el convenio de colaboración firmado entre la Consellería de Medio Ambiente y la entidad catalana «La Caixa» para acometer diversas acciones de conservación y gestión en los espacios protegidos de Galicia (con una inversión de cuatro millones y medio de euros en tres años).

2. LEGISLACIÓN

2.1. NORMAS LEGALES

2.1.1. Ley 3/2007 de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia

Aunque promovida por la Consellería de Ordenación Rural, la *Ley de Prevención y Defensa contra los incendios forestales de Galicia* viene a cubrir una laguna en el panorama legislativo de la Comunidad Autónoma en una materia tan sensible como la de los incendios forestales, que tradicionalmente comprometen gravemente la riqueza ambiental y paisajística, el desarrollo rural y la sostenibilidad económica y social de Galicia. La grave oleada de incendios que asoló la Comunidad Autónoma durante el verano del 2006 ha pesado, sin duda, en la decisión de promover la aprobación de esta Ley, destacando de esta manera la necesidad de abordar al máximo nivel normativo una materia que hasta ahora sólo había contado con normas reglamentarias y planes de actuación.

Partiendo del marco normativo estatal (la Ley 43/2003 de Montes, modificada por la Ley 10/2006), la Ley 3/2007 tiene en cuenta las peculiaridades de Galicia en la que el 65% de su superficie está constituida por terrenos de monte y en el que existen 31.550 núcleos de población. Además de que casi el 50% de la producción forestal del Estado se extrae de los montes gallegos.

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 3/2007, el modelo de defensa contra los incendios forestales –que se califica «activo, dinámico e integrado»– está basado en los siguientes criterios:

> «1º) Organizar la gestión de biomasa en zonas estratégicas, especialmente aquellas declaradas de alto riesgo de incendio, unido a la construcción y mantenimiento de fajas exteriores de protección de zonas pobladas, el tratamiento de áreas forestales en un esquema de intervención según modelos silvícolas previamente establecidos, en el ámbito de las dos dimensiones que se complementan, la defensa de personas y bienes y la defensa de los montes.
>
> 2º) Reforzar las estructuras de extinción y de prevención de los incendios forestales.
>
> 3º) Ampliar los esfuerzos de educación, sensibilización, divulgación y extensión agroforestal para la defensa del medio rural contra los incendios y para el uso correcto del fuego en estos parajes.
>
> 4º) Reforzar la vigilancia y poner coto a la actividad criminal incendiaria mediante la colaboración vecinal, además de asegurar la eficacia en la fiscalización y aplicación del régimen sancionador instituido».

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada en Galicia en la lucha contra los incendios forestales, la Ley 3/2007 se compone de ocho títulos. El Título I regula las Disposiciones Generales, donde se incluyen las definiciones de los términos utilizados a lo largo de la Ley, así como la organización del sistema de prevención contra los incendios forestales de Galicia y la distribución competencial entre los distintos órganos de las administraciones públicas gallegas, incluidas las entidades locales. El Título II se dedica al «Planeamiento de la defensa del espacio rural frente a los incendios forestales», con el establecimiento de una planificación en cuatro niveles, autonómico, de distrito, municipal e inframunicipal, al objeto de asegurar la consistencia territorial de las políticas, instrumentos, medidas y acciones, en una lógica de colaboración entre todas las administraciones y los ciudadanos. En este apartado de la Ley el instrumento más importante es el «Plan de prevención y defensa contra incendios forestales de Galicia» (ha sido desarrollado por la Consellería de Medio Rural bajo las siglas PLADIGA 2007), el cual engloba la planificación preventiva y la operacional, y con el que se pretende agilizar y coordinar de manera más efectiva las intervenciones preventivas y las de extinción de todos los organismos con competencias en la lucha contra incendios en Galicia.

El título III –que es el más extenso– se dedica a las «actuaciones preventivas», contemplando las infraestructuras de prevención y defensa contra los incendios forestales, la ordenación preventiva del terreno forestal y las medidas de silvicultura preventiva, prestando especial atención a la defensa de las personas y los bienes ante la amenaza de los incendios forestales. Como medida más novedosa en este

sentido se incorpora la «gestión de la biomasa» a través del establecimiento de redes de gestión que engloban los terrenos contiguos a los núcleos de población, a las instalaciones industriales y de recreo y a las infraestructuras de transporte y de distribución de energía eléctrica, sentando las bases para una nueva actuación que tiene por objetivo principal proteger la seguridad de las personas. A estos efectos también se define un cuadro jurídico muy exigente que permite y acelera la intervención de la Administración en lo que se refiere a la retirada de biomasa vegetal en las zonas cercanas a los núcleos rurales antes de la época de peligro de incendios.

El Título IV se refiere a la regulación de las «condiciones de acceso, permanencia y circulación en zonas forestales», en especial en las épocas de peligro alto de incendios forestales. El Título V regula el uso de aquellas actividades en las que se emplea el fuego, en orden a atenuar las acciones que conllevan mayor riesgo de producción de incendios forestales. El Título VI contempla las condiciones para la realización de determinados «aprovechamientos» forestales, agrícolas y ganaderos en el monte, atendiendo a la compatibilidad entre esas actividades y la regeneración de las zonas incendiadas. El título VII se refiere al «régimen sancionador», partiendo de la normativa básica recogida en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Por último, el título VIII regula los incentivos a las personas titulares de terrenos forestales, especialmente a aquellos afectados por las figuras preventivas en los planeamientos, y además la colaboración con las entidades locales de cara a la prevención y extinción de los incendios forestales.

En su conjunto la Ley 3/2007 ofrece un buen conjunto de técnicas e instrumentos para abordar con eficacia la prevención y actuación contra los incendios, y, lo que es muy importante, tiene en cuenta su inserción en el contexto más amplio de la planificación del territorio y del desarrollo rural. No obstante, la complejidad y variedad de causas que originan los incendios en Galicia y, en particular, la situación de abandono y progresivo despoblamiento que en los últimos decenios viene produciéndose en el espacio rural gallego, así como la extraordinaria fragmentación de la propiedad del monte, requerirán muchas otras medidas de alcance estructural sobre el territorio agrario de Galicia. En este sentido sólo podemos apuntar aquí la aprobación de la *Ley 7/2007, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia,* promovida por la misma Consellería de Ordenación Rural, una de cuyas finalidades es mejorar las explotaciones agrarias y preservar su contorno ambiental.

2.1.2. Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia

Ya en la anterior edición (2007) de este informe del Observatorio de Políticas Ambientales habíamos destacado como uno de los problemas ambientales más importantes en Galicia el de la presión urbanística en sus zonas costeras y la urgente

necesidad de una ordenación sostenible del litoral. Como señalábamos en aquel momento la *Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia* ya había previsto en su Disposición Transitoria 8ª la aprobación de un instrumento específico para tal fin: el «Plan Sectorial de Ordenación del Litoral», que debía haberse aprobado a finales del 2005. El incumplimiento de esta medida planificadora, la persistencia en algunos Municipios de la costa gallega de crecimientos urbanísticos desproporcionados en relación a la población de derecho de los mismos (que incluso han dado lugar a la suspensión de las potestades urbanísticas en algunos de ellos), así como el creciente empeño en proteger los espacios integrados en la Red Natura 2000, motivaron a la Consellería de Política Territorial, a promover la aprobación de la *Ley 7/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.*

De forma sintética señalamos a continuación las medidas contenidas en la Ley 6/2007:

1ª.–La calificación jurídica del citado «Plan Sectorial de Ordenación del Litoral», que tendrá la naturaleza de un «plan territorial integrado» regulado en la *Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia,* «al objeto de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras» (cfr. art. 2,1). Y además, sus determinaciones «serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planteamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación» (cfr. art. 2,2).

2ª.–La *suspensión cautelar, urgente y transitoria* de nuevos desarrollos urbanísticos en la zona litoral. En particular, esta suspensión afecta:

• SUBJETIVAMENTE, a los Municipios costeros que se relacionan en el Anexo de la Ley (un total de 87 en las tres provincias con litoral de Galicia).

• FUNCIONALMENTE, a «la tramitación y aprobación de los planes especiales de reforma interior, planes parciales, planes de sectorización e instrumentos de equidistribución que tengan por objeto la transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros, medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar de los municipios que se relacionan en el anexo» (art. 3,1).

• OBJETIVAMENTE, de acuerdo con los tipos de suelo, según el art. 3,2:

a) En todos los municipios costeros, en los terrenos clasificados como suelo urbanizable, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico.

b) En los municipios costeros con población inferior a 50.000 habitantes, en los terrenos clasificados como suelo urbano que, en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, no reúnan los requisitos establecidos en los artículos 11 y 12.a) en relación con el artículo 16.1 de la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia* (sobre determinaciones para la clasificación del suelo urbano consolidado), y, en todo caso, en los incluidos en polígonos, unidades de actuación o de ejecución.

• TEMPORALMENTE, «durante el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley» en los municipios con planeamiento general no adaptado a la Ley 9/2002, o «hasta la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral o del Plan General de Ordenación Municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002» (art. 4,1).

3º.–Se introduce en el ordenamiento propio de Galicia la regulación específica de la «Evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico» (cfr. arts. 5 a 8), conforme a lo previsto en la Directiva 42/2001/CE y en la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril.

4º.–Se crea el «Instituto de Estudios del Territorio» como organismo autónomo de carácter administrativo que tiene por objeto el «análisis, estudio y asesoramiento en materia de urbanismo y ordenación del territorio» (cfr. arts. 9 a 15).

No cabe duda de la necesidad de una medida cautelar como la contenida en la Ley 6/2007 para evitar desarrollos urbanísticos irreversibles y que pueden poner en peligro la delicada y valiosa franja litoral. En cuanto al «Plan de Ordenación del Litoral» venimos defendiendo como una necesidad apremiante, especialmente en un momento en el que se está desarrollando en España la «Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa» (promovida por el Ministerio de Medio Ambiente por exigencia *Recomendación comunitaria 2002/413/CE sobre gestión integrada de las zonas costeras en la Unión Europea*) y cuando la mayor parte de las Comunidades Autónomas litorales ha promovido instrumentos de planificación específicos (Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, País Vasco, etc.). No obstante, también hemos insistido en la importancia de poner en marcha el proceso de elaboración y aprobación de las «Directrices de Ordenación del Territorio» –previstas en la Ley 10/1995– que debería servir de clave de bóveda para la ordenación territorial, ambiental y urbanística de todo el territorio de Galicia.

Como dato positivo sobre el litoral, Galicia se convirtió en el año 2007, por segundo año consecutivo, en la Comunidad Autónoma de España con más playas merecedoras de las «banderas azules» (pasó de 109 distintivos en 2006, a 127 en el 2007; de los que el 93% corresponden a arenales. La provincia de A Coruña con 55 distintivos (playas y puertos), 10 más que en 2006, es la que logró más distintivos; seguida de Pontevedra, con 49; y Lugo con 23).

2.1.3. Ley 7/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia

La protección civil está estrechamente vinculada con la protección del medio ambiente en la medida en que muchos de los riesgos que se quieren evitar o afrontar ponen en peligro los recursos naturales. En este sentido la Ley 7/2007, de 7 de mayo, de Emergencias de Galicia recoge en su Exposición de Motivos algunas importantes emergencias de naturaleza ambiental sufridas en esta Comunidad Autónoma en las últimas décadas: el naufragio del mercante *Casón* en 1987, el varamiento del *Mar Egeo* en 1992 y el naufragio del petrolero *Prestige* en 2002, las graves inundaciones en el invierno de 2000-2001 debido a la meteorología adversa, los incendios constantes en el país, particularmente intensos en el verano de 1989 y muy numerosos en los años 1995 y 1997, así como la ola de fuegos de nuevo tipo en agosto de 2006.

La Ley 7/2007 está divida en siete Títulos, teniendo por objeto la regulación del «sistema integrado de protección civil y emergencias en Galicia, dirigido a adoptar medidas preventivas que eviten situaciones de riesgo, a actuar en caso de

riesgo ordinario y a proteger la integridad de las personas y los bienes de titularidad pública o privada y el medio ambiente de daños en situaciones de emergencia o grave riesgo provocados por catástrofes, calamidades, accidentes y otras situaciones o contingencias análogas». Para la ejecución de la política autonómica de protección civil y gestión de emergencias y la gestión de sus medios y servicios se prevé la creación de la «Agencia Gallega de Emergencias» (por el Decreto 223/2007, de 5 de diciembre, se aprobó el Estatuto de esta Agencia).

A lo largo de la Ley se recogen los diferentes aspectos sobre organización de la protección civil en Galicia (el reparto de las competencias entre las diferentes Administraciones territoriales, así como los órganos de coordinación y cooperación interadministrativa, en el Título II), los instrumentos de planificación (en el Título III), las «medidas de autoprotección» (en el Título IV), la regulación del personal profesional, voluntario y colaborador (en el Título V), etc. Sin embargo, pese a la referencia que se hace en el Preámbulo a las catástrofes producidas en el litoral gallego de forma reiterada, no queda claro, a nuestro juicio, el operativo de emergencia en el caso de contingencias marítimas y su coordinación con el de la Administración del Estado. Una previsión que hubiera sido conveniente introducir, máxime cuando se ha hecho público por parte de la Consellería competente en materia de pesca, acuicultura y marisqueo, el «Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina» (aprobado por el Consejo de la Xunta de Galicia el 16 de noviembre de 2006, como desvela el Decreto 86/2007, por el que se deroga el primer Plan de Contingencias por contaminación marina de 2003).

2.2. Normas reglamentarias

De las normas reglamentarias aprobadas por la Xunta de Galicia, a propuesta del Conselleiro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible destacamos en primer lugar el *Decreto 67/2007 por el que se regula el «Catálogo Gallego de Árboles Singulares»,* el 19 de septiembre de 2007 y *Decreto 88/2007, de 19 de abril, por el que se regula el «Catálogo gallego de especies amenazadas».* Ambos son el desarrollo de las medidas de protección previstas por la *Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza de Galicia,* en sus artículos 52 y 49, respectivamente. En definitiva un complemento indispensable –y largamente esperado– para la eficaz protección de la biodiversidad de Galicia.

Por lo que se refiere al primer Decreto, se establece el régimen jurídico para la protección de los árboles y formaciones singulares: el Catálogo y el procedimiento de catalogación y descatalogación (en el Capítulo 2º), un «Comité» consultivo (Capítulo 3º), las medidas para su gestión, protección y aprovechamiento (Capítulo 4º), el régimen de infracciones y sanciones (Capítulo 5º), así como dos Anexos (el primero con una relación de 106 árboles singulares y el segundo con una lista de 21 formaciones singulares).

La regulación del «Catálogo gallego de especies amenazadas» –que ha tenido en cuenta la interpretación de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, dada por la

Sentencia del Tribunal Supremo 829/1999, de 19 de mayo, con respecto al «Catálogo Nacional de Especies Amenazadas»– contempla cuatro categorías de especies: «en peligro de extinción», «sensibles a la alteración de su hábitat», «vulnerables» y de «interés especial» (cfr. art. 5º). Se contienen los criterios y procedimientos para la catalogación de especies (cfr. Título III), los efectos de la protección de las especies vegetales y animales catalogadas (autorizaciones, posesión de especies, cría en cautividad, etc.) y los instrumentos de planificación: los «planes de recuperación» para las especies en peligro de extinción y los «planes de conservación» para las especies vulnerables (Título V). Y, finalmente, en los Anexos, entre otras informaciones, los taxones y poblaciones catalogadas en peligro de extinción y vulnerables en Galicia.

Por otra parte, en virtud del *Decreto 226/2007, de 22 noviembre,* se ha creado, con el fin de potenciar la participación de la ciudadanía y los sectores sociales implicados en el área ambiental, el «Registro de entidades de carácter medioambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia», un registro administrativo adscrito a la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el que podrán inscribirse todas aquellas entidades de carácter medioambiental, en concreto, de asociaciones, fundaciones y otras entidades que, sin ánimo de lucro, tengan como fin primordial el estudio, la conservación, la promoción y/o defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

También en materia de protección de la biodiversidad reseñar el Decreto 45/2007, de 1 de marzo, por el que se declara monumento natural –de acuerdo con la citada Ley 9/2001– la «Carballa da Rocha» en el Ayuntamiento de Rairiz de Veiga (se trata de un árbol singular).

Por último queremos resaltar por su estrecha relación con la materia ambiental y por la gran importancia de la producción de energía eólica en Galicia, el *Decreto 242/2007, de 13 de diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de energía eólica en Galicia.* Teniendo por fundamento el cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea –que pretende conseguir que para el año 2010 un 22% del consumo bruto de electricidad tenga su origen en fuentes renovables– y el objetivo del Gobierno gallego de que existan 6.500 megawatios autorizados en el 2012, el Decreto 242/2007 deroga el anterior de 25 de octubre de 2001, introduciendo un nuevo régimen jurídico para la autorización, transmisión y cierre de instalaciones de parques eólicos. El nuevo Decreto se ha diseñado conforme a los siguientes parámetros:

> «por una parte, la energía eólica, además de promover la consecución de los objetivos energéticos de manera específica, deberá actuar como un *vector de crecimiento económico en sentido amplio,* sobre todo en los territorios concretos en que se implante. En segundo término, el desarrollo eólico deberá *ser ejemplar en el plano ambiental*: esto significa que la energía eólica además de resultar limpia por no emitir gases contaminantes a la atmósfera, en su implantación deberá ser extremadamente respetuosa con los valores ambientales hasta el punto de no ocupar espacios de especial protección ambiental. Y tercero, la energía eólica *debe suponer progreso social,* pero no únicamente para los promotores de los proyectos sino para el conjunto de la ciudadanía gallega,

estrechando el vínculo entre energía y sociedad y consiguiendo una mayor aceptación de esta modalidad de generación».

Lo más distintivo del Decreto 242/2007 respecto del régimen anterior es el sistema de autorizaciones de parques eólicos en el que se ha introducido, con carácter voluntario, a los efectos de valoración de los anteproyectos presentado por los solicitantes, una propuesta de participación pública en el capital social del proyecto y medidas para la implicación y beneficios económicos de los propietarios de los terrenos donde se implanten. Este Decreto acaba de ser recurrido ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3. ORGANIZACIÓN

La Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible mantiene prácticamente sin cambios la estructura orgánica establecida por el Decreto 1/2006, de 12 de enero, salvo los introducidos por el Decreto 99/2007, de 24 mayo, que tiene por objeto ampliar las funciones de la «Dirección General de Desarrollo Sostenible» y, en particular, declarar este órgano como el «órgano ambiental» competente en orden al procedimiento de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y seguir la política ambiental en esta materia; para la coordinación y seguimiento de la estrategia gallega frente al cambio climático. También se atribuyen nuevas funciones al «Centro de Investigación e Información Ambiental» dependiente de la misma Dirección General en relación a la red de observación del territorio y el control ecológico de las aguas.

En el ámbito organizativo cabe señalar la regularización del funcionamiento del Consello Galego de Medio Ambiente. Este órgano colegiado de participación y asesoramiento ha celebrado tres reuniones a lo largo de 2007 –un número no muy elevado, pero que, al menos ha introducido una dinámica de trabajo– en las que se le ha sometido a consideración los proyectos de las principales normas –leyes y decretos–, así como los planes sectoriales con relación con el medio ambiente. Se ha estudiado en su seno, además de convocatorias de ayudas, el proyecto de Ley de Residuos y el Plan de Residuos 2007-2017, el Plan de acción frente al cambio climático, el Plan de contingencia para limitar la erosión de los suelos y los riesgos hidrológicos como consecuencia de los incendios forestales, el Plan de Parques de Tecnología Alimentaria, el Proyecto de Ley de Protección del Paisaje, así como varios decretos fundamentalmente en materia de espacios y especies naturales protegidas y de carácter organizativo. Este órgano ha dado también su aprobación al Documento marco para la evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenación municipal.

En aplicación del Decreto 67/2007 por el que se regula el Catálogo Gallego de Árboles Singulares, el 19 de septiembre de 2007 se constituyó el «Comité» que debe valorar la inclusión de árboles y formaciones arbóreas singulares en el catálogo a los efectos de garantizar su protección con los instrumentos que proporciona esta norma.

Finalmente en este apartado organizativo añadimos el *Decreto 260/2007, de 13 de diciembre, por el que se crea el Observatorio Gallego de la Biodiversidad y determina sus funciones, composición y funcionamiento.* Este Observatorio tiene la naturaleza de órgano colegiado de asesoramiento y consulta en materia de conservación de la biodiversidad de Galicia.

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTOS. PLANES Y PROGRAMAS

El Presupuesto autonómico recoge para la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible una dotación de 217 millones de euros. Esta cantidad supone un incremento de 13,8 millones de euros con respecto al ejercicio pasado, lo que porcentualmente se traduce en un aumento del 6,8%.

Con carácter general cabe destacar el *Plan de Reequilibrio Territorial de Galicia (2007-2010),* promovido por la Consellería de Economía y Hacienda, que teniendo por objetivo «impulsar el desarrollo equilibrado y sostenible de Galicia, reforzando la cohesión socio-territorial para corregir los desequilibrios internos a partir de un proceso de dinamización económica, planificación y coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en infraestructuras, apoyo a los sectores productivos y equipamientos» prevé entre sus objetivos específicos:

– «Desarrollar el potencial urbano y productivo del territorio, armonizando las exigencias socioeconómicas con las ecológicas y culturales».

– «Poner en valor los abundantes recursos naturales y patrimoniales como elemento fundamental del desarrollo turístico sostenible».

De los cinco ámbitos sectoriales uno de ellos es el «medio ambiente» (con programas de actuación dirigidos a la «sostenibilidad») al que se le asigna un 10% del presupuesto total, es decir, cerca de 280 millones de euros.

En el año 2007 cuatro planes sectoriales, con distinto grado de tramitación, deben ser destacados: el Plan de Carreteras, el Plan Energético, el Plan Eólico, el Plan de Parques de Tecnología Alimentaria. Ninguno de ellos proviene de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino de las de Ordenación del Territorio, Innovación e Industria y Pesca, respectivamente, si bien sus efectos ambientales evidentes llevan a que todos ellos han sido sometidos a evaluación ambiental estratégica y al dictamen del Consello Galego de Medio Ambiente. Tanto el Plan Eólico como el Plan de Parques de Tecnología Alimentaria intentan paliar el crecimiento desordenado de dos sectores –energía eólica y acuicultura– al margen de una planificación que redujera sus impactos ambientales, fundamentalmente debido a su ubicación en espacios de la Red Natura 2000.

El *Plan de Parques de Tecnología Alimentaria,* inicia su revisión en junio de 2007, pretendiendo establecer los espacios adecuados para el desarrollo de proyectos de acuicultura. Galicia es líder mundial en producción de rodaballo en granjas de

acuicultura y produce también otras especies. La ubicación de varias plantas en espacios de Red Natura y la pretensión de nuevas instalaciones en estos espacios generó una gran polémica y contestación social que pretende ser paliada con la ordenación territorial de esta actividad.

El *Plan Eólico,* un plan sectorial de incidencia supramunicipal, que inicia su tramitación en el mes de noviembre de 2007 pretende consolidar la posición de liderazgo de Galicia en esta energía (casi el 30% de la producción del Estado en 2005), introduciendo los avances tecnológicos experimentados en el sector y apostando por un desarrollo sostenible. Con este plan se quiere determinar las Áreas de Desarrollo Eólico y, además, se realiza una exclusión expresa de ubicación de parques eólicos en Red Natura.

El *Plan Energético 2007-2017,* que también inició su tramitación, tiene como objetivos principales: garantizar el suministro energético de calidad a toda la ciudadanía en todo el territorio; impulsar estrategias de ahorro y eficiencia energética; diversificar las fuentes de aprovisionamiento energético y fomentar las energías renovables; cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto; desarrollar las infraestructuras energéticas de generación, transporte y distribución; formación y concienciación de la ciudadanía para limitar la demanda energética; fomentar la investigación; integrar la política energética en otras políticas sectoriales.

El *Plan de Carreteras* tiene como objetivo definir una estrategia de movilidad sostenible mediante la disociación entre el crecimiento del transporte y el crecimiento económico, el desarrollo de alternativas al transporte en vehículo personal, al transporte de mercancías por carretera y a la medición correcta de sus costes. También se establecen como objetivos: completar la red de vías de alta capacidad y de carreteras convencionales; la mejora de la accesibilidad de todo el territorio; la mejora de los accesos en los entornos urbanos; o la mejora de la seguridad vial. La elevada dispersión de la población gallega unida a una muy deficiente red ferroviaria (inexistencia de trenes de cercanías, incomunicación de buena parte de las ciudades principales, falta de electrificación y doble vía en la mayor parte del trazado) hace prácticamente imposible la comunicación por tren de la mayor parte del territorio gallego, convirtiendo el transporte por carretera en la forma habitual de desplazamiento. A pesar de que se señala como primer objetivo de este plan la reversión de esta realidad, no parece que se estén adoptando medidas en esta dirección con la suficiente intensidad.

En el ámbito propiamente ambiental, debe resaltarse la presentación del «*Plan de Control de Vertidos*» (en septiembre de 2007) y el «Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia 2007-2017» (en octubre de 2007; prima el fomento del reciclaje y la valorización de la materia orgánica sobre la incineración). También, en el último Consejo de la Xunta de 2007, el *Gobierno gallego aprobó iniciar el procedimiento para la elaboración del Plan Director de Ordenación de los Recursos Naturales y del Medio Físico de la Red Natura 2000.*

También se encuentra en revisión una buena parte del planeamiento urbanístico para adaptarse a las exigencias de la *Ley de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural de 2002*. Alrededor de 60 ayuntamientos (entre ellos Vigo, Coruña y Santiago) fueron objeto de decisiones sobre su sometimiento o no a evaluación ambiental estratégica en este periodo en función de lo avanzado de su estado de tramitación.

4.2. Interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental

En materia de evaluación de impacto ambiental el elemento más destacado de 2007 es la aprobación de un Documento marco de referencia para la evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico (Consello Galego de Medio Ambiente de 19.01.2007). Este documento sin valor normativo (*http://aae.medioambiente.xunta.es/ShowRunning.do*) traza las pautas que deben seguir los planes urbanísticos y acompaña a otros documentos, más breves y con semejantes características, para fijar los parámetros de evaluación ambiental de planes y programas de otra índole. El documento establece el contenido mínimo del informe de sostenibilidad ambiental de los Planes de ordenación municipal, la documentación que debe acompañar al plan para garantizar el estudio riguroso de su impacto ambiental (plan de movilidad, usos del suelo, mapa de ruidos...) y los indicadores que deberán ayudar a cuantificar la sostenibilidad del plan. De hecho a lo largo del año la Consellería de Medio Ambiente ha comenzado a adoptar decisiones de sometimiento a evaluación ambiental estratégica de toda clase de planes –singularmente los de naturaleza urbanística– y varios planes sectoriales, como se ha mencionado, han debido someterse a esta evaluación (eólicos, acuicultura, carreteras, energético). Especialmente en estos últimos casos ha habido una participación intensa de grupos ecologistas autonómicos y locales en el período de consultas realizado.

La Consellería de Medio Ambiente ha vuelto a apoyar la adhesión al EMAS con una convocatoria de ayudas para la adhesión o mantenimiento en el sistema comunitario (Orden de 19 de febrero de 2007, DOG de 28 de febrero). Cabe destacar que la mayor parte de las empresas que están adheridas al EMAS son del sector servicios siguiendo la tónica que parece predominante hoy en el conjunto del Estado. También hay una elevada representación del sector eléctrico. De los 827 centros registrados en España a final de diciembre de 2007, 113 correspondían a Galicia lo que representa un porcentaje muy elevado teniendo en cuenta el peso económico de Galicia en el conjunto del Estado.

Por lo que respecta al acceso a la información ambiental, siguen produciéndose incumplimientos de la normativa en esta materia. De hecho, el *Informe del Defensor del Pueblo de Galicia (Valedor do Pobo) de 2006,* que se presenta al Parlamento en diciembre de 2007, destaca que se conocen «no pocos casos de demoras en la respuesta a las solicitudes de este tipo y en general en su entrega» (http://

www.valedordopobo.com/documentacion_repositorio/index.php). En concreto, varias asociaciones ecologistas adoptaron la decisión de dirigir sus quejas por estos incumplimientos a esta institución. Las quejas afectaban a la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible sobre actuaciones contra un grupo de empresas (Q/1339/6), sobre un proyecto de aprovechamiento sostenible de recursos cinegéticos en un monte vecinal (Q/1199/05) y en relación con la promoción de parques eólicos en espacios incluidos en la Red Natura 2000 (Q/1738/06). También recibió una solicitud al Ayuntamiento de Valdoviño en relación con los permisos de una urbanización en las inmediaciones de una playa (Q/1518/06) y otra dirigida al Ayuntamiento de Porto do Son relativa a la construción de un complejo de viviendas en Corrubedo (Q/1343/06).

En cuanto a la educación ambiental –y vinculado con el «Plan gallego frente al cambio climático»– es destacable el *Programa Climántica*. Se trata de una iniciativa, promovida por la Consellería de Medio Ambiente y apoyada por la Consellería de Educación, que tiene por finalidad introducir en las aulas un mayor conocimiento de los problemas ambientales con el cambio climático como hilo conductor. Es una iniciativa pionera que incluso ha merecido, recientemente, el elogio del propio Premio Nobel Al Gore.

El impuesto de contaminación atmosférica debía en 2007 ingresar en las arcas autonómicas más de 21 millones de euros. Desde la Dirección General de Tributos se realiza un balance positivo de la efectividad disuasoria de este gravamen puesto que en desde su puesta en marcha en 1995 las emisiones de dióxido de azufre y nitrógeno han experimentado una reducción de casi 40.000 toneladas.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Con carácter previo al estudio de la jurisprudencia ambiental más relevante en este período, interesa destacar la decisión del Gobierno gallego de recurrir ante el Tribunal Constitucional el Real Decreto 1028/2007 por el que se regulan los parques eólicos marinos. El conflicto positivo de competencia 9061-2007 fue admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 2007. Entiende la Xunta de Galicia que esta norma estatal invade las competencias autonómicas en materia de autorización de instalaciones eléctricas. Este recurso se formula, una vez que el Consejo de Ministros rechazó en el mes de octubre de 2007 un requerimiento de incompetencia planteado por la Xunta. Es ésta una cuestión sensible puesto que la estrechez de la plataforma continental gallega situaría a los parques marinos muy próximos a la costa con claros impactos visuales y sobre zonas de ricas explotaciones pesqueras y sucede a un acuerdo unánime de las tres fuerzas con representación parlamentaria en Galicia rechazando la regulación estatal.

Es preciso hacer también mención al acuerdo del colegio de Comisarios de la UE de 11.12.2007 por el que se archiva definitivamente el expediente sancionador y evita hacer frente a las sanciones multimillonarias –alrededor de 20 millones de

euros– que podían derivarse de la ejecución de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Asunto C-26/04, Sentencia de 15.12.05). La Xunta presentó un plan de construcción de una depuradora en la ciudad de Vigo que estaría finalizada en 2011 que solucionaría los incumplimientos de la normativa de aguas para la cría de moluscos por las que fue condenado el Reino de España.

En el orden jurisdiccional penal merece ser destacada una Sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo condenando a una pena de 4 años de cárcel, 3 de inhabilitación y una multa de 216.000 euros a un empresario lácteo por verter residuos líquidos de su industria de envasado de leche a un río causando la muerte a miles de peces. La importancia del sector lácteo en Galicia hace que esta sentencia, por unos vertidos en los que se probaron unos elevadísimos valores de los parámetros contaminantes, constituya una piedra de toque para el sector.

En materia fiscal, ENDESA impugnó la liquidación del Impuesto de Contaminación Atmosférica autonómico por entender que la Comunidad autónoma carecía de competencia para establecer este tributo, argumentando también que se solapaba con otras exacciones existentes y que la exención existente para las actividades menos contaminantes suponía un ataque a los principios de igualdad y generalidad de los tributos. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia (TSJG) en su Sentencia 609/2007, de 23 de mayo, establece que la competencia sobre medio ambiente autonómica permite regular un impuesto de esta naturaleza que, además, no supone una violación de los principios constitucionales citados ni una duplicación impositiva. Se desestima, por tanto, la demanda la empresa eléctrica. En parecidos términos se resolvía por la Sentencia 1735/2006, de 15 de noviembre, una impugnación por parte de Unión Fenosa Generación de la liquidación de este mismo impuesto.

También fue objeto de la sentencia del TSJG 29/2007, de 23 de enero, el canon de saneamiento de aguas gallego. La empresa demandante cuestionaba la competencia autonómica para imponer un canon por el vertido de aguas residuales en aguas ubicadas en cuencas intercomunitarias. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia avala la competencia autonómica puesto que el gravamen trae causa en la contaminación generada por los vertidos y, por tanto, en la competencia en materia de medio ambiente sobre el conjunto del territorio gallego.

La proximidad a núcleos de poblaciones de determinadas instalaciones sigue siendo el fundamento de la anulación de licencias de actividad. En 2007 la estación depuradora de aguas residuales de Ourense es objeto de una sentencia del TSJG, que se suma a otra anterior de octubre de 2006, en el que ratifica la ilegalidad de la licencia de actividad al entender que se puede considerar una «industria fabril» y debería respetar la distancia de 2.000 metros del RAMINP.

En la Ría de Arousa el Tribunal Supremo confirma en casación (20.6.2007) una sentencia del TSJG (704/2006, de 28 de abril) que ordenaba el cierre y traslado de unos depósitos de hidrocarburos ubicados en la zona portuaria de Vilagarcía situada en el núcleo urbano. La autorización de la instalación –con un tráfico

de hidrocarburos de 350.000 m^3 anuales–, había sido anulada en por el TSJG por constituir una amenaza ambiental, de seguridad para la población y económica para la riqueza marisquera de la zona.

Dos sentencias vienen a poner de manifiesto la contradicción entre desarrollo y ambiente, así como la escasa repercusión económica que determinados proyectos tienen en las comunidades locales más directamente afectadas por la explotación o destrucción de los recursos naturales. Por un lado, el TSJG condena a la Diputación de Lugo –por segunda vez tras una primera sentencia condenatoria de 1997– a invertir más de 6 millones de euros en el término municipal de Chantada por el canon energético percibido de la empresa eléctrica por la construcción de un embalse con la finalidad de aminorar los daños ocasionados por la superficie anegada. Por otro lado, otra Sentencia del TSJG 111/2007, de 31 de enero, referida al mismo municipio pero en este caso por la declaración de utilidad pública de un monte en mano común a efectos de su expropiación para la ubicación de un parque eólico, anula esta declaración y ordena reponer el monte al estado anterior a la ejecución del parque. El TSJG estima los argumentos de los vecinos que no habían llegado a un acuerdo sobre el alquiler de sus parcelas y fueron expropiados por la Xunta de Galicia. El TSJG en su fallo cuestiona que la explotación eléctrica tenga más interés social que la riqueza paisajística y la productividad del monte a través del pastoreo y el aprovechamiento de la madera. La Xunta de Galicia anunció su intención de recurrir esta decisión judicial ante el Tribunal Supremo argumentando el riesgo que corre ante una reclamación de responsabilidad patrimonial por parte de la compañía eólica y la defensa de los intereses de los vecinos –el desmantelamiento del parque impediría un mejor acuerdo económico–.

Las actuaciones en espacios de la Red Natura sin licencia o con licencias obtenidas en procedimientos salpicados por irregularidades están siendo vigiladas por los grupos ecologistas y han saltado a las páginas de los periódicos en 2007 por paralizaciones cautelares –cantera sin licencia en la Sierra de O Xistral, piscifactoría en Ribadeo– en tanto se resuelve el fondo de los asuntos.

Por último, en relación al caso del buque *Prestige* la Sala 2ª de lo Contencioso-administrativo del TSJG ha dictado dos sentencias que llegan a una parecida conclusión en el sentido de rechazar la pretensión de la Administración marítima española de que el dueño de la carga (en un caso; *ERC Trading*) y el armador (en el otro caso; *Mare Shiping*) se hicieran cargo de los cuantiosos gastos de extracción de fuel del pecio. La primera decisión (Sentencia 262/2007), si bien considera legítimo el requerimiento de la Administración marítima al propietario de la carga la colaboración para aminorar los riesgos de la contaminación procedente del buque hundido, estima parcialmente el recurso presentado por *ERC Trading* contra la imputación de costes que le atribuye la Administración, por entenderla «prematura y como tal anulable». En la segunda decisión judicial (la Sentencia 1025/2007, de 29 de noviembre) la Sala de lo Contencioso comienza reconociendo el derecho del Estado a adoptar las medidas necesarias para conjurar el «evidente peligro» de contaminación que entrañaban las cerca de 37.000 toneladas de fuel que permane-

cían en el buque hundido; también rechaza las objeciones de *Mare Shipping* sobre el plazo de una semana, que hubiera podido cumplirse con la presentación de «un avance, estudio o proyecto» de extracción. Sin embargo, da la razón a la compañía naviera en el punto crucial, el económico. El TSXG afirma que «sería prematuro» imponer al armador los costes del vaciado del petrolero. El Tribunal Superior opina que debe esperarse a que «otras jurisdicciones puedan determinar consecuencias relevantes al efecto», en alusión al proceso penal abierto en el juzgado de Corcubión.

También en relación con el caso *Prestige,* se ha conocido a comienzos de 2008 la resolución de la Jueza Swain desestimando la demanda por daños que España había presentado contra la empresa estadounidense *American Bureau of Shipping* (ABS), que certificó que el petrolero Prestige era apto para transportar combustible. La jueza considera que España, como signataria de la CLC (*Convención Internacional de Responsabilidad Civil para Daños por Contaminación de Petróleo*), «está ligada a las cláusulas» de ese tratado y por tanto «debe perseguir sus reclamaciones bajo esa convención en sus propios tribunales o los de otro Estado afectado». Asimismo, señala que, dado que EE.UU. no está vinculado a la CLC, «el Tribunal carece de la jurisdicción necesaria» para atender las reclamaciones españolas en relación al vertido del *Prestige.*

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y EL ESTADO DE RECURSOS NATURALES

La ausencia de una planificación integral de la ordenación del territorio es, seguramente, el origen de una buena parte de los problemas ambientales que hoy preocupan en Galicia. Una creciente presión urbanística en la zona costera, que se ha intentado frenar con una moratoria temporal hasta que no existan instrumentos de planificación adaptados a la normativa urbanística, y el anuncio de planes para sectores como la acuicultura y la energía eólica, son remedios parciales hasta que se elaboren las «Directrices de Ordenación del Territorio». Estas Directrices, pospuestas en su elaboración en diversos momentos, deberían ayudar algunos de los problemas que genera el emplazamiento desordenado de actividades productivas y viviendas. En este sentido, el modo tradicional de asentamiento territorial en Galicia caracterizado por una elevada dispersión dificulta y encarece la prestación de servicios públicos (abastecimiento de aguas, transporte público, telecomunicaciones, servicios sociales). La ausencia de planificación territorial favorece que este modo de ocupación del territorio se consolide y produce una ocupación del territorio muy intensiva y poco sostenible. También tiene como consecuencia, la desarticulación entre los diversos ámbitos de intervención pública ocasionando actuaciones contradictorias entre distintos órganos administrativos con intereses sectoriales contrapuestos (protección de espacios naturales en los que se proyectan y autorizan actividades con impactos ambientales severos, i.e., minas).

También, la situación de los ríos gallegos sigue siendo muy preocupante y, prueba de ello, es que la Consellería de Medio ambiente, ha anunciado un paquete

de medidas para mejorar la calidad de las aguas y de los ecosistemas fluviales. La multiplicación de actuaciones para abastecimientos hidroeléctricos tienen como resultado que apenas existan tramos de río vírgenes. Además se ha anunciado la instalación de dispositivos de control y vigilancia de vertidos puesto que existen numerosos focos de vertido procedentes de industrias, granjas, viviendas e, incluso, colectores municipales. La mala salud de las aguas continentales tiene continuidad en el litoral. Las deficientes medidas de depuración en las zonas costeras –que concentran una buena parte de la población y de las actividades productivas en Galicia– llevan a que las rías gallegas y el conjunto del litoral sufra unos niveles de contaminación preocupantes que ponen en riesgo el marisqueo y la pesca, además del bienestar de la población. La mayor parte de las urbes costeras no cuentan con sistemas de depuración que cubran sus necesidades lo que redunda en una mayor contaminación litoral. A esto se unen los vertidos realizados por el sector productivo (empresas químicas, papeleras, hidrocarburos, conserveras...) con unas medidas de control aún deficientes.

Un hecho circunstancial, acaecido en el último trimestre del año 2007 –que marcó uno de los más bajos índice pluviométricos del último medio siglo–, ha sido la muerte masiva de peces en el embalse de la «Fervenza», en el río Xallas, por haberse llegado a niveles por debajo del caudal ecológico. El asunto está siendo objeto de estudio (y existe una causa abierta en el juzgado de Corcubion) para determinar las causas y las posibles responsabilidades de la empresa que viene desarrollando el aprovechamiento hidroeléctrico.

En la actividad agrícola existen problemas ambientales precisados de resolución. Por un lado, la utilización intensiva de purines y la deficiencia de los sistemas de recogida y reciclaje de estos residuos es un problema con graves consecuencias ambientales para los suelos y las aguas. Además en Galicia se generan alrededor de 7.700 toneladas anuales de plástico agrícola que tienden a verterse o incinerarse de forma incontrolada lo que supone un problema ambiental. La Xunta dispone de un *Programa de Recogida de Plástico Agrícola* y una planta de reciclaje de residuos plásticos para utilizar como materia prima en la fabricación de nuevos productos plásticos. No obstante, en este punto existe un déficit de concienciación del sector agrario y las infraestructuras existentes son insuficientes para hacer frente al conjunto de las necesidades actuales.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LISTA DE LAS LEYES RELACIONADAS CON EL MEDIO AMBIENTE APROBADAS DURANTE 2007

• Ley 3/2007, de 9 de abril, de Prevención y Defensa contra los incendios forestales (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 74, de 17 de abril de 2007).

• Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 94, de 16 de mayo de 2007).

• Ley 7/2007, de 7 de mayo, de Emergencias de Galicia (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 94, de 16 de mayo de 2007).

7.2. Lista de los principales reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2007

• Decreto 45/2007, de 1 marzo, por el que se declara monumento natural A Carballa da Rocha, en el ayuntamiento de Rairiz de Veiga (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 59 de 23 de marzo de 2007).

• Decreto 67/2007 por el que se regula el Catálogo Gallego de Árboles Singulares, el 19 de septiembre de 2007 (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 74 de 17 de abril de 2007).

• Decreto 88/2007, de 19 de abril, por el que se regula el «Catálogo gallego de especies amenazadas», (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 89, de 9 de mayo de 2007).

• Decreto 99/2007, de 24 mayo, por el que se modifica el Decreto 1/2006, de 12-1-2006, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 108, de 6 junio 2007).

• Decreto 226/2007, de 22 noviembre, por el que se crea el Registro de entidades de carácter medioambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 239, de 12 de diciembre de 2007).

• Decreto 242/2007, de 13 de diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de energía eólica en Galicia (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 2, de 3 de enero de 2008).

• Decreto 260/2007, de 13 de diciembre, por el que se crea el Observatorio Gallego de la Biodiversidad y determina sus funciones, composición y funcionamiento (*Diario Oficial de Galicia,* núm. 9, de 14 enero 2008).

7.3. Lista de los principales planes y programas relacionados con el medio ambiente aprobados durante 2007

• *Plan de Reequilibrio Territorial de Galicia (2007-2010),* promovido por la Consellería de Economía y Hacienda.

• *Plan de Carreteras,* promovido por la Consellería de Política Territorial.

• *Plan Energético,* promovido por la Consellería de Innovación e Industria.

• *Plan Eólico,* promovido por la Consellería de Innovación e Industria.

• Plan de Parques de Tecnología Alimentaria, promovido por la Consellería de Pesca.

• *Plan de prevención y defensa contra incendios forestales de Galicia* promovido por la Consellería de Medio Rural bajo las siglas «PLADIGA 2007».

• *Plan de Control de Vertidos* (septiembre de 2007), promovido por la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

• *Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia 2007-2017* (octubre de de 2007), promovido por la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

• *Plan Director de Ordenación de los Recursos Naturales y del Medio Físico de la Red Natura 2000,* promovido por la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7.4. Lista de las principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia durante 2007

• Sentencia 29/2007, de 23 de enero (sobre el canon de saneamiento de aguas gallego).

• Sentencia 111/2007, de 31 de enero (sobre declaración de utilidad pública de un monte en mano común a efectos de su expropiación para la ubicación de un parque eólico).

• Sentencia 262/2007, de 4 de abril (sobre recurso interpuesto por el propietario de la carga del buque Prestige contra la Capitanía marítima de Vigo sobre la imputación del costes de la extracción de la carga del pecio).

• Sentencia 704/2006, de 28 de abril (que ordenaba el cierre y traslado de unos depósitos de hidrocarburos ubicados en la zona portuaria de Vilagarcía situada en el núcleo urbano).

• Sentencia 609/2007, de 23 de mayo (sobre impuesto de contaminación atmosférica, impugnado por ENDESA).

• Sentencia 1735/2006, de 15 de noviembre (sobre impuesto de contaminación atmosférica, impugnado por FENOSA).

• Sentencia 1025/2007, de 29 de noviembre (sobre recurso presentado por la naviera del buque Prestige contra la Capitanía Marítima de Vigo sobre la imputación de los costes de extracción de la carga del pecio).

7.5. Lista de publicaciones jurídicas en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma de Galicia durante 2007

La revista *Noticias de la Unión Europea* dedicó su número 274 (2007) a la «La tributación medioambiental en Galicia», bajo la coordinación del Profesor García Novoa, Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Santiago. En esta publicación se recogen las siguientes colaboraciones:

• ADAME MARTÍNEZ, F., «El impuesto sobre la contaminación atmosférica en Galicia», pgs. 5-27.

• FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I., «La fiscalidad ambiental en Galicia y la legislación de montes», pgs. 29-50.

• GARCÍA NOVOA, C., «Reflexiones sobre los impuestos propios de carácter medioambiental en el ámbito de la tributación autonómica», pgs. 51-72.

• HERRERA MOLINA, P. M., «Hacia un impuesto ambiental sobre vehículos a motor (propuesta de Directiva comunitaria e incidencia sobre las Comunidades Autónomas)», pgs. 73-82.

• LAFONT SENDINO, S., «Perspectivas futuras de la fiscalidad ambiental en Galicia. Propuesta de nuevas figuras tributarias», pgs. 83-104.

• NOVO CABERA, R. y PORTERO FONTANILLA, J., «Sobre la oposición al impuesto de contaminación atmosférica en Galicia (Ley 12/1995, de 29 de diciembre) basada en la posible inconstitucionalidad de la misma», pgs. 105-111.

• RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, J., «Los tributos portuarios en Galicia: medidas dirigidas a la protección del medio ambiente», pgs. 113-124.

• VILLAVERDE GÓMEZ, M. B., «El canon de saneamiento y la fiscalidad Hidrológica en Galicia», pgs. 125-141.

También, en relación a la tributación ambiental cabe destacar el trabajo de GALAPERO FLORES, R., «Comentario de la STSJ de Galicia de 23 de mayo de 2007 sobre el Impuesto de Contaminación Atmosférica de Galicia», publicado en *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi,* 16 (2007).

Sobre la novedosa temática de la energía eólica marina puede citarse el trabajo de SANZ LARRUGA, F. J., «Aproximación al régimen de los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente», en *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña,* 11 (2007), pgs. 899-924. Aunque dedicado al estudio del marco general de este tipo de energía renovable –y redactado antes de la publicación del RD 1028/2007, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial– contiene alguna referencia al caso de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por otra parte, la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ha reeditado (actualizado hasta febrero de 2007) el trabajo de VARELA CASTRO, B., *Glosario ambiental,* Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Santiago, 2007 (disponible en la página de la Consellería). Se trata de una recopilación de términos definidos en múltiples normas jurídicas de los ámbitos supranacional; del estatal y del autonómico de Galicia. En este glosario se pueden encontrar distintas definiciones que pueden estar residenciadas en ámbitos tan diversos como el medio ambiente natural, el medio ambiente industrial, la calidad y salud ambiental, el

consumo, la sanidad animal, la protección civil, los productos peligrosos, el ocio y el tiempo libre, etc.).

Por último, la Escola Galega de Administración Pública publicó la obra: *Prevendo os desastres ambientais: unha reflexión crítica,* Escola Galega de Administración Pública, Santiago, 2007, que recoge las ponencias de las Jornadas celebradas bajo el mismo nombre los días 18 y 19 de enero de 2007 en Santiago de Compostela (también está disponible en la página de esta institución gallega).

XXV

Política ambiental de las Islas Baleares

JOANA M. SOCIAS CAMACHO y
BARTOMEU TRIAS PRATS

Sumario

Página

1. Valoración 544
1.1. Valoración general 544
1.2. El nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares 545
1.3. Legislación 549
1.3.1. Disposiciones legales 549
1.3.1.1. Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Islas Baleares 549
1.3.1.2. Decreto-ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Islas Baleares 551
1.3.1.3. Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas 552
1.3.2. Disposiciones reglamentarias 553
1.3.2.1. Decreto 125/2007, de 5 de octubre, por el que se dictan normas sobre el uso del fuego y se regula el ejercicio de determinadas actividades susceptibles de incrementar el riesgo de incendio forestal 553
1.3.2.2. Decreto 146/2007, de 21 de diciembre, por el cual se regula la puesta en servicio de las instalaciones para suministro de agua en los edificios 554
1.4. Organización 555
1.4.1. Administración ordinaria 555
1.4.2. Administración institucional 556
1.5. Ejecución: recursos económicos y líneas de actuación 556
1.5.1. Consejería de Medio Ambiente 556

OBSERVA250 Colección especial Aranzadi 12-06-08 16:55:58

Página

1.5.1.1. Dirección General de Recursos Hídricos (55,46 millones de euros) 556
1.5.1.2. Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental (4,14 millones de euros) ... 557
1.5.1.3. Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral (8,53 millones de euros) 558
1.5.1.4. Dirección General de la Oficina del Cambio Climático (847.880 euros) 559
1.5.1.5. Dirección General de Biodiversidad (25,19 millones de euros) 559
1.5.1.6. Dirección General del Mar 561
1.5.2. Otras consejerías 562
1.6. Conflictos ambientales 564
2. Apéndice informativo 566
2.1. Departamento del Gobierno Autonómico competente en materia de medio ambiente 566
2.1.1. Estructura interna 566
2.1.2. Entes institucionales dependientes de la Consejería de Medio Ambiente 566
2.2. Normativa 567
2.2.1. Normas legales 567
2.2.2. Normas reglamentarias 567
2.3. Planes y programas 569

* * *

1. VALORACIÓN

1.1. VALORACIÓN GENERAL

En la misma línea de los anteriores, el año 2007 ha servido para poner de manifiesto la importancia creciente asumida por los valores e intereses medioambientales dentro del conjunto de la acción pública. La protección del medio ambiente se ha convertido en uno de los objetivos principales de los esfuerzos desempeñados por la Administración autonómica, o al menos así cabría pensarlo a la vista de los datos aportados por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que un año más han convertido a la Consejería de Medio Ambiente en uno de los departamentos mejor dotados de todo el Gobierno Balear. Con esta base, el elenco de actuaciones emprendidas por la administración medioambiental ha podido presentar un aspecto sumamente variado, abarcando tanto en su objeto como finalidad un espectro ciertamente amplio, al que deben sumarse, desde luego, las

actuaciones desarrolladas por otros departamentos de la administración autonómica o, incluso, por otras administraciones distintas. De todo ello se intentará dar buena cuenta en los epígrafes que siguen, que de alguna manera pretenden ofrecer una selección de las actuaciones y líneas de acción más representativas de la política medioambiental desarrollada en las Islas Baleares durante el año 2007. Sin olvidar, por supuesto, la mención de las principales tensiones o conflictos que centran las preocupaciones de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad balear.

En cualquier caso, todo lo anterior exige, como referente previo, hacer una alusión a los dos grandes acontecimientos de orden político-jurídico que han ocurrido en las Islas Baleares en el año 2007. De suficiente trascendencia como para poder afirmar que su resultado ha de condicionar en el futuro próximo, y también en el no tan próximo, la orientación y desarrollo de toda la acción pública autonómica. Y, por tanto, también la orientación y desarrollo de la política de protección del medio ambiente. Nos referimos, en primer lugar, a las elecciones autonómicas celebradas en el mes de mayo, fruto de las cuales ha sido la reedición del que en otro momento (legislatura 1999-2003) fuera llamado –ahora no se ha adoptado formalmente ninguna denominación– *Pacte de Progrés*. Significa, pues, que el gobierno monopolizado en la anterior legislatura por el partido popular ha sido sustituido ahora, tras perder éste su mayoría absoluta en el Parlamento, por un nuevo ejecutivo salido del acuerdo entre una pluralidad diversa de fuerzas políticas (PSOE, *Unió Mallorquina* y *Bloc per Mallorca,* este último integrado a su vez por distintos grupos, *Partit Socialista de Mallorca, Verds* y *Esquerra Unida*), que definen su posicionamiento político en la vertiente nacionalista y de centro-izquierda. El segundo acontecimiento a resaltar, por otra parte, es la aprobación y entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, formalmente presentado como una modificación del anterior, pero que sin duda ha supuesto una notable revisión del contenido y concepción del texto estatutario, en la línea ya avanzada, durante el año 2006, por las comunidades autónomas catalana y valenciana.

1.2. El nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares

La posición privilegiada que corresponde Estatuto de Autonomía dentro del ordenamiento jurídico autonómico, respecto de la que sobre ahora cualquier insistencia, obliga necesariamente a dar a esta norma una atención individualizada. Más aún teniendo en cuenta la relevancia de las innovaciones que la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, ha introducido en la redacción del viejo texto estatutario aprobado en el año 1983, que difícilmente tienen parangón con los resultados de las anteriores reformas de los años 1994 y 1999.

Siguiendo la estela de los nuevos textos estatutarios catalán y valenciano, la Ley Orgánica 1/2007 ha incorporado al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares el modelo que se ha dado en llamar del «Estatuto-Constitución»; lo que significa, en fin, la adopción de un esquema que excede de los simples contenidos estatuta-

rios prescritos en el artículo 147.2 de la Constitución, para alcanzar, más allá del sólo fundamento del ente autonómico, de su organización y competencias, la configuración del Estatuto como norma fundamental del ordenamiento autonómico en todo lo que atañe, también, a la definición de los principios rectores de la política pública de los diferentes poderes territoriales y al diseño del estatuto básico de derechos y deberes de los ciudadanos de la comunidad autónoma. Igual que en el texto vigente hasta ahora, no faltan en el Estatuto de 2007 las referencias a la protección del medio ambiente. No obstante, lo importante es destacar que, de acuerdo con la nueva concepción a la que aludimos, aquella referencia ha dejado de conectarse exclusivamente con el ámbito de las competencias autonómicas, asumiendo ahora también un papel muy destacado en la esfera de las directrices de la acción pública y de la configuración del estatuto ciudadano de los baleares. En definitiva, por tanto, son tres los ámbitos en los que el medio ambiente ha pasado a desempeñar un protagonismo relevante.

En el orden de los derechos y libertades ciudadanas, en primer lugar, el artículo 23 del Estatuto proclama el derecho de todas las personas a disfrutar de una «una vida y un medio ambiente seguro y sano». Al margen de la atribución de la titularidad subjetiva a «toda persona», lo que sin duda representa la solución más coherente con la formulación contenida en el artículo 45 de la Constitución y con el verdadero alcance de los bienes jurídicos protegidos, el aspecto que tal vez llame más la atención del precepto es la conexión que se establece entre las referencias a la vida y el medio ambiente. De esta manera, la tutela del derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y seguro se ve reforzada al configurarse como una manifestación de la protección que se ha de dispensar, con garantía de las condiciones fijadas en el Estatuto, al derecho fundamental consagrado en el artículo 15 de la Constitución. En el lado opuesto a la proclamación de derechos formulada en el artículo 23 deberían encontrase los deberes de los ciudadanos relacionados con la protección del medio ambiente. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía gurda completo silencio al respecto, abandonando el acertado ejemplo ofrecido por otros textos estatutarios, concretamente el catalán y el aragonés, y también el que ofrece el propio artículo 45 de la Constitución.

En cuanto a los principios rectores de la acción pública, en segundo lugar, en el mismo artículo 23 del Estatuto se prescribe que las administraciones públicas de las Islas Baleares, en el ámbito de sus competencias, protegerán el medio ambiente; en concreto, se especifica más abajo, deberán velar por la protección y defensa «de la naturaleza, el territorio, el medio ambiente y el paisaje», todo ello en el marco de una acción dirigida a la realización de un modelo de desarrollo inspirado por el principio de sostenibilidad. Es decir, en palabras del Estatuto, se requiere una acción que integre y armonice la conservación y mejora de la calidad ambiental con las transformaciones producidas por la evolución social y económica. Entendiendo que esa acción, como así expresamente lo manifiesta el texto estatutario, implica a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. Y tiene, como particularidad de sus objetivos, atender a un desarrollo que sea también equitativo

y territorialmente equilibrado. Aun así, quizá podría haberse incorporado al Estatuto de 2007 un mayor detalle en cuanto a las finalidades específicas de las políticas públicas ambientales, del modo que lo han hecho otros estatutos, y que en el caso de las Islas Baleares se ha resuelto, finalmente, con la simple adición de la genérica referencia al deber de desarrollar políticas de gestión ordenación y mejora de la calidad ambiental.

Ya fuera del artículo 23, por otra parte, también merece una atención especial el artículo 24, particularmente su primer párrafo, en la medida que hace referencia a uno de los sectores de actividad, el turismo, que con frecuencia se ha presentado como causante de importantes interferencias en la realización de los objetivos de protección del medio ambiente. En nada ajeno al papel esencial que la actividad turística desempeña en la dinámica económica de la Comunidad Autónoma, el Estatuto comienza reconociendo su condición de elemento estratégico, a la vez que establece el deber de impulsar políticas generales y sectoriales que tengan como finalidad favorecer el crecimiento económico a medio y largo plazo. Como contrapunto, sin embargo, la norma estatutaria impone expresamente que la ordenación y fomento de la actividad turística se realice en todo caso de forma «compatible con el respeto al medio ambiente, el patrimonio cultural y el territorio», en una muestra de afirmación concreta del principio de desarrollo sostenible que, según lo dicho en el artículo 23, debe inspirar la acción sectorial de todos los poderes públicos.

Por último, en tercer lugar, queda referirse al ámbito competencial. De entrada, el artículo 30.46 proclama la competencia «exclusiva» de la Comunidad Autónoma en materia de: «protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado. Normas adicionales de protección. Espacios naturales protegidos. Ecología». Salta a la vista, sin duda, la calificación de «exclusiva» que formalmente se atribuye a las competencias ambientales autonómicas. Se trata, no obstante, de una cuestión cuya trascendencia no excede de los aspectos estrictamente formales o terminológicos; es decir, que resulta irrelevante, en su contenido, desde el punto de vista del reparto constitucional de competencias, toda vez que el Estatuto se encarga de precisar, en el primer inciso del artículo 30, que la exclusividad de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma se ha de entender, en todo caso, «sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1 de la Constitución».

Al margen de lo anterior, las verdaderas novedades que aporta el Estatuto en el ámbito competencial son las que afectan a los consejos insulares, o, por decirlo de otro modo, al proceso de redistribución interna, a nivel insular, del poder autonómico. Como es sabido, el artículo 39 del viejo Estatuto disponía que la Comunidad Autónoma debería atribuir a los consejos insulares, a través de una ley del Parlamento y en la medida que la hubiera asumido previamente, la potestad ejecutiva sobre toda una serie de materias, entre las cuales se citaba expresamente la relativa a «medio ambiente y ecología». Fruto de esta previsión fue la aprobación, desde el año 1990, de diferentes leyes autonómicas a través de las cuales se hizo

efectiva la mencionada atribución de competencias (propias o delegadas) a los consejos insulares. Sin embargo, nunca llegó a aprobarse ninguna disposición que llevara a cabo el traslado competencial en lo concerniente, en particular, a las materias «medio ambiente y ecología», por más que sí se realizó respecto a otras de indudable relevancia ambiental (ordenación del territorio y urbanismo, actividades clasificadas, carreteras, etc). Estando en esta situación, el Estatuto de 2007 ha venido a cambiar sustancialmente las reglas del proceso interno de distribución del poder autonómico, reforzando notablemente la posición de los consejos insulares dentro del entramado institucional de la Comunidad Autónoma. Como punto de arranque, el artículo 70 ha sustituido el anterior sistema de atribución de competencias a través de ley por otro en el que dicha atribución se realiza directamente *ex* Estatuto, y, además, siempre con la condición de propias de los consejos insulares. Pero, aún más, el nuevo Estatuto no ha limitado la asignación competencial al ejercicio de la potestad ejecutiva, sino que ha reconocido también que «en las competencias que son atribuidas como propias a los consejos insulares, éstos ejercerán la potestad reglamentaria». Salta a la vista, por tanto, que el salto efectuado no es únicamente cuantitativo, en el sentido que se haya ampliado el elenco de competencias que deben ejercer los consejos insulares, sino sobre todo cualitativo, en cuanto que la atribución resulta directamente de la norma estatutaria y alcanza también al ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.

Curiosamente, sin embargo, dentro de la amplia enumeración de materias que recoge el artículo 70, donde se incluyen la mayor parte de las relacionadas antes en el artículo 39, la materia «medio ambiente», o «medio ambiente y ecología», como se decía anteriormente, no aparece. Es decir, ha quedado excluida de la atribución directa efectuada por el Estatuto de Autonomía, lo que significa, en definitiva, que seguirá correspondiendo a la Comunidad Autónoma el ejercicio tanto de la potestad reglamentaria como de la potestad ejecutiva. Por contra, si se mantienen en poder de los consejos insulares todas aquellas otras, relacionadas íntimamente con la política ambiental, que ya fueron atribuidas a éstos con el sistema del artículo 39, con el añadido ahora de que corresponderá también a los consejos insulares, en relación a las mismas, el ejercicio de la potestad reglamentaria externa.

De todos modos, hay que advertir que el artículo 70 del nuevo Estatuto no cierra definitivamente el paso a la asunción de competencias en materia de medio ambiente por parte de los consejos insulares. Una vía alternativa para ello, aunque de alcance menor, se ofrece en el artículo 71, donde se dice que los entes insulares, «además de las competencias que les son propias, podrán asumir dentro de su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión» sobre un variado elenco de materias. Sin duda, la redacción de este precepto recuerda al sentido del anterior artículo 39, con la salvedad de que ahora no se exige que la atribución se realice «mediante ley», sino simplemente «de acuerdo» con lo que establezca una ley del Parlamento. En cualquier caso, lo significativo es que tampoco en la enumeración del artículo 71 la materia «medio ambiente» aparece expresamente citada. De

modo, pues, que una eventual atribución de competencias a los consejos insulares en esta materia habrá de recurrir a la cláusula residual o de cierre que contiene el penúltimo párrafo del artículo 71, que habilita el traslado de la potestad ejecutiva respecto, «en general, cualesquiera otras (materias) que, dentro del ámbito territorial propio, correspondan a los intereses respectivos (de los consejos insulares)».

En fin, la conclusión que debe extraerse de todo lo dicho hasta aquí es fácilmente deducible. Ni más ni menos que puede afirmarse que con el Estatuto de 2007 la materia «medio ambiente» se ha convertido en uno de los núcleos de decisión importantes que contrapesan el proceso de descentralización interna impulsado por el propio Estatuto. En el sentido de que, aun cuando formalmente no se excluye la posibilidad de atribución a los consejos insulares, la intensidad de la reserva de poder sobre la materia a favor de la Comunidad Autónoma es mucho mayor que la que antes resultaba del artículo 39, y desde luego muy superior a la que se deriva actualmente artículo 70 para otras materias que el texto anterior también había incluido en el mencionado artículo 39.

1.3. Legislación

En este apartado se incluyen las principales disposiciones normativas aprobadas por la Comunidad Autónoma en el año 2007. Conviene precisar, no obstante, que las que se recogen aquí son únicamente aquellas cuyo dictado responde al ejercicio de potestades normativas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares respecto a materias relacionadas con la protección medioambiental. Así pues, se incluyen desde luego las disposiciones legales aprobadas por el Parlamento autonómico, y también las disposiciones reglamentarias de desarrollo, pero quedan excluidos aquellos otros productos administrativos de naturaleza normativa cuyo dictado encaja más bien, de acuerdo con la mecánica constitucional de reparto de competencias, en el ejercicio de potestades ejecutivas. Tales disposiciones, por tanto, deberán buscarse en otros apartados.

1.3.1. Disposiciones legales

En el año 2007 la producción de disposiciones legales ha sido más bien escasa. Aún así, hay dos que merecen una destacada referencia, sin olvidar, como añadido, la Ley de medidas tributarias y económico-administrativas que acompaña a los Presupuestos, en la que se han incluido algunas disposiciones que también requieren una referencia singular.

1.3.1.1. Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Islas Baleares

Las Islas Baleares han sido una de las comunidades autónomas pioneras en la acción contra la contaminación acústica, como lo demuestra la aprobación, ya en el año 1987, del Decreto 20/1987, de 26 de marzo, para la protección del medio ambiente contra la contaminación por emisión de ruidos y vibraciones. No obs-

tante, la evolución experimentada posteriormente por la normativa tanto comunitaria como estatal, cuyas últimas manifestaciones se encuentran en las recientes Directiva del Parlamento Europeo 2002/49/CE y Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, obligaban sin duda a la revisión de la regulación autonómica, al objeto de adecuarla a las disposiciones sobrevenidas. Éste es, precisamente, la tarea que cumple la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Islas Baleares.

El propósito de la norma, como señala el artículo 1 de la misma, es el de establecer las medidas necesarias para prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica, así como evitar y reducir los daños que de ella puedan derivarse para la salud humana, los bienes y el medio ambiente. En este propósito, la ley parte de una concepción amplia de las nociones de ruido y contaminación acústica, acorde con los planteamientos modernos; y, del mismo modo, establece un amplio ámbito de aplicación para sus disposiciones, que se extienden, con la salvedad de los supuestos de excepción tasados, a «todos los emisores acústicos cualquiera que sea su titular, promotor o responsable, tanto si es persona física o jurídica, pública o privada y en lugar público o privado, abierto o cerrado, que se encuentren en territorio de la comunidad autónoma de las Islas Baleares o en sus aguas limítrofes, así como las edificaciones en su calidad de receptores acústicos».

En cuanto al contenido concreto de la norma, tras las disposiciones generales y la regulación relativa a la valoración de ruidos y vibraciones y a los niveles de perturbación, el título III se centra en uno de los aspectos sin duda más relevantes de la ley, el relativo a la planificación y gestión acústica. En particular, la ley establece cuatro instrumentos de planificación y gestión acústica diferentes: las ordenanzas municipales, los mapas de ruido, los planes acústicos de acción municipal y las zonas especiales. Especialmente relevantes son los dos segundos, es decir, los mapas de ruido, que actúan como instrumentos de información acerca de las fuentes causantes de la contaminación acústica que existen en el término municipal, y los planes acústicos de acción municipal, que incluyen a los anteriores y tienen un carácter más operativo, en cuanto que su función es la de identificar las áreas acústicas existentes en el municipio (en función del usos y de las condiciones acústicas) y establecer para ellas las medidas necesarias que permitan la reducción de los niveles sonoros a los límites admitidos. Estos planes acústicos municipales resultan vinculantes para los instrumentos de ordenación urbanística, en el sentido de que la ley impone el deber que tienen éstos de contemplar la información y propuestas contenidas en aquéllos. Y, en cualquier caso, en defecto de planes acústicos, la ley señala los diferentes contenidos que han de incorporar los instrumentos de planeamiento urbanístico al efecto de poder evaluar su impacto acústico y poder adoptar las medidas necesarias para la reducción. Asimismo, la ley regula las denominadas zonas especiales, distinguiendo entre zonas de protección acústica especial, caracterizadas por la presencia de elevados niveles sonoros, y zonas de situación acústica especial, que se configuran como una suerte de estadio agravado, en el caso que las medidas adoptadas para las primeras no hubieran conseguido alcan-

zar los objetivos de calidad acústica fijados, de modo que fuera necesario establecer nuevas medidas de más largo plazo.

Al margen de todo lo anterior, la ley dedica el título IV a regular las distintas modalidades de intervención administrativa destinadas a prevenir la contaminación acústica, incluyendo desde medidas de fomento hasta la determinación de las condiciones que deben observarse en toda una serie de actividades que son susceptibles de generar ruidos. Concluye la ley, finalmente, con un título dedicado al régimen de inspección y control de las prescripciones impuestas en materia de contaminación acústica y, asimismo, dedicado al establecimiento del régimen sancionador, definiendo las conductas constitutivas de infracción y determinado las correspondientes sanciones.

Para acabar, debemos hacer constar que la Ley 1/2007 ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado, cuyas discrepancias con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se centran fundamentalmente en la redacción del artículo 9, apartados 2, 3 y 4. Resultado de esta circunstancia, en fecha 22 de junio de 2007 se ha reunido la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma, habiendo acordado ésta el inicio de negociaciones para la resolución de las discrepancias señaladas. Fruto de ello, finalmente, ha sido un nuevo acuerdo, éste de fecha 24 de septiembre de 2007, en el cual la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se compromete a promover la modificación del citado artículo 9, con el fin de adecuar los períodos temporales de evaluación del ruido a los indicadores recogidos en la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Hasta entonces, es decir, hasta que se haga efectiva la modificación comprometida, las autoridades de la Comunidad Autónoma deberán aplicar directamente los indicadores de la Directiva mencionada para la elaboración de los mapas estratégicos de ruido y demás documentación que haya de comunicarse a la Comisión Europea.

1.3.1.2. Decreto-ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Islas Baleares

Independientemente del contenido, es decir, de los aspectos sustantivos, la disposición tiene una especial relevancia por razones de orden formal, del formato legislativo adoptado, el de decreto ley, en la medida que constituye el primer ejemplo de esta modalidad de disposición legislativa que ha sido aprobada en las Islas Baleares. Desde esta perspectiva, el fundamento de la norma se encuentra en el artículo 49.1 del nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, en el que se faculta al Consejo de Gobierno para que pueda dictar, cuando concurran circunstancias de urgente y extraordinaria necesidad, medidas legislativas provisionales que adopten la forma de decreto ley. En cualquier caso, el apartado 2 del citado artículo 49 exige, como requisito para la vigencia indefinida de la norma, que este tipo de disposiciones sean sometidas a la convalidación de la Asamblea autonómico, lo que así ha sucedido, para la que

ahora se comenta, mediante Resolución del Parlamento de las Islas Baleares de 12 de diciembre de 2007.

En cuanto al contenido, la disposición presenta una vocación de carácter marcadamente cautelar, concretada en el establecimiento de toda una serie de medidas preventivas que se caracterizan, como denominador común, por determinar temporalmente la imposibilidad de transformación urbanística –sea por la urbanización o la edificación– de diversos espacios que se consideran dotados de singulares valores ambientales o paisajísticos. A tal efecto, la norma impone una variada gama de medidas, que van desde la suspensión de la vigencia del planeamiento urbanístico hasta la suspensión de los procedimientos administrativos de otorgamiento de títulos o aprobación de instrumentos que amparen actuaciones de transformación del suelo, incluyendo asimismo la suspensión de la eficacia de tales títulos o instrumentos en el caso de que los mismos ya hubieran sido otorgados o aprobados. En todo caso, cabe tener en cuenta que se trata de medidas de carácter provisional, acordes con la naturaleza cautelar de la norma, cuya eficacia queda en consecuencia limitada hasta la aprobación de los instrumentos definitivos encargados de establecer las condiciones de ordenación de los espacios afectados, ya sean aquéllos planes o, incluso, la denominada –en el texto del Decreto Ley–, y aún *non nata,* «ley de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares.

Como se ha dicho más arriba, el Decreto Ley señala con precisión, y delimita gráficamente, los ámbitos afectados por sus determinaciones: algunos sectores urbanizables y, sobre todo, espacios, y zonas de prolongación de los mismos, definidos en la Ley 1/1991, de 30 de enero, como zonas de especial protección. Queda al margen, por su sentido distinto, el artículo 3 del Decreto Ley, orientado a impedir la regularización de las obras y actividades de temporada en el litoral cuya legalización fue posibilitada por la Ley 25/2006, de 27 de diciembre. Conecta esta disposición, pues, con lo acordado por la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma en la reunión de 24 de septiembre de 2007, de la que resulta el compromiso adoptado por el Gobierno de las Islas Baleares de «promover la derogación de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 25/2006».

1.3.1.3. Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas

El comentario de esta norma legal viene motivado fundamentalmente por el contenido de tres de sus disposiciones adicionales, en concreto, la décima, la decimoprimera y la decimosegunda, destinadas a modificar otras tantas normas legales de indudable incidencia sobre la materia medioambiental.

La disposición adicional decimoprimera modifica diversos aspectos de la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares, con propósitos tan diversos como son, por un lado, el de establecer con carácter preceptivo una fase previa de consultas antes de la iniciación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental

de proyectos, exigiéndose la presentación por parte del promotor de una memoria-resumen del proyecto, o, por otro lado, el de someter a dictamen del órgano ambiental, antes de su aprobación definitiva, las normas territoriales cautelares (previas a la formulación, revisión o modificación de los instrumentos de ordenación territorial) que regula la legislación de ordenación territorial de las Islas Baleares. Asimismo, la modificación de la Ley 11/2006 afecta a otros aspectos puntuales como los relacionados con el régimen sancionador, la definición de los conceptos básicos de la evaluación de impacto ambiental o, también, el procedimiento a seguir para la resolución de las discrepancias que puedan presentarse entre el órgano promotor y el ambiental. Finalmente, merece una mención particular, que no puede ser favorable, la modificación que afecta a la disposición derogatoria de la Ley 11/2006, en cuanto que supone reforzar aún más la posibilidad de aplicación, todavía hoy, del viejo Decreto 4/1986, de 23 de enero, con todas las carencias y déficits que éste ha ido acumulando.

La disposición adicional decimoprimera, por su parte, incide sobre la Ley 6/2006, de 12 de abril, de caza y pesca fluvial, alterando puntualmente su regulación en aspectos que afectan sobre todo al régimen sancionador y al de los cotos de caza, principalmente, en esto último, lo que se refiere a la superficie de los cotos, su transmisión y el arrendamiento de los derechos de aprovechamiento.

Por último, la disposición adicional decimosegunda modifica la Ley 6/1999, de 3 de abril, de directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares, con un objetivo muy concreto: incluir en aquella ley la previsión de un nuevo tipo de plan director sectorial, el Plan director sectorial de saneamiento de las Islas Baleares. Según la nueva redacción dada a la Ley 6/1999, se trata de un plan atribuido a la competencia del Gobierno de las Islas Baleares (no propio, por tanto, de los diferentes consejos insulares) cuya finalidad es la de establecer la ordenación de las instalaciones de saneamiento y depuración de aguas residuales. En su nueva redacción, la Ley 6/1999 fija los criterios que deberán seguirse en la elaboración del indicado plan, destacando el especial énfasis que se pone en la necesidad de adecuar las instalaciones existentes y las de nueva creación a las prescripciones de la Directiva Marco de Agua y del Plan Hidrológico de las Islas Baleares.

1.3.2. Disposiciones reglamentarias

En el ámbito de la normativa reglamentaria las principales disposiciones que cabe destacar son las siguientes.

1.3.2.1. Decreto 125/2007, de 5 de octubre, por el que se dictan normas sobre el uso del fuego y se regula el ejercicio de determinadas actividades susceptibles de incrementar el riesgo de incendio forestal

El título de la disposición condensa perfectamente su contenido. Tal como se dice, la norma tiene por objeto regular, para el ámbito territorial de las Islas Baleares, los diferentes usos del fuego y el ejercicio de determinadas actividades que son

susceptibles de incrementar el riesgo de producción de incendios forestales. Las medidas que establece el decreto afectan a los terrenos definidos como forestales, y también a las que se denominan áreas colindantes de prevención, diferenciando aquellas medidas que se fijan con carácter permanente de las restantes que sólo son aplicables durante la época de peligro de incendios. En su conjunto, la norma reglamentaria responde a las previsiones contenidas en la Ley estatal 43/2003, de 15 de octubre, de montes (modificada por Ley 10/2006, de 28 de abril), que impone a las comunidades autónomas el deber de regular en montes y áreas colindantes el ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio.

Junto con todo lo anterior, finalmente, el Decreto 125/2007 también requiere una especial atención desde el punto de vista organizativo, en la medida que determina la creación de la llamada Comisión de Prevención de Incendios Forestales de las Islas Baleares. Se trata de un órgano consultivo, deliberador, coordinador y homologador en materia de prevención y defensa contra incendios forestales, que se halla adscrito a la Consejería de Medio Ambiente a través de la Dirección General de Biodiversidad, y entre cuyas principales funciones se encuentran la de definir las estrategias de la política de prevención y extinción de incendios y la de constituirse en foro de coordinación de los medios de las distintas administraciones públicas destinados a la prevención y extinción de incendios.

1.3.2.2. Decreto 146/2007, de 21 de diciembre, por el cual se regula la puesta en servicio de las instalaciones para suministro de agua en los edificios

El objeto de este decreto es la regulación de la puesta en servicio de las instalaciones para el suministro de agua, así como también la regulación del ámbito de actuación de las empresas instaladoras. Desde esta perspectiva, la norma viene a complementar lo establecido en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que aprueba el Código técnico de la edificación y regula las instalaciones de suministro de agua, pero que no establece ningún procedimiento para la puesta en servicio de tales instalaciones ni regula tampoco los profesionales y empresas instaladoras que puedan llevar a cabo la instalación. El Decreto 146/2007 se aplica, como así dispone su artículo 2, a todas las instalaciones de fontanería de los edificios de nueva planta, a las modificaciones, reformas o rehabilitaciones de las instalaciones de edificios existentes, cuando ello suponga la ampliación del número o de la capacidad de los aparatos receptores de la instalación, y, por último, también a las instalaciones provisionales para obras. Entre las prescripciones que contiene la norma destaca, sin duda, la que recoge la obligación, en su caso, de ajustar las condiciones de las instalaciones a los requisitos impuestos por el Código técnico de la edificación, así como también, por otra parte, a los que establece el Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de calidad del agua de consumo humano. El decreto muestra especial preocupación por garantizar el correcto funcionamiento de las instalaciones de suministro, disponiendo a tal efecto, una vez ejecutada la instalación, la vigencia de un plazo mínimo

de garantía de doce meses, dentro del cual la empresa instaladora queda obligada a reparar gratuitamente cualquier deficiencia que se hubiera podido observar en el funcionamiento de la instalación.

1.4. Organización

Las novedades introducidas durante el año 2007 en el ámbito de la organización administrativa autonómica medioambiental afectan tanto a la esfera de la administración ordinaria como a la de la administración institucional.

1.4.1. Administración ordinaria

Los cambios producidos en el Gobierno autonómico tras las elecciones de mayo han tenido su reflejo, en el ámbito organizativo, con el Decreto del Presidente 9/2007, de 6 de julio, mediante el cual se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En concreto, es en el artículo 1 de esta norma en el que se fija la relación de consejerías que forman la estructura de la administración autonómica. Catorce en total, entre las que se incluye, ya con la misma denominación desde 1999, la Consejería de Medio Ambiente.

Posteriormente, el Decreto del Presidente 11/2007, de 11 de julio, ha sido el encargado de desarrollar la estructura orgánica básica de cada una de las distintas consejerías definidas por el Decreto 9/2007, a la vez que de precisar las atribuciones de los diversos órganos directivos integrados en ellas. En el caso de la Consejería de Medio Ambiente, el Decreto 11/2007 dispone la existencia de una Secretaría General y cinco Direcciones Generales, estas últimas con la siguiente denominación: i) Dirección General de Recursos Hídricos; ii) Dirección General de Biodiversidad; iii) Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental; iv) Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral; y v) Dirección General del Cambio Climático. No obstante, dicha estructura se ha visto modificada, poco después, por el Decreto del Presidente 14/2007, de 20 de julio, que ha añadido a las cinco anteriores la nueva Dirección General del Mar, cuyas atribuciones quedan igualmente definidas en la disposición reglamentaria. Finalmente, con los Decretos 79/2007, de 12 de julio, y 94/2007 y 95/2007, los dos de 20 de julio, se ha procedido al nombramiento de los distintos altos cargos titulares de cada uno de los diferentes órganos directivos de la Consejería.

A todo lo anterior sólo queda añadir, como últimas novedades organizativas del año 2007, los Decretos 8/2007, de 16 de febrero, y 140/2007, de 23 de noviembre. El objeto del primero ha sido la modificación del Decreto 15/2002, de 1 de febrero, de creación del Forum d'Educación Ambiental de las Islas Baleares, que se define como el órgano encargado de constituir el cauce de participación, diálogo y consulta de todas las instituciones y entidades, tanto públicas como privadas, implicadas en la tarea de promover la educación

1.4.2. Administración institucional

Los cambios que han tenido lugar durante el año 2007 en este ámbito han sido mucho menos significativos que los que antes se han visto en relación a la administración ordinaria. Aun así, conviene citar tres disposiciones relevantes. Una, el Decreto 115/2007, de 7 de septiembre, por el que se modifica otro anterior, 69/1997, de 21 de mayo, de creación y régimen jurídico del «Instituto Balear de la Naturaleza» (*IBANAT*). La modificación afecta exclusivamente al Consejo de Administración del ente, cuya composición se varía, sin otros más añadidos que los necesarios para adecuar la terminología utilizada a los cambios producidos en la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma. La segunda, el Decreto 116/2007, de 7 de septiembre, que incide sobre la organización del ente «Espacios de Naturaleza Balear», modificando en consecuencia el Decreto 71/2006, de 28 de julio, de creación y régimen jurídico de dicha entidad. Como en el caso anterior, la finalidad de la disposición dictada en el año 2007 ha sido la de modificar la composición del máximo órgano de gobierno del ente, el Consejo Directivo, e igualmente la de adaptar las denominaciones utilizadas para la designación de sus miembros a los cambios introducidos en la estructura de la Administración autonómica. Y la tercera, el Decreto del Presidente 11/2007, ya mencionado más arriba, que ha modificado la adscripción del ente «Puerto de las Islas Baleares», antes dependiente de la Consejería de Obras Públicas y que ahora ha pasado a estar vinculado a la Consejería de Medio Ambiente.

1.5. EJECUCIÓN: RECURSOS ECONÓMICOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

1.5.1. Consejería de Medio Ambiente

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2007 han convertido a la Consejería de Medio Ambiente, ya lo hemos dicho al inicio, en uno de los departamentos mejor dotados del Gobierno autonómico. Para ser exactos, ocupa la cuarta posición en un total de trece consejerías, y por primera en la historia de la Comunidad Autónoma la consignación presupuestaria asignada ha superado la significativa cifra de los cien millones de euros (100,89 millones, concretamente), representando ello, respecto del año anterior, un incremento del 3,87%. En realidad, sin embargo, el presupuesto total, si sumamos el de los entes instrumentales dependientes de la Consejería, suma una cifra aún muy superior, que alcanza más de doscientos cincuenta millones de euros (251,37). Detalladas por direcciones generales, se exponen a continuación las principales líneas de actuación a que se han destinado los recursos asignados.

1.5.1.1. Dirección General de Recursos Hídricos (55,46 millones de euros)

Es la dirección General con mayor dotación económica. Su actuación se ha centrado fundamentalmente sobre tres grandes aspectos. En primer lugar, el suministro de agua potable, con especial preocupación por el mantenimiento de las

redes de distribución que permita un mejor aprovechamiento del recurso; a tal efecto, la Consejería de Medio Ambiente se sirve instrumentalmente de la Agencia Balear del Agua y Calidad Ambiental, con un presupuesto que supera los 102 millones de euros, entre cuyos cometidos fundacionales se encuentra precisamente el de ejecutar y gestionar las obras necesarias para la captación, potabilización, transporte y distribución del agua. En segundo lugar, el tratamiento de las aguas residuales, donde destacan las inversiones realizadas en la ampliación y construcción de nuevas estaciones depuradoras. Y, finalmente, la defensa del dominio público hidráulico, centrada sobre todo en las actuaciones de limpieza, mantenimiento y adecuación de los cauces.

1.5.1.2. Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental (4,14 millones de euros)

Dentro de las principales tareas encomendadas a esta Dirección General durante el año 2007 se ha seguido manteniendo la de desarrollar diferentes planes de recuperación y conservación de las especies significativas de las Islas Baleares. En concreto, cabe mencionar ahora la Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 30 de julio de 2007, por la que se dispone la aprobación de distintos planes, todos ellos correspondientes a especies incluidas en los respectivos catálogos, nacional y balear, de especies amenazadas. Después de haberse seguido la tramitación prescrita por el Decreto 75/2005, de 8 de julio, que incluye el informe favorable emitido por el Consejo Asesor de Fauna y Flora de las Islas Baleares, los planes aprobados han sido, en particular, los siguientes: i) Plan de recuperación de las saladinas de Calviá (*limonium SPS,* catalogada «en peligro de extinción»); ii) Plan de recuperación del *ferreret* (*alytes muletensis,* también «en peligro de extinción»); iii) Plan de recuperación del águila pescadora (*pandion haliaetus,* incluida en la categoría de «vulnerable»); y iv) Plan de manejo de la gaviota roja y del cormorán (*larus audouinii* y *phalacrocorax aristotelis,* ambas catalogadas «de especial interés»). Asimismo, debemos hacer referencia también a la Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 12 de abril de 2007, que ha supuesto la inclusión de nuevas especies (*Limonium boirae, Limonium carvalhoi, Limonium ejulabilis* y *Limonium inexpectans*) dentro del Catálogo Balear de Especies Amenazadas, con la categoría «en peligro de extinción».

Relacionado igualmente con la protección de especies, cabe hacer una mención singular a la tarea realizada desde el Centro de Recuperación de la Fauna Silvestre, gestionado por el Consorcio –que integran la Consejería de Medio Ambiente y la Fundación Natura Parc– para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB). Entre las actividades que centran la actuación del Centro de Recuperación se encuentra, en particular, la de atender y recuperar la fauna autóctona herida. En este cometido, los datos publicados por el Consorcio relativos a 2007 señalan que a lo largo del año más de mil setecientos ejemplares han pasado por las instalaciones del centro, habiendo sido liberados cerca de quinientos.

En otro ámbito distinto, se ha de destacar también la notable actividad desarrollada en materia de educación ambiental, en la que ocupa un lugar preferente el Programa de Centros Ecoambientales. Se trata de un programa de actuación conjunto puesto en marcha por la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Educación y Cultura durante el curso 2004-2005, que tiene como propósito básico impulsar la educación ambiental en la actividad diaria de los centros escolares y promover la realización por parte de éstos de proyectos que incorporen los valores ambientales a su actividad ordinaria de gestión. Con todo, el Programa de Centros Ecoambientales es sólo un elemento de la amplia guía de recursos de educación ambiental de que dispone la Consejería de Medio Ambiente, de la que forman parte, entre otros, el Forum de Educación Ambiental de las Islas Baleares (en marcha desde su creación en el año 2002), el Aula del Mar, el Aula Móvil de Educación Ambiental o la Estrategia Balear de Educación Ambiental. Relacionado con esta última, una de sus propuestas centrales, la creación de un centro de documentación, ha visto definitivamente la luz en el año 2007, con la presentación oficial del Centro de Recursos de Educación Ambiental de las Islas Baleares (CREAib), Su propósito es el de convertirse en un centro especializado para el tratamiento y difusión de la información relacionada con el medio ambiente. En este sentido, hay que señalar que, gracias al acuerdo alcanzado con la Universidad de las Islas Baleres, el CREAib ha pasado a formar parte de la red de bibliotecas universitarias, lo que sin duda ayudará a extender su alcance en cuanto a la disponibilidad de referencias documentales.

1.5.1.3. Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral (8,53 millones de euros)

El funcionamiento del denominado Punto de Información Ambiental (PIA) constituye uno de los aspectos más relevantes dentro del conjunto de responsabilidades atribuidas a esta Dirección General, conectando con el propósito de cumplimiento de las prescripciones impuestas por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental (y por la norma estatal que la traspone, Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente). El PIA se configura como un servicio dirigido a las asociaciones, empresas, otras administraciones y, en general, todos los ciudadanos capaz de proporcionar de forma ágil información completa sobre las cuestiones medioambientales. Destacan especialmente el servicio de consultas, organizado en forma de base de datos a la que se accede por Internet (aunque también es posible la consulta directa a través de correo electrónico) y los boletines ambientales, elaborados mensualmente y difundidos por vía telemática.

Debe señalarse también, en un orden distinto, el impulso dado al proceso de implantación de las Agendas Locales 21 en los distintos municipios de las islas, continuándose en el año 2007 con la política de subvenciones dadas a los ayuntamientos para que completen el mencionado proceso de implantación. Asimismo,

se ha seguido dando apoyo a los programas de cumplimiento voluntario para la realización del objetivo de sostenibilidad en las empresas (EMAS, ISO 14001, Ecoetiqueta, etc.)

1.5.1.4. Dirección General de la Oficina del Cambio Climático (847.880 euros)

Con la asignación presupuestaria más baja, la acción de esta Dirección General se ha centrado sobre tres ejes fundamentales, El primero de ellos vinculado al cambio climático y el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Destaca aquí, de modo particular, el desarrollo de la Estrategia Balear para el Cambio Climático, que tiene como uno de sus puntos clave la labor de concienciación ciudadana para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. También en este ámbito, debe mencionarse el convenio suscrito entre la Consejería de Medio Ambiente y la Universidad de las Islas Baleares, en el mes de mayo, para el desarrollo de actividades de investigación en el campo del cambio climático. En concreto, se prevé que las tareas de investigación sean llevadas a cabo por el Observatorio del Clima de las Islas Baleares, integrado por investigadores de la Universidad. Asimismo, por otra parte, conviene reseñar la tarea desarrollada por la Dirección General en el seguimiento del cumplimiento de las prescripciones impuestas por la Ley (1/2005, de 9 de marzo) sobre comercio de derechos de emisión y, en particular, la relacionada con la inscripción de los datos de emisiones relativos al 2006 en la tabla de emisiones verificadas del Registro Nacional de Derecho de Emisión. El segundo eje de actuación es el relacionado con la calidad del aire, donde hay que destacar sobre todo las diversas tareas realizadas de gestión de la red de vigilancia y control de la calidad del aire en las Islas Baleares. Por último, en tercer lugar, quedan por mencionar las funciones vinculadas al seguimiento y control de las emisiones contaminantes de la atmósfera, incluyéndose aquí, entre otras diversas, las actuaciones de inspección de industrias o las de gestión de los datos relativos a las Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera (APCA).

1.5.1.5. Dirección General de Biodiversidad (25,19 millones de euros)

El eje de la actuación de la Dirección General de Biodiversidad ha venido marcado por el desarrollo de tres programas básicos. El primero de ellos es el referido a la gestión forestal y la protección del suelo, que cubre como acción prioritaria, al margen de las actuaciones de recuperación y regeneración de los espacios forestales degradados, la lucha contra los incendios. En estas tareas se ha de destacar, a su vez, la intervención del Instituto Balear de la Naturaleza, que ha contado con un presupuesto global asignado de 10,6 millones de euros. El segundo programa o línea básica de actuación es el dedicado a la gestión y mantenimiento de los espacios naturales protegidos, con la participación aquí del ente Espacios de Naturaleza Balear, cuyo presupuesto asciende a 5,7 millones de euros. Por último, íntimamente relacionada con la anterior, la tercera línea de actuación ha sido la vinculada a la tarea de integración y desarrollo de la red de «espacios de relevancia

ambiental» (regulados por la Ley autonómica 5/2005, de 26 de mayo, de conservación de los espacios de relevancia ambiental) y, de modo particular, de la «Red Natura 2000».

Es en este último ámbito, precisamente, donde tal vez se haya producido el mayor nivel de actividad durante el año 2007. En cuanto a los espacios de relevancia ambiental, en primer lugar, hay dos hitos que merecen ser destacados. Por una lado, la declaración de la *Serra de Tramuntana* como Paraje Natural –una de las categorías introducidas por la Ley autonómica 5/2005–, hecha efectiva mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2007. De la misma fecha, asimismo, es el Decreto 19/2007, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la *Serra de Tramuntana,* destacando la inclusión dentro del ámbito de ordenación de otras categorías distintas de las de paraje natural: concretamente, las de «reserva natural integrada», «reserva natural especial» y «lugar de interés científico». Con todo, la superficie total afectada por el régimen de protección alcanza más de sesenta mil hectáreas (63.084 ha), incluyendo, en todo o en parte, territorio de veinte municipios de la isla de Mallorca. Finalmente, la Orden del Consejero de Medio Ambiente, de 21 de mayo de 2007, ha dado lugar a la creación de la Autoridad de Gestión del Paraje Natural de la *Serra de Tramuntana.* Por otro lado, se ha destacar también la iniciación (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de octubre de 2007) de sendos procedimientos dirigidos a la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales de los parques naturales de *Llevant* (en la isla de Mallorca) y de *Cala d'Hort i cap Llentrisca* (en la isla de Ibiza), que ya habían sido puestos en marcha en un momento anterior pero que no habían llegado a la aprobación definitiva dentro del plazo máximo establecido, con la consiguiente caducidad del expediente.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la red ecológica europea, igualmente son dos los hechos que interesa mencionar en este apartado. Uno, directamente relacionado con la configuración de la red, ha tenido su traducción concreta en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el día 28 de septiembre de 2007, disponiendo el inicio del procedimiento para la declaración de nuevas «zonas de especial protección para las aves» (ZEPA), así como también para la ampliación de algunas ya existentes. En principio, el proceso de declaración de las zonas de protección de aves había quedado concluso con los Decretos 28/2006 y 29/2006, ambos de 24 de marzo, que establecieron la relación de tales zonas existentes en las Islas Baleares. No obstante, la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 28 de junio de 2007, que condena a España por incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva 79/409/CEE, señalando particularmente a las Islas Baleares como una de las comunidades autónomas incumplidoras de esta normativa, ha obligado reabrir el proceso de declaración de las zonas de protección para las aves, con lo que ello ha de comportar de cambio en la configuración de la Red Natura 2000 en el ámbito de las Islas Baleares. En total, el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno prevé la ampliación en más de dieciséis mil hectáreas (16.483 ha) de la superficie declarada como zona

de especial protección para las aves. El otro hecho relevante que debe destacarse se relaciona con la gestión de los espacios integrantes de la mencionada red ecológica europea. Trae causa, en concreto, de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 5/2005, que dispone –siguiendo las prescripciones de la Directiva 92/43/CEE– que «el Gobierno de las Islas Baleares fijará las medidas de conservación necesarias, que implicarán en su caso planes de gestión adecuados, específicos o integrados en otros instrumentos de planificación, y las apropiadas medidas reglamentarias, ejecutivas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitas y de las especies de interés comunitario presentes en las zonas que formen parte de la red ecológica europea "Natura 2000"». Conforme a esta previsión, en el año 2007 se han dictado los primeros decretos –todos en la misma fecha, 30 de marzo de 2007– de aprobación de planes de gestión de los lugares de importancia comunitaria (LIC). Catorce en total, que son los siguientes: i) Decreto 25/2007, relativo al LIC *Sa Dragonera*; ii) Decreto 26/2007, relativo al LIC Área Marina del Sur de Menorca; iii) Decreto 27/2007, para el LIC Archipiélago de Cabrera – sección Área costera del sur de Mallorca; iv) Decreto 28/2007, referente a los LIC de *Addaia* a *s'Albufera* y *s'Albufera des Grau*; v) Decreto 29/2007, relativo al LIC Área Marítima del Norte de Menorca; vi) Decreto 30/2007, relacionado con el LIC *Muntanyes d'Artà*; vii) Decreto 31/2007, para el LIC Bahías de Pollensa y Alcudia; viii) Decreto 32/2007, respecto al LIC *Cap de Barbaria*; ix) Decreto 33/2007, relativo al LIC *Cap Enderrocat – Cap Blanc*; x) Decreto 34/2007, referido al LIC *Es Vedrà – Vedranell*; xi) Decreto 35/2007, relacionado con el LIC *La Mola*; xii) Decreto 36/2007, relativo al LIC Costa de Levante de Mallorca; xiii) Decreto 37/2007, para el LIC Islotes de Poniente de Ibiza; y xiv) Decreto 38/2007, respecto al LIC *Tagomago*.

1.5.1.6. Dirección General del Mar

Creada en el segundo semestre del año, por Decreto del Presidente 14/2007, de 19 de julio, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma aprobados para el 2007 no recogen, lógicamente, ninguna consignación destinada a esta Dirección General. Según el Decreto de creación (art. 1.7.f), corresponde a la Dirección del Mar, entre otras atribuciones (educación ambiental sobre el mar, relaciones con la entidad Puertos de las Islas Baleares, Museo del Mar, etc.), la intervención administrativa en materia de navegación y buceo, incluido el otorgamiento de las correspondientes titulaciones. Relacionado con esto último precisamente, cabe citar, aunque sea de fecha anterior a la creación de la propia Dirección General, el Decreto 40/2007, de 13 de abril, por el que se regula el buceo deportivo y recreativo en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, cuyo objeto se centra en la definición del régimen relativo a la práctica de estas actividades, a la expedición de los certificados y títulos que habilitan para dicha práctica y, también, a los requisitos impuestos a los centros que imparten la formación necesaria para la práctica del buceo.

1.5.2. Otras consejerías

Aun fuera del marco de la acción propia de la Consejería de Medio Ambiente, durante el año 2007 se han producido otras actuaciones, de consejerías distintas, que también merecen ser destacadas aquí, por su relevancia desde el punto de vista de los intereses medioambientales de las Islas Baleares. En particular, vale hacer referencia a las siguientes.

En primer lugar, debemos mencionar dos iniciativas impulsadas por la Consejería de Comercio, Industria y Energía, que han dado lugar a la aprobación, por sendos Acuerdos del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2007, del Programa de Implantación de Energía Solar para la Climatización en los edificios y otras dependencias de las Islas Baleares y del Programa de Impulso de Vehículos Energéticamente Eficientes en las Islas Baleares. En el caso del primer programa, éste se concibe como una experiencia piloto, de carácter experimental, centrada fundamentalmente en los edificios y dependencias que sean titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma. Para éstos, el Programa prevé, a través de la acción de la Dirección General de Energía, la necesidad de valorar la idoneidad de implantar sistemas de energía solar para la climatización, utilizando maquinaria y tecnología de absorción capaz de generar frío y calor. En todo caso, el Programa no excluye la posibilidad de que otras administraciones distintas, ayuntamientos y consejos insulares, puedan adherirse a él respecto a los edificios y dependencias de su titularidad. Asimismo, por último, el Programa contempla el desarrollo de toda una serie de medidas de fomento, articuladas a través de distintos instrumentos (acuerdos de colaboración con entidades financieras, campañas en medios de comunicación, convenios con entidades locales y asociaciones privadas, etc.), destinadas a promocionar el uso de energías renovables y, particularmente, de la energía solar. En esta línea, es interesante mencionar que, según datos facilitados por la Consejería, Industria y Energía, durante el año 2007 se han subvencionado hasta trescientos diecinueve proyectos de energías renovables a particulares y pequeñas empresas, por un importe total cercano al millón y medio de euros, representado la suma de los proyectos la instalación de una superficie superior a tres mil metros cuadrados de paneles de energía solar térmica. En cuanto al segundo programa citado, el de impulso de vehículos energéticamente eficientes, su objeto se concreta en dos líneas de acción muy claras: por una lado, la de promover la sustitución progresiva del parque automovilístico de las Islas Baleares hasta alcanzar una situación de generalización de los vehículos de alta eficiencia energética; y, por otro lado, la de potenciar la utilización de energías renovables en el sector del transporte, básicamente orientada hacia la implantación efectiva del GLP (autogás) y el biodiésel. Para la realización de una y otra líneas de acción, el Programa prevé toda una amplia gama de medidas concretas, que van desde las acciones de estudio y divulgación hasta el establecimiento de condiciones de preferencia en la adquisición pública de vehículos para los que utilicen combustibles alternativos a la gasolina tradicional. En todo caso, como en el supuesto anterior, hay que decir que Programa se centra prioritariamente en el parque automovilístico de la Administra-

ción de la Comunidad Autónoma, aunque sin renunciar a la participación de otras administraciones, ni tampoco al establecimiento de otras medidas de fomento (ayudas específicas, convenios con entidades de crédito, acuerdos de colaboración con entidades privadas, etc.) que hagan extensible los objetivos del Programa a otras entidades públicas y a los particulares.

En segundo lugar, se ha de destacar también la creación, mediante Decreto 21/2007, de 23 de marzo, de la Reserva Marina del Levante de Mallorca. Como se explica en la exposición de motivos del Decreto, la creación de la Reserva Marina se ampara en las previsiones de otro Decreto anterior, 91/1997, de 4 de julio, de protección de los recursos marinos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que ha permitido a la Consejería de Agricultura y Pesca la creación, desde 1999, de una red de reservas orientada a la recuperación de las poblaciones de peces y a la defensa de los hábitas marinos. La que se crea mediante la norma que comentamos es la sexta de las existentes en las Islas Baleares, y alcanza una superficie total de 5.900 hectáreas. En el propio Decreto 21/2007 se establecen las medidas de protección para la reserva, que se estructuran según tres niveles distintos de intensidad, aplicables sobre otras tantas zonas delimitadas en el ámbito de la reserva. En el nivel superior se sitúa la zona A, de protección especial, para la cual se establecen rigurosas limitaciones, prohibiéndose en general la pesca marítima, la extracción de flora y fauna, el anclaje de embarcaciones y el buceo con escafandra autónoma. Por debajo se sitúan las zonas B, de uso restringido, y C, que comprende el resto de la reserva. Para esta última se prohíbe la pesca y la extracción de flora y fauna, si bien reconociéndose importantes excepciones, en tanto que en la zona B se establece el deber de la Consejería de Agricultura y Pesca de imponer limitaciones adicionales a las previstas de modo general para la zona C. Por último, conviene advertir que el ámbito de la reserva ha quedado ampliado, en la parte de las aguas exteriores, es decir, en la que corresponde a la competencia del Estado, como consecuencia del dictado de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 961/2007, de 3 de abril, que establece una reserva marina de interés pesquero en Cala Rajada, a levante de la isla de Mallorca, delimitando a la vez las distintas zonas que la integran y estableciendo para cada una de ellas el régimen de usos aplicable. De este modo, en fin, resulta que el conjunto de la Reserva Marina de Levante ha quedado integrado por un ámbito de delimitación autonómica y otro de delimitación estatal, con un régimen distinto para cada uno.

Finalmente, en tercer lugar, conviene citar, relacionado con la esfera de las atribuciones correspondiente a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, el Convenio de Colaboración suscrito entre el Centro Nacional de Información Geográfica y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en fecha 18 de junio de 2007, para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España. El objeto del Convenio se centra, como indica su título, en el propósito de elaborar un Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España que incluya, a escala de referencia 1:25.000, datos relativos a los aspectos de cobertura y uso del suelo. El sistema ha de comprender todo el ámbito geográfico de la

Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y de ahí la oportunidad del convenio, en virtud del cual la Administración autonómica asume, a través de la empresa pública Servicios de Información Territorial de las Islas Baleares SA (dependiente de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda), el compromiso de realizar la tarea de interpretación, captura, edición y validación de todos los datos sobre ocupación del suelo relativos al territorio autonómico.

1.6. Conflictos ambientales

El año 2007 no ha sido desde luego una excepción a lo que viene siendo una constante, desde la constitución de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en el ámbito de los conflictos medioambientales, que se expresa en el destacado papel protagonista que corresponde a las preocupaciones de orden territorial. El que podríamos denominar «conflicto territorial» constituye un hecho fácilmente explicable por la tensión que genera la puesta en contacto de dos fuerzas confrontadas: por un lado, la impulsada por el carácter insular de la comunidad autónoma y la percepción de finitud espacial que de ahí se deriva (más acentuado que en las comunidades continentales), que se traduce en una especial sensibilidad colectiva sobre la vulnerabilidad de los recursos y, entre ellos, de aquel que define la esencia de la insularidad, el suelo; y, por otro lado, la que mueve los acelerados procesos experimentados en el consumo de suelo, generados por la fuerte actividad urbanística que en buena parte se vincula a la oferta de alojamientos (turísticos o residenciales) de temporada.

El informe de 2007 elaborado por Greenpeace, «Destrucción a toda costa», aporta algunos datos que apuntan hacia un nivel de crecimiento territorial notable. Y en la misma línea, ya antes, el informe temático sobre los «Cambios de ocupación del suelo en España» elaborado, en 2006, por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). Por otra parte, la aparición de algunos casos de corrupción pública vinculada a operaciones o tramas urbanísticas no ha hecho sino incrementar, todavía más, la percepción que un sector considerable de la sociedad balear tiene de la actividad urbanística como uno de los principales puntos negros de la protección territorial y, por extensión, de la protección medioambiental. De algún modo relacionado con esto, la Memoria de la Fiscalía de Baleares presentada en 2007 pone de manifiesto que los delitos contra la ordenación del territorio aumentaron en el año anterior, respecto al 2005, un 139%. Y que, en su conjunto, las supuestas infracciones contra el medio ambiente investigadas por la Fiscalía especializada alcanzaron la cifra de ochenta y seis, esto es, cincuenta más que las registradas en el año 2005.

Con todos estos datos acumulados en la conciencia de un parte importante de la ciudadanía, se explica entonces que se hayan producido durante el año 2007 algunos actos importantes de reivindicación colectiva. El más destacado de todos, sin duda, el que en el mes de marzo reunió en Palma a más de cuarenta mil personas (entre 40.000 y 60.000, según las distintas fuentes y versiones) para protes-

tar contra la política urbanística seguida en las Baleares, bajo el significativo lema de *Salvem Mallorca.*

Al margen de los conflictos de orden territorial, aunque en gran parte también conectado al nivel de actividad constructiva y al incremento muchas veces desordenado de la capacidad de población, existe en las islas Baleares otro grave problema medioambiental que, pese a los esfuerzos de las distintas administraciones, sigue sin encontrar una definitiva solución y que, por ello, se ha mantenido durante el año 2007 como uno de los principales centros de atención. Nos referimos al tema de los residuos, preocupante por el incremento notable que progresivamente va alcanzando el volumen generado, pero, mucho más aún, por el deficiente, o muchas veces inexistente, tratamiento que reciben. De este modo, aun cuando anualmente se incrementa el volumen de la gestión de residuos, su vertido incontrolado sigue constituyendo uno de los mayores males para el medio ambiente y la salud de las personas a los que se ha de enfrentar la acción de las diferentes administraciones públicas. Algunas cifras publicadas pueden ser motivo justificado de preocupación, y afectan a todo tipo de residuos.

Distinto de los vertidos sólidos son los vertidos líquidos. No existe en las Islas Baleares, es cierto, una presencia significativa de industrias que puedan generar graves problemas de vertidos contaminantes a las aguas continentales o al mar. En esta situación, pues, el principal motivo de preocupación lo constituyen los vertidos de aguas residuales procedentes del consumo humano. Como se ha dicho más arriba, una parte importante de los esfuerzos de la Consejería de Medio Ambiente se ha centrado, tradicionalmente, en la mejora de las instalaciones de depuración de aguas residuales, así como en la mejora de las redes de conducción que canalizan estas aguas a efectos de su tratamiento y posterior vertido al mar. Aun así, sin embargo, hace falta insistir en la mejora, pues no faltan cada año, y el 2007 no ha sido una excepción en este sentido, episodios de vertidos incontrolados de aguas residuales que son provocados por un defectuoso mantenimiento de las instalaciones de conducción. Y, todavía más, se debe seguir insistiendo en la mejora de las instalaciones de tratamiento, para evitar lo que hace poco recordó, para la aguas vertidas a la Bahía de Palma, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 25 de enero de 2006: que los vertidos no cumplen correctamente con las exigencias de tratamiento impuestas por la normativa comunitaria y estatal. Finalmente, relacionado con los vertidos líquidos, no conviene pasar por alto un hecho acontecido en el año 2007 que, no por infrecuente, puede dejar de ser motivo de preocupación. Se trata del accidente protagonizado por el buque «Don Pedro», que depués de colisionar a la salida del puerto de Ibiza con un islote provocó, en plena epoca estival, un importante vertido hidrocarburos que llegaron hasta las costas de la pitiusa mayor. Lo ocurrido no tuvo, afortunadamente, la magnitud de los episodios conocidos en otras partes del litoral español. Esta circunstancia, unida a la rápida movilización de los equipos de salvamento marítimo, permitió que la situación pudiera ser controlada con notable prontitud. Aun así, los hechos acontecidos deben ser motivo que haga extremar el celo de las adminis-

traciones competentes, tanto en lo que se refiere a las medidas preventivas como a la dotación de los medios necesarios de lucha contra la contaminación, a fin de evitar los graves perjuicios, de todo tipo, que situaciones de esta índole pueden provocar en una comunidad insular.

Para acabar, no se puede cerrar este apartado sin hacer referencia a un último aspecto conflictivo, relacionado directamente con la conservación de la biodiversidad, que en el año 2007 ha registrado algunos episodios preocupantes. Nos referimos a los cebos envenenados que con demasiada frecuencia se utilizan, tras cerrarse la veda de caza, para proteger los cotos de depredadores. Y que han motivado, en este año, la pérdida de ejemplares de especies tan relevantes y amenazadas como la «milana»

2. APÉNDICE INFORMATIVO

2.1. Departamento del Gobierno Autonómico competente en materia de medio ambiente

Consejería de Medio Ambiente. Titular: Hble. Sr. Miquel Angel Grimalt i Vert

2.1.1. Estructura interna

– Secretaría General. Titular: Ilmo. Sr. Josep Pastor Palenzuela.

– Dirección General de Recursos Hídricos. Titular: Ilmo. Sr. Isidre Canyelles Simonet.

– Dirección General de Biodiversidad. Titular: Ilmo Sr. Miquel Ferrà Jaume

– Dirección General de Caza, Protección de Espacies y Educación Ambiental. Titular: Ilmo. Sr. Pere Ramón Bonet

– Dirección General de Calidad Ambiental y Litortal. Titular: Ilmo. Sr. Josep Llieteres Vidal.

– Dirección General de la Oficina del Cambio Climático. Titular: Ilma. Sra. Magdalena Estrany Espada.

– Dirección General del Mar. Titular: Ilmo. Sr. Bartomeu Calafell Salom.

2.1.2. Entes institucionales dependientes de la Consejería de Medio Ambiente

– Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.

– Instituto Balear de la Naturaleza.

– Espacios de Naturaleza Balear.

– Puertos de las Islas Baleares

2.2. Normativa

2.2.1. Normas legales

– Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Islas Baleares.

– Decreto Ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Islas Baleares.

– Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económicoadministrativas.

2.2.2. Normas reglamentarias

– Decreto 8/2007, de 16 de febrero, de modificación del Decreto 15/2002, de 1 de febrero, de creación del Forum de Educación Ambiental de las Islas Baleares.

– Decreto del Presidente 9/2007, de 6 de julio, mediante el cual se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

– Decreto del Presidente 11/2007, de 11 de julio, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

– Decreto del Presidente 14/2007, de 20 de julio, por el que se modifica el Decreto 11/2007, de 11 de julio, en relación a las competencias y a la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

– Decreto 19/2007, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la *Serra de Tramuntana*.

– Decreto 21/2007, de 23 de marzo, de creación de la Reserva Marina del Levante de Mallorca.

– Decreto 25/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC *Sa Dragonera*.

– Decreto 26/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC Área Marina del Sur de Menorca.

– Decreto 27/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC Archipiélago de Cabrera – sección Área costera del sur de Mallorca.

– Decreto 28/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión de los LIC de *Addaia* a *s'Albufera* y *s'Albufera des Grau*.

– Decreto 29/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC Área Marítima del Norte de Menorca.

– Decreto 30/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC *Muntanyes d'Artà.*

– Decreto 31/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC Bahías de Pollensa y Alcudia.

– Decreto 32/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC *Cap de Barbaria.*

– Decreto 33/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC *Cap Enderrocat – Cap Blanc.*

– Decreto 34/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC *Es Vedrà – Vedranell.*

– Decreto 35/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC *La Mola.*

– Decreto 36/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC Costa de Levante de Mallorca.

– Decreto 37/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC Islotes de Poniente de Ibiza.

– Decreto 38/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Gestión del LIC *Tagomago.*

– Decreto 40/2007, de 13 de abril, por el que se regula el buceo deportivo y recreativo en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

– Decreto 79/2007, de 12 de julio, por el que se nombran altos cargos de la Consejería de Medio Ambiente.

– Decreto 115/2007, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 69/1997, de 21 de mayo, de creación y régimen jurídico del Instituto Balear de la Naturaleza.

– Decreto 116/2007, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 71/2006, de 28 de julio, de organización y régimen jurídico de la empresa pública Espacios de Naturaleza Balear.

– Decreto 125/2007, de 5 de octubre, por el que se dictan normas sobre el usos del fuego y se regula el ejercicio de determinadas actividades susceptibles de incrementar el riesgo de incendio forestal.

– Decreto 140/2007, de 23 de noviembre, de modificación del Decreto 60/2005, de 27 de mayo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental y el Comité Técnico sobre el Cambio Climático.

– Decreto 146/2007, de 21 de diciembre, por el cual se regula la puesta en servicio de las instalaciones para suministro de agua en los edificios.

– Orden del Consejero de Medio Ambiente, de 21 de mayo de 2007, de creación de la Autoridad de Gestión del Paraje Natural de la *Serra de Tramuntana.*

2.3. Planes y programas

– Plan de recuperación de las saladinas de Calviá.

– Plan de recuperación del *ferreret.*

– Plan de recuperación del águila pescadora.

– Plan de manejo de la gaviota roja y del cormorán.

– Programa de Implantación de Energía Solar para la Climatización en los edificios y otras dependencias de las Islas Balesres.

– Programa de Impulso de Vehículos Energéticamente Eficientes en las Islas Baleares.

XXVI

Política ambiental de La Rioja

René Javier Santamaría Arinas*

Sumario

Página

1. Trayectoria general 571
2. Normativa ambiental 572
   2.1. Leyes 572
      2.1.1. Inspección ambiental 573
      2.1.2. Aguas residuales 573
      2.1.3. Responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas 574
   2.2. Reglamentos 574
3. Administración ambiental 575
   3.1. Organización 575
   3.2. Gestión 577
4. Jurisprudencia ambiental 578
5. Problemas 581
   5.1. Conflictividad institucional 581
   5.2. Conflictividad social 582
   5.3. La ocupación del suelo 583
6. Apéndice informativo 585

* * *

1. TRAYECTORIA GENERAL

El balance normativo del año 2007 viene condicionado por la celebración de las Elecciones autonómicas y municipales en el mes de mayo. Dado el amplio pe-

* Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación SEJ2006-15130-CO2-02, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

ríodo de inactividad parlamentaria sólo se han aprobado seis Leyes, ninguna de las cuales puede considerarse propiamente ambiental. Por su parte, el Gobierno –presidido antes y después de los comicios por Pedro Sanz– ha hecho escaso uso de su potestad reglamentaria en nuestra materia salvo en los aspectos organizativos que se verán. Así pues, la aplicación del Derecho ambiental por las Administraciones Públicas y por los Tribunales de Justicia centrará principalmente la atención de la crónica correspondiente a este ejercicio.

2. NORMATIVA AMBIENTAL

2.1. LEYES

La *Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, y la *Ley 3/2007, de 1 de marzo, de calidad en los servicios sociales,* siguen la tendencia de integración de la variable ambiental en las diversas políticas sectoriales. Lo hacen, eso sí, con desigual alcance y determinación. En el caso de la Ley 3/2007 se señala que «en la contratación administrativa en el ámbito de los Servicios Sociales se procurará la incorporación de la cultura de la calidad establecida en esta Ley», y en concreto, «la preservación, conservación o restauración del medio ambiente» (artículo 25.1.c). Se trata de una mención que puede reputarse bienintencionada pero que queda ampliamente rebasada tras la Ley estatal 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que generaliza la obligación de incorporar consideraciones ambientales en el conjunto de la contratación pública. En el caso de la Ley 2/2007, las referencias ambientales revisten algo más de interés.

Así, entre sus «principios rectores» aparece el de «integrar la vivienda en el entorno, con especial atención a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio». Al establecer los «requisitos previos para la construcción de viviendas», señala «condiciones de entorno y emplazamiento» que, en principio, vendrán fijadas por el planeamiento. Pero la discrecionalidad del planificador en la definición de las «zonas de uso residencial» parece quedar limitada desde esta perspectiva sectorial. En concreto, «el planeamiento deberá valorar su adecuación al medio geográfico, así como la protección del paisaje, del medio ambiente y el patrimonio cultural» lo cual podría sonar excesivamente genérico pero puede adquirir sentido práctico al imponer esta Ley que se evite «su localización en zonas afectadas por riesgos naturales o por la existencia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas».

La Ley riojana de vivienda contiene también alusiones al ambiente, así como a la protección frente al ruido y al ahorro de energía y agua, en la enumeración de los requisitos de calidad de la edificación. Pero deja en manos del Gobierno «promover», «incentivar», «fomentar» e «impulsar» estas y otras exigencias de «arquitectura bioclimática», para lo cual queda habilitado para regular «certificados o etiquetas energéticas y/o medioambientales» acreditativas. Además, este tipo de obras tienen la consideración de «actuaciones protegibles» (artículo 43).

La Ley de vivienda ha sido ya objeto de numerosas modificaciones en aspectos que ahora no interesan por la *Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2008*. Fiel a su cita anual, la Ley ómnibus nos ha traído esta vez la actualización del canon de saneamiento para adaptarlo a la subida del índice de precios de consumo (artículo 28) y otras medidas fiscales como la modificación de las tasas por servicios en materia de calidad ambiental (artículo 29). Pero también las declaraciones de utilidad pública y de urgencia de diversas obras de modernización de regadíos y, sobre todo, medidas administrativas que afectan a las siguientes leyes ambientales.

2.1.1. Inspección ambiental

La Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente, ha sido modificada para introducir una nueva redacción de su artículo 51.2. Dicho precepto se ocupa del contenido de las actas de inspección y hasta ahora señalaba que en ellas «se hacen constar las alegaciones que formule el responsable» de los hechos. La novedad radica en que se añade el inciso «en caso de estar presente, y cuando así lo solicite».

Al respecto, la Exposición de Motivos explica que la incorporación de esta «cautela» tiene el fin de «garantizar la integridad de la protección del bien jurídico tutelado». Pero todo parece indicar que, en realidad, se pretende salir al paso de los serios problemas prácticos suscitados por una jurisprudencia que venía interpretando dicho precepto en el sentido de que, para la validez del acta, en la visita de inspección era siempre necesaria la presencia e intervención del afectado o de su representante legal (véase *infra* 4).

2.1.2. Aguas residuales

La Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, sufre cinco alteraciones. Dos de ellas atañen a la especificación de supuestos de revocación de autorizaciones de vertido (artículos 16.3 y 28.1) y el resto al interesante régimen de las obligaciones ambientales en los nuevos desarrollos urbanos e industriales (artículo 46), del que dimos cuenta en nuestra crónica del año pasado.

En relación con esto último, se aclara que los promotores privados podrán cumplir dichas obligaciones mediante participación en los costes –cuyas reglas de cálculo se actualizan para obtener unas tarifas más ajustadas– o mediante instalación de una estación depuradora con vistas a su posterior cesión. En este segundo caso se les invita a recabar informe del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja sobre las características que ha de reunir la depuradora para garantizar que su dimensionamiento, tipología, rendimientos, vida útil y costes de explotación y mantenimiento «estén en línea» con los de las instalaciones de titularidad pública.

2.1.3. Responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas

Finalmente, la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja, experimenta una única variación que afecta a su artículo 13, que es el que regula el controvertido asunto de la responsabilidad por los daños causados por especies cinegéticas. Según la Exposición de Motivos, esta medida tiene la doble finalidad de, por una parte, adaptar el precepto autonómico a «las previsiones de la normativa estatal sobre seguridad vial» y, por otra, mejorar su redacción «con la doctrina elaborada al respecto por el Consejo Consultivo de La Rioja».

En realidad, las novedades se alojan en el apartado primero puesto que el segundo refunde las previsiones ya existentes sobre prevención de este tipo de daños. Así, la primera regla nueva resulta clara y oportuna pues señala que «la responsabilidad por los daños producidos por las especies cinegéticas en todo tipo de terrenos se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal, civil o administrativa, que resulte de aplicación». Lo novedoso de esta remisión radica en que no se limita, como antes, a las reglas de procedimiento sino también, parece, al régimen sustantivo aplicable. En coherencia con ello, desaparecen las reglas de imputación que ofrecía la redacción anterior del precepto.

Sin embargo, y «a estos efectos», la reforma considera necesario precisar a quiénes se considerará «titulares de los derechos cinegéticos del terreno». Y lo hace distinguiendo dos supuestos, según se trate de «terrenos cinegéticos» o «no cinegéticos». A resultas de ello, se considera a la Comunidad Autónoma de La Rioja «titular de los derechos cinegéticos» en los «vedados no voluntarios y en las zonas no cinegéticas». En los demás casos, se considera como tales a los titulares de terrenos cinegéticos y a los propietarios del resto de terrenos no cinegéticos. Puestas así las cosas, y desde un punto de vista estrictamente técnico, no acaba de quedar claro que la reforma haya logrado los fines que se proponía.

2.2. Reglamentos

En cuanto a las disposiciones con rango reglamentario, hay que comenzar reseñando el *Decreto 1/2007, de 12 de enero, regulador del Plan Director de Instalaciones Deportivas de La Rioja y de las directrices generales sobre instalaciones deportivas.* Lo hacemos porque entre los «criterios de actuación» de dicho Plan figura «el respeto a la normativa vigente en materia de medio ambiente», porque entre los «pronunciamientos y determinaciones» que ha de contener se exigen «medidas que garanticen el respeto al medio ambiente» y porque entre los cuatro «niveles de planeamiento» en que el Plan ha de clasificar estas instalaciones se aísla –junto a las redes «básica», «complementaria» y «especial»– la «Red Singular», compuesta por «espacios deportivos asociados al medio natural y al turismo».

A la vista de estas menciones, el grado de integración de la variable ambiental en la política de equipamientos deportivos resulta, si no testimonial, comparativamente menos relevante aún que el ya comentado en materia de vivienda. A esta apreciación crítica ha de añadirse que la regulación que este Decreto hace del

procedimiento de elaboración y aprobación del Plan en cuestión ni siquiera alude a los trámites necesarios para la evaluación de la eventual incidencia ambiental de sus previsiones. Se suscita así la cuestión de si esta omisión responde al olvido o a la convicción del Gobierno de que éste es un tipo de plan no incluido en el ámbito de aplicación de esta técnica. Convicción discutible puesto que, a la vista de los rasgos expuestos, no cabe descartar de antemano que este Plan pueda llegar a tener «efectos significativos en el medio ambiente» en el sentido de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley estatal 9/2006.

Por lo demás, en aplicación de la Ley 4/2003, de conservación de los espacios naturales de La Rioja, el *Decreto 17/2007, de 13 de abril,* ha procedido a declarar Área Natural Singular la laguna de Hervías. Delimita y zonifica su ámbito territorial y aprueba sus normas de protección, que especifican el régimen de usos permitidos, autorizables y prohibidos en cada una de las tres zonas en las que queda dividida, así como las directrices para su gestión.

Por otra parte, entre las Órdenes dictadas por la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial pueden considerarse disposiciones generales las normas aprobadas como cada año en materias de pesca, caza e incendios (ámbito este último en el que se han adoptado esta vez «medidas excepcionales» mediante una simple Resolución 327/2007, de 1 de agosto). Similar consideración merece la aportación ambiental de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y, en concreto, sus Órdenes 18/2007, de 12 de abril, por la que se establecen normas y plazos para la inscripción y actualización de operadores en el Registro de Producción Integrada y 32/2007, de 25 de julio, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común, así como de determinadas ayudas previstas en el Reglamento (CE) núm. 1698/2005, en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ya en el ámbito local cabe consignar la aprobación de algunas Ordenanzas municipales como la de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Haro o las relativas a la gestión de residuos de construcción y demolición dictadas por los Ayuntamientos de Brieva de Cameros y Villoslada de Cameros.

3. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

3.1. ORGANIZACIÓN

Los resultados de las elecciones autonómicas han vuelto a deparar mayoría absoluta del Partido Popular en el Parlamento de La Rioja, que respalda al Gobierno monocolor presidido de nuevo por Pedro Sanz Alonso (Real Decreto 865/2007, de 29 de junio). Por Decreto del Presidente 5/2007, de 2 de julio, se establece la estructura básica de la Administración autonómica modificando el número

y la denominación de algunas Consejerías. Pero son cambios que no afectan al Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, cuya estructura orgánica y funciones se determinan mediante *Decreto 71/2007, de 17 de julio.*

En su virtud, se mantienen las direcciones generales de turismo, medio natural, calidad ambiental y política territorial y se crea la nueva Dirección General del Agua, con dos Servicios que son el de Obras Hidráulicas y el de Planificación Hidráulica. Con esta innovación tienen que ver las modificaciones operadas por su Disposición Final Segunda en el Decreto 22/1996, de 12 de abril, por el que se regula la creación del Consejo Riojano del Agua y en el Decreto 4/1998, de 23 de enero, por el que se acuerda la constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de la Rioja y la aprobación de sus Estatutos.

Por otra parte, y con la finalidad de analizar y coordinar las diferentes políticas del Gobierno relacionadas con el tratamiento e impacto derivados del cambio climático, el *Decreto 36/2007, de 6 de julio,* crea, con carácter permanente y decisorio, la Comisión Delegada del Gobierno contra el cambio climático. Está presidida por el Presidente del Gobierno y compuesta por los titulares de los departamentos de turismo, agricultura, salud e industria.

Por último, el *Decreto 111/2007, de 31 de agosto,* ha modificado el Decreto 126/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión permanente de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Los cambios introducidos se justifican como meras adaptaciones a la nueva estructura administrativa y a las previsiones de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo (SANTAMARÍA ARINAS y COELLO MARTÍN, 2007). Sin embargo, se ha aprovechado también para retocar los apartados relativos a la composición del Pleno que afectan a la representación del Estado, de los municipios y de los agentes sociales riojanos.

En concreto, el anterior representante de la «Administración» estatal se ciñe ahora a la «Demarcación de carreteras» del Estado (artículo 4.2); lo que, en la práctica, no depara ningún cambio. Los representantes de la Administración local siguen siendo tres pero ya no se garantiza que uno de ellos sea necesariamente el Alcalde de Logroño (aunque sigue estando) ni tampoco que los otros dos correspondan a municipios de más y de menos de 5.000 habitantes. Lo que ahora se establece al respecto es que serán tres Alcaldes, que oída la Federación Riojana de Municipios, nombrará el titular de la Consejería (artículo 4.3). Desaparece además la anterior referencia expresa a la posibilidad de delegación en un teniente de alcalde o concejal. En cuanto a la representación social, mantiene sus nueve vocales pero ya no se asegura que entre ellos sean designados necesariamente representantes de organizaciones sindicales y empresariales. Lo que ahora se dice, más genéricamente, es que el titular de la Consejería los designará «entre personas físicas o jurídicas de reconocida competencia en materia urbanística y de ordenación del territorio o» (antes se decía «y/o») «que ostenten representación de entidades, asociaciones y organismos riojanos» (artículo 4.4).

3.2. Gestión

Los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2007 ascendieron a un total ligeramente superior a los 1.232 millones de euros. De ellos correspondieron al Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial 76,5 millones. Por capítulos, 11,5 eran para gastos de personal, 7,3 para gasto corriente, 10,7 para transferencias corrientes, 24,8 para inversiones reales, 19,4 para transferencias de capital y 2,7 para activos financieros. Por agrupaciones, se asignaron a la Dirección General de Medio Natural 30,3 millones (de los cuales 12,8 se destinaban a inversiones reales y 4,8 a la suma de transferencias corrientes y de capital) mientras que a la de Calidad Ambiental iban a parar 25,5 millones (con 8 para inversiones y 14,9 para transferencias que, prácticamente en su totalidad, financian al Consorcio de Aguas y Residuos).

Al igual que en el año anterior, muchas de las órdenes dictadas por la Consejera se encuadran en la acción administrativa de fomento. En su virtud, se regulan y convocan diversos tipos de ayudas en materias como desarrollo y ordenación de bosques, zonas verdes urbanas y periurbanas, lucha contra la contaminación difusa generada por productos fitosanitarios, inversiones de entidades locales integradas en parques naturales, mejoras cinegéticas, desarrollo del planeamiento urbanístico, primera forestación de terrenos rústicos, actividades de educación ambiental y conservación de vías pecuarias (véase apéndice informativo).

En cuanto a la actividad de policía, el Boletín Oficial acredita un notable incremento de los actos administrativos dictados en aplicación de las normas sobre autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental. Las resoluciones del Director General de Calidad Ambiental en estas materias pueden desglosarse como sigue:

– Sin entrar a analizar las razones que en cada caso las justifican, abundan las decisiones de no sometimiento a evaluación de modificaciones de planes generales de urbanismo (Albelda de Iregua, Ausejo y Arnedo) así como de planes parciales («Paisajes del Vino» en Haro y los correspondientes a polígonos industriales en Ribafrecha, Aldeanueva de Ebro y Hormilla). Sí se ha sometido el Plan Parcial denominado «Hoyos de Arteaga» en Tirgo.

– También se ha decidido no someter a evaluación de impacto ambiental proyectos menores de carreteras como los de la variante de San Vicente de la Sonsierra o el de ensanche y mejora de la LR-113 en Cenicero, así como el proyecto de gasoducto Bañares-Ezcaray, el proyecto de modernización de regadíos en Arenzana de Abajo o el «proyecto de polígono industrial bajo parámetros sostenibles en la Zona de Interés Regional La Maja» (Arnedo). Sí se ha sometido a evaluación un proyecto de estación depuradora de aguas residuales en Ausejo.

– La práctica totalidad de las solicitudes tramitadas hasta la conclusión de este tipo de procedimientos han obtenido pronunciamientos favorables. Hay que destacar la heterogeneidad de las actividades autorizadas que, además de explotaciones ganaderas y dos nuevos vertederos (uno de residuos orgánicos no peligrosos de

titularidad del Consorcio en Calahorra y otro privado para residuos no peligrosos en Arnedo) incluyen esta vez una larga lista de instalaciones industriales (recubrimientos metálicos, anodizado de perfiles y chapas de aluminio, dos plantas de fabricación de productos cerámicos, mecanización de piezas estructurales de aeronaves, fabricación de embalaje flexible, instalación de litografía y barnizado sobre hojalata, fabricación de envases metálicos para bebidas, etc.). Se han registrado también seis modificaciones de otras tantas autorizaciones ambientales integradas previamente otorgadas, de las cuales cuatro corresponden a dos plantas de regeneración y tratamiento de aceites usados ubicadas en Alfaro.

En el ámbito de sus competencias, la Administración del Estado ha evaluado favorablemente el proyecto de gasoducto Lemona-Haro, que afecta a Vizcaya, Álava, Burgos y La Rioja (Resolución de 28 de septiembre de 2007, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático, por la que se formula su declaración de impacto ambiental, publicada en el BOE número 257, de 26 de octubre de 2007).

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Por Auto 407/2007, de 6 de noviembre, el Tribunal Constitucional procedió a la inadmisión a trámite, por infundada, de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en relación con la tasa por tramitación de planeamiento urbanístico de la Ley autonómica 6/2002. La motivación de este fallo reside en que puede entenderse que «en aquellos instrumentos urbanísticos aprobados, modificados o revisados a instancia de parte», como era el caso, «el servicio prestado o la actividad realizada afecta, beneficia o se refiere de forma singular a un sujeto y, por tanto, genera un beneficio particular individualizable que legitimaría, en principio, el establecimiento e imposición de una tasa que retribuya el coste del servicio provocado en la Administración». Además, añade, la regulación por ley de una materia no la convierte *per se* en lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el art. 24.1 CE.

En cuanto a la jurisprudencia ambiental emanada de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, hay que indicar que la mayor parte de las sentencias dictadas en el período aquí considerado corresponden a cuestiones suscitadas por la aplicación de la legislación de residuos y, en menor medida, por la de caza.

En materia de caza, la mayoría de los procesos resueltos tienen por objeto resoluciones sancionadoras que se impugnan por los afectados con los más variados argumentos que, por lo general, no prosperan. A resaltar en este campo, más por su interés fáctico que dogmático, la Sentencia de 19 de junio de 2007 que relata la persecución nocturna por una patrulla del SEPRONA de un vehículo sospechoso que se había dado a la fuga. En el plano de la responsabilidad patrimonial por daños causados por especies cinegéticas, la Sentencia de 28 de junio de 2007 evoca

doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja para condenar al Ayuntamiento de Calahorra a indemnizar a los recurrentes los daños causados en su plantación de olivos por corzos procedentes de un coto municipal.

En materia de residuos, hay dos supuestos flagrantes de incumplimiento que, por razones formales, se han librado del castigo que la Administración autonómica había considerado procedente. La Sentencia de 19 de marzo de 2007 declara la nulidad de la sanción impuesta por los vertidos de residuos en una explotación minera por apreciar que se había producido indefensión a la recurrente porque, entre otras cosas, «en el momento de girarse la visita de inspección y levantarse acta de la misma debió habérsele dado intervención para posibilitar su defensa y contradicción», cosa que no sucedió y que, en consecuencia, activa el supuesto de nulidad absoluta del artículo 62.1.a LPC en relación con el artículo 24.1 CE. Por esta misma razón, y con invocación expresa del tenor literal del artículo 51 de la Ley 5/2002, la Sentencia de 18 de junio de 2007 anula otra sanción autonómica impuesta al titular de otra gravera que, según el acta de inspección, «está ejerciendo la actividad de vertedero sin contar con la preceptiva autorización ambiental integrada». Como habíamos anticipado *supra* 2.1.1, esta doctrina ayuda a comprender la reforma operada por la Ley de acompañamiento en el sentido de permitir que las visitas de inspección puedan efectuarse sin exigir la presencia e intervención del afectado o representante del mismo.

Por su parte, la Sentencia de 28 de marzo de 2007 afronta alguno de los interesantes problemas que pueden plantearse al conectar las obligaciones de los poseedores de residuos con el régimen de ejecución del planeamiento urbanístico. En el caso, se operaba por el sistema de cooperación y, en la reparcelación, cierta empresa química aportó fincas en las que «existían abandonados bidones que previsiblemente contenían sustancias tóxicas». El Ayuntamiento procedió a retirar tales residuos y requirió a la empresa el abono de los gastos ocasionados. La empresa se oponía al pago alegando, fundamentalmente, «la inexistencia de prueba que acredite a quién pertenecían los residuos, ni que los mismos fueran procedentes de la actividad de la parte apelante, ni tan siquiera que las tierras contaminadas lo hubieran sido por ésta». Sin embargo, esta alegación no prospera. Tanto el Juzgado como la Sala entienden que la empresa incumplió las obligaciones que le incumbían como poseedor de residuos antes de la reparcelación y que, en consecuencia, el coste de la ejecución subsidiaria realizada por el Ayuntamiento «debe ser sufragado por la mercantil actora», que acaba condenada incluso en costas. Como fundamento del fallo se invoca el principio «quien contamina paga» y los artículos 11 y 12.2 de la Ley estatal de residuos.

Por otra parte, existe un conjunto de tres pronunciamientos que versan sobre otros tantos vertederos de residuos procedentes del cultivo del champiñón (Sentencias de 23 y 31 de mayo de 2007). En todas ellas, el Servicio de gestión y control de residuos gira visita de inspección y detecta diversas deficiencias en las tres instalaciones inspeccionadas. Sobre esa base, la Dirección General de Calidad Ambiental dicta sendas resoluciones en las que otorga un período transitorio de funciona-

OBSERVA260 Colección especial Aranzadi 16-06-08 12:42:26

miento condicionado, entre otras cosas, a la prestación de una fianza cuyo importe varía en función de la superficie de cada instalación. Impugnado este extremo, la Sala confirma la validez de la actuación administrativa y, en concreto, estima que las controvertidas fianzas tienen amparo en el artículo 46 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja.

Finalmente, la Sentencia de 18 de junio de 2007 desestima el recurso del Ayuntamiento de Logroño contra la sanción que le impuso la Confederación Hidrográfica del Ebro por vertidos incontrolados de residuos sólidos inertes en varios puntos de la zona de policía y dominio público hidráulico sin la correspondiente autorización del Organismo de Cuenca (artículos 116 y 117 TRLA). El Ayuntamiento intentó defenderse argumentando que tales vertidos no habían sido realizados directamente por él. Pero la Sala precisa «que no sólo la autoría directa determina la responsabilidad, y la prestación de un servicio público local de modo indirecto no puede suponer elusión de aquélla» máxime cuando «el Ayuntamiento recurrente tiene competencia –artículo 25 LBRL– en lo relativo a la recogida y tratamiento de residuos, ostentando facultades para articular medidas tendientes a evitar que aquellos afecten al medio ambiente, e incluso vigilar, controlar y sancionar a las personas físicas o jurídicas que efectúen vertidos ilegales».

En cuanto al resto, dejaremos constancia muy sintética de los siguientes pronunciamientos:

– La Sentencia de 17 de mayo de 2007 desestima un recurso de apelación interpuesto por el Colectivo Ecologista Riojano en el que solicitaba «que se dicte sentencia por la que se obligue a la Administración a cumplir la legalidad vigente en la Rioja y previa realización de un estudio de población del lobo se prohíba la expedición de autorizaciones administrativas para la caza del lobo en La Rioja». La desestimación se funda en la existencia de «una clara desviación procesal entre lo solicitado en la vía administrativa y lo pedido en el suplico de la demanda».

– La Sentencia de 18 de junio de 2007 confirma la validez de la resolución autonómica por la que se aprobó definitivamente el Plan Especial del Alto Oja. En opinión de los recurrentes, dicho Plan Especial clasifica determinadas superficies como suelo no urbanizable por lo que vulneraría la prohibición –establecida en la legislación urbanística tanto estatal como autonómica entonces aplicable– de que este tipo de planes procedan a la clasificación del suelo. Sin embargo, y pese a la mención al concepto de clasificación contenido en el artículo 7 de las normas urbanísticas de dicho Plan Especial, la Sala estima que «en el suelo ya clasificado como no urbanizable el plan especial viene a establecer una concreta protección limitando o impidiendo determinados usos en atención a los valores naturales que concurren y que son dignos de protección. En resumen, tal y como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones en caso sustancialmente igual, ni el artículo 7 ni el resto de sus previsiones tienen como función clasificar suelo». En realidad, «lo que se establece es una restricción de usos y actividades en suelo no urbanizable comprendido en su ámbito y ello es precisamente la función legal de un plan

especial que en modo alguno sustituye a los planes generales municipales en su función de instrumentos de ordenación urbanística integral del territorio, aunque éstos deban respetar las determinaciones de aquél».

– Por último, la Sentencia de 3 de julio de 2007 admite el ejercicio de potestades de policía demanial en la lucha contra la contaminación acústica. Se enjuiciaba una resolución del Alcalde de Logroño por la que modificaba una autorización de instalación de mesas y sillas en la vía pública reduciendo su número. Aunque se dicta en el seno del procedimiento para la revocación de la licencia, la modificación se estima conforme a Derecho porque la reducción del número de mesas y sillas a instalar se considera una medida correctora para la limitación de los ruidos y molestias denunciados por un tercero. La medida en cuestión no tiene naturaleza jurídica de sanción por lo que «carece de relevancia la invocación por parte del apelante de los principios generales que rigen la potestad sancionadora». En realidad, deriva del ejercicio de la facultad de modificación, que se considera «inherente o implícita» en la potestad de revocación en virtud del principio «quien puede lo más, puede lo menos». Por lo demás, se recuerda que el derecho al descanso es derecho consagrado constitucionalmente en los artículos 15 y 18 CE.

5. PROBLEMAS

5.1. CONFLICTIVIDAD INSTITUCIONAL

En la línea de conflictividad interinstitucional que ya apuntamos en nuestras anteriores crónicas, durante el año 2007 el Gobierno de La Rioja ha impugnado dos leyes estatales y en ambos casos aparecen involucrados aspectos ambientales.

Por Providencia de 11 de septiembre el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de La Rioja en relación con los artículos 19 y 72 y la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Al igual que ya hiciera el año anterior frente a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se invoca la posible afección a competencias e intereses de La Rioja en materia de aguas y se funda en las consideraciones del muy documentado Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 61/07, de 29 de junio de 2007 (Ponente Antonio Fanlo Loras) que, en sustancia, defiende la titularidad estatal de las competencias en la materia para poder satisfacer las exigencias del principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas.

Poco después, por Providencia de 25 de septiembre, ha sido admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido también por el Gobierno de La Rioja en relación con los artículos 1, 2, 10, 11.2, 14, 15.6, 17.5 y 33 y Disposición Adicional Sexta, apartado 1, Disposición Transitoria Primera y Disposición Final Primera de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. El alcance de la impugnación va más

allá de lo que apreció el Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 64/07, de 6 de julio de 2007 (Ponente Pedro de Pablo Contreras) que no consideró objetables desde el punto de vista constitucional los artículos 11, 14 y 17. En todo caso, se trata de una controversia enteramente competencial en la que se reprocha al Estado extralimitación en el ejercicio de los títulos habilitantes que –según la conocida doctrina contenida en la STC 61/1997 y confirmada en la STC 164/2001– le permiten condicionar el ejercicio que las Comunidades Autónomas hagan de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (COELLO MARTÍN, 2008).

5.2. CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Asomarse a la realidad ambiental regional desde las *webs* de las dos principales organizaciones ecologistas riojanas produce sensaciones un tanto contradictorias. De un lado reflejan que, pese a las limitaciones de todo tipo que parece razonable intuir, tanto el Colectivo Ecologista Riojano (CER) como Ecologistas en Acción de La Rioja han desarrollado una intensa actividad durante estos últimos doce meses en muy diversos frentes. De otro, dan a entender que la nueva legislatura se abre sin restaurar los puentes que deberían servir para la comunicación entre los responsables de la política ambiental y el movimiento ecologista. Y entre lo uno y lo otro, quedan sin despejar dudas inevitables sobre el grado de penetración social de sus mensajes que, todo hay que decirlo, son acusadamente autónomos y no exentos de alguna que otra discordancia.

Ambos grupos comparten la opinión de que los cauces de información y participación ambiental no funcionan correctamente y eso parece haber acentuado el enfrentamiento entre ecologistas y Gobierno autonómico. A la queja derivada de las tarifas de la tasa por información ambiental, que ha resultado admitida a trámite por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, se han sumado nuevos desencuentros como los provocados por la desaparición de ciertas ayudas para actividades de educación ambiental y por la remodelación de la COTUR (*supra* 3.1), que se ha llegado a interpretar, probablemente con exceso, como una «expulsión» del anterior representante ecologista, que ha sido sustituido por otro (e, incluso, del Ayuntamiento de Logroño, que desde mayo cuenta con Alcalde socialista, con apoyo del Partido Riojano). La difusión de un informe de la CHE que eleva el número de acuíferos afectados por la contaminación por nitratos (Oja, Tirón, Najerilla-Ebro, Ebro-Mendavía y Ebro y afluentes entre Calahorra y Rincón de Soto) ha sido aprovechada para acusar al Ejecutivo de «falta de voluntad» para enfrentarse a este problema. Hacia el exterior, también han coincidido, por ejemplo, en mostrar su solidaridad con las plataformas populares que luchan contra la implantación de centrales térmicas aguas arriba del Ebro, en Miranda (Burgos) y Lantarón (Álava).

Con todo, la coordinación en el seno del propio movimiento ecologista se ha puesto a prueba con la introducción incontrolada de castores en el tramo riojano-

navarro del Ebro. Ecologistas en Acción fijó posición dirigiendo sus críticas a los anónimos autores de la liberación de ejemplares de esta especie al margen de todo tipo de controles y ofreció su «apoyo y colaboración» únicamente a proyectos de reintroducción de especies con todas las garantías y en regla. El CER, sin embargo, lanzó su «indignación» contra el Gobierno ya que, a su juicio, la erradicación de «una especie del medio natural por el hecho de haber sido introducida ilegalmente, cuando existió en el pasado y se ha adaptado bien al medio natural es un verdadero despropósito». Por otra parte, este último colectivo también ha reclamado medidas autonómicas para la conservación del lobo ibérico tomando como modelo la experiencia alavesa que, a la vista está, no deja de suscitar agrias polémicas. Como ampliación del «Plan de Recuperación del Sisón Común en La Rioja», el otro grupo ha tramitado la propuesta de declaración de la «Zona esteparia de Cofín-Rigüelo en Alfaro» como Área de Interés para las Aves.

A comienzos de año, el Colectivo Ecologista Riojano aprovechó la visita de la Ministra, Cristina Narbona, para plantearle reivindicaciones de competencia estatal como la creación de un Parque Nacional en la Sierra de la Demanda, la declaración de la totalidad del tramo riojano del Ebro y de sus afluentes como Lugares de Interés Comunitario, la elaboración de un Plan de Recuperación del visón europeo de ámbito nacional y la liberalización de la Autopista A68. También ha solicitado de todas las Administraciones públicas riojanas que se comprometan a llevar a cabo una política de «compras verdes» y del Ayuntamiento de Logroño la creación de una Agencia Municipal de la energía.

Por su parte, de cara a la campaña electoral, el grupo Ecologistas en Acción de La Rioja elaboró dos documentos que hizo llegar a los candidatos de todos los partidos políticos. Uno de ellos llevaba por título «Propuestas de futuro sostenible para las elecciones autonómicas» y el otro «Propuestas para los partidos políticos ante las próximas elecciones municipales». En el primero aseguraba ofrecer «propuestas concretas, factibles y realistas que se pueden aplicar en La Rioja» resumidas en un «decálogo» y desarrolladas por «áreas temáticas» que no sólo describen brevemente la problemática general planteada por cada una de ellas sino que señalan «compromisos» específicos casi siempre adaptados a la realidad regional. A juzgar por el contenido de los programas electorales ofrecidos por los partidos políticos, no parece que esa iniciativa haya influido en la campaña (Muñoz Arnau, 2007). En todo caso, aun reconociendo el carácter discutible de algunas propuestas, en su conjunto suponen una aportación interesante que merecería ser tenida en cuenta en el debate social que ha de mantenerse permanentemente abierto, incluso tras los comicios, sobre cualquier política ambiental.

5.3. La ocupación del suelo

Mención aparte merecen, un año más y ya para finalizar, las dificultades prácticas de articulación entre las políticas de ordenación del territorio, urbanismo y protección del medio ambiente. En este campo encontramos una muestra de coo-

peración interadministrativa en la Resolución de 23 de octubre de 2007, del Centro Nacional de Información Geográfica, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Gobierno de La Rioja para el desarrollo de la base de datos de ocupación del suelo *Corine Land Cover 2006,* en España. Pero también, por supuesto, conflictos más o menos enquistados (FANLO LORAS, 2007, 499) e, incluso, alguno que otro nuevo.

En efecto; algunas ramificaciones de viejos problemas han alcanzado cotas insospechadas hasta el punto de que la propia patronal de la construcción se ha enfrentado públicamente al Gobierno de Sanz criticando duramente su propuesta de «eco-ciudad» por entender que con ella pretende «ocultar su incapacidad» para resolver los problemas políticos y jurídicos que impiden la ejecución ordinaria de los desarrollos previstos en el Plan General de Logroño.

Desde una óptica completamente distinta, la decisión de no someter al procedimiento de evaluación ambiental una modificación del Plan General Municipal de Albelda de Iregua, motivó un recurso con el que se pretende impedir la clasificación como suelo urbanizable de una amplia zona de huertas. Más ambiciosa, la iniciativa de ámbito estatal «Ni un metro cuadrado más de hormigón» ha dado sus primeros pasos en esta Comunidad. Ecologistas en Acción de La Rioja ha colaborado en la elaboración del «Mapa sobre la Especulación Urbanística en España» aportando los datos necesarios para incluir en él seis primeros casos riojanos de «urbanismo salvaje» que afectarían a Lardero, La Estanca de Calahorra, Nalda, Santurdejo, Haro y Valgañón. Todos ellos tienen en común la desclasificación de amplias zonas de suelo no urbanizable más o menos protegido para promover transformaciones urbanísticas que no se consideran justificadas por las necesidades de vivienda o dotaciones demandadas objetivamente por la población. Varios de ellos aparecen vinculados a la construcción de campos de golf.

Ciertamente, llama la atención la proliferación de campos de golf en el conjunto de la Denominación de Origen vitivinícola del Rioja. Están ya en funcionamiento los campos de La Grajera en Logroño, Rioja Alta en Cirueña y Moncalvillo en Sojuela. El primero, municipal, es el único que carece de urbanización residencial vinculada. Además, han obtenido aprobación definitiva los planes generales que prevén nuevos campos con desarrollo residencial en Haro, Viana (Navarra) y Laguardia (Álava; donde, por cierto, un vecino de Logroño fue detenido *in fraganti* por la Ertzantza tratando de sobornar a un concejal cuyo voto era decisivo para que saliera adelante una propuesta de ampliación de la capacidad residencial vinculada a aquel golf). Por último, con los mismos fines se pretende alterar el planeamiento de otros municipios como Valgañón y Zorraquín o Labastida (Álava). En estos últimos casos incluso a pesar de que la «recalificación» propuesta invadiría espacios incluidos en la Red Europea Natura 2000.

Lo cierto es que este año han empezado a aparecer expresiones de rechazo y no sólo entre los grupos ecologistas. El programa electoral de Izquierda Unida incluía una moratoria en la construcción de campos de golf. En el caso de «Paisajes

del Vino», los concejales socialistas de Haro hicieron declaraciones muy críticas y ha surgido una pequeña asociación vecinal, Harosingolf, que se opone a la ejecución del plan parcial en cuestión. Los datos disponibles permiten afirmar que, desde la perspectiva ambiental, cada caso es distinto pero también que existen ciertos elementos comunes desde la óptica territorial.

Por ejemplo, este fenómeno no responde a ningún criterio de planificación previa de los órganos competentes a ambos lados del Ebro en materia de equipamientos deportivos supramunicipales tan singulares como éstos. Ya en el plano técnico, es frecuente que los costes de ejecución del golf se pretendan imputar como cargas de urbanización a los propietarios de un sector de suelo urbanizable. Tras estudiar a fondo el caso cercano de Labastida por encargo de la plataforma local Torrolate, el Profesor Lasagabaster Herrarte sostiene que la legislación del suelo no permite financiar de ese modo ni la construcción de un campo de golf privado, ni sus instalaciones anexas ni, mucho menos, las previsibles pérdidas económicas derivadas de su habitualmente deficitaria explotación.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

– *Departamento de Turismo, Medio ambiente y Política territorial:*

Consejera: Aránzazu Vallejo Fernández, que además es Vicepresidenta del Gobierno.

Secretaría General Técnica: Ezequiel Fernández Navajas.

Dirección General de Turismo: Mónica Figuerola Martín.

Dirección General de Medio Natural: Miguel Urbiola Antón.

Dirección General de Calidad Ambiental: Fernando Flores Martínez.

Dirección General de Política Territorial: Luis García del Valle Manzano.

Dirección General del Agua: Rosa Oliván Marín (que es también Presidenta del Consorcio de Aguas y Residuos).

– *Leyes ambientales aprobadas durante 2007:*

Ninguna.

– *Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2007:*

Decreto 17/2007, de 13 de abril, por el que se declara área natural singular La Laguna de Hervías, en el término municipal de Hervías, y se aprueban sus normas de protección.

Decreto del Presidente 14/2007, de 2 de julio, por el que se nombra a Dña. Mª Aránzanzu Vallejo Fernández Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial.

Decreto 36/2007, de 6 de julio, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno contra el Cambio Climático.

Decreto 56/2007, de 13 de julio, por el que se dispone el cese de Dª María Martín Díez de Baldeón como Directora General de Política Territorial.

Decreto 71/2007, de 17 julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Decreto 111/2007, de 31 de agosto, por el que se modifica el Decreto 126/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Orden 1/2007, de 13 de febrero, por la que se fijan los períodos hábiles de pesca y normas relacionadas con la misma en aguas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, durante el año 2007.

Orden 2/2007, de 15 de marzo, por la que se modifica parcialmente la Orden 4/2006, de 18 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales.

Orden 3/2007, de 27 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan para el ejercicio 2007 becas de formación en materia de política territorial.

Orden 4/2007, de 9 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los ayuntamientos para acondicionamiento y construcción de zonas verdes urbanas y periurbanas y se convocan las mismas para el ejercicio 2007.

Orden 5/2007, de 26 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a las entidades locales para la ejecución de medidas de lucha contra la contaminación difusa generada por productos fitosanitarios (puntos de carga de agua).

Orden 6/2007, de 2 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las entidades locales integradas en parques naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se convocan las mismas para el ejercicio 2007.

Orden 7/2007, de 8 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de actuaciones de mejora de la gestión, del medio y de la infraestructura de los terrenos cinegéticos y se convocan para el año 2007.

Orden 8/2007, de 8 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones con el fin de potenciar el desarrollo del planeamiento urbanístico de los municipios de La Rioja, y se convocan las mismas para el ejercicio 2007.

Orden 9/2007, de 26 de junio, por la que se fijan las condiciones necesarias para la captura y/o tenencia de aves fringílidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007.

Orden 10/2007, de 26 de junio, por la que se establecen las normas para la caza mayor en batida y caza menor en la Reserva Regional de Caza de La Rioja, Cameros-Demanda y en los cotos sociales de caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante la temporada 2007/2008.

Orden 11/2007, de 27 de junio, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2007/2008.

Orden 12/2007, de 28 de junio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la temporada cinegética 2007/2008.

Orden 13/2007, de 28 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la primera forestación de terrenos rústicos en La Rioja.

Orden 14/2007, de 30 de agosto, por la que se regula el régimen de concesión de subvenciones para la realización de actividades de educación ambiental en contacto directo con el medio ambiente, promovidas por entidades sin ánimo de lucro de La Rioja, incluidas las Asociaciones de Padres de Alumnos, que se realicen en esta Comunidad Autónoma y se convocan las mismas para el ejercicio 2007.

Orden 15/2007, de 3 de septiembre, por la que se regula el régimen de concesión de subvenciones para conservación de las vías pecuarias y su utilización para movimientos trashumantes de ganado en espacios naturales protegidos en La Rioja y se convocan las mismas para el ejercicio 2007.

– *Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2007:*

Ninguno

– *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia:*

STSJ de La Rioja de 27 de noviembre de 2006 (clasificación del suelo).

STSJ de La Rioja de 29 de enero de 2007 (caza).

STSJ de La Rioja de 30 de enero de 2007 (sanción en materia de caza).

STSJ de La Rioja de 19 de marzo de 2007 (sanción en materia de residuos).

STSJ de La Rioja de 28 de marzo de 2007 (sanción en materia de residuos).

STSJ de La Rioja de 17 de mayo de 2007 (lobo).

STSJ de La Rioja de 17 de mayo de 2007 (licencia de obras).

STSJ de La Rioja de 23 de mayo de 2007 (clausura de vertedero).

STSJ de La Rioja de 31 de mayo de 2007 (clausura de vertedero).

STSJ de La Rioja de 31 de mayo de 2007 (clausura de vertedero).

STSJ de La Rioja de 18 de junio de 2007 (sanción por vertidos).

STSJ de La Rioja de 18 de junio de 2007 (residuos inertes).

STSJ de La Rioja de 19 de junio de 2007 (sanción en materia de caza).

STSJ de La Rioja de 28 de junio de 2007 (daños causados por corzos).

STSJ de La Rioja de 28 de junio de 2007 (sanción en materia de caza).

STSJ de La Rioja de 3 de julio de 2007 (licencia demanial y ruido).

– *Bibliografía:*

AA VV, *Memoria de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja 2003-06,* Logroño, 2007.

BOUAZZA ARIÑO, O., «El Plan Regional Integral madrileño y el Plan General de Turismo riojano», en su libro *Planificación turística autonómica,* Reus, Madrid, 2007, pgs. 411-431.

COELLO MARTÍN, C., «La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y la Comunidad Autónoma de La Rioja: concordancias y disonancias», *Práctica urbanística,* núm. 6, enero 2008.

CHUECA RODRÍGUEZ, R. y otros, *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja,* Thomson-Aranzadi/Parlamento de La Rioja, 2007.

FANLO LORAS, A., «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2006,* IDP, Barcelona, 2007, pgs. 483-504.

— *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas,* Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2007.

MUÑOZ ARNAU, J. A., «La campaña electoral en las elecciones autonómicas de La Rioja 2007», *Anuario Jurídico de La Rioja,* 11 (2006), pgs. 37-61.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja», *Anuario Jurídico de La Rioja,* 11 (2006), pgs. 87-112.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. y COELLO MARTÍN, C., «La nueva Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación,* núm. 15, 2007, pgs. 69-99.

XXVII

Política ambiental de Madrid

Mª Consuelo Alonso García

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 590
2. Legislación 591
   2.1. Residuos y suelos contaminados 591
   2.2. Aire 592
   2.3. Montes 593
   2.4. Animales domésticos 593
   2.5. Fauna y flora 593
   2.6. Caza y pesca 593
   2.7. Energía 594
3. Organización 594
4. Ejecución 595
5. Jurisprudencia ambiental 596
   5.1. Instalación y funcionamiento de estaciones y redes de telefonía móvil 596
   5.2. Exigencia o no de evaluación de impacto ambiental para la realización de determinados proyectos con incidencia ambiental 598
   5.3. Imposición de horarios de cierre de locales por contaminación acústica 599
6. Problemas planteados 599
7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 601
8. Bibliografía 602

* * *

OBSERVA270 Colección especial Aranzadi 12-06-08 17:07:35

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el año 2007, la Comunidad de Madrid no ha desarrollado una política ambiental novedosa, estando caracterizada su actividad en este terreno por las notas de continuidad y paulatino desarrollo de las medidas normativas y ejecutivas emprendidas en años anteriores.

El Partido Popular fue el claro vencedor de las elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2007, obtuviendo 67 Diputados en la Asamblea madrileña, lo que le dan la mayoría absoluta en el Gobierno de la región. Fruto de la reordenación de la organización administrativa autonómica, el Decreto 40/2007, de 28 de junio, ha modificado parcialmente la estructura de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad, creando la Dirección General de Medio Ambiente Urbano, a la que le corresponderá el ejercicio de las competencias en materia de calidad ambiental. Estas funciones se encontraban antes residenciadas en la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, que cambia de denominación y pasa a designarse Dirección General de Evaluación Ambiental, que ejercerá la competencia en materia de evaluación ambiental, que ya tenía asignada.

En el plano legislativo, la novedad más importante es la polémica creada en torno a la exigencia de que los agentes forestales cuenten con una orden judicial para acceder a los montes y terrenos forestales, obligación que viene impuesta por la nueva redacción que al artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, ha proporcionado la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

La norma ha sido, no obstante, recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno, recurso que ha sido admitido a trámite. Asimismo, se ha producido la suspensión de la vigencia y aplicación de dicho precepto.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia más destacada de este período, el Tribunal de Justicia de Madrid ha sentado una interesante doctrina en algunas cuestiones ambientales especialmente sensibles para la población y, en cualquier caso conflictivas, como la delimitación del margen de apreciación de que disponen los Ayuntamientos para prohibir o limitar la instalación de antenas de telefonía móvil, en cuanto focos de emisiones de radiaciones electromagnéticas, en lugares sensibles de sus respectivos términos municipales; el alcance de la habilitación legal concedida a las Ordenanzas locales para la regulación de determinadas materias, como el horario de cierre de los locales. Finalmente, también se aborda el alcance de la obligación de obtener declaración de impacto ambiental para la realización de determinado tipo de proyectos.

2. LEGISLACIÓN

La legislación madrileña en materia de medio ambiente no ha experimentado en 2007 ninguna variación digna de resaltar.

La novedad más significativa se ha producido en el nivel organizativo, mediante la reordenación del Gobierno autonómico tras las elecciones municipales y autonómicas de 2007, aunque los cambios en este terreno, si bien acertados, tampoco han sido de gran interés desde el punto de vista jurídico, como luego tendremos ocasión de resaltar.

No se ha dictado en este período norma de rango legislativo que tenga como objeto específico la protección del medio ambiente. Sin embargo, la más importante y polémica decisión jurídica del período considerado en este informe ha venido suministrada por una Ley que no tiene contenido ambiental, la 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. La misma ha introducido un nuevo precepto en el artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, en el que se exige a los agentes forestales autorización judicial para entrar en los montes y terrenos forestales privados, que en la región suponen el 80% de la superficie forestal. El precepto ha sido ampliamente cuestionado por los propios agentes, produciéndose la suspensión de su aplicación por el Tribunal Constitucional, tras el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno. Sobre esta cuestión volveremos a ocuparnos en el epígrafe relativo a los problemas ambientales que tiene planteados la Comunidad.

Por sectores de actuación, las normas más destacadas, todas ellas a nivel de Orden o Acuerdo, han sido las siguientes:

2.1. Residuos y suelos contaminados

Lo más significativo ha sido la adopción del Acuerdo de 18 de octubre de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid (BOCM de 5 de noviembre de 2007). Este Plan ha sido por nosotros examinado en el Informe relativo al año 2006, ya que el mismo abarca el período de tiempo 2006-2016.

La sistematización de la Estrategia se aborda a través de planes específicos, que abarcan todos los diferentes residuos (urbanos, industriales, de construcción y demolición, de aparatos eléctricos y electrónicos, de PCB, vehículos al final de su vida útil, neumáticos fuera de uso y lodos de depuradora), estableciéndose, además, el marco general en el que va a desarrollarse en los próximos años la gestión de los residuos que se producen en el territorio autonómico. Igualmente se determinan los objetivos prioritarios, la estrategia de objetivos concretos derivados de la aplicación de normativa específica para diferentes tipos de residuos, y la planificación en materia de suelos contaminados.

El mismo ha sido sometido a evaluación ambiental, ya que las previsiones en orden a exigir este análisis de las repercusiones ambientales de los planes y programas ahora contenidas en la nueva Ley estatal 9/2006, era ya un requerimiento que contemplaba la Ley autonómica 2/2002.

También hay que destacar la Orden 761/2007, de 2 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Orden 2770/2006, de 11 de agosto, y se establecen niveles genéricos de referencia de metales pesados y otros elementos de traza de suelos contaminados de la Comunidad de Madrid (BOCM de 26 de abril de 2007).

2.2. Aire

Por lo que se refiere a la lucha contra la contaminación atmosférica, se ha aprobado la Orden 1433/2007, de 7 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En la misma se aprueba la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 2006-2012, denominado Plan Azul (BOCM de 30 de junio de 2007). El mismo fue ya objeto de nuestro análisis en el Informe correspondiente al año 2006, ya que esta importante estrategia abarca el período de tiempo 2006-2012.

El mismo tiene como objetivo primordial la mejora de la calidad del aire en la región y la lucha contra el cambio climático. Para el logro de este objetivo se persigue la optimización del control de las emisiones de contaminantes y de los niveles de inmisión, la contribución de forma eficaz al cumplimiento por parte de España del compromiso del Protocolo de Kyoto, el fomento de la implantación de energías alternativas y de tecnologías y buenas práctica que permitan el ahorro y la eficiencia energética, la implicación del sector empresarial con el desarrollo sostenible mediante acuerdos voluntarios de colaboración, y el aumento de la cultura y concienciación de todos los madrileños en temas de calidad del aire y cambio climático. Asimismo, se establecen objetivos cuantitativos para los diferentes contaminantes y el desarrollo e implantación de ciento seis medidas que afectan a los principales sectores contaminantes.

El Plan ha sido sometido a evaluación ambiental estratégica de acuerdo con la Ley autonómica 2/2002, de 19 de junio, y la estatal 9/2006, de 28 de abril.

A nivel de gestión, es importante la Orden 144/2007, de 6 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en la que se regula la notificación previa y se crea el Registro de Instalaciones Emisoras de Compuestos Orgánicos Volátiles en la Comunidad de Madrid (BOCM de 15 de febrero de 2007), que permitirá contar a partir de ahora con una base de datos fiables acerca de estos peligrosos contaminantes.

2.3. Montes

En materia de montes y terrenos forestales, la Consejería de Medio ambiente ha dictado la Orden 2714/2007, de 30 de octubre. En la misma se establece la relación de materiales de base para la producción de materiales forestales de reproducción identificados en la Comunidad de Madrid (BOCM de 21 de noviembre de 2007)

Por otra parte, la Orden 2037/2007, de 4 de septiembre, ha modificado las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la ejecución de obras y trabajos de repoblación forestal en montes de titularidad privada en la Comunidad de Madrid, que ya estaba regulada en una Orden de 2006. Las mismas se habrán de adecuar a las previsiones contenidas en el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid. Asimismo, se convocan estas subvenciones para el ejercicio económico 2007 (BOCM de 12 de septiembre de 2007)

2.4. Animales domésticos

Escaso interés desde el punto de vista ambiental presenta la Orden 916/2007, de 12 de abril, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que regula el desarrollo de la Campaña Oficial de Vacunación Antirrábica e Identificación Individual de la población canina, felina y de hurones de la Comunidad de Madrid durante el año 2007. Asimismo, se establece la obtención del título de Veterinario Colaborador para el sector de animales de compañía (BOCM de 26 de abril de 2007).

2.5. Fauna y flora

Por lo que se refiere a la protección de la fauna y la flora, la Orden 877/2007, de 17 de abril, excluye del Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de la Comunidad de Madrid, en su categoría de «Árboles Singulares», el ejemplar de Pinus pinaster (BOCM de 7 de mayo de 2007).

Por otra parte, el Catálogo de Ejemplares de Flora, incluidos en la categoría de «Árboles Singulares», dentro del Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de la Comunidad de Madrid, se actualiza por Orden de 10 de diciembre de 1993, de la Consejería de Cooperación (BOCM de 16 de diciembre de 1993)

2.6. Caza y pesca

En este sector, y como todos los años, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha dictado Ordenes relativas a los períodos de veda y regulación de la caza y pesca de determinadas especies: Orden 2269/2007, de 24 de septiembre, por la que se establece la veda de todas las especies de caza en determinados terrenos en régimen de aprovechamiento cinegético común, du-

rante la temporada de caza 2007-2008 (BOCM de 2 de octubre de 2007); Orden 1722/2007, de 13 de julio, por la que se regula la caza de jabalí en la modalidad de batida, en Zona de Caza Controlada y en la Reserva Nacional de Caza de Sonsaz, para la campaña cinegética de 2007-2008 (BOCM de 23 de julio de 2007); Orden 1723/2007, de 13 de julio, por la que se regula la caza de palomas migratorias desde puestos fijos en pasos tradicionales situados en la Comunidad de Madrid, durante la campaña cinegética de 2007-2008 (BOCM de 23 de julio de 2007); Orden 755/2007, de 30 de marzo, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la campaña 2007-2008 (BOCM de 9 de abril de 2007. Corrección de errores: BOCM de 3 de mayo de 2007), y Orden 71/2007, de 31 de enero, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 2007 (BOCM de 5 de febrero de 2007).

2.7. ENERGÍA

Destaca la Orden 1063/2007, de 20 de septiembre, que regula la concesión de ayudas por el Instituto Madrileño de Desarrollo para promoción de actuaciones de ahorro y eficiencia energética, y realiza su convocatoria para el año 2007.

3. ORGANIZACIÓN

A nivel organizativo, pocos cambios ha experimentado la estructura de protección del medio ambiente en la Comunidad de Madrid tras las elecciones autonómicas de 2007.

El Decreto 40/2007, de 28 de junio, ha modificado parcialmente la estructura de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad, creando la Dirección General de Medio Ambiente Urbano. Este nuevo órgano administrativo ejercerá las competencias en materia de calidad ambiental que correspondían a la antigua Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, que pasa ahora a denominarse Dirección General de Evaluación Ambiental, y ejercerá únicamente las competencias en materia de evaluación ambiental que actualmente tiene adscritas.

Por su parte, el Decreto del Presidente 7/2007, de 20 de junio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid crea una nueva, la de Vivienda, que asume la competencias que en esta materia ostentaba la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Entendemos lo acertado del cambio: La ubicación de los complejos problemas ambientales que afectan y se plantean en el entorno urbano (contaminación atmosférica, acústica, residuos, etc.), en una sola Dirección General, la de Medio ambiente Urbano, es conveniente para una Comunidad como la de Madrid, cuyo territorio está integrado por grandes núcleos urbanos de población que padecen estos problemas, y de forma muy particular Madrid capital.

Asimismo, la asunción por parte de una única Dirección General de toda la competencia en materia de evaluación ambiental permitirá no sólo aligerar el procedimiento de obtención de la declaración de impacto ambiental, sino también permitirá a la Administración de realizar un análisis más detenido y global que abarque todos los aspectos ambientales. El intenso volumen de trabajo de este órgano administrativo así lo hace aconsejable, ya que la Administración autonómica se ha de pronunciar no sólo sobre las declaraciones ambientales que sean de su competencia, sino que además ha de evacuar aquellos informes de proyectos de la Administración general del estado que hayan de ubicarse en su territorio, a lo que ahora, tras la aprobación de la Ley estatal 9/2006, se añade la nada desdeñable tarea de pronunciarse sobre los aspectos ambientales implícitos en los planes y programas, función que, no obstante, cumplía ya esta Administración desde 2002, pues la Ley madrileña viene imponiendo este análisis estratégico desde dicha fecha.

Igualmente, desjagar el área de vivienda de la Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio también resulta especialmente acertado, ya que permite a este órgano administrativo la focalización de la atención hacia los problemas ambientales y de integración de este sector con el más amplio contenido de la ordenación territorial.

Por otra parte, y respecto de otras Consejerías que pudieran asumir competencias ambientales, como la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, adscrita a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, y que se encarga de la protección de las vías pecuarias, hay que señalar la permanencia de la misma, aunque la denominación actual de la Consejería es la de Economía y Consumo. Por otra parte, al desaparecer del panorama organizativo de Madrid la Consejería de Agricultura, pasará a gestionarse por otros Departamentos la redacción del Decreto que regula la utilización de los lodos de depuración, función que antes le correspondía a aquélla.

4. EJECUCIÓN

En la gestión y ejecución de la política ambiental autonómica madrileña destaca, al margen de la aprobación de las ya comentadas Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 2006-2012 –que contiene un importante paquete de medidas para mejorar la calidad de la atmósfera en la región y contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero con el objetivo puesto en la asunción por España de los compromisos de reducción adoptados en el Protocolo de Kyoto–, y de la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid, destaca una interesante cuestión que si bien no corresponde al ámbito de responsabilidad autonómica, afecta sobremanera a la Administración regional, por el gran número de Municipios y vecinos afectados: la redacción del Mapa de ruido del aeropuerto de Barajas, en la capital.

La Administración General del Estado, concretamente el Ministerio de Fomento, a través del Ente público Aeropuertos Españoles (AENA), ha presentado a

información pública el Mapa de Ruido del citado aeropuerto en julio de 2007. La elaboración dicho Mapa es exigida para los grandes aeropuertos (aquellos que presentan más de 50.000 movimientos al año) por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (art. 14 a), siendo el plazo máximo para su aprobación el 30 de junio de 2007.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid, junto con otras instituciones y colectivos vecinales y ecologistas han presentado alegaciones en la fase de información pública de dicho Mapa que se abrió al público en julio de 2007. Los mismos argumentan que el documento contempla la huella acústica basada en datos obtenidos en 2005, fecha en la que todavía no estaba en funcionamiento la cuarta pista del aeropuerto, que ha incrementado el tráfico aéreo notablemente y, con ello, el número de ciudadanos afectados por la contaminación acústica. Asimismo, han solicitado que se evalúen las zonas afectadas por rangos de ruido inferiores a los estudiados en el Mapa, para adecuar el mismo a las molestias reales que perciben los afectados (diario El Economista.es, de 26 de julio de 2007).

Finalmente, conviene destacar la afectación que la recientemente aprobada Ley estatal 5/2007, de 3 de abril, de Parques Nacionales, va a tener sobre el proyecto del Parque Nacional del Guadarrama, que afecta a las Comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León. La Administración madrileña tendrá que adaptar sus iniciales previsiones sobre superficie afectada –en la actualidad hay una reserva de 100.000 hectáreas recogidas como áreas protegidas– y actividades y aprovechamientos permitidos, a la nueva norma estatal.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Las sentencias más importantes dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre temas medioambientales se pueden sistematizar en los siguientes grandes grupos:

5.1. INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ESTACIONES Y REDES DE TELEFONÍA MÓVIL

Este tema, aunque relativamente reciente (el inicio puede situarse en 2001, cuando un colegio de Valladolid consideró como posible causante de la enfermedad de algunos de sus alumnos la cercanía de una antena de telefonía móvil), ha despertado la sensibilidad social sobre las posibles repercusiones de estas instalaciones para la salud humana, del que se han hecho eco un importante número de consistorios españoles, planteándose un intenso debate en orden a la delimitación del alcance de la competencia municipal para limitar la presencia de instalaciones y focos emisiones de radiaciones electromagnéticas en determinados espacios especialmente sensibles. Esta situación ha dado lugar a una importante y reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, que la Sala de Madrid acoge.

Concretamente, el superior órgano jurisdiccional de la Comunidad ha abordado la solución de las siguientes cuestiones:

En primer lugar, la competencia municipal en orden a restringir, desde el punto de vista urbanístico y de protección del medio ambiente, la instalación y el funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas. El interesante fallo contenido en la Sentencia de 19 de junio de 2007 (recurso contencioso-administrativo 141/2005), deriva de la impugnación por parte de la entidad Telefónica servicios Móviles, S.A., de la Ordenanza Municipal del fallo anula diversos preceptos de la norma municipal, por entender que el ejercicio de la competencia municipal en orden al establecimiento de las exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento jurídico a los mismos, y que legítimamente les corresponde, no puede, sin embargo, entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas, tal y como ha señalado una reiterada doctrina del nuestro Tribunal Supremo.

En segundo término, se plantea el Tribunal la validez de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Aranjuez de retirar las antenas de telefonía móvil sitas en el polideportivo municipal y en las cercanías de edificios sensibles (Sentencias de 25 de enero y 4 de mayo de 2007 [recursos contencioso-administrativos 158/2002 y 898/2002]. Después de señalar el alcance de la competencia municipal en estos casos, en el mismo sentido expuesto más arriba, el fallo anula, no obstante, los acuerdos municipales ya que los mismos se han dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, ya que el desmontaje de dichas instalaciones ha de seguir el procedimiento de restauración de la legalidad previsto en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, y que no ha sido seguido en el presente caso.

Finalmente, un tercer grupo de sentencias afronta la solución de la validez de diversos acuerdos del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz mediante los cuales se denegaban a diversa compañías de telefonía móvil licencias de instalación y funcionamiento de estaciones base de telefonía móvil en dicho término municipal (Sentencias de 26 de abril y dos fallos de 31 de mayo [recursos contencioso-administrativos 1005/2006, 121/2007 y 1125/2006 respectivamente]. El Tribunal de Justicia, partiendo de una consolidada doctrina dictada por él mismo, entiende, como primera fundamentación jurídica, que la competencia estatal en materia de telecomunicaciones no excluye la del correspondiente Municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, que abarca, entre otros, los aspectos medioambientales. A continuación argumenta la Sala que la competencia que corresponde al Municipio de Torrejón de Ardoz para la concesión de la licencia de actividad e instalación se supedita a la elaboración de un Plan especial, plan que puede ser promovido por los particulares, y que, en este caso, no ha sido aprobado. Por ello, la denegación de licencia es perfectamente ajustada a Derecho, no considerándose la decisión municipal ni arbitraria ni irracional, puesto que el propio recurrente podía haber intentado la redacción del plan por su iniciativa.

5.2. EXIGENCIA O NO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LA REALIZACIÓN DE DETERMINADOS PROYECTOS CON INCIDENCIA AMBIENTAL

En materia de evaluación de impacto ambiental se han producido dos interesantes pronunciamientos del TSJ de Madrid acerca del alcance de la exigencia de este tipo de análisis medioambiental para determinados proyectos de obras.

La primera, resuelta a través de la Sentencia de 13 de julio de 2007 (recurso contencioso-administrativo 264/2001), en el que el demandante sostenía la nulidad de un expediente expropiatorio por la omisión en el mismo del trámite de estudio de impacto ambiental exigido por el Real Decreto Legislativo 1302/86, al tratarse de la construcción de una autovía. Sin embargo, para la Sala, el supuesto concreto sometido a su consideración se refiere a una obra de desdoblamiento de una autovía, no de su construcción, concretamente el proyecto es «acondicionamiento de la carretera M-216». Es necesario, por tanto, a juicio del Tribunal, conciliar la normativa ambiental con la de carreteras, tal y como se desprende de la doctrina de la STS de 20 de abril de 2005. La interrelación entre ambos sectores legislativos permite al Tribunal resolver que «no tratándose de un nuevo trazado ni de una nueva carretera este trámite de impacto ambiental no es exigible, y menos con el efecto anulador que reclama la parte recurrente».

La segunda sentencia, la de 12 de marzo de 2007 (recurso contencioso-administrativo 364/2006), resuelve acerca de si es exigible evaluación de impacto ambiental para un proyecto de ejecución de una subfase I «Área de usos múltiples de obras de ordenación paisajística de la Isla del Colegio», que afecta a un lugar de la Red Natura 2000, concretamente la zona de policía del río Henares, incluida dentro de un Lugar de Interés Comunitario (LIC).

En primer lugar se plantea si este trámite ambiental es exigible cuando se trata de la construcción de una subfase de un proyecto. El Tribunal entiende, siguiendo lo previsto en la Ley 2/2002, de la Comunidad de Madrid, y las sentencias del TJCE, que la obra se refiere a la ejecución de la ordenación paisajística de la isla del Colegio como un conjunto, que responde a una idea completa de ordenación y que el hecho de que se prevea su realización por subfases no puede motivar la pérdida de la idea común que mueve la ordenación. En definitiva, entiende la Sala que, «... a efectos medioambientales se ha de valorar la incidencia total del proyecto».

Como segunda cuestión analiza la Sala si el hecho de que las instalaciones proyectadas se sitúen en zonas urbanas es título suficiente para eximir a las mismas de evaluación de impacto ambiental. A este respecto, y siguiendo la sentencia del TJCE de 10 de marzo de 2006, que condena a España por establecer una evaluación limitada a los proyectos de urbanización ubicados fuera de las zonas urbanas, desconociendo el conjunto de factores que es necesario tener en cuenta en la Directiva de EIA 85/337, concluye el órgano jurisdiccional que teniendo en cuenta, en primer lugar que la obra no se sitúa en suelo urbano consolidado, sino en un área no urbanizada, que además constituye un hábitat natural con importantes caracte-

rísticas y valores ambientales y, finalmente, dada la dimensión del proyecto, se hace necesaria la evaluación medioambiental de sus repercusiones. Esta omisión conduce al Tribunal a considerar nulo el acuerdo municipal que aprueba el proyecto de ejecución mencionado.

5.3. Imposición de horarios de cierre de locales por contaminación acústica

La STJ Madrid se plantea, una vez más, el interesante tema de la cobertura legal de las entidades locales para determinar el horario de cierre de los establecimientos de la Comunidad.

En su sentencia de 5 de junio de 2007 entiende el Tribunal que la Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la Contaminación por Formas de Energía del Ayuntamiento de Madrid, de 23 de junio de 2004, tiene su cobertura legal en la Ley 17/1997, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid. Esta Ley ha sido desarrollada por la Orden 1562/1998, que establece que el horario general de apertura y cierre de los locales y establecimiento regulados por la misma se determinará por Orden del Consejero de la Presidencia y determina un horario general. Esta Orden fue modificada por otra de 21 de diciembre de 2004.

Lo que a juicio del Tribunal no presenta cobertura legal es la regulación o imposición por parte de la Ordenanza local del horario de funcionamiento de los elementos de reproducción y sonido y, menos aún, la posibilidad de desconectar dichos aparatos 30 minutos antes de la hora de cierre, como pretende el Ayuntamiento. Para la Sala «Si bien en materia de protección medioambiental y de acuerdo con la normativa especial dictada al respecto se puedan dictar las disposiciones legales que se estimen necesarias con dicho fin, no se puede confundir dicha posibilidad con la potestad administrativa para restringir el funcionamiento de los equipos de sonido de que están dotados los locales, ya que ello conllevaría, indirectamente, un cierre anticipado del local, y por tanto, una modificación del horario de funcionamiento, competencia que es exclusiva de la Comunidad de Madrid» (FJ 3º). Por dicha razón anula el artículo de la reglamentación local en el que se prevé dicha desconexión.

6. PROBLEMAS PLANTEADOS

El debate más importante que tiene planteado la Comunidad de Madrid en el tema medioambiental es un problema jurídico, de importantes consecuencias prácticas: la exigencia a los agentes forestales de contar con una autorización judicial cuando pretendan, en el ejercicio de su función de inspección, entrar en los montes o terrenos forestales de titularidad privada.

Esta exigencia se ha impuesto en el polémico artículo 9 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, que ha modificado el apartado tercero del ar-

tículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, que pasa así a tener un primer párrafo primero con la siguiente redacción:

> «3. Los Agentes Forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales».

Este apartado se añade, así, al precepto original (art. 100 citado), que establece que los agentes forestales tienen la consideración de agentes de autoridad y podrán acceder a los montes o terrenos forestales con independencia de quien sea su titular. Esta facultad es la que ahora se limita, exigiéndoles para la realización de dicha entrada contar con una orden judicial.

Llama la atención que una Ley que fue pionera en su día, ya en 1995, en la consideración de los agentes forestales como agentes de autoridad, adelantándose a la Ley de Montes estatal, que no les atribuyó dicha condición hasta la reforma operada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, restrinja ahora la posibilidad que asiste a estos agentes de entrar en dichos terrenos privados supenditándola a la obtención de una orden judicial.

Los agentes forestales se han movilizado para intentar frenar la aplicación de la Ley. Los argumentos más importantes que esgrime este colectivo para oponerse a la norma son, según los medios de comunicación, los siguientes:

El elevado número de órdenes que los Juzgados tendrán que tramitar. Parece ser que de las 23.868 autorizaciones judiciales solicitadas sólo se han concedido cuatro, aunque un portavoz de la Consejería de Medio Ambiente cuestionó estas cifras, y aseguró que sólo han recibido 47 solicitudes para tramitar autorizaciones judiciales, aunque reconoció que, hasta diciembre de 2007, sólo se habían concedido cuatro (diario El País, 6 de diciembre de 2007). Los agentes forestales consideran que para poder realizar eficazmente su trabajo de inspección de los montes necesitarían unas 8.800 órdenes (diario El País, 20 de octubre de 2007).

También argumenta este colectivo la lentitud de la Justicia en la tramitación de las órdenes. No obstante, el diario El País de 9 de octubre de 2007 señala que los agentes forestales obtuvieron autorización para acceder a una finca privada en la localidad de Lozoya en el plazo de un mes desde su petición mediante auto dictado por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número nueve de Madrid. Sin embargo, esta «rapidez» en la tramitación es absolutamente excepcional, ya que, según el mismo diario, hay señalamientos para procesos abreviados para 2010 y para dentro de dos o tres años los ordinarios. Esto, a juicio de los agentes, supone un importante menoscabo del «principio de prevención», pues después de un mes el daño ya está hecho.

En la práctica, la exigencia de una orden judicial para la entrada en las fincas privadas supondría que, si no se consigue la misma, el 73% de los terrenos de la región quedarían exentos de inspecciones forestales, ya que éste es el porcentaje de montes de titularidad privada en la región. La nueva exigencia impedirá, desde

el punto de vista de los funcionarios forestales, controlar de manera efectiva el cumplimiento de la normativa ambiental y urbanística en estos terrenos (diario El País, 11 de octubre de 2007 y diario El Mundo, de 24 de julio de 2007). En la actualidad, hay que atribuir a los guardas forestales el 80% de las denuncias relacionadas con los abusos de esta naturaleza en fincas privadas.

Pero también la propia Administración de Justicia tiene sus dudas acerca del alcance de sus competencias en este campo. Un juzgado de Colmenar Viejo y otro de Alcobendas han dictado sendos autos determinando que no es necesaria la orden para entrar en fincas no habitadas, pero recomendaron que los asuntos se tramitasen a través del contencioso administrativo. Además precisaron que no tenían capacidad para conceder todas las autorizaciones que no tengan implicaciones penales diario El País, de 6 y 20 de octubre de 2007).

Al margen de estas consideraciones de carácter práctico, desde el punto de vista jurídico el nuevo precepto pudiera chocar con la Ley básica estatal, que en su artículo 58 reconoce a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal no sólo la condición de agentes de autoridad, sino también la facultad de «entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio, debiendo, al efectuar una visita de inspección, comunicar su presencia a las persona inspeccionada o a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones». A juicio del Gobierno socialista, la norma podría invadir también las competencias estatales en materia de Administración de Justicia (diario El País, 19 de octubre de 2007).

Por estas razones, el Presidente del Gobierno interpuso, el 29 de octubre de 2007, un recurso de inconstitucionalidad, que fue admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 20 de noviembre de 2007, produciéndose la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado (BOE 3 de diciembre de 2007).

Además, el Sindicato de Agentes Forestales ha elevado una queja al Parlamento Europeo en octubre de 2007 a través el eurodiputado socialista Carlos Carnero.

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

– Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Beatriz Elorriaga Pisarik

– Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Manuel Beltrán Pedreira

– Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Gonzalo Cerrillo Cruz

– Dirección General de Medio Natural: Miguel Allué-Andrade Camacho

– Dirección General de Evaluación Ambiental: José Trigueros Rodríguez

– Dirección General de Medio Ambiente Urbano: María Jesús Villamediana Díez

– Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental: Luis del Olmo Flórez

– Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial: Raimundo Herráiz Romero

– Dirección General del Suelo: Diego Lozano Pérez

8. BIBLIOGRAFÍA

AA VV, *Comentarios a la legislación ambiental de la Comunidad autónoma de Madrid,* 2003. Pese a su título y la extensión del volumen (607 páginas), solamente las 30 últimas páginas del mismo, que conforman la lección 20ª, están dedicadas en exclusividad al análisis de la legislación autonómica madrileña. El contenido de este capítulo es, además, sumamente descriptivo, sin prestar atención alguna a los problemas jurídicos que presenta la articulación de estas normas con las estatales ni a las consecuencias prácticas de su aplicación. Las escasas referencias que encontramos a lo largo del texto a la legislación de Madrid no responden a su título: Por ejemplo en la página 171 se anuncia un epígrafe con el título «La organización administrativa autonómica. La Comunidad de Madrid», en el que se ofrece un listado de normas de organización general de cada una de las Comunidades autónomas, y en la de Madrid se cita exclusivamente la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad madrileña; La misma situación se produce en la página 384 en relación con las aguas y humedales, que se limita a citar la normativa madrileña; el capítulo relativo a la legislación sobre el suelo de la Comunidad de Madrid se limita a reseñar el aspecto urbanístico de la misma, sin entrar a definir las normas madrileñas relativas a la protección de suelos contaminados. Sí existe algún comentario específico al Derecho ambiental madrileño en la Lección 8ª, sobre «La policía administrativa ambiental», concretamente en relación con la responsabilidad administrativa ambiental (páginas 291 a 295) y las competencias de la Administración regional en materia de evaluación ambiental (páginas 262 a 267).

GARCIA RUBIO, F., *Manual de Administración y Legislación ambiental de la Comunidad de Madrid,* Montecorvo, Madrid, 2007.

XXVIII

Política ambiental de Murcia

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN y
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

Sumario

Página

1. Trayectoria, valoración general y conflictos ambientales 604
2. Legislación 607
   2.1. Recursos naturales: pesca marítima y acuicultura 607
   2.2. Protección del paisaje desde la perspectiva cultural 609
   2.3. Fomento de las energías renovables: alcance de las técnicas de intervención ambiental en la materia y desarrollo de una destacada política de subvenciones 611
   2.4. Riesgos naturales. Prevención de inundaciones 614
   2.5. Evaluación Ambiental Estratégica de instrumentos de planeamiento urbanístico 615
   2.6. Novedades normativas en otros ámbitos sectoriales entreverados por la política ambiental 617
   2.7. Otras disposiciones 619
3. Organización 620
4. Jurisprudencia ambiental 623
5. Adenda informativa 628
   5.1. Organización administrativa 628
   5.2. Sentencias relevantes 629
6. Bibliografía 630

* * *

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Las elecciones autonómicas, celebradas el 27 de mayo de 2007, marcaron el comienzo de la VII Legislatura de la Asamblea Regional, con la investidura del Presidente de la Comunidad, que comenzó su cuarto mandato consecutivo con mayoría absoluta al frente de la Región de Murcia, procediendo a la habitual reorganización del Consejo de Gobierno tras el proceso electoral. En su discurso de investidura, el Presidente, al fijar las líneas maestras de su programa de gobierno, incidió en mayor medida que en ocasiones anteriores en la política ambiental, una de las cuestiones más criticadas en la anterior legislatura por la oposición y las asociaciones ecologistas, junto al modelo de ordenación territorial y urbanística.

En particular, el programa de gobierno defendido en la investidura invoca la idea de sostenibilidad, junto al diálogo social, para armonizar el crecimiento regional, concretándola en acciones que suponen, al menos como enunciados, un significativo giro en las políticas ambientales desarrolladas en la última década. En este sentido, resulta relevante, y un punto paradójico, el propósito explícito de *reforzar la protección legal de los espacios naturales, de tal modo que su desprotección requiera del voto de una mayoría de dos tercios de la Asamblea Regional,* cuando en las dos legislaturas anteriores el Parque Regional de Cabo Cope y Puntas de Calnegre se transformó, en sus dos terceras partes, en la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, a fin de operar la mayor desnaturalización conocida de un ENP para convertirlo en un mayúsculo complejo de servicios turísticos, hoteleros e inmobiliarios, fomentado por el propio Gobierno Regional.

En la misma línea de cambios cualitativos en los enunciados de la acción pública, tras la dejación de los últimos años por el Gobierno Regional que obligó a la Administración General del Estado a la adopción del Plan Especial del Mar Menor, de Ordenación del Dominio Público Hidráulico, Costero y de Patrimonio Natural del Campo del Mar Menor, en el discurso de investidura se apunta, como acción destacada para esta legislatura, la aprobación de un *Plan Integral de Protección del Mar Menor,* que, según se afirma, contemplará un conjunto de medidas medioambientales relativas al paisaje, al fomento de la sostenibilidad del transporte, el uso de energías alternativas y la ampliación de las playas naturales, así como programas de recuperación de encañizadas y de uso sostenible de este emblemático espacio marino. Asimismo, resulta reseñable el cambio de rumbo, en el terreno de las intenciones gubernamentales, relativo a la adquisición pública y protección de terrenos, *hasta configurar una verdadera red de espacios naturales con especial valor ambiental,* que preserve las peculiaridades de la flora y fauna y la singularidad de los ecosistemas regionales.

En fin, otros ejes de la política ambiental planteados para esta legislatura, en el programa de gobierno defendido en la investidura del Presidente de la CARM, son la implantación de la Red Natura 2000 y la aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats, a fin de potenciar los valores medioambientales, que pretenden

conjugarse con los intereses de los agricultores, que serán compensados a través de diferentes líneas de ayuda. La denominada pomposamente *Ciudad del Medioambiente,* que incluirá el Centro Regional de Interpretación de la Naturaleza, el Centro de Recursos Filogenéticos de especies silvestres de la Región de Murcia, la Escuela Regional de Caza y Pesca, el Centro de Lucha contra Incendios y el Centro de la Biodiversidad, que según el Presidente de la CARM, serán la cara más visible de esta *nueva apuesta por la protección del medio ambiente y la naturaleza en la Comunidad Autónoma de Murcia.* La lucha contra el cambio climático y la desertificación, la protección de la cubierta vegetal y la regulación y colaboración de las empresas para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero, constituyen otras acciones preferentes del programa de gobierno que se anuncian para evitar la destrucción del patrimonio medioambiental regional. En esta misma línea programática, se propone el impulso para reducir el vertido de residuos, con el fundamental compromiso individual de separación en origen; así como, nuevas fórmulas de recogida, estableciendo puntos limpios y creando una red de ecoparques móviles mediante convenios con los ayuntamientos.

Pasando del terreno de las intenciones políticas a las realidades constatables, la nueva legislatura aún no ha cosechado el fruto pretendido, siendo remarcable, como primera medida organizativa, la reestructuración del departamento con competencias ambientales con la creación de la nueva *Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio,* que viene a suceder a la anterior Consejería de Industria y Medio Ambiente, con ciertas disfuncionalidades que anotaremos en el apartado correspondiente.

De la producción normativa de la CARM durante 2007, cabe destacar la *Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia,* que procede, en el ámbito de las competencias autonómicas, a la ordenación del sector pesquero y acuícola, fuertemente implantado en la Región y con un importante peso específico dentro de la economía regional. Careciendo hasta el momento actual de normativa autonómica en esta materia, se aborda por primera vez su regulación atendiendo a sus especiales características en esta Comunidad Autónoma.

Otras normas con incidencia ambiental, aprobadas durante el año 2007, son la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 13/2007, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, y de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia, para la Adopción de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente (BORM de 22 de enero de 2008); el Decreto 258/2007, de 13 julio, por el que se establece el contenido y procedimiento de los estudios de inundabilidad en el ámbito del Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y la singular Orden de 12 de noviembre de 2007, por la que se hacen públicos los criterios de aplicación del

trámite de evaluación ambiental estratégica a determinados tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico.

Subsisten, sin embargo, algunas de las más graves disfuncionalidades de la política ambiental regional, como es señaladamente el caso de la adecuación y desarrollo de la legislación básica estatal en muy notables sectores de la política ambiental. Tal es la situación, especialmente, de la regulación del patrimonio natural y la biodiversidad, con mayor incidencia, actualmente, merced a la nueva legislación estatal en este ámbito, la Ley 42/2007, habiéndose incumplido el anuncio reiterado por la Consejería de Industria y Medio Ambiente de llevar a cabo el desarrollo de la anterior legislación básica estatal, contenida en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Por otro lado, resulta relevante, con significativa repercusión social, el incremento de la persecución de infracciones penales cometidas por autoridades, cargos y funcionarios públicos en el ámbito del medio ambiente y del urbanismo merced a la implantación y progresiva puesta en funcionamiento de fiscalías especializadas en estos sectores. El ejercicio de la acción penal por el ministerio fiscal y el incremento de las denuncias ciudadanas, debido a la creciente sensibilidad social y al activismo de las asociaciones ecologistas han propiciado, durante el año 2007, un inusual panorama de autoridades y altos funcionarios de varias Administraciones Locales (Totana, Los Alcázares, Águilas, Torrepacheco, Fuente Álamo) y de la Administración Regional (caso Zerrichera) procesados.

Otro de los conflictos ambientales que más repercusión social ha generado durante el año 2007 es el proyecto para ampliar las instalaciones portuarias de Cartagena, mediante la construcción de una gran dársena de contenedores en el Gorguel, rada próxima a la bahía de Portmán, que convierta a Cartagena en un puerto estratégico en este tipo de transporte marítimo, diseñando una instalación de enorme capacidad, que posibilite el atraque y maniobrabilidad de los mayores buques mercantes con esloras superiores a los mil pies. El proyecto postulado por la autoridad portuaria de Cartagena, que goza del firme apoyo del Gobierno Regional, se enfrenta a la radical oposición de acreditados grupos ambientalistas, como es el caso de ANSE, que ponderan el patrimonio natural y la biodiversidad afectada por esta sobredimensionada actuación que, asimismo, afectaría a la futura regeneración de la muy cercana bahía de Portmán. En lo tocante a la Administración General del Estado, el proyecto de construcción de un superpuerto de contenedores en el Gorguel plantea la contradicción e incoherencia entre los planteamientos del Ministerio de Medio Ambiente y los del Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado. Parece de todo punto necesario, desde el ámbito de la Administración General del Estado, aclarar definitivamente la posición gubernamental sobre este polémico proyecto, que pondría en cuestión la inversión pública necesaria para la regeneración ambiental de la adyacente bahía de Portmán. Si, finalmente, se opta en el binomio desarrollo sostenible por su primer enunciado, habrá que ser consecuentes y replantearse el complejo y costoso proyecto de regeneración ambiental de la bahía de Portmán.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Recursos naturales: pesca marítima y acuicultura

Uno de los sectores ambientales más transcendentes para una Comunidad Autónoma litoral es la tutela de los recursos y hábitats marinos, más aún cuado hay que conciliar la política ambiental con otras políticas sectoriales como, singularmente, la de ordenación del sector pesquero, profesional y deportivo, los cultivos marinos, la turística, la urbanística y las obras públicas costeras, especialmente, las portuarias.

Precisamente, la articulación de los instrumentos necesarios para garantizar una explotación y gestión sostenible de los cada vez más escasos recursos pesqueros, que, asimismo, asegure la compatibilidad con la conservación del medio marino, es objetivo declarado de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, cuya regulación está fuertemente condicionada, tanto en sus objetivos finales como en los instrumentos necesarios para alcanzarlos, por las exigencias derivadas de la Política Pesquera Común, que cuenta con un acervo jurídico importante, así como por la legislación estatal básica y exclusiva, configurada fundamentalmente en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. Asimismo, tal como ha ponderado el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (Dictamen 1/2006), debe destacarse el amplio trámite participativo en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, que supuso un importante enriquecimiento del texto legal por la receptividad del prelegislador hacia las aportaciones realizadas por las cofradías de pescadores, los empresarios del sector pesquero y de cultivos marinos, la Federación de Pesca, organizaciones ambientalistas y Administraciones Públicas con competencias concurrentes.

En la configuración del ámbito objetivo de la Ley y de conformidad con los principios y reglas de la Política Pesquera Común, Tratados y Acuerdos Internacionales, y, en su caso, dentro del marco de la legislación básica estatal, se encomienda a la CARM la regulación, entre otras materias, de la protección de los ecosistemas en los que se desarrolla la actividad pesquera. En este sentido, se configuran como principios generales de la política de pesca marítima, en relación con la actividad pesquera ejercida en sus aguas interiores y marisqueo, la conservación, protección y regeneración de los recursos pesqueros; así como, la regulación de la actividad pesquera profesional con el fin de lograr una explotación racional de los recursos pesqueros. Asimismo, cabe destacar la plasmación expresa como fines a los que tendencialmente debe dirigir su actuación la Administración Pública de la Región de Murcia: a) lograr una explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, fomentando las iniciativas dirigidas a estos fines, b) adaptar el esfuerzo de la flota pesquera de la Región de Murcia a la situación de los recursos pesqueros y c) promover el ejercicio responsable de la pesca recreativa.

Dentro de las actuaciones tendentes a lograr una mejor tutela de los recursos pesqueros y siguiendo la tipología establecida en la Ley 3/2001, de Pesca Marítima

del Estado (art. 13), se configuran las denominadas zonas de protección pesquera, que podrán ser declaradas como tales por la CARM, en el ámbito de sus competencias, para favorecer la protección y regeneración de los recursos pesqueros. Dichas zonas, de acuerdo con la finalidad específica derivada de sus especiales características, podrán ser calificadas como: a) reservas marinas, b) zonas de acondicionamiento marino y c) zonas de repoblación marina. El instrumento de declaración establecerá la delimitación geográfica de la zona, así como las condiciones, limitaciones o, en su caso, prohibiciones al ejercicio de las actividades pesqueras y de cualquier otra actividad que pueda perjudicar o afectar a la finalidad de estas medidas. La declaración de estas zonas requerirá la emisión de informe previo de la consejería con competencias en medio ambiente, así como de aquellos órganos de otras Administraciones Públicas cuyas competencias puedan verse afectadas, además del informe preceptivo del Consejo Asesor Regional de Pesca y Acuicultura.

Las *reservas marinas,* que podrá declarar el Consejo de Gobierno, se configuran, siguiendo la legislación estatal para las aguas exteriores, como aquellas zonas que por sus especiales características se consideren adecuadas para la regeneración de los recursos pesqueros y en su ámbito podrán delimitarse áreas o zonas con distintos niveles de protección. Por otra parte y con el fin de favorecer la protección y reproducción de los recursos pesqueros, la consejería competente podrá declarar *zonas de acondicionamiento marino,* en las cuales se realizarán obras o instalaciones que favorezcan esta finalidad. La declaración de estas zonas se hará previo cumplimiento de la legislación vigente en materia de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Entre las obras e instalaciones que pueden realizarse en las zonas de acondicionamiento marino figuran los arrecifes artificiales, así como cualquier otra que cumpla con la finalidad establecida para las mismas. Asimismo, con el fin de favorecer la regeneración de especies de interés pesquero, la consejería competente podrá declarar *zonas de repoblación marina* destinadas a la liberación controlada, previa autorización administrativa, de especies en cualquier fase de su ciclo vital. En el procedimiento de declaración de este tipo de zonas será necesario recabar el informe del ministerio competente en materia de pesca, en relación con la posible incidencia de la medida en los recursos pesqueros de las aguas exteriores. La introducción en estas zonas de especies foráneas de cualquier talla y ciclo vital, así como de huevos, esporas o individuos de dichas especies con destino a repoblación, cultivos o simple inmersión, requerirá de los informes técnicos y científicos que sean necesarios en orden a garantizar la compatibilidad e inocuidad de la medida con los recursos pesqueros existentes. En todo caso, a la vista de la posterior legislación básica sobre patrimonio natural y tutela de la biodiversidad, contenida en la reciente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, resulta conveniente la adecuación de la legislación murciana a ciertas determinaciones, como señaladamente las relativas a las Áreas Marinas Protegidas.

Especial interés merece la configuración de un conjunto de medidas enderezadas a la mejor conservación de los recursos pesqueros, en el ámbito de las competencias autonómicas, siguiendo la pauta establecida por el legislador estatal para

las aguas exteriores. En este sentido, la consejería competente podrá adoptar, entre otras, las siguientes medidas dirigidas a la conservación y mejora de los recursos pesqueros: a) regulación de la actividad pesquera y marisqueo, ya sea de forma directa, a través de la limitación del esfuerzo de pesca, o indirecta, mediante la limitación del volumen de capturas; b) regulación de las características técnicas y condiciones de empleo de las artes de pesca autorizadas para el ejercicio de la actividad pesquera y marisqueo; c) establecimiento de tallas o pesos mínimos para determinadas especies; d) establecimiento de fondos mínimos, zonas o períodos de veda en los que se limite o se prohíba el ejercicio de las actividades pesqueras o del marisqueo, o la captura de determinadas especies; e) prohibición de captura de determinadas especies; f) elaboración de planes de pesca para determinadas zonas o pesquerías, en los que se determinará el esfuerzo pesquero deseable en función de la situación de los recursos.

Resulta reseñable la configuración de otras normas enderezadas a una explotación racional de los recursos marinos y, más genéricamente, a la tutela de este medio tan frágil, en el ámbito de las competencias de la CARM. En este sentido, se establecen previsiones específicas para: a) la regulación de la extracción en aguas interiores de la flora y fauna marina, procurando el ejercicio de una pesca racional y responsable, promoviendo el uso de artes y prácticas de pesca selectivas; b) las obras e instalaciones en aguas interiores se someten a informe preceptivo y vinculante, excepto las promovidas por el Estado, de la consejería competente para la protección y conservación de los recursos pesqueros; c) la autorización administrativa para toda clase de vertidos en aguas interiores requerirá informe preceptivo de la consejería competente a efectos de la valoración de su incidencia sobre los recursos pesqueros y sobre el medio marino. Asimismo y por primera vez, se dota a la Administración regional de un régimen sancionador propio como instrumento imprescindible en orden a garantizar el fin último de protección y conservación de los recursos pesqueros.

2.2. Protección del paisaje desde la perspectiva cultural

La Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se dicta en el ejercicio de la competencia exclusiva de ésta en materia de patrimonio cultural de interés regional, de conformidad con los artículos 10.uno, 13, 14 y 15 del Estatuto de Autonomía y 148.1.15ª y 16ª de la Constitución Española y sin perjuicio de las competencias que, en virtud del artículo 149.1.28ª, correspondan al Estado. De forma análoga a otras leyes autonómicas en la materia, tiene por objeto la protección, conservación, acrecentamiento, investigación, conocimiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de la Región de Murcia. Asimismo, supone una concreción del artículo 8 del Estatuto de Autonomía, según el cual la Comunidad Autónoma protegerá y fomentará las peculiaridades culturales, así como el acervo de costumbres y tradiciones populares de la misma, respetando en todo caso las variantes locales y comarcales.

Tratándose de una Ley que extiende su ámbito regulador al patrimonio cultural, en un sentido amplio, es comprensible que la propia exposición de motivos proclame que el vocablo cultural indica el carácter complementario de esta Ley con respecto a la normativa sobre patrimonio natural. En este entendimiento y en la medida en que en las regiones mediterráneas de nuestro Estado, como es el caso de la Región de Murcia, resulta infrecuente encontrar paisajes naturales puros, tiene cabida la protección del paisaje cultural, como porción de territorio rural, urbano o costero donde existan bienes que por su valor histórico, artístico, estético, etnográfico o antropológico e integración con los recursos naturales o culturales merece un régimen jurídico especial.

El aspecto más relevante de la Ley, con relación a las políticas ambientales, se articula en el título IV, dedicado a la planificación cultural, creando en el ámbito de la Región de Murcia los Planes de Ordenación del Patrimonio Cultural, que pueden tener por objeto los denominados paisajes culturales. El legislador regional –siguiendo las tendencias auspiciadas por el Consejo de Europa (Convenio Europeo del Paisaje de 2000, Florencia)–, pondera el papel que desempeña el paisaje en la formación de las culturas locales, siendo un componente fundamental del patrimonio cultural, considera necesario establecer medidas específicas con vistas a promover la protección, gestión y ordenación del paisaje cultural. La finalidad de dichos planes se concreta en la preservación de los valores culturales de los parques arqueológicos, de los parques paleontológicos y de los paisajes culturales, para facilitar su estudio y garantizar su disfrute por parte de las generaciones presentes y futuras. La *ratio* de la Ley descansa en un buen conocimiento, valoración, uso y gestión del paisaje, que resulta fundamental para la conservación y mantenimiento del mismo, como patrimonio cultural de la Región de Murcia. Una de las virtualidades de estos planes se concreta en su naturaleza prevalente, en la medida que sus determinaciones constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial preexistentes. Tal pretensión de prevalencia de la planificación cultural en su proyección sobre el territorio pudiera suscitar ciertos problemas de jerarquización con el planeamiento territorial y ambiental –en particular con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales o instrumentos con funcionalidad análoga–, habida cuenta las previsiones normativas con un *thelos* análogo y, en concreto, lo dispuesto por el artículo 19.1 del Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSRM) y, con mayor relevancia dado su carácter básico, por el artículo 18.2 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (antes recogido en el art. 5.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). Por su parte, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia formuló algunos reparos al Anteproyecto, en su Dictamen 188/2006, planteando la adecuación de los Planes de Ordenación del Patrimonio Cultural a su consideración de instrumento de ordenación del territorio.

2.3. Fomento de las energías renovables: alcance de las técnicas de intervención ambiental en la materia y desarrollo de una destacada política de subvenciones

En la línea expuesta en el Informe correspondiente al año 2006, la CARM ha continuado con la política de fomento de las energías renovables y de eficiencia energética. En este contexto, debe destacarse la aprobación de la Ley de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, y de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia, para la Adopción de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente.

De acuerdo con el comentado estímulo de este tipo de energías en la Región de Murcia, la citada norma se endereza fundamentalmente a la reducción de los trámites burocráticos necesarios para el emplazamiento de instalaciones de energía renovable y, en concreto, de energía solar térmica o fotovoltaica. En efecto, hasta ahora la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, preveía el sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de este tipo de emplazamientos cuando la planta ocupase una superficie superior a cinco mil metros cuadrados.

La razón esencial de la urgencia de esta reforma legal queda expresada con nitidez en su Exposición de Motivos, encontrándose la misma en la: «[...] reciente publicación en el BOE de la Resolución de 27 de septiembre de 2007, de la Secretaría General de la Energía, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que establece la duración de la tarifa especial para la energía fotovoltaica. Así, de acuerdo con la misma, el 29 de septiembre de 2008 finaliza el plazo para inscribir instalaciones de energía solar fotovoltaica que disfruten de la tarifa con la prima especial prevista en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, que regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial».

Pues bien, el cambio normativo se endereza a limitar la aplicación de esta técnica de control preventivo sobre las actividades que puedan presentar una incidencia relevante para el medio ambiente –relevancia que pasa ahora a determinarse fundamentalmente en función de la producción de la planta medida en Megawatios (Mw), así como de la superficie– a las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar con potencia térmica superior a 20 Mw o con una superficie ocupada superior a 100 ha y a los parques eólicos que tengan veinticinco o más aerogeneradores o que se encuentren a menos de dos kilómetros (Anexo I, apartado 2.6 *f*, de la Ley 1/1995, de 8 de marzo). En el resto de los casos, la técnica de intervención ambiental a que quedará sometido este tipo de proyectos será la de la *calificación ambiental*, trámite de informe que, con carácter previo al otorgamiento de la licencia sustantiva correspondiente, emiten, por lo común, los Ayuntamientos, en los términos que ya expusimos en las ediciones anteriores de este informe.

En consonancia con ello, se modifica simétricamente la propia Ley 10/2006, de 21 de diciembre, cuyo artículo 12, apartado 1, remite ahora en cuanto a la evaluación de impacto ambiental a que queden sujetas las instalaciones mencionadas a la «legislación ambiental aplicable», cuando la redacción previa, de modo muy llamativo, disponía que «En el marco de la legislación ambiental básica estatal, la evaluación de impacto ambiental y la correspondiente declaración de impacto de las instalaciones energéticas renovables, cuando ésta sea preceptiva, corresponderán al órgano con competencia en materia de energía, estableciéndose el procedimiento al efecto dentro del previsto para la autorización de aprovechamiento, regulada en el artículo anterior».

La Ley de reforma que comentamos ha servido, en fin, para introducir racionalidad y sistematizar algunos contenidos de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, deshaciendo incoherencias o disfuncionalidades de tono general muy seguramente detectadas al hilo de esta puntual operación de reforma legislativa en materia de energías renovables. Así, se ha modificado el artículo 23.1 de la Ley para, coordinándolo con el artículo 22, disponer ahora que las actividades sometidas a *calificación ambiental* sobre las que corresponde pronunciarse a los órganos ambientales competentes –municipales o autonómico según los casos– no son ya únicamente las relacionadas en el Anexo II de la Ley, sino asimismo las «[...] que no estando sometidas al trámite de evaluación ambiental (anexo I) no estén explícitamente exentas (anexo III)». El cambio es significativo pues hasta el presente la competencia *residual* para *calificar* las actividades no incluidas en el Anexo II pero no expresamente excluidas en el Anexo III se atribuía a la CARM (art. 26 Ley 1/1995, de 8 de marzo, que, por cierto y de modo un tanto incomprensible, no ha sido expresamente derogado).

Por último, se ha eliminado razonablemente toda referencia legal, antes presente en el artículo 36 de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, a la denominada «acta de puesta en marcha y funcionamiento» a la vista de que –como reconoce explícitamente el propio legislador de 2007– corresponde «[...] al órgano sustantivo, y no al ambiental, la verificación de la adecuación de la actividad a las prescripciones de la evaluación o calificación ambiental antes de su inicio», lo que, entendemos, justifica la eliminación de cualquier referencia a la misma en una norma destinada preferentemente a órganos con competencias ambientales.

Asimismo, el fomento de la actividad de generación de energía a través de las denominadas fuentes «limpias» ha ido lógicamente acompañado de una intensa campaña de favorecimiento económico de su implantación en la Región de Murcia mediante la aprobación de sucesivas convocatorias de subvenciones, lo que ha dado lugar –como en otras partes del territorio nacional– al surgimiento de un verdadero y emergente sector de actividad económica en la Región, a pesar de lo cual todavía los precios de la energía limpia en España se encuentran entre los más altos del mundo desarrollado. Entre tales medidas debe destacarse la Orden de 31 de mayo de 2007, de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases y la convocatoria de ayudas a las Corporaciones Locales, con destino a la

ejecución de proyectos de explotación de recursos energéticos renovables, para el ejercicio 2007.

Su objeto es ciertamente más amplio que el de la generación eólica o solar, abarcando en concepto de subvencionables las actividades comprendidas en las siguientes áreas técnicas: a) Solar-fotovoltaica conectada a red no agrupada; b) Instalaciones para aprovechamiento de energía Eólica de hasta 100 kW de potencia nominal en uno o varios aerogeneradores ubicados en un mismo emplazamiento para consumo propio o para vertido a red; c) Geotermia; d) Biocombustibles; e) Reposición de elementos generadores completos de una instalación existente propiedad del solicitante por ampliación de la misma o por deterioro no contemplados en las garantías correspondientes al fabricante o al mantenedor. El complemento de esta actuación en el ámbito de los sujetos particulares ha sido la Orden de 27 de febrero de 2007, de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, por la que se regulan las bases y la convocatoria de ayudas a empresas y a familias e instituciones sin fines de lucro, con destino a la ejecución y explotación de proyectos de instalaciones de aprovechamiento de recursos energéticos renovables, para el ejercicio 2007; y se modifica la Orden de 30 de mayo de 2006, de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, por la que se regulan las bases y convocatoria de las ayudas antes descritas para el ejercicio 2006.

Las ayudas previstas en esta Orden de 27 de febrero de 2007 debieron adjudicarse mediante el procedimiento de *concurrencia competitiva* (art. 8 de la Orden de 27 de febrero de 2007), de conformidad con lo prevenido por los artículos 22 a 27 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS); 17 a 22 de la Ley 7/2005, de 18 noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LSMur) y 58 a 64 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RGS). Por el contrario, las subvenciones destinadas a financiar actuaciones por parte de los entes locales fueron otorgadas exclusivamente en atención al criterio cronológico *prior in tempore* (art. 8 de la Orden de 31 de mayo de 2007), lo que podría suscitar algunos reparos de legalidad si se tienen en cuenta dos circunstancias: 1) que la única determinación normativa que podría amparar esta decisión sería la exclusión que del concepto de subvenciones lleva a cabo el artículo 2.2 LGS en relación con «las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora», pero resulta que dicha marginación ha sido doctrinalmente interpretada de modo restrictivo para abarcar únicamente transferencias interadministrativas *no afectadas* [Fernández Farreres, G., en Fernández Farreres, G. (Dir.), *Comentarios a la Ley General de Subvenciones,* Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2005, pgs. 46 y ss.], lo que no se da en el presente caso ni, en general, en las subvenciones; antes al contrario, no sólo existe esa afectación en tales aportes financieros, sino que la resolución analizada

adopta la denominación de «subvenciones» para las ayudas que contempla y declara expresamente el sometimiento a la Legislación en la materia; 2) que aun admitiendo ésta el recurso por la Administración Pública otorgante a procedimientos de adjudicación *no competitivos,* se requiere para ello la concurrencia de alguna de las condiciones expresamente previstas (arts. 22.2 LGS; 23 y ss. LGMur y 65 y ss. RGS), cuya motivación habrá de especificarse en la convocatoria correspondiente, lo que en el presente caso no ha sucedido.

Las medidas de ayuda económica directa que acabamos de analizar se completan con otras, de alcance variable aunque relacionado, impulsadas por entidades locales. Aludimos a algunas de ellas en el Informe relativo a 2006, pero las mismas han logrado una saludable continuidad, destacando las promovidas por el Ayuntamiento de Murcia, a través de la Convocatoria de 26 de febrero de 2007, para la concesión de subvenciones para el fomento de la eficiencia energética, la utilización de energías renovables y la adopción de medidas contra la degradación acústica frente al tráfico.

2.4. Riesgos naturales. Prevención de inundaciones

La creciente preocupación por los riesgos naturales y su incremento exponencial por la actividad humana se refleja, con cierto interés, en el Decreto 258/2007, de 13 julio, por el que se establece el contenido y procedimiento de los estudios de inundabilidad en el ámbito del Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia. Aun tratándose de una regulación sectorial, que circunscribe su ámbito de aplicación al Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, merece ser ponderada la intensificación de las técnicas preventivas dirigidas a establecer realmente las zonas inundables, con la consiguiente modificación del suelo clasificado como de protección de cauces –el suelo de protección de cauces se delimitó en el artículo 23 del Plan de Ordenación Territorial del Litoral (Decreto 57/2004, de 18 de junio), con una extensión de 100 metros a ambos lados del cauce–, a fin de evitar los lamentables y otrora frecuentes episodios de riadas, avenidas e inundaciones a los que secularmente ha estado expuesta la Región de Murcia por sus características geográficas y climatológicas, que llevaron en su día a la Administración General del Estado a la adopción de una ejemplar planificación de los riesgos por avenidas, mediante el Real Decreto Ley 4/1987, de 13 de noviembre, por el que se acordó el Plan General de Defensa frente a inundaciones en la cuenca del Segura. En este sentido, se prevé expresamente que la metodología establecida en el Anexo I del Decreto 258/2007, pueda ser utilizada por otras Administraciones en el ámbito de la Región de Murcia para determinar el alcance del riesgo de inundación fuera del ámbito territorial del Plan de Ordenación Territorial del Litoral y, en todo caso, que resulte de aplicación cuando otros instrumentos de ordenación territorial lo prevean expresamente. A reseñar del procedimiento de tramitación del estudio de inundabilidad la regulación de un periodo de información pública por el plazo de un mes, así como la evacuación de informes preceptivos tanto de la Administración General del Estado, como de

los Ayuntamientos por cuyos términos municipales discurra el cauce cuya zona de protección se pretende modificar.

2.5. Evaluación Ambiental Estratégica de instrumentos de planeamiento urbanístico

Según consta en el Informe relativo al pasado año 2006, nuestro diagnóstico insistió en que resultaba prioritario para la CARM el impulso de un proceso general de adaptación del ordenamiento jurídico regional a algunas de las importantes leyes básicas dictadas por el Estado en los últimos años en sectores muy vinculados con el medio ambiente. Uno de ellos, también de gran importancia socio-económica, era el de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas o Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), a raíz de la inesquivable necesidad de pormenorizar y adaptar relevantes extremos de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente –LEAE– (*vid.* el art. 4.2 de esta norma estatal, entre otros).

Pues bien, pocos meses después de la publicación de nuestro Informe de Política Ambiental de Murcia correspondiente al año 2006, se aprobó oficialmente la Orden de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, de 12 de noviembre de 2007, por la que se hacen públicos los criterios de aplicación del trámite de evaluación ambiental estratégica a determinados tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico. Se trata de una disposición que plantea variadas y complejas cuestiones que, por evidentes razones, no cabe colacionar ni someter a un tratamiento mínimamente problemático en esta sede, debiendo limitarnos pues a una relación de sus principales características.

La primera constatación que se obtiene de la mencionada Orden es que su ámbito objetivo es mucho más limitado que el de la LEAE, de la que constituye pues una pormenorización muy parcial, en la medida en que limita sus disposiciones a los instrumentos de planeamiento urbanístico. En segundo lugar, resulta todavía incierta la naturaleza jurídica –normativa o no– del texto aprobado, toda vez que la Orden se contrae a dar publicidad a una «decisión de la Dirección General de Calidad Ambiental de la misma fecha, sobre la aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, a determinados tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico». En particular, dicha decisión parece ser la exteriorización de un acto de trámite con eficacia inicialmente interna que, a su vez, constituye la respuesta de la mencionada Dirección General a una consulta formulada por la de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. La complejidad proviene pues, no sólo de la incerteza sobre su efectiva naturaleza normativa en función de los diversos índices, formales o materiales, acuñados para su determinación (con las graves consecuencias que de ello podrían derivarse), sino del alcance de la decisión y de la dificultad para la identificación de sus verdaderos órganos responsables, toda vez que, como decimos, se entrecruzan en la Orden diversas

autoridades con títulos diversos de intervención: el Consejero, la Dirección General de Calidad Ambiental, la Dirección General de Urbanismo, la Comisión Técnica de Evaluación de Impacto Ambiental o la Dirección General del Medio Natural.

No obstante, con seguridad a la vista del mandato-habilitación contenido en el artículo 4 LEAE para que –de modo análogo a lo previsto en el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos– los distintos órganos ambientales hagan pública, en su caso con carácter general, sus decisiones sobre qué instrumentos deben someterse a EAE en el marco de lo dispuesto en el artículo 3.3 LEAE, la CARM ha tomado la iniciativa de publicar oficialmente dicho acto.

En tercer lugar y por lo que atiene ya a su contenido, la Orden dedica buena parte del mismo a relatar los antecedentes de la misma y su inserción, como se ha dicho, en un *iter* más complejo, así como a pormenorizar el resultado de las consultas realizadas tanto a órganos de la propia CARM y a entidades locales murcianas como a instituciones y organismos públicos y de relevancia socio-económica de diverso alcance (grupos ecologistas, CH del Segura o representantes de la patronal murciana). Pero sus determinaciones se contienen, como viene siendo habitual en normas de este tipo, en sus anexos.

De este modo, la decisión de la Dirección General de Calidad Ambiental establece cinco anexos. En el primero se hace referencia a los tipos de planes que quedan excluidos de EAE siempre que cumplan una serie de requisitos. Éstos, a su vez, pueden ser generales (y en este punto, en gran medida la Orden murciana reitera innecesariamente los criterios del art. 3.2 LEAE) o específicos en función del tipo de plan. El Anexo II contiene otro tipo de *condiciones* de carácter general cuya concurrencia –se dice– garantiza igualmente que el instrumento de planeamiento no tenga *repercusiones significativas* sobre el medio ambiente, volviendo a reiterar para ello indicaciones básicas contenidas en la LEAE, a través de una articulación confusa y poco delimitada con lo dispuesto en el Anexo I que, supuestamente, debía contener todas esas condiciones o requisitos (generales y específicos de cada plan) para que esa afectación significativa no se entienda producida.

El Anexo III hace referencia a las «condiciones para la protección de la calidad ambiental que deben incorporar los diferentes tipos de instrumentos de planeamiento», entre las que se detectan de nuevo una buena cantidad de redundancias normativas; así sucede cuando se recuerdan deberes jurídicos tan elementales como que «las nuevas infraestructuras, proyectos o actividades previstas o que se deriven del desarrollo de estos instrumentos de planeamiento, deberán someterse, en función de su naturaleza y de la normativa vigente, al trámite ambiental que les corresponda (evaluación de impacto ambiental o calificación ambiental)» o que «en la tramitación y aprobación de estos instrumentos de planeamiento se estará a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica vigente sobre ruido, saneamiento, vertidos, residuos y suelos potencialmente contaminados» o, en fin, que

«los instrumentos de planeamiento se adaptarán a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial que les resulte de aplicación».

El breve Anexo IV se refiere a los «Instrumentos de planeamiento que según la propuesta de la Dirección General de Urbanismo no se consideran planes a los efectos de la Ley 9/2006, de 28 de abril, y por tanto, quedan fuera de su ámbito de aplicación», lo que da a entender que –al igual que en el Anexo V, según veremos seguidamente– el autor de la Orden asume la posición de dicha Dirección General de Urbanismo en este punto. Se trata pues de una delimitación negativa del ámbito objetivo de la LEAE, en la medida en que señala los instrumentos que *en ningún caso* están sujetos a EAE: modificaciones no estructurales de planeamiento General; planes parciales y especiales previstos en el planeamiento general adaptado al TRLSRM o ya sometido al pronunciamiento del órgano ambiental competente, así como sus modificaciones; y Estudios de detalle.

Por último, el Anexo V recoge los «Tipos de planes que según la propuesta de la Dirección General de Urbanismo deben someterse a Evaluación Ambiental Estratégica». Se trata del resultado de una labor hermenéutica de signo inverso al anterior, mediante la que se busca delimitar positivamente los tipos de planes que *en todo caso* deben quedar sometidos a EAE. Se trata de los siguientes: a) Planes Generales Municipales de Ordenación, así como las modificaciones estructurales de planeamiento general que supongan transformación de una superficie de terreno superior a 100 hectáreas; b) Planes Parciales, de cualquier uso, cuando así lo exigiera expresamente el Plan General Municipal de Ordenación por actuar sobre áreas próximas a suelos no urbanizables protegidos, y los Planes Parciales de uso industrial que se formulen para suelo urbanizable sin sectorizar; c) Los Planes Especiales que afecten al suelo no urbanizable de protección específica; d) Las modificaciones de planeamiento general y planes de desarrollo que establezcan el marco para la autorización de proyectos legalmente sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental, excepto que conforme a la tramitación establecida en el artículo 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, se acredite la inexistencia de efectos significativos en el medio ambiente; y e) Cualquier instrumento que requiera evaluación conforme a la normativa de la Red Natura 2000, excepto que conforme a la tramitación establecida en el artículo 4 de la Ley 9/2006, se acredite la inexistencia de efectos significativos sobre el medio ambiente.

2.6. Novedades normativas en otros ámbitos sectoriales entreverados por la política ambiental

Junto a las ya destacadas y analizadas, durante el año 2007 se han producido otras novedades normativas que han expresado, aun de manera más indirecta, opciones políticas de los poderes autonómicos con incidencia sobre el medio ambiente. De ellas destacaremos, a modo de muestra, las más relevantes.

En primer lugar, merece ser destacada la Ley 8/2007, de 23 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innova-

ción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la que al menos formalmente se ha tenido en cuenta el respecto al medio ambiente como uno fines a los que debe enderezarse la actividad científica en la CARM. Así, en dicha Ley se dispone que entre sus fines se encuentra «a) El fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en la Región de Murcia para la generación de conocimiento en todos los campos del saber, como base de un desarrollo sostenible» o «h) Asegurar el respeto a la libertad de investigación y el sometimiento de la actividad investigadora a los principios éticos inherentes a la dignidad de las personas y al deber de preservación del medio ambiente» (art. 2).

Pero también la política de fomento y coordinación que la Ley 8/2007 encomienda a las autoridades autonómicas, esto es, las políticas públicas de investigación, desarrollo e innovación deberán estar informadas por principios compatibles con el respeto al entorno. De este modo, son principios informadores de la nueva norma los «criterios de sostenibilidad en la elaboración de las estrategias en materia de ciencia y tecnología, con especial atención a la mejora de las condiciones ambientales de la Región» (art. 3 c).

De modo similar, la reciente Ley 6/2007, de 4 de abril de la Juventud de la Región de Murcia, señala en su Exposición de Motivos que «El título II se ocupa de las políticas de juventud y contiene dos capítulos [...] El capítulo I, dedicado a los ámbitos de actuación transversal (empleo, vivienda, salud, medio ambiente, sociedad de la información, medio rural, etcétera), contempla un conjunto de ámbitos de actuación de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, que se consideran esenciales para garantizar el desarrollo personal y profesional de la población joven, y en los que se prevé la adopción de medidas dirigidas a conseguirlo». Específicamente, el art. 22 de dicha Ley establece que «las políticas de medio ambiente dirigidas a los jóvenes de la Región de Murcia tendrán por objeto la educación y la sensibilización para la protección y el uso sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento y mejora de la calidad de vida, elevando el grado de compromiso de la población joven de la Región de Murcia en la consecución de los objetivos de la política medioambiental [...] Para ello, las consejerías competentes en materia de medio ambiente, educación y juventud promoverán, entre otras, las siguientes medidas: – Actuaciones específicas de conocimiento de la naturaleza y de valoración del patrimonio natural como fuente de contacto de la población joven con su entorno. – Fomento y apoyo a las asociaciones juveniles de carácter medioambiental. – Programas destinados al conocimiento de espacios naturales y al uso responsable de sus instalaciones por parte de la población joven».

Finalmente, la Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha situado el desarrollo humano sostenible y la protección del medio ambiente entre los aspectos objetivos de dicha actividad, concretamente entre las finalidades y principios y valores inspiradores de la misma, respectivamente (cfr. su Exposición de Motivos). Dicha consideración de tales valores como elementos que deben guiar la actuación cooperativa y solidaria de la CARM en el exterior vuelve a enfatizarse en

otros preceptos, como el artículo 3, en el que se dispone que «la política regional de cooperación internacional para el desarrollo, inspirada en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, expresa la solidaridad de la sociedad murciana con los países en desarrollo y especialmente con los pueblos más desfavorecidos. Esta política se rige por los principios establecidos en la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y además específicamente por los siguientes: [...] g) La protección del medio ambiente, garantizando la utilización de los recursos de forma sostenible y su preservación para las generaciones presentes y futuras». Asimismo, entre las *orientaciones prioritarias sectoriales* de la política regional de cooperación internacional para el desarrollo se encuentra la «Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, respetando la diversidad biológica y promoviendo la conservación racional y la utilización renovable y sostenible de los recursos naturales y el uso de energías alternativas» (art. 8 *g* Ley 12/2007).

Del mismo modo, al definir la *cooperación económica,* la Ley señala que la misma «consiste en aportaciones destinadas a proyectos de inversión coherentes con los principios de esta Ley, para el aumento del capital de los países, comunidades y pueblos beneficiarios y a proyectos de cooperación para el desarrollo destinados a mejorar sectores básicos para el desarrollo tales como agroalimentario, educativo, sanitario, infraestructuras, transporte, comercio, medio ambiente y otros» (art. 12).

La vigencia de los principios informadores e ideas-fuerza mencionados se extiende asimismo a la actividad de cooperación internacional que pueda emprenderse por el sector privado murciano conjuntamente con la Administración Pública de la CARM, según establece el artículo 45 de la citada Ley 12/2007.

2.7. Otras disposiciones

• Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 22 de enero, de implantación del Sistema de vigilancia e información de la gestión industrial del agua (VIGIA) (analizada en el Informe correspondiente al año 2006).

• Decreto 1/2007, de 26 de enero, por el que se modifica el Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

• Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 29 de enero, que fija las «aglomeraciones urbanas» en el ámbito de la Región de Murcia, según el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas.

• Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, de 25 de mayo, por la que se establecen períodos hábiles de caza para la temporada 2007-2008 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

• Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, de 25 de mayo, por la que se regula el ejercicio de la pesca fluvial para la temporada 2007-2008 y reglamentaciones para la conservación de la fauna ictícola de la CARM.

• Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, de 25 de mayo, que establece las medidas de prevención de incendios forestales en la Región de Murcia para el año 2007.

• Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 4 de julio, por la que se modifica la Orden de 14 de junio de 1999, por la que se crea el Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia y se ratifica el Reglamento de Régimen Interno del Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia.

• Orden de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, de 11 de julio, por la se aprueba el modelo de solicitud de autorización ambiental integrada.

• Decreto 260/2007, de 13 de julio, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de la subvención a otorgar por concesión directa al Instituto Español de Oceanografía para la ejecución del programa denominado «Red de seguimiento de las praderas de Posidonia Oceánica en el litoral de la Región de Murcia».

• Decreto 316/2007, de 19 octubre, por el que se aprueba el Reglamento del canon de saneamiento de la Región de Murcia.

3. ORGANIZACIÓN

Tras las elecciones autonómicas de mayo de 2007, el Presidente de la CARM, ejercitando su potestad de organización gubernamental, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, que atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma la facultad de crear y suprimir las Consejerías, o modificar la denominación y las competencias atribuidas a las existentes, reorganizó la estructura departamental, mediante Decreto del Presidente 24/2007, de 2 de julio, de Reorganización de la Administración Regional, con significativa incidencia en el área ambiental. En este sentido, se suprime la anterior Consejería de Industria y Medio Ambiente, creándose la nueva Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, que se configura como el departamento de la Comunidad Autónoma de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de medio ambiente, en especial, la coordinación y ejecución de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, siendo la autoridad competente para la aplicación de las Directivas y de los Reglamentos Comunitarios en la materia. Asimismo, le corresponden las competencias en materia de energías renovables, uso y eficiencia energéticas; ordenación del territorio y protección civil y cualesquiera otras que le asigne la legislación vigente.

La organización interna de la nueva Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio ha quedado regulada por el Decreto 161/2007, de 6 de julio, que establece los Órganos Directivos de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, con la siguiente estructura de órganos directivos: Secretaría General, Secretaría Autonómica para la Sostenibilidad, Dirección General del Medio Natural, Dirección General de Calidad Ambiental, Dirección General de Energías Limpias y Cambio Climático, Dirección General de Protección Civil, Dirección General de Ordenación del Territorio, Subdirección General de Ordenación del Territorio y Vicesecretaría.

La Secretaría Autonómica para la Sostenibilidad dirige y coordina el ejercicio de las funciones y competencias de las Direcciones Generales del Medio Natural, de Calidad Ambiental y de Energías Limpias y Cambio Climático, asimismo, asume la dirección y coordinación de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible. La Dirección General de Calidad Ambiental asume las competencias y funciones en materia de calidad ambiental, vigilancia e inspección ambiental, educación ambiental, evaluación de impacto ambiental y calificación ambiental en los términos establecidos en la legislación regional en la materia; asimismo, ejecuta el desarrollo de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, en su ámbito competencial. A la Dirección General de Medio Natural le corresponden las competencias y funciones en materia de protección y conservación de la naturaleza y de la flora y fauna silvestre, la gestión del medio forestal y de los recursos naturales y aprovechamientos forestales, cinegéticos y de pesca fluvial, conservación de suelos y gestión y defensa de las vías pecuarias; así como, el desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Sostenible en su ámbito competencial. Por su parte, a la Dirección General de Energías Limpias y Cambio Climático se le atribuyen las funciones en materia de energías renovables, uso y eficiencia energéticas, así como actuaciones relacionadas con la evolución del cambio climático. La Dirección General de Ordenación del Territorio asume las competencias y funciones en materia de ordenación del territorio. La Dirección General de Protección Civil asume las competencias en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios y salvamento, así como las correspondientes al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del Teléfono Único Europeo 1-1-2 y los procedimientos de respuesta a las mismas. La Vicesecretaría y la Subdirección General de Ordenación del Territorio y la Subdirección General de Protección Civil ejercerán las competencias recogidas en los artículos 20 y 21, respectivamente, de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Murcia. En fin, La Secretaría General ejercerá las funciones que le reconoce el artículo 17 de la Ley 7/2004, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Otras destacadas parcelas de la política ambiental, en la medida que suponen la gestión de recursos naturales esenciales, quedan extramuros de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, como es singularmente el caso de la política de aguas y de costas. Por lo que se refiere a la política hídrica, las

competencias se residencian en la Consejería de Agricultura y Agua, que se configura como el departamento de la Comunidad Autónoma de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de agricultura, ganadería, pesca y agua. Ámbito este último bajo la gestión de la Dirección General del Agua, como órgano directivo de la Consejería. Asimismo, están adscritos a dicha Consejería la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR) y el Ente Público del Agua (EPA) de la Región de Murcia. Por otra parte, las competencias en materia de costas y puertos se atribuyen a la Consejería de Turismo y Consumo, a la que se adscribe la Dirección General de Puertos y Costas, en una muestra de dudosa racionalidad organizativa y cuya explicación hay que buscarla en la supeditación de la estructura orgánica regional a objetivos políticos estrechamente vinculados al rol encomendado por el Presidente, en las dos últimas legislaturas, a determinados consejeros. En este sentido, tal como recogimos en nuestro *Informe de Políticas Ambientales 1978-2006,* la política de desarrollo turístico del litoral y, en particular, de la costa virgen suroccidental de la región constituye una prioridad del Gobierno Regional, de la que es fiel exponente la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, cuyo consorcio es presidido por el titular de la Consejería de Turismo y Consumo.

Finalmente, merece destacarse la creación del denominado Observatorio Regional del Cambio Climático, llevada a cabo por la Orden de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, de 19 de febrero de 2007, concebido como instrumento, al servicio de la Región, que permita el conocimiento, análisis y evaluación-valoración del cambio climático y sus impactos sobre la economía y la sociedad regional, con el fin de generar información de utilidad para la planificación estratégica y para la resolución y prevención de los efectos negativos. El Observatorio Regional del Cambio Climático, se encuadra dentro de las funciones de planificación estratégica para el desarrollo sostenible que corresponden a la actual Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, a través de la Secretaría Autonómica para la Sostenibilidad. Esta iniciativa pretende enmarcase dentro de la política de potenciación de la participación y la ecorresponsabilidad de empresas, colectivos, instituciones y ciudadanos, para contribuir al desarrollo sostenible, iniciada en noviembre de 2006 con la firma del Protocolo Marco para la Responsabilidad Ambiental.

Los objetivos del Observatorio Regional del Cambio Climático son los siguientes: a) Impulsar la creación de un sistema de información que permita la evaluación de la situación, su evolución, la difusión de los datos, las experiencias y el asesoramiento en la materia para las posibles actuaciones; b) la creación de una red de observadores científicos, sectores empresariales afectados, instituciones responsables y ciudadanos, a nivel regional que permitan desde la colaboración en red poder construir y mantener una plataforma del conocimiento sobre el cambio climático, sus consecuencias y posibilidades de adaptación; c) el estudio sistemático de los cambios que se experimenten en el desarrollo de las actividades productivas

y los servicios; d) actuar como órgano permanente de recogida y análisis de la información de diferentes fuentes nacionales e internacionales, así como de la Región, promoviendo la investigación sobre los procesos de cambio y las medidas de adecuación; y e) proponer, a partir de los datos recogidos, soluciones concretas y susceptibles de aplicación.

Para la consecución de tan ambiciosos objetivos se diseña como instrumento de gestión la denominada Comisión de Trabajo de Expertos sobre el Cambio Climático, que estará formada por expertos y especialistas de reconocido prestigio en la materia, designados, en la actualidad, por el Consejero de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, a través de la Secretaría Autonómica para la Sostenibilidad. Esta opción organizativa parece reconducir la iniciativa a la creación de un órgano técnico, con funciones de análisis, estudio y propuesta en el genérico ámbito del fenómeno del cambio climático, lejos del diseño de un órgano participativo que, efectivamente, responda a la intención declarada de potenciar la participación y la ecorresponsabilidad de empresas, colectivos, instituciones y ciudadanos.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Entre las decisiones judiciales dictadas por el TSJ de Murcia relativas a aspectos vinculados con la protección medioambiental y que, en concreto, tengan su origen en conflictos suscitados a partir de la decisiva intervención que en este ámbito atribuye el Ordenamiento jurídico a las distintas Administraciones Públicas, cabe destacar durante el año 2007 las siguientes.

Como en ediciones anteriores de este informe, prosigue en la CARM la conflictividad judicial en torno a ciertos temas o asuntos, aunque sin avances jurisprudenciales significativos. De este modo, se han localizado de nuevo algunos litigios contencioso-administrativos generados a partir de la imposición de sanciones por el organismo de cuenca a entidades locales por vertidos de aguas residuales a Dominio Público Hidráulico con infracción de los límites señalados en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (SsTSJ de 18 de mayo, 15 y 28 de junio, relativas respectivamente a los municipios de Alcantarilla, Alhama de Murcia y Mazarrón). En línea con lo expuesto en la pasada edición de este informe, puede decirse confirmada la tendencia a una severa corrección jurisdiccional de la actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) en este punto.

En este sentido, resulta llamativo que en las tres resoluciones mencionadas el Tribunal estime las pretensiones de los municipios recurrentes y anule las correspondientes sanciones de la CHS. En concreto, se consideran cometidas la siguientes desviaciones: falta de acreditación del procedimiento utilizado por el Laboratorio para llegar a los resultados conducentes a la imposición de la sanción, así como de «la titulación de la persona integrante de dicho Laboratorio que lo firma, lo cual impide controlar que el mismo ha sido realizado por técnicos con la titulación suficiente y con observancia de las normas establecidas»; finalmente, el Tribunal

concluye la falta misma de acreditación de los daños al Dominio Público Hidráulico, lo que deriva en un defecto de motivación de la sanción y, en definitiva, del principio de tipicidad.

Las sanciones por realización de vertidos irregulares por parte de la CHS no concluyen, sin embargo, en las impuestas a entes locales, sino que pueden localizarse conflictos suscitados por multas recaídas sobre sujetos particulares por vertidos de purines, bien directamente a curso público (Río Mula) bien a balsas en terreno privado (SSTSJ de 23 de marzo y 18 de abril). Aquí no es mejor la suerte final de las resoluciones punitivas del organismo de cuenca. No obstante, las razones difieren sensiblemente: mientras que en el caso decidido por la primera sentencia el Tribunal confirma la caducidad del expediente sancionador al haber sido notificada la resolución final más de un año después de su iniciación, en el segundo supuesto la estimación del recurso se fundamenta de nuevo en la falta de acreditación suficiente de algunos de los extremos esenciales para considerar cometida la infracción, señaladamente la falta de justificación del efecto contaminante de los vertidos, conculcándose con ello también en este caso el principio de tipicidad.

En nuestro *Informe de Políticas Ambientales 1978-2006* destacamos ya uno de los primeros hitos jurisprudenciales de la Región de Murcia a favor de la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado, en concreto desde la perspectiva de la lucha contra el ruido urbano. Conforta señalar ahora que tales pronunciamientos prosiguen con las correlativas condenas a los entes locales inertes. Las SSTSJ de 16 de febrero y 29 de marzo deciden estimar sendos recursos interpuestos por vecinos de los municipios de Cieza y Jumilla contra desestimaciones por silencio de solicitudes dirigidas a ambos Consistorios para la adopción de medidas destinadas a la cesación de las molestias ocasionadas por locales de ocio, así como a la indemnización de los daños y perjuicios producidos por las actividades molestas. Como decimos, en ambas sentencias se anulan los respectivos «actos presuntos» desestimatorios (sic), así como se acogen en parte las reclamaciones indemnizatorias (19.008 euros en el primer caso y 330 euros mensuales con efectos retroactivos desde el 1 de octubre de 1998, revalorizable conforme al índice de precios al consumo, hasta que se produzca el cese de las molestias, en el segundo) y se condena a ambos Ayuntamientos a adoptar las medidas necesarias para la cesación de las respectivas perturbaciones.

La verificación de la EIA en relación con algunos proyectos ha suscitado igualmente ciertos pronunciamientos judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Murcia este año 2007. Así, las SsTSJ de 19 de enero y 28 de junio vienen a confirmar, directamente o por mediación de las correspondientes resoluciones confirmatorias en alzada, la legalidad de sendas sanciones impuestas por la Secretaría Sectorial de Agua y Medio Ambiente de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente a dos empresas conserveras por realización de su actividad sin la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental (DIA). La STSJ de 16 de marzo hace lo propio en relación con la construcción de un embalse de capacidad superior a 50.000 m^3.

En línea con lo comentado en el Informe que analizó las políticas ambientales murcianas relativas al pasado año 2006, vuelve a generar polémica la articulación y alcance competenciales Estado-Comunidades Autónomas-Entes locales en orden a la autorización de instalaciones necesarias para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles. Resulta en este sentido ilustrativa la STSJ de 4 de mayo, dictada en relación con la denegación de licencia de obras por parte del Ayuntamiento de Mazarrón para la instalación de una estación de base de telefonía móvil por parte de la empresa «Retevisión Móvil, S.A.» (hoy «Orange España»). En ella se alcanza esta clara conclusión al respecto: «Debe reconocerse que en el ámbito de las telecomunicaciones por ondas ha existido un periodo de orfandad normativa en la que estuvo justificada la intervención de los entes locales en respuesta de a una demanda social de aplicación del principio de precaución, ya que nos encontramos ante un marco de incertidumbre científica que justifica la adopción de medidas para evitar la producción de riesgos para la salud o el medio ambiente, y las Administraciones competentes no fueron ágiles a la hora de afrontar el problema. Sin embargo, es obvio que la específica regulación de la materia, tal como ha quedado descrita, deja fuera de juego la posibilidad de que los Ayuntamientos se acojan ya a habilitaciones genéricas como las contenidas en el artículo 42.3 de la Ley General de Sanidad de 1986, cuya utilidad ha de reconocerse innegable en situaciones de ausencia de referencia normativa. Sin embargo, lo expuesto evidencia que en el ámbito de las telecomunicaciones por ondas la situación dista mucho de ser la de ausencia de regulación [...] Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que el Ayuntamiento debió adaptar su planeamiento a lo ordenado por el artículo 44.3 de la Ley General de Telecomunicaciones y que, al no hacerlo, su planeamiento devino inidóneo para ser aplicado a las instalaciones de telecomunicación por desconocer esta realidad y no ajustarse a las determinaciones legales para reflejar el planeamiento las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones [...] No se trata de una cuestión puramente formal. Es éste uno de los supuestos en que más claramente se comprueba cómo la ausencia de sometimiento al procedimiento legalmente previsto tiene consecuencias materiales. La legislación estatal, a través de los artículos 44.3 de la Ley de 1998 y el 26 de la Ley de 2003 lo que está haciendo es establecer el mecanismo de conciliación de las diversas competencias en conflicto, reservando al Estado la fijación de necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas que, como es natural, no se ajustarán a los límites geográficos del Municipio, de forma que el proceso ha de ser el de adaptarse cada Municipio, en su planeamiento, a las exigencias supramunicipales fijadas por la Administración del Estado para garantizar el eficaz funcionamiento de la red. La huida por los Municipios de este procedimiento lo que ocasiona es descoordinación y disfunción en el sistema de telecomunicaciones» (f.j. 2º). La sentencia concluye pues con la desestimación de las pretensiones del Ayuntamiento apelante y su condena en costas.

Asimismo, resulta de gran trascendencia la STSJ de 31 de enero, que estimó parcialmente el recurso interpuesto por la empresa «Telefónica Móviles España, S.A.» contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Murcia, de 30 de enero de

2003, por el que se aprueba la Ordenanza Municipal sobre las condiciones urbanísticas para la instalación y funcionamiento de sistemas de telecomunicación. En efecto, dicha resolución judicial declara contrarios al ordenamiento jurídico ciertos preceptos de la mencionada ordenanza. El TSJ razona que la articulación entre las competencias estatales y locales en punto a la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones por ondas no excluye, desde luego, que los municipios recurran al ejercicio de sus competencias en materia de ordenación urbanística (no a unas supuestas sobre establecimiento de normas adicionales de protección medioambiental, cuya titularidad niega de nuevo a los Ayuntamientos, refrendando el criterio seguido en alguna resolución ya analizada del año 2006) de cara a garantizar un despliegue adecuado y homogéneo de dichas infraestructuras, pero, por una parte, ello exige la consulta obligatoria y vinculante al Estado (art. 26 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones) y, por otra, que tal participación estatal se encauce en la fase de elaboración del planeamiento. En base a ello, se declaran nulos ciertos preceptos de la ordenanza.

Al margen de algunas otras sentencias recaídas en otros ámbitos materiales del Derecho ambiental, tales como la STSJ de 4 de mayo que confirma la procedencia de una sanción por depósito y abandono incontrolado de residuos o la interesante y más destacable STSJ de 15 de junio en materia de reclasificación autonómica de terrenos en el PGOU del municipio de Murcia de NF («Zonas de Protección de la Naturaleza y Usos Forestales») a SB («Bordes Serranos con Aptitud Turística» Urbanizable sin sectorizar), conviene detenerse, siquiera sea brevemente, en algunos hitos reseñables –y ambivalentes– de la *justicia cautelar ambiental* murciana.

En primer lugar, interesa hacer referencia a la STSJ de 28 de febrero en la que el Tribunal Superior desestima un llamativo recurso contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 21 de marzo de 2003, por el que se denegó la suspensión de la ejecución del acuerdo de 17 de enero del mismo año, por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Ordenación de la Dársena Deportiva y Pesquera del Puerto de Mazarrón. Entendemos que el interés de esta decisión proviene exclusivamente de que se trata de un recurso interpuesto frente a la denegación de adopción de una medida cautelar negativa en vía administrativa (*ex* art. 111 Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Existe, según reconoce la propia sentencia, un recurso pendiente ante la misma Sala contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto a su vez por el actor contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de aprobación definitiva de dicho Plan. De la suerte del mismo daremos cuenta, si lo merece –puesto que uno de los elementos a enjuiciar en el fondo será la preceptividad o no de someter dicho instrumento al procedimiento de EIA–, en la posterior edición de este *Informe*.

En segundo lugar y ya con mayor enjundia, procede comentar dos resoluciones interlocutorias relativas a la adopción de sendas medidas cautelares que, por causas diversas, presentan interés para este trabajo. Se trata, por una parte, del

Auto del TSJ de 26 de julio (Recurso 222/06) y, por otra, el Auto del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 6 de los de Murcia de 2 de noviembre (Pieza separada de medidas cautelares P.A. 79/2007). En el primero de ellos, recaído en relación con un asunto ya colacionado en estas mismas páginas, se decidió, a iniciativa de la «Asociación de Naturalistas del Sureste» (ANSE) y sin perjuicio de la suerte final del recurso de fondo deducido contra la misma, acordar la suspensión de la Orden de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de la CARM, de 13 de febrero de 2006, y normas urbanísticas relativas a la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del P.G.O.U. de Águilas para clasificar como suelo urbanizable sectorizado terrenos en el paraje de «La Zerrichera» (Diput. de Tebar). La medida solicitada se acordó a la vista de que el expediente de Plan parcial de la zona controvertida se encontraba suspendido por el propio Consistorio como consecuencia de la elaboración en curso por parte de la Dirección General del Medio Natural de la CARM del Plan de Gestión y Conservación de la misma, en atención a sus acreditados valores naturales, circunstancia que, a su vez, había dejado igualmente pendiente la tramitación del procedimiento de EIA por parte de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma. En atención a ello, pues, se decide la suspensión teniendo en cuenta que la misma «no acarrea perjuicio alguno al interés general».

En el segundo auto citado, el Juzgado núm. 6 de lo contencioso-administrativo de Murcia adopta una peculiar medida cautelar positiva en el siguiente contexto. De una parte, se había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de un recurso de reposición presentado por unos particulares contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Murcia de aprobación definitiva del Proyecto de Refundido de Expropiación Forzosa para la ejecución del Eje Viario de la Avenida Miguel Induráin, en sus tramos II. Y, de otra, se había desestimado la solicitud de suspensión de dicho acuerdo, presentada por la misma parte, por no acreditar la concurrencia de las condiciones requeridas para proceder a su adopción. En tal marco fáctico y jurídico, decimos, se solicita por los mismos sujetos, ante el alegado agravamiento de su estado de salud como consecuencia de «la intimación continuada al desalojo por parte del Ayuntamiento», la adopción de una medida cautelar innominada consistente en ordenar a la Administración municipal el realojo de los expropiados en una vivienda de similares condiciones y en el entorno de la finca expropiada.

La relevancia de esta medida viene determinada por dos circunstancias esenciales: 1) desde el punto de vista ambiental, por recaer sobre una vivienda ubicada en un suelo de protección especial, como es la denominada *Huerta Tradicional de la Región de Murcia* (*vid.* sintéticamente sobre su estatuto jurídico el *Informe de Políticas Ambientales de Murcia 1978-2006,* apartado III.B) e instar un singular realojo en «similares condiciones» y en el mismo entorno; y 2) desde la perspectiva de la justicia administrativa, por constituir un ejemplo destacable de medida cautelar positiva, adoptada a la vista de una serie de condiciones favorables a la misma: no entrar en conflicto con la ejecución de la obra de la que la operación expropiatoria

fue instrumental; existir un acuerdo municipal previo de reconocimiento de un derecho al realojo de los expropiados pendiente de materialización; y, en fin, tratarse de una pretensión incluida en la demanda deducida contra el acuerdo expropiatorio.

5. ADENDA INFORMATIVA

5.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

• *Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio* (*creada* por Decreto de la Presidencia 24/2007, de 2 de julio; *estructura*: Decreto 161/2007, de 6 de julio):

– CONSEJERO: Benito Javier Mercader León (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 36/2007, de 2 de julio);

– GABINETE DEL CONSEJERO: Eva María Franco Bastida (Responsable);

– SECRETARÍA GENERAL: Diego M. Pardo Domínguez;

– SECRETARÍA AUTONÓMICA PARA LA SOSTENIBILIDAD: Pablo Fernández Abellán;

– DIRECCIÓN GENERAL DEL MEDIO NATURAL: Rodrigo Alfonso Borrega Fernández;

– DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL: Francisco José Espejo García;

– DIRECCIÓN GENERAL DE ENERGÍAS LIMPIAS Y CAMBIO CLIMÁTICO: Pablo Miranda Fernández;

– DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL: Luis Gestoso de Miguel;

– DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: Ángel García Aragón;

– FUNDACIÓN AGENCIA DE GESTIÓN DE ENERGÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: Francisco J. Ayala Schraemli (Director-Gerente).

• *Consejería de Agricultura y Agua* (*creación*: Decreto 60/2004, de 28 de junio, confirmada en el Decreto de Presidencia 24/2007, de 2 de julio; *estructura*: Decreto 152/2007, de 6 de julio):

– CONSEJERO: Antonio Cerdá Cerdá (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 28/2007, de 2 de julio);

– DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA: Miguel Ángel Ródenas Cañada;

– ENTIDAD REGIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA REGIÓN DE MURCIA (ESAMUR): (*creación*: Ley 3/2000, de 12 de julio): Manuel Albacete Carreira (Gerente);

– ENTE PÚBLICO DEL AGUA DE LA REGIÓN DE MURCIA (*creación*: Ley 4/2005, de 14 junio): Amalio Garrido Escudero (Gerente).

5.2. Sentencias relevantes

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 19 de enero de 2007 (JUR 2007, 323655)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 26 de enero de 2007 (JUR 2007, 323593)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 31 de enero de 2007 (RJCA 2007, 701)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 16 de febrero de 2007(JUR 2007, 115919)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de febrero de 2007 (JUR 2007, 323227)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 16 de marzo de 2007 (JUR 2007, 323075)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 23 de marzo de 2007 (JUR 2007, 323038)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 29 de marzo de 2007 (JUR 2007, 115627)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 30 de marzo de 2007 (RJCA 2007, 699)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de abril de 2007 (JUR 2007, 328337)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 4 de mayo de 2007 (JUR 2007, 322519)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 4 de mayo de 2007 (JUR 2007, 322549)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 18 de mayo de 2007 (JUR 2007, 328085)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 15 de junio de 2007 (RJCA 2007, 649)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 15 de junio de 2007 (RJCA 2007, 672)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 22 de junio de 2007 (JUR 2007, 310688)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de junio de 2007 (JUR 2007, 309839)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 28 de junio de 2007 (JUR 2007, 319694)

• STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo) de 20 de julio de 2007 (JUR 2007, 306921)

6. BIBLIOGRAFÍA

GUTIÉRREZ LLAMAS, A., «El Avance del PGMO de Mazarrón ante los nuevos principios legales de la ordenación territorial y urbanística», *Mediterrania Magazine,* núm. 22, enero 2007.

— «Colaboración interadministrativa en la ordenación y tutela ambiental de la orla litoral», *Mediterrania Magazine,* núm. 23, febrero 2007.

— «Instrumentos legales para la conservación del Mar Menor»; *Mediterrania Magazine,* núm. 24, marzo 2007.

— «Instrumentos legales para la recuperación ambiental de la Bahía de Portmán», *Mediterrania Magazine,* núm. 26, mayo 2007.

— «La adquisición pública de terrenos en la orla litoral: Una política a impulsar», *Mediterrania Magazine,* núm. 28, julio 2007.

NAVARRO CABALLERO, T. M. y MARTÍNEZ MARÍN, A., «Administración hídrica de la Región de Murcia», en EMBID IRUJO, A. (Coord.), *Diccionario de Derecho de aguas,* Iustel, Madrid, 2007.

XXIX

Política ambiental de Navarra

José Francisco Alenza García

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 632
2. Legislación 633
   2.1. Leyes Forales con contenidos ambientales 633
   2.2. Desarrollo reglamentario de Leyes Forales ambientales 634
   2.3. Otras normas reglamentarias de carácter sectorial 635
      2.3.1. Contaminación atmosférica 635
      2.3.2. Espacios naturales y montes 635
      2.3.3. Agricultura y ganadería 636
      2.3.4. Subvenciones a la actividad industrial 636
3. Organización 637
   3.1. La reestructuración departamental: el nuevo Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente 637
   3.2. Delegación de competencias 638
   3.3. El nuevo Consorcio para el Tratamiento de Residuos Urbanos de Navarra 639
4. Ejecución 639
   4.1. Control, inspección y sanciones ambientales 639
      4.1.1. Autorización ambiental integrada 639
      4.1.2. Inspección ambiental 640
      4.1.3. Sanciones ambientales 640
   4.2. Información ambiental 641
   4.3. El Plan Energético de Navarra 642
5. Jurisprudencia ambiental 642
   5.1. Descripción general 642
   5.2. A vueltas con la aplicabilidad en Navarra del régimen de distancias del RAMINP 644

OBSERVA290 Colección especial Aranzadi 12-06-08 17:15:31

Página

5.3. La anulación de la suspensión de aprobación de nuevos parques eólicos por infracción de la reserva de ley 646
5.4. La modificación del Plan de restauración de una cantera requiere una evaluación de impacto ambiental, aunque no una nueva licencia de actividad clasificada 647
6. Problemas 648
7. Apéndice informativo 649
7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral 649
7.2. Leyes Forales 649
7.3. Reglamentos 650
7.3.1. Decretos Forales 650
7.3.2. Órdenes Forales 650
7.4. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 652
7.5. Bibliografía 653

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2007 quedará marcado en Navarra, por lo que a la política ambiental se refiere, por el inicio de una nueva legislatura que ha modificado la estructura básica de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra alterando, en particular, la tradicional y asentada organización ambiental de Navarra. El órgano ambiental abandona la tradicional compañía de la ordenación del territorio para situarse ahora junto a las de agricultura y ganadería en el nuevo Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. Aunque pueda parecer prematura una evaluación de este cambio orgánico, es evidente que con el mismo no ha salido reforzada la organización ambiental de la Comunidad Foral, sino más bien cabe afirmar que ha pasado a un segundo plano. Por lo realizado en los primeros meses de su andadura y la ausencia de proyectos e iniciativas de relevancia, esta legislatura parece que por lo que a la política ambiental se refiere va a ser de mera transición.

A nivel normativo tras las dos normas legales aprobadas el año 2005 (la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental y la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca), en este año 2007 se han publicado sus respectivos reglamentos de desarrollo. Con rango de Ley Foral tan sólo cabe destacar la modificación de la Ley Foral del Patrimonio Forestal y los aspectos ambientales que contiene la Ley Foral de Sanidad Vegetal. El resto de la normativa reglamentaria no ha sido especialmente relevante.

Por lo que a la jurisprudencia se refiere lo más destacado han sido las contradictorias sentencias que se han dictado sobre la aplicabilidad del RAMINP en Navarra. Precisamente en aplicación del mismo, una sentencia del Tribunal Supremo ha anulado un proyecto para la biometanización de residuos urbanos que crea algunas incertidumbres en cuanto al futuro de la gestión de los residuos en Navarra.

Los aspectos más positivos de la política ambiental del año 2007 han sido la aprobación de un ambicioso Plan Energético y el incremento de la participación ambiental ciudadana en su vertiente de solicitud de información ambiental.

2. LEGISLACIÓN

En la legislación ambiental del año 2007 en Navarra pueden distinguirse, por un lado, las leyes forales con contenidos ambientales; por otro, los desarrollos reglamentarios de otras leyes forales; y, finalmente, otro grupo variopinto de normas reglamentarias de carácter sectorial (atmósfera, espacios naturales y montes, agricultura, etc.).

Dejo para su examen en otros apartados de este informe las normas sobre la organización y la inspección ambiental.

2.1. LEYES FORALES CON CONTENIDOS AMBIENTALES

Se han aprobado dos normas con rango de ley foral con contenidos ambientales.

En primer lugar, la Ley Foral 3/2007, de 21 de febrero, por la que se modifica la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, por la que se regula el Patrimonio Forestal de Navarra. Se trata de una modificación importante centrada fundamentalmente en el establecimiento de un nuevo marco regulador de los aprovechamientos forestales, en función de su titularidad y de la existencia o no de proyecto de ordenación forestal o plan técnico de gestión, con el objetivo fundamental de agilizar la enajenación de los aprovechamientos. La nueva regulación busca también acomodarse a la Ley de Montes estatal en aspectos tales como las definiciones y la clasificación de los montes según su titularidad, así como en el régimen de los montes catalogados, de los montes sitos en espacios naturales, y de los montes protectores.

Otras novedades significativas son: la regulación de los derechos de adquisición preferente sobre fincas forestales; la protección y recuperación del ámbito forestal fluvial; el nuevo régimen de prevención contra el fuego y los incendios forestales; las nuevas finalidades que fundamentan las ayudas a la actividad forestal y, por último, la actualización de las infracciones y sanciones.

En segundo lugar, la Ley Foral 4/2007, de 23 de marzo, de Sanidad Vegetal, que cuenta entre sus objetivos, además de la protección de los vegetales de los

daños ocasionados por las plagas, la prevención de los riesgos, tanto laborales como medioambientales y de salubridad de las personas y animales que puedan derivarse del uso de los productos fitosanitarios (art. 1, d). A este respecto se establece una regulación específica de la producción, la comercialización y la utilización de los productos fitosanitarios (arts. 21 y ss.). Desde el punto de vista ambiental, destaca entre otras previsiones, la obligación de los usuarios de estos productos fitosanitarios de cumplir las normas sobre la eliminación de los envases vacíos, de acuerdo con las condiciones de sus etiquetas, así como de la retirada de productos fitosanitarios que contengan sustancias activas excluidas de las listas comunitarias (art. 23.1).

2.2. Desarrollo reglamentario de Leyes Forales ambientales

En el año 2007 se han publicado los Reglamentos de desarrollo de tres Leyes Forales aprobadas en el año 2005.

• El primero fue el Reglamento de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental fue aprobado por el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre (BON núm. 8, de 17 de enero de 2007). Es un Reglamento extenso (de 131 artículos y 5 Anejos) que, como dice su exposición de motivos, «desarrolla numerosas cuestiones de detalle no reguladas de manera expresa en la LFIPA que contiene las disposiciones más generales sometidas a reserva de ley». Se desarrollan a nivel reglamentario todos los aspectos regulados en la LFIPA (la autorización ambiental integrada, la autorización de afecciones ambientales, la evaluación ambiental de proyectos, el régimen de las denominadas actividades clasificadas sujetas a licencia municipal, el régimen de inspección, la restauración de la legalidad infringida, la reposición de la realidad física alterada y el régimen sancionador), salvo lo relativo a la evaluación ambiental de planes y programas. Por la especificidad que presenta la evaluación ambiental de los planes urbanísticos se ha optado por regularla en otro reglamento que, por el momento, no ha sido aprobado.

De esa regulación en detalle cabe destacar como aspectos más originales los siguientes. En relación con la autorización ambiental integrada no se regula sólo –como en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación– la modificación sustancial de la instalación (que obliga a solicitar una nueva autorización), sino que, además, en las modificaciones no sustanciales se distingue entre las significativas (que obligan a modificar la autorización) y las irrelevantes (se comunican pero no se modifican las condiciones de la autorización). En la evaluación de impacto ambiental se prevé la posibilidad de modificar la declaración de impacto ambiental, sin derecho a indemnización, cuando concurran determinadas causas (las enumeradas en el artículo 55). Se regula un procedimiento específico y autónomo del sancionador para la determinación de los deberes de reposición y de indemnización en caso de daños ambientales (art. 115). Y se regula el procedimiento de sustitución, a instancias del sancionado, de las multas impuestas por

prestaciones ambientales de restauración, conservación o mejora ambientales (art. 130).

• Mediante el Decreto Foral 199/2007, de 17 de septiembre, se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno. El Reglamento, de gran contenido técnico, establece las zonas en que debe dividirse el territorio en función de la vulnerabilidad a la contaminación lumínica; establece los niveles de iluminación y uniformidad según las distintas zonas (vías con tráfico rodado, vías peatonales, zonas industriales y de seguridad, zonas comerciales y publicitarias, zonas deportivas y recreativas y de equipamientos, fachadas de edificios y monumentos, etc.) y establece, entre otras disposiciones, los requisitos técnicos de las luminarias, de las lámparas, y de los equipos estabilizadores-reductores.

• El tercer reglamento de desarrollo es el de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre de 2005, de Caza y Pesca de Navarra, que se aprobó por el Decreto Foral 48/2007, de 11 junio. Es otro extenso reglamento (79 artículos) que, en desarrollo de la citada Ley Foral, regula las especies cinegéticas y piscícolas; los requisitos para el ejercicio de la caza y pesca; la ordenación y gestión de los cotos de caza y de pesca; el ejercicio de la caza y la pesca; y el régimen de responsabilidad por los daños causados por la fauna cinegética.

2.3. Otras normas reglamentarias de carácter sectorial

2.3.1. Contaminación atmosférica

Mediante la Orden Foral 465/2007, de 29 de octubre, se han establecido los métodos específicos para la determinación de emisiones a la atmósfera de gases de combustión en determinados procesos industriales. Tiene un carácter provisional, pues se prevé su aplicación «en tanto no se promulgue una norma de carácter básico que regule los métodos a utilizar en la medición de emisiones a la atmósfera para las instalaciones no incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, y del Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo» (art. 3).

2.3.2. Espacios naturales y montes

La Red Natura 2000 y el proceso de conversión de los LICs en zonas de especial conservación ha dado lugar en Navarra en este año a una nueva ZEC, que tuvo lugar mediante el Decreto Foral 228/2007, de 8 de octubre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Urbasa y Andía» como Zona Especial de Conservación y aprueba su Plan de Gestión.

Además de la modificación ya reseñada de la Ley Foral del Patrimonio Forestal, se han dictado en materia de montes diversas Órdenes Forales relativas a los siguientes aspectos:

– Medidas de prevención de incendios forestales: primero se aprobó la Orden Foral 328/2007, de 19 de junio de 2007, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establecen medidas de prevención de incendios forestales en Navarra durante el año 2007; después fue modificada por la Orden Foral 382/2007, de 1 octubre; la cual, a su vez, fue también modificada por la Orden Foral 390/2007, de 18 julio.

– Uso del fuego: Orden Foral 471/2007, de 30 octubre, que regula el régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como herramienta en el tratamiento de los pastos naturales y realización de trabajos selvícolas.

– Ayudas para actividades forestales para el período 2007-2013 promovidas por tres tipos de sujetos: entidades locales (Orden Foral 317/2007, de 12 junio); empresas forestales e industrias de productos silvícolas (Orden Foral 318/2007, de 12 junio) y agentes y asociaciones privados (Orden Foral 319/2007, de 12 junio).

2.3.3. Agricultura y ganadería

Dos normas cabe destacar en este año: por un lado, la regulación de la condicionalidad ambiental de las ayudas agroambientales, establecida en la Orden Foral 207/2007, de 2 julio, que establece los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común y determinadas ayudas del eje 2 del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013.

Por otro lado, el Decreto Foral 261/2007, de 27 de diciembre, por el que se establece un nuevo plazo a efectos de adaptación de determinadas explotaciones ganaderas al Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. El nuevo plazo para la adecuación a dichas condiciones y, en particular, a las establecidas para la producción y gestión de residuos que, en algunos casos comprende la presentación de un Plan de producción y gestión de estiércoles, se fija para el 1 de octubre de 2008.

2.3.4. Subvenciones a la actividad industrial

En este campo cabe reseñar la Orden Foral 233/2007, de 10 mayo, que aprueba la convocatoria para el año 2007 y las bases que regularán la misma, de subvenciones para la realización de actuaciones de prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. La reestructuración departamental: el nuevo Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente

Tras las elecciones de mayo y el nombramiento de un nuevo Gobierno de Navarra en agosto se procedió a una reestructuración de ciertos Departamentos entre los que se encontraba el competente en materia ambiental.

Así, si desde los inicios de la Administración de la Comunidad Foral las competencias ambientales habían venido residiendo en un Departamento que ostentaba también las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo (Ley Foral 23/1983), ahora el órgano ambiental se separa de su tradicional compañero para unirse al que reúne las competencias en materia de agricultura y ganadería.

La nueva estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se estableció mediante el Decreto Foral del Presidente del Gobierno de Navarra 12/2007, de 16 de agosto, creando el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente al que se asignan las «las competencias atribuidas a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en las materias relativas a la agricultura, la ganadería, la alimentación y el desarrollo rural; la protección y conservación del medio ambiente; recursos hídricos, así como el resto de las atribuciones que le confieren las disposiciones vigentes» (art. 8).

Mediante el Decreto Foral 57/2007, de 20 de agosto, se determinó la estructura básica de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, bajo la superior dirección de su titular, se estructura en los siguientes órganos (art. 7):

a) Dirección General de Agricultura y Ganadería.

b) Dirección General de Desarrollo Rural.

c) Dirección General de Medio Ambiente y Agua (que sucede y asume las competencias que hasta la fecha venía ejerciendo la Dirección General de Medio Ambiente).

d) Secretaría General Técnica.

Establecida de esa manera la estructura básica, el Decreto Foral 124/2007, de 3 de septiembre, se ocupó de establecer la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. En lo que aquí nos interesa, la Dirección General de Medio Ambiente y Agua ha quedado estructurada en los siguientes Servicios:

a) Servicio de Calidad Ambiental. Sus atribuciones se refieren al control y prevención de la contaminación y a la evaluación ambiental. Y se estructura en cinco Secciones:

– Sección de Prevención de la Contaminación.

– Sección de Inspección, Calidad del aire y Cambio Climático.

– Sección de Evaluación Ambiental.

– Sección de Residuos.

– Sección de Medio Ambiente Urbano.

b) Servicio de Conservación de la Biodiversidad. Se le atribuyen las funciones sobre las materias forestales, de protección y conservación de la biodiversidad, de gestión de la caza y pesca, e información y educación ambiental. Y se estructura en seis Secciones:

– Sección de Hábitat.

– Sección de Información y Educación Ambiental.

– Sección de Gestión Forestal.

– Sección de Planificación y Ayudas.

– Sección de Caza y Pesca.

– Sección de Guarderío.

c) Servicio del Agua. Se le atribuyen las funciones del Departamento en relación con los recursos hídricos. Y se estructura en dos secciones:

– Sección de Recursos Hídricos.

– Sección de Restauración de Riberas y Obras Hidráulicas.

3.2. Delegación de competencias

El ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos órganos del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente según su estructuración orgánica se ha modificado en virtud de las delegaciones acordadas por la Orden Foral 426/2007, de 10 de octubre, por la que se delega el ejercicio de competencias en materia medioambiental en el Director General de Medio Ambiente y Agua y en los Directores de Servicio de Calidad Ambiental y Conservación de la Biodiversidad.

También se han producido delegaciones intersubjetivas de competencias de los órganos de la Administración de la Comunidad Foral al Ayuntamiento de Pamplona para la emisión de informes sanitarios (Orden 143/2007, de 11 de septiembre, de la Consejera de Salud) y de informes sobre seguridad (Orden Foral 411/2007, de 14 de septiembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior) en relación con las licencias de actividades clasificadas, al amparo de lo previsto en la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

3.3. El nuevo Consorcio para el Tratamiento de Residuos Urbanos de Navarra

La gestión de los residuos urbanos en Navarra ha venido realizándose hasta el momento por Mancomunidades de municipios, limitándose el Gobierno de Navarra a la planificación y a la financiación de las infraestructuras locales.

En el año 2007 se ha constituido el Consorcio para el Tratamiento de Residuos Urbanos de Navarra. Sus Estatutos fueron aprobados por el Acuerdo de 19 de marzo de 2007. El Consorcio se integró inicialmente por el Gobierno de Navarra y seis Mancomunidades (las de Mairaga-Zona Media, de Esca-Salazar, de la Ribera, de la Ribera Alta de Navarra, de Servicios de la Comarca de Sangüesa y de Valdizarbe), adhiriéndose posteriormente otras tres (Malerreka, Bortziriak y Baztan). De esta manera, el Consorcio agrupa a la práctica totalidad de las Mancomunidades navarras, salvo la de Pamplona integrando a unos 250.000 vecinos, casi la mitad de la población de Navarra.

La gestión de los residuos urbanos que se realizará a través del Consorcio consistirá en el traslado de los residuos a una planta de biometanización en Tudela y la construcción de tres plantas de transferencia (en Baztán, Tafalla y Sangüesa) donde se compactará la basura para su traslado al centro de tratamiento.

4. EJECUCIÓN

Tres aspectos destacaré sobre la ejecución de la política ambiental: en primer lugar, las actuaciones de control, inspección y sanciones ambientales; en segundo lugar, las actuaciones en materia de información ambiental; y, finalmente, la aprobación del Plan Energético de Navarra.

4.1. Control, inspección y sanciones ambientales

4.1.1. Autorización ambiental integrada

La Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental estableció –conforme al plazo previsto en la Directiva IPCC– que las actividades o instalaciones existentes sometidas a autorización ambiental integrada debían solicitar la autorización ambiental integrada antes del 31 de diciembre de 2006 (disp. transit. 1ª).

De las 115 instalaciones industriales que están sometidas a autorización ambiental integrada, en enero de 2008, más de la mitad (68) ya contaban con autorización ambiental integrada. En tramitación se encuentran 44 solicitudes. Cinco instalaciones no la han solicitado y hay cuatro que se prevé que no la soliciten.

En cuanto a las instalaciones ganaderas, de 127 afectadas se han concedido ya 40 autorizaciones, 80 se encuentran en tramitación y 7 no la han solicitado.

El balance, por tanto, es esperanzador ya que, aunque con algo de retraso sobre el plazo fijado (octubre de 2007) cuando termine la tramitación de las solicitudes en curso se habrá alcanzado un altísimo porcentaje (más del 95%) de instalaciones que se habrán adaptado a la normativa IPPC.

4.1.2. Inspección ambiental

Por Orden Foral 7/2007, de 8 enero, se aprobó el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Dirección General de Medio Ambiente para el año 2007.

Dicho programa prevé la realización de un número determinado de inspecciones rutinarias en distintos sectores (90 en actividades IPPC, 21 en gestión de residuos, 13 en gestión de residuos de construcción y demolición, 18 en producción de residuos peligrosos, 146 en vertidos de aguas residuales y 9 en instalaciones con emisiones a la atmósfera), así como el número previsible de inspecciones no rutinarias como consecuencia de la puesta en marcha de actividades o de denuncias e incidentes (50 y 15 inspecciones, respectivamente).

4.1.3. Sanciones ambientales

Las denuncias que dieron lugar a procedimientos sancionadores fueron 348. Muchas actuaciones inspectoras –sobre todo en el área de medio ambiente industrial– no dan lugar a expedientes sancionadores, sino que generan requerimientos que son cumplidos por parte de los denunciados: en el año 2007, hubo más de 200 requerimientos atendidos.

Las denuncias tramitadas por áreas de actuación son las siguientes:

– Medio ambiente natural: 180 denuncias. Las mayoritarias son por infracciones en materia de caza (106 denuncias) y pesca (38 denuncias). En montes hubo 27 denuncias (por aprovechamientos no autorizados o incumpliendo las condiciones de la autorización; uso del fuego; roturaciones de terrenos forestales) y en espacios naturales protegidos fueron 9 las denuncias tramitadas (por recolección de especies, pastoreo de ganado o circulación motorizada por estos espacios).

– Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 148 denuncias. Las más numerosas (65) fueron en materia de residuos (por incorrecta gestión, vertidos sin autorización o gestión sin autorización). Por incumplimiento de las condiciones de la autorización o licencia fueron 61, por carecer de autorización o licencia 7 y por incumplimiento de las condiciones de la declaración de impacto ambiental 15.

En cuanto a las sanciones, el promedio de la sanciones impuestas es:

– Medio ambiente natural: 501 euros y privación de la licencia de caza o pesca (o inhabilitación para su obtención) por un año.

– Medio ambiente industrial: 6.000 euros.

Además, en el 10% de los casos se imponen medidas correctoras que se ejecutan.

En cuanto a la ejecución de las multas, en el 70% se produce el pago voluntario, mientras que en el 30% restante se pasa a la vía ejecutiva para su cobro.

4.2. Información ambiental

En el año 2007 hay un ligero repunte de las solicitudes de información ambiental, frente a la tendencia decreciente de los últimos años. Ha habido 703 solicitudes frente a las 652 del año 2006.

Otra tendencia ya plenamente consolidada es la mayor utilización del correo electrónico para solicitar la información (416 solicitudes, frente a las 96 solicitudes que se presentaron por instancia). Este año, además se ha estrenado una aplicación informática que permite formular las solicitudes desde la página web del Departamento, sin necesidad de enviar un e-mail, y ha superado también a las solicitudes formuladas por escrito.

Nº SOLICITUDES AÑO 2007	E-Mail	Instancia	Aplicación	TOTAL
Enero	95	8		103
Febrero	103	8		111
Marzo	58	15	8	81
Abril	52	10	17	79
Mayo	14	12	23	49
Junio	46	5	24	75
Julio	7	1	9	17
Agosto	2	0	21	23
Septiembre	10	4	17	31
Octubre	13	7	32	52
Noviembre	8	20	19	47
Diciembre	8	6	21	35
TOTAL	416	96	191	703

La tendencia al descenso de solicitudes se explicaba por la mejora de la información suministrada a través de la página *web* del Departamento de Medio Ambiente, dado que el objeto de las solicitudes era mayoritariamente información de tipo general y documentación. Pues bien, las visitas a la página *web* se han incrementado este año más de un 230%: han pasado de 152.098 en el 2005 a 178.224 en el 2006, alcanzándose en 2007 las 588.215 visitas.

4.3. El Plan Energético de Navarra

En el año 2007 se ha aprobado uno de los planes sectoriales de mayor trascendencia ambiental: el Plan Energético de Navarra horizonte 2010. Fue aprobado por Acuerdo de 2 de mayo de 2007, habiéndose aprobado su declaración de incidencia ambiental mediante Resolución 197/2007, de 9 de febrero, del Director General de Medio Ambiente.

Los ejes sobre los que pivota el plan son cuatro: desarrollo estratégico de las energías renovables, Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética, mantenimiento de la competitividad de las empresas y planificación y desarrollo de las infraestructuras de las redes de gas, electricidad y derivados del petróleo.

La novedad frente a la anterior planificación radica en que al desarrollo de las energías renovables se ha unido ahora las medidas de ahorro y eficiencia energética que afectan a distintos sectores: industria (se prevén 60 auditorías energéticas); transporte (impulso al cambio modal en los hábitos de movilidad); residencial, comercial y servicios (eficiencia energética de edificios y del alumbrado público); agricultura; transformación de la energía; y medidas sociales y educativas.

En cuanto a las energías renovables se prevé lograr para el año 2010 una producción de un total de 5.600 GWh de energías renovables (eólica, minihidráulica, hidráulica, biomasa, solar termoeléctrica, solar foltovoltaica y residuos sólidos urbanos), lo que significa el 75% de la energía eléctrica producida en Navarra. Con ello se logrará que el 100% de abastecimiento eléctrico se obtenga a través de energías limpias y que se pueda exportar el resto. Todos los objetivos sobre energías renovables fijados por la política comunitaria europea serán superados por Navarra: en consumo de energía primaria con energías renovables se alcanzará el 14'7% (frente al objetivo europeo del 12'1%); en generación eléctrica directamente proveniente de renovables se llegará al 75'3% (frente al objetivo europeo del 29'4%); y en el uso de biocarburantes se logrará el 6'05% (frente al objetivo europeo del 5'75%).

En el aspecto negativo cabe resaltar el incumplimiento de los niveles de reducción de gases de efecto invernadero que corresponden a Navarra. En la actualidad las emisiones respecto a 1990 se han incrementado ya más de un 70% y el Plan Energético de Navarra (2005-2010) prevé que todavía se incrementen hasta un 90% en 2010 (frente al 15% que corresponde a España de acuerdo con el Protocolo de Kioto), a pesar de que se calcula que con dicho Plan se evitará la emisión 5'7 millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. Descripción general

De la jurisprudencia ambiental referida a Navarra durante el año 2007 en materia ambiental destacan las sentencias recaídas sobre la controvertida aplicación

en Navarra del régimen de distancias del RAMINP, la sentencia que anula la suspensión de la aprobación de nuevos parques eólicos en Navarra y otra sentencia sobre los controles ambientales de la modificación de un plan de restauración de una explotación minera. A ellas me referiré con mayor detalle más adelante.

Por lo demás, en el ámbito contencioso-administrativo cabe hacer referencia a las siguientes sentencias:

– La STSJ de Navarra de 26 de marzo de 2007 (ponente: A. Rubio Pérez) confirmó la sentencia de instancia sobre la validez de la imposición de dos sanciones municipales: una leve por la emisión de ruidos procedentes de la emisión de música de un local y otra grave por la reiteración de infracciones leves. Lo más relevante de la sentencia es su doctrina sobre la tipificación de las infracciones. Aunque en el Reglamento municipal no se tipificaba como infracción leve la emisión de ruidos por encima de los niveles permitidos, sí se tipificaba como grave la emisión de ruidos por encima de 10 decibelios sobre lo permitido. Pues bien, para la sentencia de esa tipificación se infiere que si la emisión excede de lo permitido aun sin llegar a los 10 decibelios de exceso existirá una infracción leve, aunque no se haya prohibido expresamente.

– La STSJ de Navarra de 22 de noviembre de 2007 (ponente: J. A. Fernández) se ocupó de la impugnación de la declaración de impacto ambiental y del proyecto de acondicionamiento del Centro de Esquí Nórdico del Valle del Roncal. La sentencia, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, señala que la declaración de impacto ambiental es un acto de trámite que, aun teniendo una conexión directa con la resolución final del procedimiento de autorización de la actividad clasificada, no es el acto que resuelve definitivamente el procedimiento, por lo que adolece de los requisitos legales para ser recurrido de forma autónoma. Y, en consecuencia, se declara la inadmisibilidad del recurso.

– En materia de caza ha habido dos sentencias por la imposición de sanciones. En la STSJ de Navarra de 20 de abril de 2007 (ponente: A. Rubio Pérez) se sancionó como falta muy grave la práctica de la caza en una reserva de caza sin la preceptiva autorización. La sentencia rechaza la alegación de los sancionados en el sentido de que ellos eran simples invitados de los titulares del coto y que el sujeto pasivo de la infracción sólo puede ser el titular del aprovechamiento cinegético. La sentencia afirma que las sanciones no se imponen por carecer de autorización, sino por cazar careciendo de ella. Se trata de una prohibición objetiva que pesa sobre el sujeto autor de la acción de caza. Por lo que se refiere a la STSJ de Navarra de 14 de junio de 2007 (ponente: I, Merino Zalba) lo más destacable es que los días de niebla se incluyen entre los «días de fortuna». Se considera infracción «cazar en los llamados días de fortuna, es decir, en aquellos en los que, como consecuencia de incendios, nevadas, epizootias, inundaciones, sequías *u otras causas,* los animales se ven privados de sus facultades normales de defensa u obligados a concentrarse en determinados lugares». Pues bien, para la sentencia es indudable que en

la expresión «otras causas» entra el fenómeno de la niebla a efectos de tipificación de la infracción.

Por lo que se refiere al ámbito penal, cabe reseñar la Sentencia de 5 de junio de 2007 del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Pamplona, en el que se declaró la inexistencia de un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente por el depósito de residuos peligrosos y la realización de vertidos de una industria papelera. Para la sentencia las muestras tomadas de los vertidos no probaron que se rebasaran los límites permitidos. Respecto a los residuos tampoco quedó probada la peligrosidad de los mismos, ni que se hubiera producido un riesgo de filtraciones y desplazamientos a las aguas subterráneas. En cuanto a los vertidos de las aguas residuales tampoco las muestras tomadas fueron lo suficientemente homogéneas y representativas como para acreditar que se hubiera producido una situación de peligro o riesgo grave, ni siquiera abstracto, para el medio ambiente.

5.2. A VUELTAS CON LA APLICABILIDAD EN NAVARRA DEL RÉGIMEN DE DISTANCIAS DEL RAMINP

La controvertida doctrina del Tribunal Supremo sobre la consideración como norma básica del régimen de distancias del RAMINP sentada en las SSTS de 1 de abril de 2004, de 19 de julio de 2004 y de 5 de junio de 2007, se ratifica en la STS de 27 de junio de 2007 (ponente R. Fernández Valverde) sobre la impugnación de Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la Gestión de Residuos en Arazuri y Góngora. La sentencia se limita a reproducir la sentencia de 19 de julio de 2004 que trató de la aplicación del RAMINP en Navarra. Sin embargo, ni se menciona ni se valora la más que discutible interpretación que en aquella sentencia se hizo de la exposición de motivos de la Ley Foral 16/1989, de Actividades Clasificadas, a pesar de que ha sido rechazada expresa y rotundamente por el propio legislador navarro en la exposición de motivos de la Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental. Por otro lado, la sentencia también considera viciada de nulidad la declaración de impacto ambiental del Proyecto por carecer el estudio de impacto ambiental del preceptivo estudio de alternativas.

Pues bien, en la STSJ de Navarra de 24 de octubre de 2007 (ponente: M. A. Abárzuza Gil) se vuelve a enfrentar con el problema y encuentra la manera de no exigir el cumplimiento del obsoleto régimen de distancias, respetando al propio tiempo la doctrina del TS, mediante la consideración de que el régimen de protección establecido en la legislación navarra tiene una potencialidad protectora mayor que el establecido en el RAMINP.

Concretamente, se impugnaba la resolución del Director General de Medio Ambiente por el que se accedía a la adaptación a la Ley Foral 4/2005 (LFIPA) de la autorización de actividad clasificada del proyecto de ampliación de la explotación de una cantera. Es decir, que se admitía la petición del titular de la cantera de aplicar la LFIPA en vez de la normativa anterior, de acuerdo con la opción establecida en la disposición transitoria 3ª de la LFIPA. A juicio del Concejo recu-

rrente ello se hacía para impedir la denegación de la licencia municipal por incumplimiento de las distancias mínimas exigidas por el RAMINP, habida cuenta de que la disposición adicional 3ª de la LFIPA declara expresamente la inaplicabilidad en Navarra del RAMINP. Por ello, el recurrente plantea al TSJ la formulación de una cuestión de inconstitucionalidad por tener aquella norma el carácter de básica en la protección del ambiente.

El TSJ no accederá a plantear dicha cuestión. Advierte la sentencia que el régimen de distancias del RAMINP no tiene carácter absoluto, pues la propia norma permite su exclusión en determinados supuestos. Y recuerda que la STS de 1 de abril de 2004 admitía que, en virtud de la facultad de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección, es posible el apartamiento del RAMINP en el territorio de una Comunidad Autónoma, siempre que su normativa la haya sustituido por otra cuya potencialidad protectora no sea menor. Como indica la sentencia, la distancia y las medidas correctoras eran las únicas medidas protectoras del RAMINP, habiendo sido ampliamente superadas por la normativa comunitaria y el derecho interno, y en éste, tanto el estatal como el autonómico. En el caso de Navarra, se hace notar que, con independencia de lo dispuesto en la disposición adicional 3ª de la LFIPA sobre la aplicabilidad del RAMINP, el legislador navarro no se ha limitado a una regulación parcial de la materia, sino que ha establecido el sistema global de la intervención administrativa para la protección ambiental en todos sus ámbitos. Y es indudable para el TSJ que

> «la Ley Foral de 22 de marzo de 2005 constituye norma protectora de potencialidad mayor a cuanto supuso el Reglamento MINP, de donde, siguiendo la jurisprudencia analizada, con independencia de cuanto se contenga, tácita o expresamente en relación a la aplicación en Navarra de dicha norma, es de concluir que se halla superada tal regulación por las normas protectoras globales que se contienen en la ley navarra, por lo que no es preciso el cumplimiento ni el seguimiento mimético del régimen de distancias que, como régimen protector del medio ambiente, se incluían en aquel articulado».

Cuando parecía que se había encontrado la vía para no exigir unas distancias mínimas, sino las más exigentes disposiciones de protección ambiental de la LFIPA, otra STSJ de Navarra de 4 de diciembre de 2007 (ponente: J. Miqueleiz) va a dar un paso atrás al anular la autorización ambiental integrada de una central térmica por incumplimiento de la distancia mínima prevista en el RAMINP.

La sentencia aclara que no es aplicable al caso la LFIPA sino la Ley Foral 16/1989 de actividades clasificadas. Y a partir de aquí reproduce ciegamente la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2004 incluida la parte en la que se hace una interpretación de la exposición de motivos de aquella Ley Foral de 1989 que, como ya he señalado, ha sido desmentida por el propio legislador navarro de 2005. Tampoco se tiene en cuenta que, aunque no fuera aplicable al caso, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera había derogado el RAMINP.

Afirma el TSJ de Navarra que no se han dado razones justificadas, concretas y bastantes para justificar la excepción a la regla general de distancias que prevé el propio RAMINP. Y con una redacción manifiestamente mejorable concluye lo siguiente:

> «La Sala entiende a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo que si es norma básica y al mismo tiempo asume lo dicho por la Administración en el sentido de que es una ordenación de mínimos y que puede ser mejorado y ampliado por la Comunidad Autónoma, pero en el presente caso lo cierto es que la Administración demandada no sólo no ha mejorado el mínimo establecido por la norma, sino que lo ha incumplido manifiestamente al autorizar dicha central térmica de ciclo combinado de 400 MW de potencia a 500 m del núcleo más próximo».

Como se ve, esta sentencia entiende que la mejora de la protección ambiental se refiere únicamente a la ampliación de las distancias del RAMINP, cuando es evidente que no es una norma de protección ambiental, sino a lo sumo sanitaria, ya que es evidente que la actividad contaminante no deja de serlo por su mayor o menor distancia a los núcleos de población.

No es comprensible que esta sentencia se haya apartado del criterio utilizado apenas mes y medio antes –en sentencia de 24 de octubre– sobre la mayor potencialidad protectora de la LFIPA en su conjunto respecto del RAMINP, el cual, por otra parte, había sido ya expresamente derogado por el legislador estatal.

Y también es difícil de explicar por qué –si las normas han de ser interpretadas conforme a la realidad del tiempo en que han de ser aplicadas– se anula una autorización de una instalación que tramitada con la normativa hoy vigente, se otorgará sin consideración a su ubicación y a la distancia a la que se encuentre respecto de los núcleos de población, habida cuenta de la derogación del RAMINP.

5.3. La anulación de la suspensión de aprobación de nuevos parques eólicos por infracción de la reserva de ley

Por Decreto Foral 685/1996 se suspendió la aprobación de nuevos planes y proyectos para la implantación de parques eólicos en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra. Este Decreto Foral fue objeto de una impugnación indirecta que ha sido resuelta por la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2007 (ponente: J. A. Fernández).

La sentencia sostiene que la disposición foral recurrida conculca el principio de reserva de ley. El derecho a la libertad de empresa recogido por el artículo 38 de la Constitución está reservado a Ley por imperativo del artículo 53.1. La Ley 54/1997 del Sector Eléctrico reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades sometidas a la Ley. Tras este recordatorio del marco constitucional y legal de la libertad de empresa en el sector eléctrico, la sentencia advierte que «el reglamento aun respetando el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa del que tampoco puede disponer el legislador (...) no puede regular aspectos tan sobresalientes de ese derecho como la suspensión *sine die* de su ejerci-

cio con alcance a todos los planes y proyectos que se presenten post-norma suspensiva. Una medida de ese alcance material y temporal por razonable y adecuada que se considere a las previsiones de desarrollo de la energía eólica en Navarra no puede establecerse (no nos referimos a su regulación pormenorizada o en detalle) por una norma que no tenga el rango formal de Ley ya que incide en un aspecto cualitativo y cuantitativamente muy significativo del derecho en cuestión; en su núcleo blando sólo disponible por Ley».

Entiende, en definitiva, el TSJ que «el Decreto Foral 685/1996 establece una medida harto restrictiva del aludido derecho que adolece de la mínima e inexcusable cobertura legal», por lo que declara su nulidad.

5.4. La modificación del Plan de restauración de una cantera requiere una evaluación de impacto ambiental, aunque no una nueva licencia de actividad clasificada

Mediante un Acuerdo del Gobierno de Navarra se aprobó la modificación del Plan de Restauración de la Cantera de Oskia, que presentó la empresa explotadora a instancias del Departamento de Medio Ambiente una vez que se había constatado que la actividad extractiva estaba llegando a su final. Dicho Plan incluía entre sus determinaciones la continuidad de la actividad extractiva o de explotación más allá del ámbito autorizado para el ejercicio de la actividad clasificada, por considerarlo necesario por motivos de seguridad de las labores de restauración.

Dos entidades locales afectadas (un Ayuntamiento y un Concejo) impugnaron el Acuerdo del Gobierno de Navarra aprobatorio del nuevo Plan de Restauración. Esas impugnaciones dieron lugar a la STSJ de Navarra de 7 de marzo de 2007 (ponente: A. Rubio Pérez) y a la STSJ de Navarra de 23 de mayo (ponente: F. J. Pueyo Calleja) que reprodujo la anterior.

Hubo varios motivos de impugnación (necesidad de previa audiencia de las entidades locales afectadas, inexistencia del preceptivo Proyecto de Explotación, inexistencia en el Plan aprobado del preceptivo calendario de ejecución, que el Plan de Restauración consistía en realidad en un Plan de Explotación, que el Plan presentado no cumplía las exigencias de la Orden Foral por la que se requirió a la empresa para la presentación de un nuevo Plan de Restauración), debiendo destacarse las dos que analizaré a continuación.

Por un lado, se alegó por los recurrentes la necesidad de que las nuevas operaciones previstas en el Plan de Restauración se sometieran a una nueva licencia de actividad clasificada. Sin embargo, para el TSJ la extensión de la actividad extractiva se prevé como medio de ejecutar un plan de restauración. «Por tanto, es al momento de aprobar este plan en el que se ha de ponderar la necesidad de esa actuación, pero si se considera que esa concreta actuación es precisa para la restauración, va de suyo que la licencia debe entenderse comprendida en la aprobación de dicho plan pues carece de sentido que siendo la restauración una obligación de la adjudicataria que la propia Administración tiene el deber de exigirle, como

en el caso le ha exigido, una vez presentado el plan correspondiente y aprobado éste, pudiera la misma Administración denegar la licencia por ejecutar lo que ella estima obligado y adecuado a efectos de restauración. La que nos ocupa, como toda licencia de actividad, tiene por fin la comprobación administrativa sobre la incidencia medioambiental del proyecto de obra o actividad de que se trate y, siendo así, parece evidente que ese control va ínsito en la valoración del plan de restauración que habiendo merecido en este caso su aprobación haría ociosa la concesión de la meritada licencia e incongruente su eventual denegación».

Por otro lado, también se alegó la inexistencia de evaluación de impacto ambiental del nuevo Plan de Restauración. Para la empresa no se trataba de un verdadero Plan de Restauración, sino de una actualización del Plan presentado en el año 1994 para la concesión de la licencia de actividad, que ya contó con el preceptivo estudio de impacto ambiental. Las sentencias rechazan que «aquel estudio pueda extender sus efectos a este plan de restauración». Y ello porque la actualización ha supuesto una mayor afección ambiental, aproximadamente el doble de la inicialmente considerada. «En definitiva, que la ejecución de la restauración proyectada supone un cambio sustancial en la afectación medioambiental razón por la cual –si no lo era ya de suyo y por mera congruencia– resulta exigible el acompañamiento del estudio de impacto ambiental siquiera sea en forma también de actualización del primitivo».

Las sentencias cuentan con un interesante voto particular del magistrado J. M. Fernández, discrepante con la sentencia en cuanto que considera que la estimación del recurso debiera haberse producido, además, por la exigencia de una nueva licencia de actividad clasificada. Según el voto particular, el funcionamiento de la explotación de la cantera se sustenta en tres piezas: la licencia de actividad, el estudio de impacto ambiental y el proyecto de restauración. Las tres piezas constituyen el engranaje-vehicular de la explotación que funcionan como tres ruedas de un solo vehículo montadas sobre el mismo eje. Y tras analizar detalladamente la funcionalidad de cada una de las piezas de ese «trípode vehicular», se concluye que las actuaciones previstas «ex novo» en el Plan de Restauración debieran haberse sometido al régimen de autorizaciones concurrentes e interrelacionadas señaladas: evaluación de impacto ambiental en procedimiento de autorización de actividades clasificadas, sin que esos controles ambientales puedan subsumirse en la aprobación, sin más, del Plan de Restauración.

6. PROBLEMAS

En la actualidad no existen grandes conflictos ambientales en Navarra y la valoración de los recursos naturales en Navarra es muy positiva. No obstante, tres problemas de distinta índole pueden ser destacados.

De carácter estrictamente normativo es el incumplimiento de los plazos previstos en la Ley Foral 4/2005 de Intervención para la Protección Ambiental para su desarrollo reglamentario. Como se ha visto, ese desarrollo reglamentario ya se ha

aprobado (Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre) salvo en lo relativo a la evaluación ambiental de planes y programas que está pendiente de aprobación.

Los residuos son otro ámbito problemático. Falta en Navarra una norma con rango legal que adapte a la realidad navarra la normativa europea y estatal en la materia. La comentada anulación por el Tribunal Supremo del Proyecto de biometanización de los residuos orgánicos en Arazuri por incumplimiento de las distancias mínimas del RAMINP añade un factor de incertidumbre sobre el futuro de los residuos urbanos en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. No parece que entre las intenciones del Departamento se encuentre la preparación de un proyecto de ley foral de residuos. Sin embargo, sí se han acordado algunas medidas organizativas para afrontar la situación. Por un lado, se ha constituido el Consorcio de Residuos de Navarra. Por otro, se está preparando ya la revisión del Plan Integrado de Gestión de Residuos, para lo cual se ha creado una Comisión Interdepartamental para coordinar las actuaciones precisas durante el proceso de revisión del citado Plan (Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 17 de diciembre de 2007).

El tercer ámbito problemático es el del incumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kyoto. A pesar de la ejemplar política energética de Navarra y la reducción de emisiones de CO_2 que con ella se evitan, éstas se han incrementado ya más de un 70% y se prevé que todavía se incrementen hasta un 90% en 2010 (frente al 15% que corresponde a España). Habrá, por tanto, que activar nuevas medidas en los sectores difusos (residencial y transporte) y, en su caso, incrementar las disposiciones sobre ahorro y eficiencia energética previstas en el Plan Energético de Navarra.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral

Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Begoña Sanzberro Iturriria.

Dirección General de Medio Ambiente y Agua: Andrés Eciolaza Carballo.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Ignacio Guembe Cervera.

Dirección General de Desarrollo Rural: Jesús María Echeverría Azcona.

Secretaría General Técnica: Joseba Asiain Albisu.

7.2. Leyes Forales

Ley 3/2007, de 21 de febrero, de protección y desarrollo de modificación de la Ley Foral de Patrimonio Forestal (BON núm. 27, de 2 de marzo de 2007).

Ley Foral 4/2007, de 23 marzo, de sanidad vegetal (BON núm. 42, de 4 de abril de 2007).

7.3. Reglamentos

7.3.1. Decretos Forales

Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo de 2005, de Intervención para la Protección Ambiental (BON núm. 8, de 17 de enero de 2007; corrección de errores en BON núm. 42, de 4 de abril de 2007).

Decreto Foral del Presidente del Gobierno de Navarra 12/2007, de 16 de agosto, por el que se establece la nueva estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 102, de 17 de agosto de 2007).

Decreto Foral 48/2007, de 11 junio, por el que aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre de 2005, de Caza y Pesca de Navarra (BON núm. 87, de 16 de julio de 2007).

Decreto Foral 57/2007, de 20 de agosto, por el que se determina la estructura básica de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 104, de 22 de agosto de 2007).

Decreto Foral 124/2007, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 114, de 12 de septiembre de 2007).

Decreto Foral 199/2007, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, de ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno (BON núm. 127, de 10 de octubre de 2007).

Decreto Foral 228/2007, de 8 de octubre por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Urbasa y Andía» como Zona Especial de Conservación y aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 139, de 7 de noviembre de 2007).

Decreto Foral 261/2007, de 27 de diciembre, por el que se establece un nuevo plazo de adaptación a las explotaciones ganaderas (BON núm. 5, del 11 de enero de 2008).

7.3.2. Órdenes Forales

Orden Foral 7/2007, de 8 enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Dirección General de Medio Ambiente para el año 2007 (BON núm. 39, de 30 de marzo de 2007).

Orden Foral 233/2007, de 10 mayo, que aprueba la convocatoria para el año 2007 y las bases que regularán la misma, de subvenciones para la realización de actuaciones de prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial (BON núm. 69, de 4 de junio de 2007).

Orden Foral 317/2007, de 12 junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establece un régimen de ayudas para las actividades forestales promovidas por entidades locales en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (BON núm. 83, de 6 de julio de 2007).

Orden Foral 318/2007, de 12 junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establece un régimen de ayudas para las empresas forestales e industrias de productos selvícolas, en el período 2007-2013 (BON núm. 82, de 4 de julio de 2007).

Orden Foral 319/2007, de 12 junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establece un régimen de ayudas para las actividades forestales promovidas por agentes y asociaciones privados en el período 2007-2013 (BON núm. 83, de 6 de julio de 2007).

Orden Foral 207/2007, de 2 julio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que establece los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán cumplir los agricultores que reciban ayudas directas de la Política Agraria Común y determinadas ayudas del eje 2 del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (BON núm. 92, de 27 de julio de 2007).

Orden Foral 143/2007, de 11 de septiembre, de la Consejera de Salud, por la que se delega en el Ayuntamiento de Pamplona la emisión de informes en materia de actividades clasificadas (BON núm. 122, de 1 de octubre de 2007).

Orden Foral 411/2007, de 14 de septiembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se delega en el Ayuntamiento de Pamplona la emisión de informes en materia de actividades clasificadas (BON núm. 122, de 1 de octubre de 2007).

Orden Foral 382/2007, de 1 octubre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se deja sin efecto las medidas de prohibición de uso del fuego recogidas en la Orden Foral 328/2007, de 19 de junio de 2007 (BON núm. 128, de 12 de octubre de 2007).

Orden Foral 390/2007, de 18 julio, que modifica la Orden Foral 328/2007, de 19 de junio de 2007, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se establecen medidas de prevención de incendios forestales en Navarra durante el año 2007 (BON núm. 90, de 23 de julio de 2007; corrección de errores en BON núm. 112, de 7 de septiembre de 2007).

Orden Foral 426/2007, de 10 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se delega el ejercicio de competencias en materia medioambiental en el Director General de Medio Ambiente y Agua y en los Direc-

tores de Servicio de Calidad Ambiental y Conservación de la Biodiversidad (BON núm. 140, de 9 de noviembre de 2007).

Orden Foral 465/2007, de 29 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que establece métodos específicos para la determinación de emisiones a la atmósfera de gases de combustión en determinados procesos industriales (BON núm. 146, de 23 de noviembre de 2007).

Orden Foral 471/2007, de 30 octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que regula el régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como herramienta en el tratamiento de los pastos naturales y realización de trabajos selvícolas (BON núm. 146, de 23 de noviembre de 2007).

7.4. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra

STSJ de Navarra de 7 de marzo de 2007, ponente: A. Rubio Pérez (RJCA 2007, 588): la modificación de un plan de restauración de una explotación minera requiere una evaluación de impacto ambiental aunque no una nueva licencia de actividad clasificada (voto particular discrepante).

STSJ de Navarra de 26 de marzo de 2007, ponente: A. Rubio Pérez (JUR 2007, 290615): imposición de una sanción grave por emisión reincidente de ruidos.

STSJ de Navarra de 20 de abril de 2007, ponente: A. Rubio Pérez (JUR 2007, 290072): sanción por practicar la caza sin autorización.

STSJ de Navarra de 23 de mayo, ponente: F. J. Pueyo Calleja (JUR 2007, 344195): la modificación de un plan de restauración de una explotación minera requiere una evaluación de impacto ambiental aunque no una nueva licencia de actividad clasificada (voto particular discrepante).

STSJ de Navarra de 14 de junio de 2007, ponente: I. Merino Zalba (JUR 2007, 337620): sanción por cazar en día de niebla.

STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2007, ponente: J. A. Fernández Fernández (RJCA 2007, 588): anulación por recurso indirecto del Decreto Foral de suspensión de aprobación de implantación de parques eólicos.

STSJ de Navarra de 24 de octubre de 2007 (ponente: Abárzuza Gil): la mayor potencialidad protectora de la LFIPA sobre el régimen de distancias del RAMINP hace que éstas no sean exigibles.

STSJ de Navarra de 22 de noviembre de 2007, ponente: J. A. Fernández: declaración de impacto ambiental y proyecto de acondicionamiento del Centro de Esquí Nórdico del Valle del Roncal.

STSJ de Navarra de 4 de diciembre de 2007, ponente: J. Miqueleiz: anulación de autorización ambiental integrada por no respetar la distancia mínima a núcleo de población.

7.5. Bibliografía

Alenza García, J. F., «Administración hídrica de la Comunidad Foral de Navarra», en el vol. col. Dir. Embid Irujo, A., *Diccionario de Derecho de Aguas,* ed. Iustel, Madrid, 2007, pgs. 117-121.

— «Políticas de medio ambiente, ordenación del territorio y vivienda», en el vol. col. (Dir. Razquin Lizarraga, J. A.), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Amejoramiento del Fuero,* ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, pgs. 779-842.

Ruiz de Apodaca Espinosa, A., «La participación orgánica en materia ambiental: el Consejo Asesor de Medio Ambiente y los Consejos Asesores de las Comunidades Autónomas» (con especial referencia a los Consejos Asesores de la Comunidad Foral de Navarra), *Revista Jurídica de Navarra,* núm. 42, julio-diciembre 2006, pgs. 93-118.

XXX

Política ambiental del País Vasco

DEMETRIO LOPERENA ROTA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 656
2. Legislación 657
3. Organización 657
   3.1. La Asamblea de Usuarios 658
   3.2. El Consejo de Administración de la Agencia Vasca del Agua 658
   3.3. El Consejo del Agua 659
   3.4. Los Estatutos de la Agencia 659
4. Ejecución 661
   4.1. Nitidez de la gobernanza 661
   4.2. El II Programa Marco Ambiental 2007-2010 661
   4.3. El Plan Vasco contra el cambio climático 663
   4.4. El problema de la participación 664
   4.5. La Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (NRG4SD) 664
   4.6. Evolución de los indicadores ambientales: hacia la sostenibilidad científica 665
5. Jurisprudencia 666
6. Problemas 666
7. Lista de responsables 668
8. Bibliografía 668

* * *

OBSERVA300 Colección especial Aranzadi 12-06-08 17:17:43

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año que comentamos es el que definitivamente el Departamento de Medio Ambiente ha terminado de convencer a los demás Departamentos del Gobierno Vasco. Quiero decir que hasta ahora no se había interiorizado por los demás Departamentos la verdadera dimensión de la problemática ambiental. A ello ha contribuido de forma destacada el conocimiento, constancia y acierto del equipo del Departamento de Medio Ambiente. Con la ayuda, por supuesto, de los acontecimientos internacionales que han puesto al medio ambiente en el primer lugar de la Agenda Internacional. Ya todos los Consejeros hablan de sostenibilidad y, aunque no sean en muchas ocasiones coherentes en sus actuaciones con este principio, es evidente que no presumen de progreso y desarrollo cuando el instrumento es la destrucción ambiental. Adelantado pues el estado de conciencia ambiental podemos reorientar nuestro rumbo hacia puertos de sostenibilidad.

Otro aspecto que parece orientar la política del Gobierno es legislar poco y planificar mucho. Creo que los planes y estrategias que se aprueban sin carácter normativo, esto es, no tutelables y judicialmente, está empezando a tener resultados muy positivos. Desde el Departamento de Medio Ambiente se elaboran documentos que pasan por todas las consejerías, diputaciones y ayuntamientos. Creo que es muy correcto no legislar cosas de imposible o muy difícil cumplimiento; mucho más que someter a las decisiones administrativas «desviadas» a tutela judicial. El desprestigio político de quien va en contra de la sostenibilidad científica es suficiente sanción.

No se deduzcan de estas primeras líneas que en el País Vasco se hayan obtenidos éxitos llamativos en la actividad de protección ambiental. Las bases ciertamente, están puestas. Pero las inercias del pasado son extremadamente violentas como veremos en el punto de problemas. Avancemos que casos como los proyectos de puertos deportivos y de mercancías, la artificialización del suelo, la inapreciable presencia de energías alternativas y el transporte-movilidad, representan problemas y actos a los que no se le ve solución. En algunos de estos problemas, que no asumen correctamente las Administraciones, nos encontramos con la paradójica ayuda de grupos ecologistas. Dicen no al tren y no a los aerogeneradores, siendo ambos iconos de la sostenibilidad. Parecen que no superan estadios precedentes en el que acostumbró a decir no a todo porque, francamente, casi todos los proyectos eran insostenibles. Pero cuando, después del tormentón, se abren claros de sostenibilidad sufren el mismo síndrome inercial que los desarrollistas; unos no saben vivir sin decir no a todo y otros no saben vivir sin destruir el medio, cuanto más destrucción mejor desarrollo.

Quiero mencionar en este punto a la líder del Síndicato Agrario EHNE, Helen Groome, porque su coraje ha impedido prácticamente la presencia de los transgénicos en el País Vasco. Un ejemplo de lucha ecologista coherente y eficaz.

En cuanto a conflictos ante los Tribunales, lo único destacable es el planteado por cincuenta diputados del PP contra la Ley Vasca de Aguas, del 2006. Aparente-

mente son cosas de poca trascendencia. Mi opinión, sin embargo, es que hay enjundia jurídica y ambiental importante. Si los letrados vascos no se esfuerzan lo necesario, podría sufrir el TC un traspiés de consecuencias muy negativas para la protección del agua, no sólo en el País Vasco sino en el conjunto del Estado.

2. LEGISLACIÓN

Este año no puedo dar noticia de la aprobación de ninguna ley de protección ambiental, ni tampoco otras con significativa repercusión sobre el medio. Eso sí se han aprobado los Decretos correspondientes para el correcto funcionamiento de la Agencia Vasca del Agua (Uraren Euskal Agentzia, URA es el acrónimo que se usa) cuya actividad ha comenzado el primero de enero de 2008, que comentaremos en el epígrafe de organización.

A mi juicio la innovación normativa más importante la ha producido el Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma Vasca. Confieso mi escepticismo ante los instrumentos de Ordenación del Territorio. Lo cierto es que con vigencia de muchos de estos planes se han cometido atrocidades ambientales paradigmáticas. Por otro lado, los apartados normativos, o tutelables judicialmente siempre son confusos. En el propio preámbulo del Decreto se nos dice que solo el Tomo IV contiene normas vinculantes.

El plan se limita a los 500 metros de Zona de Influencia definida por la Ley de Costas. Ello ha significado incluir a 62 municipios con una población superior a 1.250.000 habitantes, que representan el 60% de la población; una superficie del 1.100 Km^2 en la que se ubican 500.000 viviendas. Este último dato nos da cuenta de una situación de partida alarmante, aunque nuestra costa no se ha deteriorado como la mediterránea.

Su texto, es preciso reconocer, está orientado a la protección y recuperación ambiental del litoral vasco y si se cumple creo que podemos darnos por satisfechos. Además, la oportunidad por razones de política interior y por el contexto en que se desenvuelve nunca ha podido ser mayor. Pero si, como la experiencia demuestra, la inercia del tren desarrollista lo atropella en numerosas ocasiones, habrá que optar por una ley precisa y concisa que saque de la contingencia política a nuestras costas.

3. ORGANIZACIÓN

Como ya se ha señalado la única modificación organizatoria de alguna relevancia han sido los Decretos que regulan la Asamblea de Usuarios de la Agencia Vasca del Agua; el Consejo de Administración de la misma y sus estatutos; y el que regula el Consejo del Agua:

3.1. La Asamblea de Usuarios

El Decreto 220/2007, de 4 de diciembre, regula la Asamblea de Usuarios. Dado que las competencias y funcionamiento son los ya conocidos para este tipo de órganos, sólo expondré su composición. Así, la Presidenta será la Consejera y el Vicepresidente una persona con rango de Viceconsejero del Departamento. En cuanto a los vocales:

– Dos personas designadas por el Parlamento Vasco.

– El Director de la Agencia Vasca del Agua.

– Tres Viceconsejeros en representación de cada uno de los Departamentos de Hacienda, Sanidad y Transporte.

– Tres Diputados en representación de cada una de la Diputaciones Forales.

– El Director de la Agencia Vasca del Agua.

– Una persona en representación del Ministerio del Medio Ambiente.

– Dos personas en representación de las entidades suministradoras radicadas en cada uno de los territorios históricos.

– Una persona en representación de las Administraciones Locales designadas por EUDEL (Asociación de Municipios Vascos).

– Siete personas en calidad de usuarios: una en representación de las entidades suministradoras radicadas en cada uno de los territorios históricos, una en representación de los usuarios industriales, una en representación de los usuarios energéticos, una en representación de los usuarios agrícolas, y una en representación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

3.2. El consejo de administración de la Agencia Vasca del Agua

El Decreto 221/2007, también de 4 de diciembre, estableció el Consejo de Administración de la Agencia Vasca del Agua. Ya la Ley 1/2006, de aguas del País Vasco, en su artículo 11.5 y tras duras luchas políticas en la sombra, señaló que este órgano habría de ser paritario; esto es, igual número de miembros en representación de la Administración General del País Vasco que de las tres Diputaciones Forales. De acuerdo con ese criterio la composición es como sigue:

– Presidenta, la Consejera de Medio Ambiente.

– En representación general del País Vasco, un Viceconsejero del Departamento de Medio Ambiente y otro del Departamento de Hacienda.

– En representación de cada una de las Diputaciones Forales, una persona con rango de Diputado, coincidente con el Departamento responsable de Aguas.

3.3. El Consejo del Agua

El artículo 11.7 de la ley vasca de Aguas describe al Consejo del Agua como un órgano deliberante y de asesoramiento de la Agencia. El Decreto 222/2007, también de cuatro de diciembre, establece la composición del futuro, en sustitución del viejo Consejo cuya última actualización se hizo por Decreto 33/2003, de 18 de febrero. De este modo la composición queda como sigue:

– Presidenta, la Consejera del Medio Ambiente.

– Vicepresidente, un Viceconsejero del Departamento de Medio Ambiente.

– Vicepresidente segundo, el Director de la Agencia.

– Seis Vocales con rango de Director en representación de los Departamentos de Industria, Agricultura, Interior, Sanidad, y Ordenación del Territorio, Meteorología y Climatología.

– Tres Vocales con rango de Director en representación de cada una de las Diputaciones Forales.

– Tres Vocales en representación de EUDEL (Asociación de Municipios Vascos).

– Cuatro Vocales designados por las entidades suministradoras de Aguas.

– Dos Vocales en representación de los Usuarios Industriales.

– Dos Vocales en representación de los Usuarios Energéticos.

– Dos Vocales en representación de los Usuarios Agrícolas.

– Dos Vocales en representación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

– Un Vocal del Ministerio de Medio Ambiente.

– Dos representantes de las Asociaciones de Defensa de la Naturaleza.

– Dos profesores de la Universidad del País Vasco.

3.4. Los Estatutos de la Agencia

Por Decreto 240/2007, de 18 de diciembre, se aprobaron los estatutos de la Agencia Vasca del Agua. Se trata, como es moda ahora, de un ente público de derecho privado adscrito al Departamento de Medio Ambiente. Y obviamente, también como es moda, el artículo 22.1 del Decreto señala que la Agencia podrá proponer al Consejo de Gobierno, cuando resulte «conveniente para la ejecución de las actividades de su competencia», la creación de Sociedades Mercantiles y la participación en Sociedades ya constituidas. Sus funciones son las siguientes:

– Elaborar instrumentos de Planificación Hidráulicas.

– Participar en los órganos de cuencas intercomunitarias.

– Concesiones, autorizaciones, vigilancia e inspección y sanción sobre el dominio hidráulico.

– Proyectos de Reglamentos.

– Ejercicios de las competencias Transferidas, delegadas o enumeradas por la Administración General del Estado.

– Obras Hidráulicas de interés general.

– Organización y funcionamiento del Registro General de Aguas.

– Organización y funcionamiento del Registro de Zonas Protegidas.

– Informar sobre cánones y tributos.

– Gestión de tributos.

– Informar con carácter vinculante el planeamiento urbanístico.

– Proponer al Gobierno limitaciones a los usos en zonas inundables.

– Autorización de vertidos tierra-mar.

– Concesión de subvenciones relacionadas con materias de su competencia.

En cuanto a su estructura es como sigue:

– Órgano de Gobierno y Dirección: el Consejo de Administración.

– Órganos de participación y asesoramiento: la Asamblea de Usuarios y el Consejo Vasco del Agua.

– Órganos de Gestión: la Dirección General; la Dirección de Relaciones Internacionales e Innovación; la Dirección de Planificación y Obras, y la Dirección de Gestión del Dominio Público.

– Oficinas de Cuenca: Oficina de las Cuencas Cantábricas Occidentales; Oficina de las Cuencas Cantábricas Orientales, y Oficina de las Cuencas Mediterráneas.

En mi opinión se opta por estructuras organizativas ya contrastadas en otras comunidades autónomas y en otros países por lo que la garantía de eficacia entiendo que está fuera de toda duda.

La singularidad vasca está en las Diputaciones Forales que exigen y consiguen estar presentes en los órganos de decisión del Gobierno Vasco, incluso con carácter paritario, como hemos visto en el Consejo de Administración de la Agencia.

4. EJECUCIÓN

4.1. NITIDEZ DE LA GOBERNANZA

El cambio en la forma de gobernar o administrar y en los fines, en busca de la la democracia participativa y el desarrollo sostenible, es uno de los obstáculos más grandes que afrontan las Administraciones Públicas. Es el caso de las vascas, está costando mucho cambiar los hábitos y las inercias.

El Gobierno Vasco, en concreto, desde que firmó el Compromiso por la Sostenibilidad en 2002, está viviendo un proceso de transformación en el que algunos Departamentos apenas se han movido y otros están en camino. Quizás el que más visible está haciendo su transformación es el de Medio Ambiente obligado, evidentemente, por razón de la materia. En este momento la Web del Departamento ofrece información de todo lo que hace o se propone hacer; de los indicadores de sostenibilidad; legislación; múltiples ediciones en abierto de libros para la educación ambiental; etcétera. Quiere decirse con ello que, por ejemplo, si hubiera errores políticos en el Departamento serían fácilmente detectables. En definitiva, que la transparencia ha sufrido un cambio trascendental. Los objetivos establecidos en Planes y Estrategias se están cumpliendo mayoritariamente. Y la participación tiene muchos cauces abiertos.

En cuanto a las Diputaciones, ya se comentó que el síndrome del desarrollismo no ha sido curado, especialmente en la de Bizkaia.

4.2. EL II PROGRAMA MARCO AMBIENTAL 2007-2010

El documento estratégico más importante del 2007 es, sin duda, el Programa Marco Ambiental 2007-2010. Como se recordará, el primero se aprobó para 2002-2006.

La primera parte contiene un epígrafe esencial cual es el balance de un cumplimiento del citado primer Programa. Señala que ha avanzado adecuadamente en la integración de la gestión de la política ambiental vasca en sintonía con las más avanzadas de la Unión Europea; se han sentado las bases para la integración de la política ambiental en las políticas sectoriales; se han dado pasos significativos para detener el deterioro ambiental; y se ha avanzado en los procesos de formación-información a la sociedad y en los de participación de los Agentes sociales y económicos. Valoraciones discutibles y ambiguas, pero que creo responden a la realidad. Cuando pasamos de las valoraciones a las constataciones se ha demostrado que de los compromisos fijados se han cumplido el 81%. Y éste es un dato objetivo que estimula la confianza del observador. Podría decirse que eran compromisos poco ambiciosos, pero este aparente éxito exige que el siguiente Programa tenga un cumplimiento no inferior al de la primera etapa.

La segunda parte a destacar de este documento es la definición de metas y objetivos en el horizonte del 2010.

La primera meta es garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables. Para ello se proponen los siguientes objetivos:

– Mejorar la calidad del aire en el conjunto del territorio por su particular incidencia en la salud y la calidad de la vida de las personas, prestando especial atención a los núcleos urbanos.

– Alcanzar un buen estado ecológico de las masas de aguas determinadas en la planificación hidrológica de la Comunidad Autónoma e impedir su deterioro para contribuir de modo óptimo al desarrollo y la calidad de vida de las personas y al buen estado de los ecosistemas. Éste es uno de los talones de los agentes del País Vasco y creo fuera del abastecimiento, la mejora va a resultar más difícil.

– Conseguir una gestión óptima del suelo mediante la recuperación priorizada de la contaminación histórica y la prevención de nuevos tipos de contaminación.

La segunda meta es la gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos, mediante los siguientes objetivos:

– Fomentar el consumo responsable de los recursos naturales (agua, energía, materiales y suelo), optimizando los niveles de eficiencia a través de la investigación y de la innovación hacia la mejora de la competitividad.

– Fomentar el ahorro de energía, la eficiencia y el uso de energías renovables a los sectores de consumo.

– Reducir la generación de residuos y mejorar su gestión hasta alcanzar un nivel de vertido cero de residuo no tratado.

Como tercera meta se plantea la protección de la Naturaleza y la biodiversidad con el objetivo de detener la pérdida de diversidad biológica mediante la protección y la restauración del funcionamiento sostenible de los hábitats y ecosistemas terrestres y marinos.

La meta cuarta busca un enfoque común del equilibrio territorial y la movilidad a través de los siguientes objetivos:

– Gestionar la demanda de movilidad de las personas reconduciendo el reparto modal hacia el caminar, la bicicleta, y el transporte colectivo. Reorientar el reparto modal de mercancías hacía el transporte marítimo y ferrocarril, disminuyendo el transporte por carretera.

– Alcanzar más planificación conjunta y coherente de los diferentes sectores que actúan en el territorio, de manera que los problemas de artificialización y fragmentación del mismo hayan quedado resueltos.

La quinta meta es limitar la influencia del cambio climático. Los objetivos son los siguientes:

– Limitar las emisiones de efecto invernadero. A tal efecto se ha creado una Oficina Vasca de Cambio Climático que ya ha elaborado un Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático 2008-2012.

– Gestionar la adaptación al cambio Climático, minimizando la vulnerabilidad ante los impactos previstos.

Los objetivos de las metas se desdoblan en docenas de medidas cuya progresión puede, en muchos casos, ser controlada aritméticamente. De este modo el Gobierno Vasco avanza desde la sostenibilidad basada en valoraciones apriorísticas a lo que podemos llamar la sostenibilidad científica, basada en datos.

4.3. El Plan Vasco contra el cambio climático

El 4 de diciembre de 2007 el Gobierno Vasco aprobó el Plan Vasco contra el cambio climático.

El documento, de indudable interés, tiene dos objetivos principales: En primer lugar, cumplir con las obligaciones derivadas de Kyoto, y en segundo además, adaptar la Comunidad Autónoma Vasca a las previsibles consecuencias del cambio climático.

Comenzando por este último, el Gobierno Vasco estima los esperados cambios que se van a producir, de acuerdo con los datos del IPCC.

– Reducción entre un 15% y 20% anual en las precipitaciones de lluvia.

– Aumento de precipitaciones en invierno y drástica reducción en verano.

– A final de siglo los máximos extremos de temperaturas subirán entre 1,5º C y 3,5º C. Mientras que los mínimos extremos aumentarán entre 1º C y 3º C.

– El aumento del nivel del mar y del oleaje pueden producir un retroceso en las líneas de playas de entre 11 y 13 metros.

De acuerdo con datos ya conocidos que recoge el documento, los Gases de Efecto Invernadero (GEI) ascendieron a 25,5 MTm. Esto es, un 21,9% más que en 1990. Ello quiere decir que hay que reducir rápidamente para recuperar al 14% que nos está permitido. Para esto se plantean las Directrices denominadas de las 5 íes;

– Apuesta por la *innovación* tecnológica y social en los modos de producción y consumo.

– *Implicar* sólidamente a la ciudadanía y a los agentes sociales y económicos.

– Política común e *integrada* con los políticos sectoriales.

– *Implantación* efectiva.

– *Impulso* continuado a través del seguimiento y establecimiento de objetivos cada vez más ambiciosos para la mejora del Plan.

Como objetivos estratégicos se establecen:

1. Limitar las emisiones GEI al 14% respecto del año base.

2. Aumentar la capacidad de absorción de los sumideros de carbono hasta un 1% de las emisiones del año base.

3. Minimizar los riesgos sobre los recursos naturales.

4. Minimizar los riesgos sobre la salud de las personas, la calidad del hábito urbano y los sistemas socioeconómicos.

Nuestro talón de Aquiles es la escasa ambición de alcanzar igualar la producción de energía eléctrica con energías renovables, tal como ha hecho Navarra.

4.4. El problema de la participación

En este momento hay muchos proyectos sometidos a procesos de participación pública. De entre ellos destacaremos la Estrategia de la biodiversidad. De todos modos, la materia ambiental tiene sus peculiaridades, ya que ni aun profesionalizándose una persona puede atender a todos los procesos de participación. Pero es que, además, el de Medio ambiente, a diferencia de la actividad de otros Departamentos, tiene que fundamentar sus propuestas en datos científicos y no en valoraciones apriorísticas. Esto es, el ciudadano medio puede opinar, pero no está a su alcance dar fundamentos científicos a su opinión. De este modo lo usual es que quienes más saben de un punto específico sean los funcionarios que han elaborado el proyecto, o la consultoría en el caso de los privados.

Hace bien, en definitiva, el Departamento en practicar la participación institucionalizada, convocando a representantes de todos los sectores sociales interesados.

Mi experiencia en estos foros es positiva, pero improvisamos mucho y el sumatorio de cientos de improvisaciones es difícil que lleve aparejada la emergencia de nuevas y buenas ideas. Es por ello, que el derecho a la participación, ahora que lo hemos conseguido, ha de reformarse sino queremos que se convierta en un ritual de escasa o nula operatividad.

4.5. La Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (NRG4SD)

Puede seguirse la evolución de esta Organización en www.nrg4sd.net.

Como ya es conocido, el País Vasco ostenta la copresidencia, razón por la cual ha sido agente impulsor de iniciativas internacionales de envergadura. Además se

han incorporado algunas comunidades autónomas españolas que no estuvieron en el grupo fundacional.

Como representante de esta organización, la Consejera participó en la Cumbre de Cambio Climático en Bali, representando los Proyectos de la Red. Igualmente se reunió con el Premio Nobel y Presidente de la IPCC, Rajendra Pachurí.

4.6. Evolución de los indicadores ambientales: hacia la sostenibilidad científica

En diciembre del 2007 también se presentó la evolución de los indicadores ambientales en el que se refleja el camino hacia la sostenibiliad. A este respecto se ve un tránsito de sostenibilidad de valoración apriorística hacia la sostenibilidad científica basado en datos, en guarismos aritméticos contrastados y contrastables.

El balance es bastante desolador ya que partimos de una huella ecológica gigantesca y necesitamos 2,5 planetas para que el resto de ciudadanos del mundo vivan como nosotros, a la par que Estados Unidos. Pues bien,

– Sobre el objetivo aire limpio, seguimos como estábamos, esto es, regular.

– Sobre la buena calidad del agua, como estábamos, esto es, muy mal.

– Sobre prevenir y combatir la contaminación del suelo, muy bien, en 2006 se recuperaron 145 has, máximo histórico.

– Sobre el consumo responsable de los recursos naturales, como estábamos, esto es, muy mal. Hay una luz de esperanza y es que el crecimiento de PIB está por encima de lo que lo hace la utilización de los recursos naturales.

– Sobre el fomento del consumo y la producción de energías renovables, mejoramos mucho, pero estamos en un ridículo 4%. Hay un retraso espectacular.

– Sobre reducción y vertido cero sin tratamientos, como estábamos, esto es, regular.

– Sobre mantener nuestra diversidad biológica, como estábamos, mal. Parece que en el País Vasco, como en la mayoría de países, estamos siendo víctimas del síndrome del Arca de Noé, salvar una pareja de cada especie. La biodiversidad incluye la biocantidad y la artificialización del suelo continúa haciéndose sin medidas compensatorias.

– Sobre gestión de la movilidad, peor que nunca, y partimos de un suelo macabro.

– Sobre artificialización del suelo, bien, pero sólo porque se ha reducido el ritmo, no porque haya desaparecido.

– Sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, como antes, esto es, muy mal.

– Sobre adaptación al cambio climático, muy bien.

Lo extraño es que mientras los datos científicos emergen, las declaraciones de impacto ambiental siguen haciéndose con valoraciones apriorísticas y no con datos. Ello quiere decir que muchas DIAs son ilegales, violan preceptos de la Ley Vasca de Protección del Medio Ambiente. Con la huella ecológica que tenemos sólo deben ser legales los proyectos que mejoran el medio ambiente o que lo dejan como está. Los que tengan poca o media incidencia, lo legal es que merezcan declaración negativa. El tema es complejo y en otra parte me ocuparé de él.

5. JURISPRUDENCIA

No podemos citar este año a sentencias enjundiosas. Como siempre, las actividades clasificadas ocupan la parte gruesa de las sentencias. Hay una sentencia, de todos modos, a destacar, la número 14/2007, de 12 de enero. Una promotora impugna una parte de pequeña del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas del País Vasco, aprobado por Decreto 160/2004, de 27 de julio. Pues bien, tras decir que el Agente Planificador debe aceptar los hechos determinantes si no quiere caer en la arbitrariedad, declara nulo el apartado del Decreto en el que se estima como zona protegida una parte artificializada aunque no construida. Como se ve, el tribunal parte de un presupuesto falso en Política Ambiental y es que los hechos determinantes de destrucción ambiental son irreversibles. Este criterio nos llevaría al desastre. Pero, como cada vez es más visible, para estos casos no basta con que las partes sepan Derecho, sino también que sepan de medio ambiente y está claro que el Juez no ha visto la problemática que gestiona el Derecho ambiental, con seguridad porque la parte demandada no se lo hizo saber.

6. PROBLEMAS

Los conflictos sociales están muy presentes, aunque noto algún decaimiento en la movilización ciudadana.

En el campo de la protección de costas las amenazas urbanísticas y de los puertos deportivos y aun mercantes existen conflictos interinstitucionales tras las cortinas.

Creo, por tanto, que no tenemos conflictos nuevos de entidad. La construcción de vías de ancho europeo, a la que el Gobierno se empeña en llamarle TAV, genera conflictos. Por el País Vasco no van a circular a gran velocidad, debido a la orografía. En definitiva, que estamos ante un debate de sordos. Mi opinión, es que estamos ante la oportunidad de crear una suerte de metro de Euskal Hiria (concepción que entiende el conjunto del País Vasco como una Gran ciudad) cuya frecuencia, paradas y tarifas pueden determinar un descenso significativo de la

utilización de autopistas y autovías; y eso es muy bueno para el medio ambiente. Pero, repito, la conflictividad social está bajo mínimos históricos.

En el aspecto jurídico cabe destacar el recurso planteado por cincuenta diputados del PP ante el Tribunal Constitucional contra de algunos artículos de la Ley Vasca de Aguas, de 2006. El Tribunal ha acordado admitir a trámite el recurso contra los artículos 1c; 9e; del 41 al 52 en su totalidad; 55n, o y p; 56.3; y las disposiciones adicional sexta y transitoria tercera.

> Art. 1c *Esta Ley tiene por objeto:*
>
> *c) Establecer los regímenes de planificación y tributario en materia de aguas y obras hidráulicas.*
>
> Art. 9 e *La Agencia Vasca del Agua contará, para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes bienes y medios económicos:*
>
> *Los ingresos procedentes de la recaudación de los tributos en materia de aguas.*
>
> Arts. 41 a 52 *Capítulo VIII dedicada al Régimen económico financiero*
>
> Art. 55
>
> *Se consideran infracciones leves:*
>
> *m) El incumplimiento de cualquier prohibición establecida en la presente Ley o en la normativa de aplicación, así como la omisión de los actos a que obligan, siempre que no estén considerados como infracciones graves o muy graves.*
>
> *n) El incumplimiento del deber de instalar un contador homologado.*
>
> *p) El impago de los tributos previstos en la legislación en materia de aguas.*
>
> Art. 56.3 *Infracciones graves y muy graves*
>
> *La falta de inclusión del canon del agua en el documento de la factura por parte de las entidades suministradoras del agua tendrá la consideración de infracción de carácter muy grave en los casos en que el importe de la cuota tributaria no incluida supere los 150.000 euros, y grave en los demás casos, además de que habrá que satisfacer a la Agencia Vasca del Agua el importe del canon del agua no incluido en el mencionado documento.*
>
> Disposición Adicional Sexta.
>
> *De conformidad con lo establecido en el artículo 41, las entidades suministradoras deberán imputar, en sus tarifas, como mínimo los costes de inversión, mantenimiento y explotación de su red de abastecimiento y saneamiento en alta a más tardar el 31 de diciembre de 2007.*
>
> Disposición Transitoria Tercera.
>
> *En el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, las personas o entidades usuarias deberán poner en funcionamiento los sistemas de medición directa del consumo previstos en ella, momento a partir del cual será de aplicación lo previsto en el artículo 55.n de esta Ley.*

Hay debates de competencias, que no me parecen relevantes, pero lo referente a la Tributación ecológica o verde es preocupante, porque el Tribunal Constitucional va a sentenciar (el recurso ha sido admitido a trámite) sobre una de las herramientas que pueden ser claves en el futuro para la protección ambiental. Es de esperar que los abogados aleguen desde una perspectiva ambiental y no desde los viejos principios tributarios.

7. LISTA DE RESPONSABLES

Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	**Esther Larrañaga Galdos**
– Dirección de Gabinete	María Zulaika Orozko
– Dirección de Servicios	Miren Izaskun Iriarte Irureta
• Viceconsejería de Medio Ambiente	Ibon Galarraga Gallastegui
– Dirección de Planificación, Evaluación y Control Ambiental	Alberto Jiménez de Aberasturi Corta
– Dirección de Calidad Ambiental	María Begoña Iriarte Trabudua
– Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental	Elisa Sainz de Murieta Zugadi
• Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Aguas	Ana Isabel Oregi Bastarrika
– Dirección de Ordenación del Territorio	Joseba Andoni Apraiz Ormaza
– Dirección de Aguas	Tomás Epalza

8. BIBLIOGRAFÍA

Al margen de las publicaciones oficiales del Departamento, que tienen mucho interés, no he registrado artículo o libro específico sobre del País Vasco.

XXXI

Política ambiental del Principado de Asturias

María Rosario Alonso Ibáñez

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 669
2. Legislación 672
3. Organización administrativa 672
4. Ejecución 674
   4.1. Agua y obras hidráulicas 675
   4.2. Medio marino y ecosistemas fluviales 676
   4.3. Montes 677
   4.4. Calidad ambiental 678
   4.5. Biodiversidad 679
5. Jurisprudencia ambiental destacada 681
6. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 685
7. Apéndice informativo 687
   7.1. Departamento competente 687
   7.2. Entidades y sociedades públicas con responsabilidades medioambientales 688
   7.3. Reglamentos aprobados 688
   7.4. Sentencias TSJ Principado de Asturias 690

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La decisión de agrupar las competencias del Principado de Asturias en materia de agricultura y medio ambiente en un área de nueva creación denominada Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural ha sido una de las novedades del nuevo organigrama de la Administración asturiana. La decisión, recibida por algunos sec-

tores de la sociedad –ganaderos, agricultores y adalides del desarrollo rural– con sorpresa y recelo.

Por lo pronto, visualiza una clara toma de postura. Es un posicionamiento adecuado ante el futuro de las políticas agroganaderas y de desarrollo rural, políticas, esta última sobre todo, llamadas a tener un creciente protagonismo a través de una redistribución equitativa de recursos entre los Estado miembros de la Unión Europea más amplia que la hasta ahora aplicada. Vincular agricultura, ganadería, desarrollo rural y medio ambiente es precisamente lo que se viene demandando desde la instancia comunitaria. La evolución de la Política Agraria Común es un buen ejemplo de la presencia de los objetivos medioambientales en la agricultura. Tanto es así que en la actualidad negar el compromiso con el medio ambiente en la actividad agroganadera y el desarrollo rural es sinónimo de renuncia a las ayudas de la PAC o, el menos, de penalización de las mismas. Por otro lado, el abandono del campo es uno de los principales problemas medioambientales que tiene Asturias. La región no puede llevar a cabo un desarrollo sostenible si no es desde el mantenimiento de las formas de vida tradicionales, sin que esto signifique que deba volverse atrás en el tiempo. Por el contrario, se trata de tomar conciencia de lo que representan la estructura territorial y el asentamiento de la población en Asturias, caracterizado por la existencia de un espacio eminentemente rural que representa del orden del noventa por ciento de la superficie de la región, jalonado por más de cinco mil núcleos rurales, a los que añadir innumerables pequeñas agrupaciones de viviendas, caseríos y quintanas tradicionales. En esta realidad es muy difícil deslindar lo que tiene una vocación más vinculada a las políticas agrícolas y de desarrollo rural de lo que es «naturaleza» y como tal, más vinculado a la política medioambiental.

Se ha tenido ocasión de visualizar también en este año que el posicionamiento organizativo va acompañado de medidas que determinan una apuesta por un desarrollo rural comprometido con la conservación del territorio y el medio ambiente. Así, se ha presentado el Programa de Desarrollo Rural del Principado de Asturias para el período 2007-2013, elaborado de acuerdo con el nuevo marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (junto con los programas regionales del resto de las comunidades autónomas se trasladará por el Estado a la Comisión Europea para su aprobación). Es un programa integral, en el sentido de que por primera vez se recoge en un solo documento programático y financiero todas las actuaciones de desarrollo rural que se van a ejecutar en el Principado de Asturias cofinanciadas por la Unión Europea. Supone un incremento notable en la dedicación económica al desarrollo rural. A los 416 millones de Fondos Europeos y del Estado, el Gobierno asturiano añade, de fondos propios, 274. Esto es, hace crecer su aportación económica al desarrollo rural en un 212%, al pasar de 88 millones de euros de recursos propios –asignación inicial del período 2000 a 2006– a más de 274 millones de euros. Esto supone elevar la cifra final hasta los 690 millones de euros. Va mucho más lejos de los compromisos adquiridos en su día de compensación de la bajada de Fondos Europeos, ya que no sólo se produce esta compensa-

ción sino, como se ve, un fuerte incremento. El llamado Contrato Rural Sostenible tiene su reflejo en este programa y permitirá hacer realidad la máxima de que «si el que contamina paga, el que conserva debe cobrar». Además, contemplan medidas agroambientales como ayudas compensatorias a los agricultores diseñadas para favorecer el mantenimiento de la agricultura en todas las zonas de montaña y, de manera particular, en las zonas de montaña más despobladas; ayudas compensatorias a los agricultores que desarrollan su actividad en las zonas con limitaciones ambientales, es decir Parques Nacionales y Naturales y, en general, en las zonas de la Red Natura 2000; o ayudas compensatorias para el mantenimiento de las prácticas agrícolas no sólo compatibles con la conservación del medio ambiente, sino netamente productoras del mismo. También se toma en consideración la selvicultura, validando y reforzando de esta manera el Plan Forestal de Asturias. A este conjunto de actuaciones se dedicarán 255 millones de euros, el 37,1% de lo previsto.

Pero si, como antes decíamos, el abandono del campo es un problema medioambiental, la calidad medioambiental del área central asturiana arroja también datos preocupantes, como se ha puesto de manifiesto también este año. Asturias afronta desde hace años la mejora del medio ambiente en el centro de la región, densamente urbanizada, donde se concentra la mayor parte de la población, y donde existen gran número de explotaciones mineras e industriales en declive. Algunas de las actuaciones más significativas que se han desarrollado en el 2007 precisamente van dirigidas a mejorar algunos de estos problemas, como las llevadas a cabo en materia de saneamiento y depuración de aguas, de las que nos ocupamos más en detalle más adelante en el apartado dedicado a la Ejecución. Ello no es óbice para que a lo largo de este año se hayan presentado por diversos colectivos ecologistas datos preocupantes sobre la calidad del aire, como que el 57% de la población asturiana vive en ciudades que superan los límites permitidos de contaminación del aire, datos que han sido relativizados por la Administración, al afirmar que la presencia de contaminación en suspensión está en disminución. Datos como los referidos ponen de manifiesto, como venimos destacando en anteriores informes, que en Asturias hay factores objetivos de colisión entre el medio ambiente y el desarrollo económico, sin que al día de hoy esté implantada la *Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias,* a pesar de que desde el año 2003 están ya cerrados los trabajos preparatorios y definidos los retos de la sostenibilidad. Al menos, debemos recibir como una buena noticia el que se autorizara en este año la contratación de una asistencia técnica para apoyar la redacción de esta Estrategia y el Diseño del Plan de Actuación, en cumplimiento con el compromiso adquirido por el Gobierno del Principado de Asturias en la III Conferencia de Presidentes Autonómicos sobre el cambio climático. Igualmente, la aprobación del Programa de Medidas Institucionales para la Mitigación del Cambio Climático en la Administración Autonómica, que persigue que el Gobierno asturiano ejerza un papel ejemplarizante liderando acciones que supongan la reducción efectiva de gases de efecto invernadero, fomentando el ahorro energético y la responsabilidad medioambiental dentro de sus propios centros de trabajo, con un doble objetivo:

la optimización del uso de los recursos públicos puestos a su disposición por la ciudadanía, y la promoción de mecanismos sostenibles y de reducción de CO_2 extrapolables a otros ámbitos de la sociedad.

2. LEGISLACIÓN

El proceso electoral desarrollado en este año y el comienzo de una nueva legislatura en el segundo semestre con un Gobierno en minoría parlamentaria, han sido circunstancias determinantes de la inexistencia de legislación en nuestro ámbito, con una excepción significativa: la aprobación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (Decreto 274/2007, de 9 de diciembre). El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, unificaba toda la legislación dispersa sobre urbanismo existente en el ordenamiento jurídico urbanístico asturiano. Era necesario completar el marco legal procediendo al desarrollo reglamentario propio del Texto Refundido, más aún por cuanto la aplicación supletoria de los reglamentos estatales de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, a pesar de su validez general, no resuelven algunos aspectos de los temas tradicionales que fueron revisados por las Leyes del Principado de Asturias, ni contemplan, como no podía ser menos, aquellas innovaciones de mayor calado introducidas por éstas. Por tanto, se ha optado por elaborar un texto que, además de constituir el desarrollo reglamentario ejecutivo dicho, incorpore toda la regulación existente, al objeto de permitir el manejo unitario de todo el cuerpo normativo en la materia, facilitando la interpretación y la coherencia interna del entero sistema.

Entre los contenidos principales del Reglamento que tienen mayor conexión con las cuestiones medioambientales destacaremos la regulación de los instrumentos de la ordenación urbanística, que además de completar la regulación del Texto Refundido, desarrolla la legislación básica estatal sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Así mismo, se introducen criterios de sostenibilidad en la planificación, siguiendo los planteamientos que sobre medio ambiente urbano se están realizando desde la Unión Europea.

Por otro lado, al igual que el Texto Refundido, es en el suelo no urbanizable donde el Reglamento hace un mayor esfuerzo normativo. En particular, se establece un régimen básico de usos para todas las categorías de suelo no urbanizable, de manera que, atendiendo a objetivos supramunicipales de carácter territorial, haya una cierta coherencia en el régimen derivado de los Planes Generales de Ordenación de todos los concejos asturianos.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Los vaivenes en la evolución de la organización administrativa del medio ambiente vienen caracterizando desde su mismo origen a la estructura del Gobierno

asturiano. Agencia dependiente de Presidencia, luego Consejería en solitario, más tarde área anexa a urbanismo, primero, y a ordenación del territorio e infraestucturas, después, hasta llegar a la nueva unión con el medio rural que es lo que ha deparado la reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma asturiana tras el proceso electoral acontecido en junio de este año.

La estructura orgánica está establecida en el Decreto 149/2007, de 1 de agosto. Como órganos centrales se configuran, además de la Secretaría General Técnica, la Viceconsejería de Medio Rural, de la que dependen tres Direcciones Generales: Ganadería y Agroalimentación, Desarrollo Rural, y Política Forestal. Dependiendo directamente del titular del a Consejería se configuran otras tres Direcciones Generales: Pesca, Agua y Calidad Ambiental, y Biodiversidad y Paisaje. Como órgano desconcentrado se crea por primera vez en la estructura organizativa del medio ambiente, la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación. Se mantienen los organismos públicos ya existentes con anterioridad: Junta de Saneamiento, Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario, Comisión Regional del Banco de Tierras. Por último, se mantienen también, como órganos de asesoramiento y apoyo, la Comisión para Asuntos Medio Ambientales, el Consejo Regional de Medio Ambiente, el Consejo Regional de Caza, y el Consejo de los Ecosistemas Acuáticos y de la Pesca en Aguas Continentales.

Dentro de este organigrama, a la Dirección General de Desarrollo Rural se le asignan las funciones de mejora de las infraestructuras agrarias de interés general para la comunidad autónoma; la aplicación de ayudas al sector agrario, actuando también como autorizador del pago del organismo pagador constituido para la gestión de los fondos comunitarios; y la elaboración y gestión de los diversos programas de interés agrario de desarrollo rural. A la Dirección General de Política Forestal se le asignan las funciones de creación, ordenación, mejora y conservación de las producciones forestales, las relativas a la obtención de un mejor aprovechamiento de las explotaciones en atención a su destino forestal y las funciones de capacitación y divulgación forestal. Igualmente tendrá a su cargo la mejora de las estructuras e infraestructuras agrarias de interés general para la comunidad autónoma. La Dirección General de Pesca realizará las funciones de dirección y desarrollo de las competencias en materia de pesca previstas en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, entre ellas, la ordenación pesquera, marisquera y de cultivos marinos.

Corresponde a la Dirección General de Agua y Calidad Ambiental la propuesta y ejecución de las políticas de vigilancia, control y corrección de la contaminación en materia de aire, agua y suelo para el control y prevención integral de la contaminación, así como de las políticas para la gestión de los residuos, y el desarrollo de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y regeneración del medio ambiente. Igualmente, le corresponde la propuesta y coordinación de las actuaciones relativas al tratamiento integral del ciclo del agua en lo referente a la planificación y construcción de infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y explota-

ción de las mismas y evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente con arreglo a la Directiva 96/62/CE.

A la Dirección General de Biodiversidad y Paisaje le corresponde proponer y desarrollar la política regional en materia de protección de los espacios naturales y las especies silvestres, como fórmula específica de contribución al desarrollo sostenible; informar y, en su caso, promover y ejecutar las obras e instalaciones que se pretendan realizar en los espacios naturales; desarrollar los principios y criterios que informan la política del Gobierno en materia de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales. Asimismo se encargará de las cuestiones referidas al paisaje, y de la vigilancia y custodia de los recursos y espacios naturales.

La Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación desarrollará actuaciones relativas a la orientación y progreso de las estrategias en torno al desarrollo sostenible, la lucha y adaptación al cambio climático y la participación ciudadana impulsadas desde la Consejería.

4. EJECUCIÓN

La Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en cuyo seno se ha gestionado durante el primer semestre del 2007 la política medioambiental a través de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, ha dispuso en 2007 de un presupuesto de 318.338.000 euros, creciendo 14.983.944 euros, lo que supone un aumento del 4,9% con relación al 2006. En particular, las políticas gestionadas por la citada Viceconsejería han dispuesto de un presupuesto de 101.598.177 euros, que ha pasado a ser gestionado en el segundo semestre por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, junto con las partidas presupuestarias procedentes de la extinta Consejería de Medio Rural y Pesca.

En el área de Urbanismo se ha dispuesto de 9,7 millones de euros, lo que supone un 18% más respecto del ejercicio anterior, dedicado a fortalecer la planificación territorial y la ejecución del plan de ordenación del litoral asturiano.

El programa de Recursos Naturales contó con un presupuesto de 22,6 millones de euros, 5,2 superior a la del ejercicio anterior. Merece ser destacada por su volumen una partida de 1.189.390 euros destinada a daños del lobo, aunque hay que tener en cuenta que ha bajado con relación al año 2006 por haber disminuido los daños sensiblemente.

El área de Calidad Ambiental ha contado con una asignación presupuestaria de 14,9 millones de euros. Del presupuesto total del programa, el 71,63% se dedica a inversiones. El propósito fundamental es la realización de actividades encaminadas a la minimización de la contaminación y degradación del medio ambiente. La gestión de residuos y la recuperación de espacios (sendas y vías verdes) son el

destino fundamental de la inversión. Merece destacarse la inversión en sendas, por un total de 9.151.260 euros.

El programa de Agua y Obras Hidráulicas cuenta con una dotación de 52,4 millones de euros y no cuenta con dotación presupuestaria con cargo a Fondos Mineros. Su política viene determinada por las directrices recogidas en el Plan Director de Obras de Saneamiento y Depuración 2002-2013. La Junta de Saneamiento y el Consorcio de Aguas, materializan parte de las obras relativas a estos temas.

4.1. Agua y obras hidráulicas

La Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural autorizó iniciar el procedimiento para contratar la ejecución de las obras de renovación de las redes de abastecimiento de agua y saneamiento del núcleo de Tanes, en el término municipal de Caso. La actuación sale con un presupuesto base de licitación de 503.743,22 euros. Con esta obra se pretende una renovación integral de las redes de servicios de los recursos hídricos existentes en el núcleo.

El saneamiento y abastecimiento de Tanes se inscribe en el compromiso adquirido por el Consorcio de Aguas y por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de abordar un Programa de Actuación Integral para la Protección del Agua en toda la Cuenca del Nalón integrada en el Parque Natural de Redes. Tal y como consta en el documento suscrito, este programa «está llamado a representar un gran acuerdo de solidaridad interterritorial, entre el Parque Natural de Redes, con unas óptimas condiciones naturales y geográficas, que se compromete a ser depositario y proteger el agua para abastecer a los habitantes, y actividad económica ajena a su territorio con las servidumbres inherentes; y los demás municipios asturianos y entidades receptoras del agua suministrada por el Consorcio de Aguas, que se comprometen a compensar al Parque socioeconómicamente a cambio de poder desarrollar actividad y disponer del suficiente agua de la mejor calidad».

También merecen ser destacados diversos proyectos de saneamiento y depuración o renovaciones de redes de abastecimiento de agua, como los referidos a la construcción de un colector general a lo largo de la margen izquierda del río Nalón, aprobado en Consejo de Gobierno de 19 de diciembre de 2007, que permitirá la recogida de las aguas residuales generadas por los núcleos de población y los polígonos industriales, actualmente existentes y previstos en la zona (el presupuesto total de la obra asciende a 1.379.904 euros); la ejecución de las obras comprendidas en el proyecto de saneamiento y depuración de los núcleos rurales en el concejo de Candamo (2.803.320 euros), actuación que comprenderá la ejecución de la recogida y depuración de los vertidos y las respectivas acometidas domiciliarias, o las obras de renovación de la red principal de abastecimiento de agua a Cadavedo (517.484,50 euros).

Este año 2007 se alcanzó también el acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente referido a los recursos y aprovechamientos hidráulicos de cuencas fluviales

intracomunitarias del Principado de Asturias y, concretamente, en el asunto que hasta ahora había resultado más dificultoso: el río Nalón, un río emblemático para Asturias, que ha sido objeto de continuos debates políticos. A partir de este acuerdo se ha constituido la Comisión Mixta de Transferencias para completar uno de los aspectos que aún quedaba por desarrollar del texto estatutario asturiano, incluido en el artículo 10.1.12, y que ha venido siendo una reivindicación constante desde 1999. Cuando culmine este proceso de transferencias, la asunción de las competencias por el Principado de Asturias en las aguas continentales de las cuencas intracomunitarias asturianas implicará que en al menos el 70% de la superficie de Asturias la Administración Hidráulica será totalmente asturiana. Esto significará que será la Administración del Principado de Asturias la que realizaría todas las labores técnicas y administrativas que actualmente realiza la Confederación Hidrográfica del Norte en las cuencas intracomunitarias, elaboraría la planificación hidrológica de la cuenca y en consecuencia de la demarcación hidrográfica asturiana, que también incluiría las rías y las aguas costeras asociadas a la cuenca, tal como establece la Directiva Marco del Agua. Esta planificación se coordinaría con la de ordenación del territorio y de los recursos naturales, que ya son actualmente de competencia autonómica.

Igualmente, se ha firmado el «Convenio de colaboración entre el Ministerio, la Confederación Hidrográfica del Norte y el Principado por el que se fija el esquema general de coordinación y financiación para la ejecución en Asturias del Plan Nacional de Calidad de Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015». La firma de este convenio, que recoge inversiones por importe de 582,1 millones de euros, permitirá ejecutar obras en 56 concejos asturianos e incluye 128 actuaciones de saneamiento y depuración concretas. Las actuaciones se desarrollarán en un primer momento en los municipios de menos de 20.000 habitantes y, en una segunda fase, se acometerán obras en los núcleos de más de 50 habitantes que se ubiquen en los espacios protegidos por la Red Natura 2000. Es el primer convenio de este tipo que suscribe el Gobierno de España con una Comunidad Autónoma en cumplimiento del Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015 que desarrolla la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.

4.2. Medio marino y ecosistemas fluviales

Se ha iniciado del proceso de participación social para la futura aprobación de los planes técnicos de gestión de las cuencas fluviales. El objetivo de la estrategia, que se extenderá a medio plazo al resto de Asturias, es garantizar una gestión integral y sostenible de los ecosistemas fluviales y, por tanto, de todos los recursos naturales y piscícolas que contienen cada uno de ellos, incluyendo varias medidas para dotar de nuevas infraestructuras a la cuenca fluvial y mejorar las ya existentes; trabajos de promoción, divulgación y educación; elaboración de estudios; y labores de seguimiento. La elaboración de estos planes se justifica en la Ley del Principado de Asturias 6/2002, de 18 de junio, sobre protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en aguas continentales, que establece la necesidad de

elaborar planes que respondan a un modelo de gestión integral y sostenible de los ecosistemas fluviales garantizando la preservación y recuperación de los ecosistemas acuáticos continentales.

Se han elaborado tres documentos técnicos sobre las cuencas fluviales Nalón-Narcea, Cares-Deva y Eo. El documento más avanzado es el plan de gestión sostenible de la cuenca fluvial Nalón-Narcea. La cuenca del río Nalón-Narcea, que ocupa una superficie de 4.827 kilómetros cuadrados, es la más extensa de Asturias al representar el 46 por ciento de la superficie del Principado. La longitud del río Nalón es de 145 kilómetros y la de su principal afluente, el Narcea, de 123 kilómetros. El Narcea es además, junto con el Sella, uno de los ríos salmoneros de Asturias más importantes. En esta cuenca reside el 50 por ciento de la población de Asturias, en torno a 500.000 habitantes.

En relación con el río Narcea se ha autorizado también una partida de 258.938 euros para la ejecución de las obras de construcción de una pasarela colgante sobre el río. La construcción de este tipo de pasarelas permite el intercambio peatonal entre márgenes y, junto con las sendas de pesca, constituyen una infraestructura de comunicación peatonal que posibilita una cota más alta de utilización y disfrute de los recursos piscícolas y de las riberas en general.

También se ha autorizado destinar 2.926.258 euros para financiar la firma de un convenio con la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias destinado a paliar los efectos de los vertidos del buque Prestige. El acuerdo persigue paliar y reparar en la medida de lo posible el grave impacto de los vertidos en las economías que directa o indirectamente se dedican a las actividades pesqueras, marisqueras y acuícolas. Los afectados por el hundimiento han ejercido cuantas acciones pone a su disposición el ordenamiento jurídico, pero a día de hoy muchos de ellos no han obtenido aún las compensaciones económicas que les corresponden. Por ello, el Principado decidió en junio de 2007 iniciar la tramitación administrativa necesaria para adelantar a la Federación de Cofradías las ayudas económicas correspondientes y no percibidas hasta el momento. Para facilitar la gestión y el acceso de los ciudadanos a las ayudas previstas, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural propone instrumentar un convenio de colaboración con la Federación de Cofradías.

4.3. Montes

Destacamos en este apartado el Convenio con la Entidad Solicitante de la Certificación Regional de Asturias, con concesión de una subvención plurianual de 165.000 euros. Se trata de una organización sin ánimo de lucro integrada por representantes del sector forestal asturiano que tiene como principal objetivo implantar un Sistema de Certificación Forestal Regional en Asturias según el método de certificación PEFC (Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes). La firma de este convenio garantiza la gestión forestal sostenible de los montes, tanto los públicos como los privados. La Certificación de la Gestión Forestal

Sostenible es una herramienta o instrumento objetivo que desarrolla el sector de propietarios forestales particulares, que permite la evaluación de la sostenibilidad en la gestión forestal mediante una auditoría realizada por un organismo independiente, verificando el cumplimiento de estándares objetivos y específicos, internacionalmente reconocidos, de sostenibilidad en la gestión.

Se han firmado diversos convenios de cooperación en investigación, desarrollo, innovación, transferencia de tecnología y formación en el ámbito forestal, dentro del Plan de Investigación y Desarrollo Agroalimentario dirigido por Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario, con el fin de mejorar la competitividad del sector agrario y alimentario asturiano, así como promover investigaciones para la conservación y mejora de los recursos genéticos forestales, la producción de planta forestal de calidad y la puesta en marcha de un programa de gestión silvícola. El programa forestal del Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario será el encargado de realizar trabajos de adquisición de las mejores técnicas disponibles para llevar a cabo una eficiente gestión del monte; diseño de una red de parcelas permanentes que permita modelizar en nuestra región el efecto de la gestión en la rentabilidad de todas las especies a considerar, diseño y aplicación de un programa de extensión forestal que incluya la elaboración y difusión de fichas y vídeos sobre el manejo silvícola; conservación y uso de recursos forestales; desarrollo de procedimientos de producción mediante métodos biotecnológicos en programas de mejora genética forestal; control de calidad de material forestal de reproducción destinado a reforestación de terrenos erosionados y marginales, etc.

En relación al empleo y aprovechamiento de la biomasa forestal se han firmado varios acuerdos, entre los que destacamos el Convenio de Colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, HC Energía y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, para la realización de un proyecto de demostración que determine las posibilidades de uso de biomasa para la co-combustión en centrales térmicas, en concreto en Aboño. Se destina 1.381.314 euros. El Principado de Asturias está interesado en participar en esta experiencia porque constituye la oportunidad de conocer las posibilidades económicas del aprovechamiento de la biomasa forestal y, además, representa una actuación interesante en materia de prevención de incendios forestales y gestión silvícola. Para poder llevar a término dicha experiencia, se pretende quemar la biomasa extraída en la central térmica de Aboño, propiedad de Hidroeléctrica del Cantábrico Energía, la cual utiliza actualmente carbón en sus procesos de generación de energía.

4.4. CALIDAD AMBIENTAL

Se ha autorizado la firma del convenio de colaboración con el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía para la definición y puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en el ámbito territorial del Principado de Asturias. El presu-

puesto total máximo a destinar por ambas partes para la realización de las actuaciones previstas en este Convenio asciende a 7.047.826 euros.

Ya hemos señalado que la recuperación de espacios, en particular, sendas y vías verdes, ocupa una parte significativa en este apartado. Así, se ha autorizado un convenio de colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente para el desarrollo de un programa para promocionar la red de caminos naturales no motorizados del Principado de Asturias. Asturias cuenta con una importante red de caminos no motorizados que suponen un enorme potencial cuya orientación futura puede beneficiarse de la acción conjunta y coordinada del Ministerio de Medio Ambiente y del Principado, intensificando su utilización, recuperación, acondicionamiento, conservación, mantenimiento y señalización. Ambas instituciones tienen intención de colaborar en la gestión integral de una serie de infraestructuras, concretamente una red de sendas de interés general que puedan conectar con otras comunidades autónomas limítrofes, en pro de la generación de itinerarios que aúnen valor ambiental y cultural. Ambas partes se comprometen a señalar de criterios comunes de actuación para los proyectos (secciones, materiales...), con independencia de la Administración que los ejecute, en función del carácter más urbano o rural del ámbito de intervención así como de la intensidad de uso del itinerario; la elaboración de una guía de diseño para los elementos de balizamiento y señalización de los itinerarios, paneles informativos etc. de acuerdo con el manual de señalización de los Caminos Naturales que ejecuta el Ministerio de Medio Ambiente; la difusión y divulgación de la red a que se refiere este convenio a través de la educación, publicaciones, medios públicos y privados de comunicación, internet. Entre las posibles rutas sobre las que se actuará se encuentra la Gran Ruta de la Cordillera Cantábrica, que atravesará los Parques Naturales de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, Somiedo, Redes, Ponga y el Parque Nacional de los Picos de Europa, aprovechando los itinerarios existentes.

4.5. BIODIVERSIDAD

Este año se ha producido la declaración de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón. El río Eo y sus territorios aledaños tienen un rico patrimonio histórico, cultural y natural común. El Programa Hombre y Biosfera es el principal trabajo de la UNESCO por vincular la conservación del medio ambiente con un desarrollo económico y humano sostenible. Esta nueva declaración se suma a las de otras cuatro Reservas de la Biosfera con las que ya cuenta el Principado. El Parque Nacional de los Picos de Europa (declarado en julio de 2003), los Parques Naturales de Somiedo (noviembre de 2000) y de Redes (septiembre de 2001), y la Reserva Natural Integral de Muniellos, que la UNESCO reconoció en noviembre de 2000 y posteriormente, en julio de 2003, extendió a todo el territorio del Parque Natural de Las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, colindante con el bosque de Muniellos. En total, 18 municipios asturianos cuentan en su territorio con espacios naturales reconocidos por UNESCO como Reservas

Mundiales de la Biosfera. Estas cinco Reservas asturianas ocupan cerca de un 20 por ciento del territorio asturiano.

Se han aprobado instrumentos de planificación de espacios protegidos (IV Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Somiedo. I Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Integral de Muniellos. I Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Ponga). Así mismo, se ha continuado con la tramitación del Plan Director de la Red Regional de Espacios Naturales Protegidos y la Revisión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNA).

También se han llevado a cabo diversos protocolos de actuación entre la Dirección General de Biodiversidad y Paisaje y la Universidad de Oviedo con un coste total de 462.326 euros para la ejecución de las siguientes acciones:

a) El análisis integral de la actividad cinegética en el Principado de Asturias y diseño de medidas para la mejora de su gestión (131.088 euros). El trabajo será realizado por el Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio, que entre 2005 y 2006 ya realizó un proyecto para analizar la situación actual de la caza en Asturias, profundizando sobre todo en sus aspectos biológico, cinegético, social, económico y de conservación y apuntando las primeras líneas y medidas que deben abordarse para mejorar la gestión cinegética y asegurar la viabilidad futura y la sostenibilidad de este sector de actividad. Hasta el momento, se han tomado como territorios piloto los Cotos Regionales de Caza de Valdés y Grado, con las respectivas sociedades de cazadores que lo gestionan. Sin embargo, para conocer la situación y los problemas existentes de la totalidad del territorio asturiano, se requiere de la ampliación de este estudio, de manera que los resultados y conclusiones sean representativos de toda la región. El objetivo es que en 2008 se esté en condiciones de diseñar los cambios normativos y las medidas institucionales, socioeconómicas, cinegéticas y de conservación, adaptados a la realidad de Asturias. Los principales objetivos del proyecto, que se extenderá entre 2007 y 2008, consistirán en ampliar el análisis integral de la caza a otros territorios cinegéticos; poner en práctica y ensayar las metodologías, hipótesis y técnicas desarrolladas en el estudio preliminar llevado a cabo en Valdés y Grado y llevarlos a otros terrenos cinegéticos de diferentes características, con distinta riqueza de especies y sometidos a otras formas de gestión, como por ejemplo la pública; ampliar y diversificar la información cinegética y socioeconómica obtenida al disponer de datos procedentes de los nuevos territorios estudiados, y diseñar medidas destinadas a reformar el actual sistema de gestión cinegética en Asturias, que afectarán tanto a cotos como a reservas de caza.

b) Estudios genéticos y poblacionales del salmón en Asturias (127.320 euros). El proyecto persigue obtener conclusiones sobre la estructura y características genéticas de la población, particularizándose en el río Sella. Los datos finales obtenidos y el informe de conclusiones se presentarán en diciembre de 2010.

c) Identificación de Unidades de Manejo y Conservación en salmónidos mediante técnicas de morfometría (45.000 euros). El estudio es básico para la gestión

de pesca, que requiere un amplio conocimiento de aspectos biológicos de las poblaciones piscícolas. En particular, la caracterización genética de las poblaciones es fundamental para un manejo correcto de las poblaciones, sobre todo desde la aprobación de la Ley del Principado de Asturias 2/ 2002, de 18 de junio, sobre protección de los ecosistemas acuáticos y regulación de la pesca en aguas continentales.

d) Gestión de de la información ambiental y socioeconómica de los parques naturales de Asturias (158.918 euros). La Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural considera importante disponer de un sistema de gestión de la información ambiental y socioeconómica de los Parques Naturales de Somiedo, Ponga, Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, Redes y Las Ubiñas-La Mesa. El objetivo de este proyecto es disponer de información homogénea, de temática amplia y utilidad directa para la gestión, recopilada de manera sistemática bajo un único documento. Toda esta información estará integrada en un Observatorio Socioambiental, que será el encargado de cuantificarla y representarla mediante indicadores. Este observatorio se materializará en un sistema de indicadores estrechamente vinculados con los principios del desarrollo sostenible y la necesidad de su seguimiento, que propicie un mejor conocimiento científico-técnico de los procesos ambientales y socioeconómicos más relevantes de estos espacios y ayude en la toma de decisiones y en los procesos de redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión. Además, el proyecto permitirá desarrollar una metodología y una herramienta para la recopilación, el almacenamiento, la informatización y consulta de información espacial referente a características territoriales y procesos de gran importancia para la gestión de los Parques y la planificación de los usos y actividades.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Entre los pronunciamientos más significativos de este año destacamos la Sentencia núm. 61/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 26 de enero. Desestima el recurso que presentó el Gobierno de la Nación contra la declaración por el Consejo de Gobierno asturiano de cuatro monumentos naturales en los Picos de Europa. El Tribunal considera que el Gobierno del Principado está legitimado para declarar monumentos naturales u otras fórmulas de protección, incluso dentro del Parque Nacional. El recurso contra el Decreto de 13 de marzo de 2003 se basaba en que el Parque de los Picos de Europa es un espacio de interés general del Estado, por lo que debe regirse por la legislación estatal, en que tres de los cuatro monumentos declarados afectan a otras comunidades autónomas, en las que no cabe aplicar la normativa asturiana. También se alegaba que dentro de un Parque Nacional no cabe declarar otra modalidad de espacio natural.

El principal motivo de impugnación fue que el Estado considera que las competencias, dentro de los Parques Nacionales, le corresponden en exclusiva. El Tribunal rebate este argumento: «nada impide a las Comunidades Autónomas legislar

en materia de espacios naturales», concepto que no es equiparable al de «medio ambiente», y aunque el Estado tenía en el momento en que recurrió el Decreto de 13 de marzo de 2003 las competencias exclusivas en materia de medio ambiente, «no se ha reservado competencia exclusiva alguna en materia de espacios naturales». El Tribunal no ve obstáculos para que el Gobierno asturiano regule en relación al Parque Nacional siempre que lo haga «con sujeción a la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente, concluyendo que ni la Ley de Protección de los Espacios Naturales del Principado no la declaración de los cuatro monumentos naturales en el Parque contravienen la legislación estatal.

En la Sentencia núm. 90063/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 20 de marzo, el Tribunal ha anulado el Plan de Conservación del Hábitat del Urogallo aprobado en el año 2003. El Urogallo es una especie en peligro de extinción. Su declaración como tal en el año 2005 conlleva la redacción de un plan de recuperación en el que se indiquen las directrices y las medidas necesarias para eliminar las amenazas que pesan sobre la especie. Este plan de recuperación todavía no se ha puesto en marcha, estando vigente el plan de conservación del hábitat aprobado en el año 2003 cuando aún no era una especie sensible a la alteración del hábitat. La sentencia deja ahora en un vacío importante a la especie porque, aunque está prohibida su caza, queda sin un plan que fije las líneas maestras para su protección. La sentencia se basa en el incumplimiento del principio de la participación pública, «se ha procedido al cumplimiento formal de esos trámites en su fase inicial, de audiencia e información pública, habiéndose efectuado numerosas alegaciones entre instituciones y particulares afectados, en cuantía de más de ochenta interesados, muchos de ellos de gran extensión e interés jurídico y social, sin que por la Administración autonómica competente se haya procedido a la contestación de las mismas».

La Sentencia 455/2007 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª), de 11 de abril, resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por el partido extraparlamentario «Andecha Astur» contra la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Llanes y su texto refundido. En esta sentencia, después de referir la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la posibilidad de una «aprobación definitiva parcial» y una «aprobación definitiva condicionada», se acoge a esta última, en el sentido que la aprobación definitiva condicionada ha de referirse a las deficiencias de escasa entidad, pues si se trata de modificaciones sustanciales será necesario devolver el expediente a la Administración municipal para que, una vez practicadas aquéllas, se abra nuevo período de información pública y se remita luego de nuevo para aprobación. Refiriéndose a este segundo supuesto, el Tribunal Supremo ha señalado que la aprobación definitiva condicionada a la subsanación de deficiencias sustanciales no produce los efectos propios de la aprobación definitiva (publicación y ejecutividad) hasta que tenga lugar la subsanación y, llegado ese momento, se iniciará la ejecutividad pero sin retroacción alguna, por lo que más que una aprobación condicionada constituye en realidad una «desaprobación» del Plan. Como corolario lógico de todo lo

anterior, la posibilidad de que la Administración autonómica introduzca directamente determinadas modificaciones en el Plan tiene como límites los derivados del principio de participación ciudadana en la elaboración del planeamiento, que implica la necesidad de nueva información pública si la modificación es sustancial, y los derivados del principio de autonomía municipal en los términos anteriormente expuestos.

Los cambios introducidos entre el texto de la aprobación definitiva del Plan de Llanes y el denominado Texto refundido son de tal entidad que, a juicio del Tribunal, habrían requerido un nuevo periodo de información pública, que no se llevó a cabo. «La introducción de modificaciones sustanciales en las fases de aprobación provisional o definitiva del planeamiento obliga a abrir un nuevo trámite de información pública que garantice la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de la norma de planeamiento en defensa de sus intereses y como contribución crítica al desiderátum de oportunidad, legalidad y acierto de la misma». Así, la Administración autonómica aprobaba la clasificación como suelo urbano de terrenos que no se acreditaba que tuvieran tal carácter, admitiendo al efecto una justificación posterior, que incluso requirió de nuevos planos y documentación complementaria –antes inexistente o no incorporada al PGOU–, «lo cual supone, cuando menos, que la documentación del PGOU no estaba completa y, en cualquier caso, equivale a sustraer tan relevantes elementos de juicio al debate en la fase de información pública, que constituye una de las más importantes formas de control democrático del planeamiento. Sobre esos novedosos elementos documentales, extemporáneamente incorporados al PGOU, los interesados y la ciudadanía en general nada pudieron alegar, puesto que los desconocían», infracción procedimental que en modo alguno queda subsanada por la posibilidad de ulterior recurso jurisdiccional, ya que «la intervención ciudadana en la elaboración del planeamiento ha de ser real y efectiva y no una simple formalidad o apariencia».

Sobre las competencias de la Administración en orden al control de actividades clasificadas con posterioridad al otorgamiento de la licencia correspondiente, debiendo continuar interviniendo la actividad durante el desenvolvimiento de la misma en orden a garantizar el mantenimiento de su inocuidad y, en caso contrario, adoptar y hacer adoptar las medidas necesarias, incluido el cese de la misma, se pronuncian las Sentencias núm. 54/2007, de 12 marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), y núm. 153/2007 de 13 febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

La primera de las referidas se dicta en recurso de apelación contra sentencia de 21 de diciembre de 2005 dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo número dos de Oviedo, que se revoca, en cuanto a la anulación del Decreto de 9 de diciembre de 2003 del Concejal Delegado de licencias del Ayuntamiento de Oviedo por el que se concede licencia de obras y de apertura para la explotación de supermercado, confirmando la sentencia en cuanto a la orden de cese de la actividad desarrollada en dicho establecimiento. Tal como dice la sentencia, «re-

sulta patente la dejación por parte del Ayuntamiento de Oviedo de su deber de controlar que el ejercicio de actividades tuviera la cobertura del correspondiente acto autorizatorio, a fin de que fueran convenientemente atendidos los intereses que justifican su intervención en el orden urbanístico y en el de la tranquilidad, sanidad y salubridad de los administrados», puesto que la licencia se otorga tras una tramitación tan dilatada que se inicia el 27-10-200(sic) y no concluye hasta el 9-12-2003, fecha en que se dicta el acto autorizatorio, período durante el cual el establecimiento, no amparado por licencia alguna, ha permanecido en funcionamiento. Esta prolongada pasividad municipal no obsta sin embargo a la validez de la licencia, ya que se han seguido los trámites esenciales del procedimiento. Señala el Tribunal que «la innegable tolerancia municipal en una actividad clandestina, en cuanto no autorizada debidamente, podrá determinar –en su caso– la responsabilidad administrativa que resulte procedente, pero en nada afecta a la validez del acto autorizatorio finalmente dictado, cuya legalidad debe resultar de la confrontación de la normativa con el proyecto y documentación presentada, ya que la conformidad a Derecho de la licencia y el cumplimiento real y efectivo de su contenido pertenecen a dos planos diferentes, que no pueden confundirse». El Tribunal estima el recurso en cuanto a la licencia de apertura, ya que ningún vicio se alega determinante de su invalidez, pero destaca también que «no hay constancia en el expediente administrativo del cumplimiento de las medidas correctoras aplicables, siendo así que la regulación específica contenida en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, tiene por finalidad «evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes sean oficiales o particulares, públicos o privados a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de "actividades", produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes». En el local en cuestión se inició la actividad sin licencia y en ningún momento (de un período temporal que se mide en años) la Administración municipal obligada a ello ha verificado una intervención efectiva, paralizándola, pese a las múltiples denuncias formuladas». No basta, pues, con la obtención de la licencia de apertura, sino que debe comprobarse el cumplimiento de todas y cada una de las medidas correctoras a que se condicione aquélla. Como recuerda la sentencia apelada, la jurisprudencia tiene declarado que la concesión de una licencia de actividad sólo incorporará la autorización de funcionamiento cuando aquélla se concede después de la comprobación de la instalación de las medidas correctoras, lo que obviamente no acaecía en el supuesto examinado: «El recurso, por tanto, no puede prosperar en este extremo, por lo que debe mantenerse la orden de clausura y cierre del establecimiento, ya que no sólo no se ha acreditado el cumplimiento de las medidas impuestas por la licencia, sino que se ha probado que persiste su incumplimiento».

En la Sentencia núm. 153/2007 de 13 febrero, se mantiene la misma doctrina. Constituye el objeto de este proceso la resolución dictada el 30 de julio de 2003

por la Concejala Delegada de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en cuya virtud se concede el plazo de un mes para proceder a la adopción de las medidas correctoras en las deficiencias apreciadas en establecimiento que generan molestias de tipo medioambiental a la comunidad de vecinos colindante, alegándose en apoyo de la pretensión anulatoria deducida que se obtuvo del Ayuntamiento la licencia de obra preceptiva, la cual se llevó a efecto con arreglo a un proyecto técnico previamente elaborado por empresa especializada que lo ejecutó. Alegaba pues el recurrente que contaba con la autorización expresa de la Administración competente para realizar la instalación de la chimenea de evacuación humos, que se llevó a cabo en el establecimiento de su propiedad tal y como había sido proyectada y presupuestada, respetando la normativa municipal. La sentencia desestimó íntegramente la pretensión anulatoria, declarando la conformidad a derecho de la resolución administrativa recurrida. La Sentencia indica que no puede confundirse la licencia de obras, con la de apertura o de instalación de determinada actividad, pues mientras la licencia de obras tiende a comprobar la adecuación de un determinado proyecto al planeamiento, la de apertura tiene como fin comprobar si los locales o instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad normativamente exigibles y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados. Siendo esto así, la concesión de la licencia de apertura, por tener su propia autonomía y singularidad, no implica la legalidad de las obras llevadas a cabo en el inmueble de que se trate, pues la concesión de la misma no depende de que la obra del edificio en que la actividad se hubiere de ejercer esté o no construida conforme a los términos de la licencia de edificación que se hubiere otorgado: «Por ello, examinada la adecuación al ordenamiento y en definitiva al interés público urbanístico o sectorial, del proyecto técnico de obras y/o del proyecto técnico de instalación, las autorizaciones o licencias (de obras y de actividad o apertura) no sirven a legitimar la obra realmente construida o la instalación realmente ubicada, pues estos pueden divergir de lo autorizado y de ahí que proceda el control posterior a actuar por la Administración para constatar si la edificación realizada resulta o no conforme a la legalidad aplicable y si con la actividad instalada ocurre lo mismo, pudiendo en caso contrario y en uso de sus facultades de intervención, ordenar desde la adopción por el titular de la obra o actividad, de cuantas medidas correctoras sean necesarias para adecuación de lo indebidamente construido o lo indebidamente instalado a la legalidad e interés público, hasta la demolición de la obra o el cese de la actividad».

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Las frecuentes controversias sobre cuestiones medioambientales han estado relacionadas con la construcción de infraestructuras y con los planes de urbanismo. Sin duda la polémica sobre el proyecto de embalse en Caleao, en el concejo de Caso y en pleno corazón del Parque Natural de Redes, ha sido el tema ambiental más destacado en 2007. De este conflicto ya nos ocupamos en nuestro informe referido al año 2006. Este año la mayor novedad viene de la mano de la interven-

ción de la Junta General del Principado de Asturias, donde se aprobó una resolución contra el embalse presentada por Izquierda Unida, socio del Gobierno, a la que se añadió los votos del Partido Popular. En ella se insta al Consejo de Gobierno a trasladar al Gobierno del Estado la posición del Parlamento asturiano de considerar que el previsto embalse resulta «innecesario, inadecuado y obsoleto» en el marco de la nueva cultura de gestión del agua impulsada por la Directiva Marco del Agua, recomendando el desarrollo de otras medidas alternativas. El proyecto sigue pendiente de los correspondientes estudios de impacto ambiental.

Otros conflictos han girado en torno a la saturación y especulación urbanística en la costa. La Agrupación de Colectivos Asturianos presentaba este año un manifiesto para impulsar a la sociedad asturiana a combatir la especulación y la corrupción administrativa ligada a los procesos edificatorios y a promover el uso racional de los recursos naturales, el mantenimiento del paisaje ligado a los usos tradicionales del suelo, así como a fomentar la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas con incidencia en el territorio y el medio ambiente.

Así mismo, se ha presentado el informe Población, Administración y Territorio en Asturias, encargado por el Consejo Económico y Social, poniendo el acento la falta de un modelo territorial definido, en el predominio que en el desarrollo económico asturiano van a tener los sectores de la construcción y el turismo. Las cifras oficiales referidas al turismo muestran que ya supone el 10,4% del Producto Interior Bruto y se espera llegar a la media nacional del 12%. El año pasado casi dos millones de turistas visitaron Asturias. Lo más destacable es que el sector más beneficiado por este aumento ha sido el turismo rural, una herramienta de conservación de la riqueza social, cultural y ambiental, que ha crecido un 76% en los dos últimos años. Estos datos deberían ser suficientes para detener el imparable ascenso de la construcción de segundas residencias en la costa asturiana que, además, en muchos casos, se encuentra asociada a la construcción de campos de golf que actúan como puros elementos de especulación inmobiliaria.

Una de las constantes que se repiten en el litoral asturiano es que municipios que están perdiendo población o que no crecen, aumentan significativamente sus viviendas. Muchos planes generales de ordenación urbana del litoral asturiano tienen previsto construir más viviendas que habitantes tienen en la actualidad. Varios municipios tienen ya un porcentaje de segundas residencias superior al 50% (Ribadedeva, Llanes, Ribadesella, Caravia, Colunga, Villaviciosa, Soto, Muros y Tapia de Casariego). La aplicación de la nueva Ley del Suelo, que prevé un estricto control de los planes urbanísticos con un crecimiento superior al 20% de la población, afecta a la práctica totalidad de la costa asturiana. La Confederación Hidrográfica del Norte ya ha emitido informes negativos sobre planes urbanísticos por no aportar información suficiente respecto a la garantía de abastecimiento de agua.

Al respecto, se ha generado un estado de opinión que considera insuficiente la protección que proporciona el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, no sólo porque permite la construcción de campos de golf en la primera franja de

500 metros desde la línea de costa, y esta medida se ha convertido en una poderosa aliada de la especulación en la costa asturiana, sino porque el Plan, que no tiene pretensiones de ordenar la franja costera por completo, no contiene previsiones que sirva de marco para los planes urbanísticos de los concejos costeros más allá de los 500 metros de la línea de costa, permitiendo que se edifique tras pasar esta línea. El principal problema de este instrumento de planeamiento supramunicipal es que se desentiende del urbanismo municipal en este espacio, cuando debería enmarcarlo, atendiendo a los intereses supramunicipales existentes en el mismo.

Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente ha anunciado la compra de una veintena de terrenos en el litoral asturiano para asegurar su conservación. La medida es positiva pero oculta que prácticamente todos los terrenos barajados por el Ministerio están ya protegidos, por lo que resultaría mucho más efectivo que hubiera dirigido sus esfuerzos a liberar de edificación terrenos costeros que corren riesgo real. Tendrá muy poca repercusión sobre los planes urbanísticos que se desarrollan en la franja costera.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. Departamento competente

- Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural (*Decreto 149/2007, de 1 de agosto, conteniendo la estructura orgánica básica*). Titular: Belén Fernández González.
- Viceconsejería de Medio Rural. Titular: Tomasa Arce Bernardo (*Decreto 221/2007, de 2 de agosto*).
  - Dirección General de Ganadería y Agroalimentación. Titular: Enrique Rodríguez Nuño (*Decreto 222/2007, de 2 de agosto*).
  - Dirección General de Desarrollo Rural. Titular: José María Rodríguez Fernández (*Decreto 223/2007, de 2 de agosto*).
  - Dirección General de Política Forestal. Titular: Cristino Ruano de la Haza (*Decreto 224/2007, de 2 de agosto*).
- Dirección General de Pesca. Titular: Alberto Vizcaíno Fernández (*Decreto 225/2007, de 2 de agosto*).
- Dirección General de Agua y Calidad Ambiental. Titular: Vanesa Pérez Díaz (*Decreto 226/2007, de 2 de agosto*).
- Dirección General de Biodiversidad y Paisaje. Titular: José Félix García Gaona (*Decreto 227/2007, de 2 de agosto*).

Órgano desconcentrado:

- Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación. Titular: Nieves Roqueñí Gutiérrez (Decreto 228/2007, de 2 de agosto).

Órganos de asesoramiento y apoyo:

- Comisión para Asuntos Medioambientales.
- Consejo Regional de Medio Ambiente.
- Consejo Regional de Caza.
- Consejo de los Ecosistemas Acuáticos y de la Pesca en Aguas Continentales del Principado de Asturias.

7.2. Entidades y sociedades públicas con responsabilidades medioambientales

- Junta de Saneamiento (www.juntadesaneamiento.com).
- Consorcio de Transportes de Asturias (www.consorcioasturias.com).
- Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) (www.cogersa.es).
- Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Central de Asturias (CADASA) (www.consorcioaa.com).
- Fundación para estudios sobre Calidad de la Edificación.
- SEDES, S.A. (www.sedes.es).
- Sociedad para la Gestión y Promoción del Suelo (SOGEPSA) (www.sogepsa.-com).
- Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, S.A. (www.ctgijon.com).
- Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, S.A. (www.ctoviedo.com).
- Cinturón Verde de Oviedo, S.A.
- Gijón al Norte, S.A.

7.3. Reglamentos aprobados

- *Decreto 23/2007, de 14 de marzo, por el que se regula organización y funcionamiento del Jurado de Clasificación de Montes Vecinales en Mano Común del Principado de Asturias.*
- *Decreto 278/2007, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo.*

PLANES Y PROGRAMAS (aprobados y/o puestos en servicio y/o iniciada su tramitación)

- Programa de Desarrollo Rural del Principado de Asturias para el período 2007-2013
- Programa de Medidas Institucionales para la Mitigación del Cambio Climático.
- Convenio de colaboración entre el Ministerio, la Confederación Hidrográfica

del Norte y el Principado por el que se fija el esquema general de coordinación y financiación para la ejecución en Asturias del Plan Nacional de Calidad de Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015.

- Convenio de Colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, HC Energía y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, para la realización de un proyecto de demostración que determine las posibilidades de uso de biomasa para la co-combustión en centrales térmicas.
- Convenio de Colaboración con el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía para la definición y puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en el ámbito territorial del Principado de Asturias.
- Convenio de Colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente para el desarrollo de un programa para promocionar la red de caminos naturales no motorizados del Principado de Asturias.
- IV Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Somiedo (*Decreto 22 / 2007, de 14 de marzo).*
- Plan Territorial Especial del Parque Periurbano del Monte Naranco (*Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias de 9 de mayo de 2007*).
- Plan Territorial Especial de Recuperación de los Terrenos de HUNOSA en las Cuencas Mineras (*Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias de 9 de mayo de 2007*).
- I Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Integral de Muniellos (*Decreto 53 /2007, de 17 de mayo).*
- I Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Ponga (*Decreto 54 /2007, de 17 de mayo).*
- Revisión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNA) (en tramitación).
- Plan Protector del Paisaje Protegido de Cabo Peñas (en tramitación).
- Plan de Manejo de la Lamprea (en tramitación).
- Vademécum de la Flora Asturiana (en tramitación).
- Revisión de los Catálogos Regionales de Flora y Fauna (en tramitación).
- Plan de Ordenación de los Recursos Fluviales (en tramitación).
- Programa de Mejora de Calidad del Hábitat del Urogallo (en tramitación).
- Parque de la Fauna, en el Parque Natural de Redes (en tramitación).
- Proyecto de Recuperación de Hábitat Subalpinos del entorno de los Lagos de Saliencia, en el Parque Natural de Somiedo (en tramitación).

- Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (DROT) (en tramitación).
- Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica (en tramitación).
- Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias (redactado, pendiente de iniciar su tramitación).
- Estrategia Territorial de la Montaña Central (en tramitación).
- Estrategia Territorial del Bajo Nalón (en tramitación).

7.4. Sentencias TSJ Principado de Asturias

- Sentencia núm. 61/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 26 de enero.
- Sentencia núm. 90063/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 20 de marzo.
- Sentencia 455/2007 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª), de 11 de abril.
- Sentencia núm. 54/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 12 marzo.
- Sentencia núm. 153/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 13 febrero.

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S

N O T A S