Consejo de Redacción

Javier Moscoso del Prado Muñoz
Presidente
Fiscal

Luis María Cazorla Prieto
Vicepresidente
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

Amalia Iraburu Allegue
Secretaria
Editora Jefe

Manuel Ramón Alarcón Caracuel
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

José María Álvarez-Cienfuegos Suárez
Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano
Catedrático de Derecho Mercantil. Abogado

Francesc de Paula Caminal Badía
Abogado

Faustino Cordón Moreno
Catedrático de Derecho Procesal. Abogado

Eugenio Gay Montalvo
Magistrado del Tribunal Constitucional

Juan Martín Queralt
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

Luis Martín Rebollo
Catedrático de Derecho Administrativo

Julio Muerza Esparza
Catedrático de Derecho Procesal

Gonzalo Quintero Olivares
Catedrático de Derecho Penal

Enrique Rubio Torrano
Catedrático de Derecho Civil

Antonio V. Sempere Navarro
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Eugenio Simón Acosta
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

Javier Viñeta Manero
Director de Publicaciones

Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Fernando López Ramón
Coordinador

Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Autores:

Carmen Alastuey Dobón
José Francisco Alenza García
María Consuelo Alonso García
María Rosario Alonso Ibáñez
Omar Bouazza Ariño
Isabel Caro-Patón Carmona
José Esteve Pardo
Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
Severiano Fernández Ramos
Manuel Fernández Salmerón
Roberto Galán Vioqué
Gerardo García Álvarez
Agustín García Ureta
Nuria María 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
Juan Emilio Nieto Moreno
Alba Nogueira López
Luis Ortega Álvarez
María Ángeles Parra Lucán
Juan José Pernas García
Isabel Pont Castejón
Juan Rosa Moreno
René Javier Santamaría Arinas
Francisco Javier Sanz Larruga
Íñigo Sanz Rubiales
Marc Tarrés Vives
Bartomeu Trias Prats
María Teresa Vadrí i Fortuny
Germán Valencia Martín
Diego J. Vera Jurado

ARANZADI
THOMSON REUTERS

Primera edición, junio 2010

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 MARM 978-84-491-1025-2
NIPO 770-10-095-0

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.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2010 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fernando López Ramón (Coord.) y otros Colaboradores]

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 1854/2010

ISBN 978-84-9903-538-3

Printed in Spain. Impreso en España

OBSE10A000 Colección especial Aranzadi 15-06-10 07:05:50

Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Sumario

Página

PRÓLOGO 13

PRESENTACIÓN 15

GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 17

I.

INTRODUCCIÓN GENERAL: LAS DOBLES LECTURAS DE LOS PROCESOS AMBIENTALES
Por *Fernando López Ramón* 21

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

II.

COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES
Por *Blanca Lozano Cutanda y Alejandro Lago Candeira* 33

III.

UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA AMBIENTAL TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA
Por *Dionisio Fernández de Gatta Sánchez* 59

IV.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: NUEVOS AVANCES EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DERIVADA DEL DERECHO A LA INTIMIDAD DOMICILIARIA
Por *Omar Bouazza Ariño* 81

Página

V.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA: LA RELEVANCIA DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL EN LA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO AMBIENTAL
Por *José Esteve Pardo y Marc Tarrés Vives* 99

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO AMBIENTE

VI.

REINO UNIDO: EL SIGNIFICADO AMBIENTAL DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA Y OTRAS CUESTIONES
Por *Agustín García Ureta* 135

VII.

PORTUGAL: *VENTOS DE MUDANÇA*
Por *Juan José Pernas García* 155

VIII.

IBEROAMÉRICA: VIEJOS PROBLEMAS Y NUEVOS ÁMBITOS DE REGULACIÓN
Por *Diego J. Vera Jurado y Roberto Galán Vioqué* 171

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

IX.

LEGISLACIÓN BÁSICA: EL IMPACTO AMBIENTAL DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS
Por *Nuria María Garrido Cuenca y Luis Ortega Álvarez* 183

X.

ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO: ENTRE LAS POLÍTICAS SECTORIALES Y LAS ACTUACIONES TRANSVERSALES
Por *Isabel Pont Castejón y Juan Emilio Nieto Moreno* 207

XI.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: LEY DE COSTAS Y OTROS INCIDENTES
Por *Germán Valencia Martín* 229

Página

XII.

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y OTROS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO
Por *Gerardo García Álvarez* 257

XIII.

JURISPRUDENCIA CIVIL: VAIVENES EN MATERIA DE SUELOS CONTAMINADOS Y RESOLUCIONES SOBRE BIENES NATURALES
Por *María Ángeles Parra Lucán* 285

XIV.

DERECHO PENAL: LA EMISIÓN DE RUIDOS COMO DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL
Por *Carmen Alastuey Dobón* 307

CUARTA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XV.

ANDALUCÍA: REFORMAS MENORES DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
Por *Jesús Jordano Fraga* 335

XVI.

ARAGÓN: SU «ESTRATÉGICA» CONTRIBUCIÓN A LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO
Por *Olga Herráiz Serrano* 357

XVII.

CANARIAS: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEDIO AMBIENTE
Por *Adolfo Jiménez Jaén* 387

XVIII.

CANTABRIA: LA CONFRONTACIÓN DE INTERESES AMBIENTALES
Por *Marcos Gómez Puente* 413

XIX.

CASTILLA-LA MANCHA: EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD EN UN CONTEXTO DE ESCASEZ PRESUPUESTARIA
Por *Nuria María Garrido Cuenca* 459

Página

XX.

CASTILLA Y LEÓN: UN AÑO DE ACUSADO PROTAGONISMO AMBIENTAL DEL LEGISLATIVO Y DEL JUDICIAL
Por *Isabel Caro-Patón Carmona e Íñigo Sanz Rubiales* 481

XXI.

CATALUÑA: PROBLEMAS DE SEQUÍA E INNOVACIÓN DEL MARCO NORMATIVO AMBIENTAL
Por *María Teresa Vadrí i Fortuny* 505

XXII.

COMUNIDAD VALENCIANA: ¿HACIA UN URBANISMO SOSTENIBLE?
Por *Juan Rosa Moreno* 535

XXIII.

EXTREMADURA: LA CENTRALIDAD DE LOS ESPACIOS NATURALES
Por *Severiano Fernández Ramos* 567

XXIV.

GALICIA: POLÍTICAS PENDULARES EN ÁMBITOS SENSIBLES POR LOS CAMBIOS DE GOBIERNO
Por *Alba Nogueira López y Francisco Javier Sanz Larruga* 595

XXV.

ISLAS BALEARES: EL MEDIO AMBIENTE EN TIEMPOS DE CRISIS
Por *Bartomeu Trias Prats* 629

XXVI.

LA RIOJA: CRITERIOS SUSTANTIVOS PARA EVALUAR LA SOSTENIBILIDAD DE PLANES URBANÍSTICOS
Por *René Javier Santamaría Arinas* 655

XXVII.

MADRID: LA CONSOLIDACIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL Y EL PROGRESIVO AFIANZAMIENTO DE LA POLÍTICA PROTECTORA
Por *María Consuelo Alonso García* 685

XXVIII.

MURCIA: NOVEDADES LEGISLATIVAS EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL INTEGRADA
Por *Manuel Fernández Salmerón y Antonio Gutiérrez Llamas* 705

Página

XXIX.

NAVARRA: ROTUNDIDAD JUDICIAL EN LA LUCHA CONTRA EL RUIDO
Por *José Francisco Alenza García* 727

XXX.

PAÍS VASCO: EL AÑO DEL CAMBIO
Por *Demetrio Loperena Rota* 751

XXXI.

PRINCIPADO DE ASTURIAS: REFORZANDO SUS CAPACIDADES HACIA LOS OBJETIVOS DE LA SOSTENIBLIDAD
Por *María Rosario Alonso Ibáñez* 763

Prólogo

Esta quinta edición del Observatorio de Políticas Ambientales nos ofrece de nuevo, gracias al buen hacer de los profesores que participan en su redacción, una visión panorámica de las tendencias estatales y autonómicas en materia de normativa y política ambientales.

La ilustración de las experiencias internacionales contribuye a mejorar la perspectiva de este valioso estudio, en el que las instituciones pueden hallar un detallado reflejo de sus actividades en pro de la defensa del medio ambiente.

La labor del Observatorio de Políticas Ambientales cobra especial importancia en el actual contexto de dificultades que atraviesan nuestros sistemas económicos. La crisis económica internacional ha sido ampliamente percibida como una oportunidad de reformulación y reforma de los modelos de desarrollo, que se orientan ahora hacia la sostenibilidad como patrón de conducta.

En efecto, se impone una mirada atenta al medio ambiente como sustento del mercado y de la sociedad y como variable que limita, y a la vez abre el campo, a nuevas actividades económicas propias de entornos avanzados como es el nuestro.

En esta consideración del medio ambiente, concebido como factor estimulante de una nueva economía, es necesaria una esmerada atención al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas más ajustadas al paradigma del uso racional de los recursos naturales.

Desde las instituciones públicas es preciso contar, ahora y cada vez más en el futuro, con un espacio para la reflexión y el análisis, riguroso y acaso crítico, de la adecuación de todos nuestros esfuerzos realizados en pos de la conservación y empleo responsable de los muchos activos que nos ofrece el medio ambiente.

Somos muchos los agentes públicos que, desde los distintos niveles de la intervención territorial y funcional, diseñamos y modelamos estrategias ambientales y, por ello, es legítimo que la ciudadanía exija una acción coherente y sustentada en las mejores técnicas normativas y administrativas disponibles.

Por su parte, los operadores privados reclaman seguridad jurídica para sus inversiones y espacios para desarrollar sus propias políticas de responsabilidad social y medioambiental, en mercados que premian cada día más esta tendencia en la ética empresarial. El Observatorio de Políticas Ambientales cumple un papel muy estimable en este necesario diálogo entre ciudadanía y mercado, política e instituciones.

Desde la academia, con un método analítico desprovisto de prejuicios y una esmerada atención a la actividad de legisladores, Administraciones públicas, tribunales y cualesquiera otros espacios públicos donde se generen decisiones capaces de modelar el estado cuantitativo y cualitativo del medio ambiente, el Observatorio ha sido fiel a su cita anual, dejándonos testimonio de nuestra historia ambiental en términos de Derecho y políticas públicas.

Un testimonio que me gustaría proponer desde estas líneas no como evidencia del pasado y del presente ambiental, sino como reto para un futuro basado en la aplicación del conocimiento al tratamiento de nuestro entorno, a favor de una mejora de la calidad de vida de las generaciones de hoy y del mañana.

Madrid, 2 de junio de 2010
Elena Espinosa Mangana
Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

OBSE10A000 Colección especial Aranzadi 15-06-10 07:05:50
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Presentación

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2010 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 45 profesores pertenecientes a 28 centros universitarios, 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 a las anualidades 2007, 2008 y 2009[1]. El sostenimiento financiero del Observatorio viene siendo garantizado por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y el Centro Internacional de Derecho Ambiental, integrado en el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, éste a su vez dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. La Fundación Ecología y Desarrollo presta su apoyo para la organización material del Observatorio. En el proceso de elaboración de los trabajos del Observatorio se prevé la participación voluntaria de las administraciones ambientales concernidas, que pueden designar corresponsales administrativos para colaborar con los autores.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2009, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2008 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

1. *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2006, 919 pgs.
Observatorio de Políticas Ambientales 2007, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2007, 661 pgs.
Observatorio de Políticas Ambientales 2008, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2008, 695 pgs.
Observatorio de Políticas Ambientales 2009, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2009, 756 pgs.
El contenido de los dos primeros volúmenes está disponible en las páginas Web de la Fundación Ecología y Desarrollo (www.ecodes.org) y Actualidad Jurídica Ambiental (www.actualidadjuridicaambiental.com).

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.

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

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario: Catedrática acreditada de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

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

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

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

COMELLA DORDA, Rosa: Lecturer in Law and Associate Research Scholar, Columbia School of Law, Nueva York.

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

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

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: Catedrático acreditado de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

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

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

GÓMEZ PUENTE, Marcos: Catedrático acreditado 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, sede de Vitoria.

NIETO MORENO, Juan Emilio: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

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.

ORTEGA BERNARDO, Julia: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

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

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

PLAZA MARTÍN, Carmen: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

PONT CASTEJÓN, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

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: Catedrático acreditado 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 J.: Catedrático acreditado de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

I

Introducción general: las dobles lecturas de los procesos ambientales

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Sumario

Página

1. Copenhague, *derelictorum rerum* 22
2. La discreta apuesta comunitaria por la energía nuclear 25
3. La revitalización del urbanismo funcionalista bajo el paraguas de la Directiva de Servicios 28

* * *

Al hilo de algunas cuestiones planteadas en los trabajos del Observatorio realizaremos unas pequeñas reflexiones introductorias ligadas por la idea de la variedad de puntos de vista que inciden en las cuestiones ambientales. Los resultados de Copenhague, que tan insuficientes parecen a las organizaciones ecologistas, probablemente sin embargo satisfacen a amplias capas de la opinión pública que no se plantean particulares preocupaciones por la suerte del planeta. El convencimiento sobre la necesidad de la energía nuclear hace orillar los riesgos evidentes de su empleo. Los procesos de racionalización y simplificación administrativa generados por la Directiva de Servicios pueden tener la contrapartida de impulsar discutibles fórmulas de urbanización dispersa.

Son las dobles lecturas de los procesos ambientales, producto quizá de la endeblez que cabe apreciar en el imprescindible consenso social sobre los fundamentos mismos del Derecho Ambiental. De ahí que en el contexto de la actual crisis económica los miembros del Observatorio abunden en

OBSE10A010 Colección especial Aranzadi 08-06-10 07:44:02
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

comentarios sobre la posibilidad de que las políticas económicas puedan terminar dañando los valores, bienes e intereses ambientales.

1. COPENHAGUE, *DERELICTORUM RERUM*

Prácticamente en todos los trabajos del Observatorio, tanto en los referidos al ámbito internacional y comunitario-europeo como en los relativos a las experiencias comparadas, o al nivel estatal y al de cada una de las comunidades autónomas, casi sin excepciones encontramos variadas referencias a los esfuerzos dirigidos a paliar los efectos del cambio climático. Por ello parece necesario incluir una explícita consideración a propósito de los últimos intentos de la comunidad internacional de seguir fijando compromisos de los Estados en la materia.

El objetivo general sigue siendo, tal y como se expresó en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 1992), lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático» (art. 2). En desarrollo de tal finalidad el Protocolo de Kyoto de 1997 estableció los compromisos de los países industrializados «con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos del 5 por ciento al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012» (art. 3.1). Sin perjuicio de los problemas surgidos sobre el diseño, la aceptación y el efectivo cumplimiento de las obligaciones establecidas en Kyoto, la cercanía del plazo de finalización de dicho tratado, así como las evidencias sobre la continuidad e incluso la acentuación de los problemas del clima, exigían seguir avanzando. En la 13ª Conferencia de las Partes del citado Convenio Marco (Bari, 2007) se estableció una «hoja de ruta» donde se preveía la adopción de un nuevo protocolo en 2009. Sin embargo, en la 15ª Conferencia de las Partes (Copenhague, 7-18 de diciembre de 2009) no se ha logrado el acuerdo necesario para poner en marcha un renovado calendario de actuaciones.

En realidad, ya antes de la cumbre había que ser conscientes de la práctica imposibilidad de alcanzar un consenso. Sucede que las reuniones formales de las Conferencias de las Partes se parecen mucho a la *première* de una obra teatral esperada. Los presidentes-actores de diversos Estados buscan el aplauso del público espectador en dos escenarios de muy diferente alcance: el primero es el de la misma Conferencia, a cuyo alrededor, junto a los delegados gubernamentales, figuran acreditados los observadores pertenecientes a cientos de organizaciones no gubernamentales (unos 15.000 en Copenhague); el segundo es el teatro del mundo globalizado. Aunque pueda

resultar muy halagador arrancar el aplauso de los presentes, lo importante son los minutos o más probablemente los segundos que se obtendrán en los espacios televisivos de mayor audiencia. Al final eso es lo que políticamente cuenta y rinde: el primer plano del político convincente que garantiza haber tomado conciencia de los tremendos problemas del planeta. Es verdad que la red informática libre ha abierto amplias posibilidades de comunicación a los disidentes, pero el mismo volumen inabarcable de la información disponible sirve para reforzar el tradicional papel que las poderosas compañías dedicadas al negocio de la comunicación desempeñan en la formación de la opinión pública.

Sin embargo, parece que nadie ha salido muy favorecido en las noticias relativas a la cumbre de Copenhague. Por una vez, la crítica especializada y los medios de difusión masiva han coincidido, bien que con tonos y planteamientos notablemente diversos, en resaltar el fracaso de la reunión. El presidente Obama, que sin duda asumía el papel de protagonista con su reciente e insólito, pero aun así flamante premio Nobel de la paz, realizó una representación que a algunos pareció más bien hueca y teñida de prepotencia. Ciertos actores secundarios, como el presidente Lula, lograron actuaciones redondas que merecieron los halagos del respetable público no gubernamental reunido en el Forum del Clima. Hubo también interpretaciones espontáneas por parte de los representantes de países como Venezuela, Bolivia o Cuba, claramente opuestos al sindicato de profesionales, léase Estados industrializados, agrupados en el denominado G-20. En todo caso, lo cierto y evidente es que no se pudo pactar el protocolo necesario para definir los compromisos estatales a partir del año 2012.

En verdad la reunión de presidentes y delegados de países de todo el mundo es por ella misma proclive a situaciones propias de los espectáculos de masas. Entre bambalinas se mezclan en situación de teórica igualdad representantes de regímenes totalitarios, autoritarios, personalistas y democráticos, procedentes de economías desarrolladas, en vías de desarrollo, deprimidas y paupérrimas, y asimismo con variados sistemas de prestaciones sociales que van de la garantía del bienestar a la de la miseria. Es lógico que ese reparto tan desmesurado de papeles, esa concentración de intereses variados propicie las actuaciones demagógicas. Más cuando los obligados van a ser los Estados desarrollados en los planos político, económico y social, cuyo supuesto alarde de solidaridad no puede dejar de concitar las reivindicaciones enraizadas en el colonialismo, el belicismo y el segregacionismo practicados por los mismos Estados, aquí ya denostados como países capitalistas. Aunque conviene no olvidar el doble público al que, como ya hemos dicho, se dirige la representación: los abucheos de los representantes de organiza-

ciones sociales no forzosamente serán compartidos por los ciudadanos-televidentes que ejercen su derecho de voto en los Estados desarrollados.

En todo caso, el único resultado tangible de la cumbre ha sido el denominado Acuerdo de Copenhague, que contiene una serie de declaraciones políticas bienintencionadas de diversos Estados en vez de los compromisos concretos que eran precisos. En puridad, no puede hablarse de un protocolo adoptado por la Conferencia de las Partes conforme a lo previsto en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 17), dado que no ha sido ese «órgano supremo» de la Convención (art. 7.2) el que ha adoptado el acuerdo en cuestión.

Cabe insistir en que el fracaso era bien previsible. Una cumbre sobre el clima no puede plantearse como el lugar de verdadero debate y negociación de los complejos intereses implicados. Es una representación de lo preparado y acordado previamente. Así se prevé incluso en la misma Convención Marco al establecerse que «la secretaría comunicará a las partes el texto de todo proyecto de protocolo por lo menos seis meses antes de la celebración de ese período de sesiones» (art. 17.2). Dado que antes de Copenhague las decisiones no estaban adoptadas, ha sucedido lo que se sabía ya tras la conferencia preparatoria de Barcelona (2-6 de noviembre de 2009); es decir, lo mismo que si se estrenara una obra de teatro sin la correspondiente tanda de ensayos: actores excelentes no podrían suplir las carencias de una adecuada dirección.

Hablemos de las cosas olvidadas. Y aquí no parece haberse reparado suficientemente en el papel que debe asumir la burocracia internacional, particularmente en nuestro caso la vinculada a Naciones Unidas.

Ciertamente, la burocracia diplomática relacionada con el cambio climático aparece fuertemente condicionada por datos, conocimientos y verificaciones tan especializados que exceden de sus conocimientos, como obviamente exceden de las capacidades de los políticos presentes en la cumbre. Situación esta que podemos ver acentuada e incluso exacerbada en nuestro caso, pero que tiene poco de extraordinario en términos históricos y comparados. En efecto, la burocracia, siempre y en todo lugar, desarrolla sus funciones con apoyo en la ciencia y la técnica, de manera que lo que aporta el comportamiento burocrático no son saberes originales sobre las cuestiones de fondo implicadas en las decisiones públicas, sino mecanismos objetivos para aprovechar el estado de los conocimientos científicos y tecnológicos.

La objetivación del saber a fin de hacerlo disponible para la toma de decisiones políticas pasa por el adecuado tratamiento burocrático de los canales de manifestación de la ciencia. Planteamiento que, en relación con el cambio

climático, la incidencia sobre el mismo de causas antropogénicas y la definición de los correspondientes objetivos, requiere centrarse en la composición y funcionamiento de la institución que proporciona tales informaciones: el Grupo Intergubernamental de Expertos Científicos sobre Cambio Climático.

No estamos proponiendo cuestionar las conclusiones de esa prestigiosa estructura científica formada por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 1988. No sería posible ni lícito introducir tales dudas desde el exclusivo conocimiento jurídico. Pero es preciso avanzar más en la organización general de la disponibilidad de los saberes científicos y tecnológicos, penetrar en los procesos de toma de decisión sobre el estado del conocimiento a fin de hacerlos transparentes y definitivamente más creíbles. Porque realmente estamos ante procesos de toma de decisión relativos a las personas que intervienen y a los medios que ellas mismas emplean para definir el estado de la cuestión, y eso en el fondo es una cuestión de organización burocrática.

Los líderes mundiales han actuado con desgana en Copenhague. En verdad, no podían comportarse de otra manera. La escena no estaba bien preparada. Ni tan siquiera cabe constatar que el público general (el no acreditado en la cumbre) manifestara un gran interés por el desarrollo y los resultados de la conferencia. Ese público que sigue la representación en las píldoras informativas de sus aparatos de televisión digital terrestre, parece haber tomado el evento como una noticia más. Y ello, a pesar de que la opinión pública se encuentra sobrecargada de informaciones y particularmente de imágenes que acreditan la realidad del cambio climático, la especial incidencia en el mismo de las causas de origen humano y la urgente necesidad de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, sólo una pequeña parte de los espectadores llega a asumir la existencia del problema y la necesidad de actuar frente al mismo. La gran mayoría de los ciudadanos de los países industrializados no ha tomado conciencia de la envergadura de los cambios que serían precisos en los sistemas de producción y consumo para combatir el cambio climático y sus efectos. En definitiva, se rechaza el problema que está en el origen del drama, de forma que la representación se acoge con aburrimiento, lo cual probablemente se encuentre en la raíz de la desgana que se observa en la mayor parte de los actores y tramoyistas.

2. LA DISCRETA APUESTA COMUNITARIA POR LA ENERGÍA NUCLEAR

Se pone de relieve también en diversos trabajos de este Observatorio cómo, en la Unión Europea y de manera particular últimamente en Reino

Unido, está ganando adeptos la idea de que los problemas del cambio climático tienen una de las vías de solución adecuadas en la energía nuclear, que es considerada una fuente limpia. No es el criterio de fondo lo que en estas páginas querríamos debatir, criterio cuyo dominio en el ámbito comunitario cabría incluso considerar lógico teniendo en cuenta el arraigo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que sigue gozando de personalidad jurídica sin perjuicio de que sus órganos de gobierno sean los propios de la Unión Europea. Desde la óptica jurídica la cuestión que ha de suscitarse se refiere al intento de enmascarar bajo supuestos procesos participativos decisiones que en realidad están ya adoptadas sobre el uso de la energía nuclear.

Un texto demostrativo de esa apariencia participativa es el dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las inversiones futuras en la industria nuclear y su papel en la política energética de la Unión Europea», publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de julio de 2009. En el documento claramente se expone que la sustitución de la energía nuclear resulta «inimaginable» a corto plazo y, en consecuencia, se propone resolver las incertidumbres políticas, sociales y económicas que condicionan a los inversores.

Lo sorprendente es que, al propio tiempo, la opción nuclear se presente subordinada a la «participación democrática», reiterándose en el dictamen que este tipo de decisiones «debe contar con el apoyo de una mayoría de los ciudadanos», ciudadanos «que deben tener la garantía de estar ampliamente informados sobre los riesgos y las oportunidades de la energía nuclear». Pero, en realidad, la participación democrática no se busca para permitir una libre formación de la opinión pública, sino exclusivamente para legitimar la decisión previamente adoptada. La «alternativa cero», que es la expresión empleada en la legislación de la propia Unión Europea para identificar la posibilidad de no realizar un plan o programa sujeto a evaluación ambiental, aquí no se plantea. Los ciudadanos han de participar para convencerse de las bondades y de la necesidad perentoria de la energía nuclear. Así se pone claramente de relieve cuando el Comité Económico y Social Europeo solicita que los Estados miembros lancen «campañas sobre las necesidades energéticas europeas, incluida la energía nuclear». La llamada a la participación no es más que una estrategia encaminada a lograr la aceptación popular de la energía nuclear.

Y en este contexto se explica la actitud pasiva y conformista ante los riesgos de la energía nuclear que el mismo Comité identifica. Esos riesgos se enumeran en el dictamen siguiendo un análisis de tipo DAFO (debilidades,

amenazas, fortalezas y oportunidades), como si se tratara de elementos condicionantes de las modalidades de energía nuclear a utilizar y no de características de ésta que hubieran de llevar a excluir su empleo (eventualmente al menos). La superficial consideración de los riesgos se pone de manifiesto a lo largo de todo el dictamen: sobre la «posibilidad de catástrofes» se dice que «no es posible excluir teóricamente la posibilidad de fusión del núcleo» (que es el más grave accidente de una central nuclear) y que «los sistemas de seguridad pasivos garantizan el confinamiento de la fuga radioactiva»; en relación con los «riesgos para la salud», parece justificarse el mayor número de niños con casos de cáncer en la cercanías de centrales nucleares por «una posible hipersensibilidad de los niños a los riesgos de radiación»; al tratar de los residuos nucleares se da por zanjada toda problemática «mediante la elección de unos centros de almacenamiento definitivos»; a propósito del tratamiento y transporte del combustible irradiado simplemente se constata que «los responsables han tenido en ocasiones un comportamiento que dista del irreprochable y ejemplar manifestado por los técnicos de las centrales nucleares», y se citan de pasada la utilización de barcos inadecuados y el vertido al mar de materias peligrosas; cuando se relaciona la «amenaza terrorista» con la «proliferación nuclear», el comentario queda limitado a decir que «las centrales realmente seguras deberían soportar el impacto de un avión sin registrar fugas radiactivas», etcétera.

Es el mismo tipo de afirmaciones despreocupadas que se hacían por la industria nuclear antes del gravísimo accidente de Chernobyl (1986), que fue precedido de nueve casos de fusión parcial del núcleo en centrales de países occidentales, el más importante el de Three Mile Island en Estados Unidos (1979). No son sucesos del pasado. Recientemente los mismos Estados Unidos han tenido que desclasificar el centro de almacenamiento de Nuevo México, activo desde 1999, a causa de infiltraciones de fluidos que provocaban una elevada corrosión de los barriles. Los accidentes considerados menores son frecuentes y a menudo producen estupefacción cuando se conocen los detalles: en el trabajo relativo a Reino Unido de este Observatorio se informa de la sanción impuesta a la empresa encargada de la gestión de la planta nuclear de Bradwell-on-Sea por haber permitido un escape radioactivo durante 14 años (1990-2004) debido a la ausencia de las pertinentes inspecciones de un tanque que contenía material radiactivo. Es, por ello, lícito seguir teniendo miedo a una fuente de energía que genera residuos cuyo nivel de radiactividad se prolonga durante miles de años y la fuerza de cuyas catástrofes podría alcanzar a toda la humanidad. Y además, es democrático exigir que cualquier proceso participativo sobre la energía nuclear se haga con limpieza, sin que la decisión final esté ya tomada, requisito que

muy difícilmente las autoridades comunitarias van a poder garantizar con el tipo de actitudes que aquí hemos expuesto.

3. LA REVITALIZACIÓN DEL URBANISMO FUNCIONALISTA BAJO EL PARAGUAS DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

La Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE) está destinada a producir importantes cambios en los tradicionales sistemas de intervención administrativa. A lo largo de la evolución de nuestro Estado administrativo, los sucesivos legisladores (y detrás de ellos los diferentes sectores que en la práctica dominan los procedimientos de elaboración de los correspondientes proyectos de ley) se han venido dedicando a exigir autorizaciones por motivos que no siempre cabe seguir considerando de interés público. En efecto, junto a aquellas que se relacionan con indeclinables exigencias colectivas, como las que responden a fundamentos de seguridad, sanitarios, ambientales o culturales, han proliferado las autorizaciones vinculadas a planteamientos que cabría considerar de genérica tutela económica, cuando no de defensa de situaciones de ventaja empresarial o incluso de sesgo meramente corporativo. Con frecuencia nuestras leyes han diseñado autorizaciones cuyo régimen jurídico las apartaba notablemente del modelo liberal de la autorización reglada, esto es, de autorización declarativa encaminada exclusivamente a comprobar el lícito ejercicio de los derechos del administrado, estableciendo en cambio autorizaciones constitutivas, creadoras de las correspondientes situaciones jurídicas, de corte discrecional. De esa manera ha llegado a conformarse una maraña de intervenciones administrativas.

De vez en cuando nuestros legisladores (o, lo que es prácticamente lo mismo, los teóricos de las sucesivas oleadas de reformas administrativas, que quizá sean más de temer que los propios sectores administrativos con sus tupidas tramas corporativas) pretenden haber encontrado una fórmula sencilla para solucionar los problemas suscitados por el cúmulo de intervenciones por ellos mismos generadas: el silencio administrativo positivo, la ventanilla única, las declaraciones responsables... Como sucede en relación con tantas otras cuestiones administrativas, también en relación con este tema ha de constatarse que no existen las soluciones milagrosas. Así, hay que recordar lo peligrosas que pueden llegar a ser las respuestas simplistas para intereses indudablemente públicos, como los relativos a la seguridad ciudadana, la ordenación urbana o la protección del medio ambiente. El tema del silencio administrativo positivo constituye un buen ejemplo de esos peligros cuando se pretende nada menos que la válida y eficaz atribución definitiva de facultades ilegales a los particulares como consecuencia de la falta de respuesta de

la Administración competente, postura esta extendida en nuestra doctrina y en la jurisprudencia menor, que afortunadamente ha sido corregida, al menos en el ámbito urbanístico, por el Tribunal Supremo (sentencia de 28 de enero de 2009).

Para modificar los agobiantes sistemas de intervención administrativa no hay más remedio que llevar a cabo reformas sectoriales. Tal parece el planteamiento exigido por la Directiva de Servicios, donde se imponen unos principios generales que han de ser asumidos en los diversos sectores administrativos. Por ello, la genérica incorporación de la Directiva (diseñada en la ley 17/2009, denominada «ley paraguas») ha de ir acompañada de operaciones de reforma normativa profunda de los sectores, tal y como ya ha hecho el Estado (ley 25/2009, llamada «ley ómnibus») y han empezado a hacer algunos legisladores autonómicos, cada uno en el ámbito de sus competencias. El turismo, la industria, el comercio, la agricultura y el urbanismo son, entre muchos otros, los ámbitos a reformar conforme a los principios establecidos en la Directiva de Servicios.

Diversas colaboraciones de este Observatorio dan cuenta de la incidencia de la Directiva de Servicios sobre las autorizaciones reguladas en la legislación ambiental. Lo cierto, sin embargo, es que «la protección del medio ambiente y del entorno urbano» está identificada como «razón imperiosa de interés general» que permite imponer regímenes de autorización [art. 5.b) en relación con art. 3.11, ambos de la Ley 17/2009]. En consecuencia, las autorizaciones ambientales afectadas son escasas, habiendo de sostenerse por añadidura la necesidad de mantener cuantas deriven de exigencias de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente.

Ahora bien, si puede sostenerse que las autorizaciones propiamente ambientales apenas resultan afectadas en los procesos estatales de adaptación a la Directiva de Servicios, cabe en cambio plantearse la duda de si en relación con otro tipo de autorizaciones los valores ambientales resultan suficientemente tenidos en cuenta. En tal sentido, como se recordará, el respeto de «las exigencias de la protección del medio ambiente» constituye una regla general del Derecho Comunitario aplicable a todos los sectores, al haberse establecido que tales exigencias tutelares «deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión» (actualmente art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Un sector económico donde se plantean los anteriores interrogantes, según diferentes relaciones del Observatorio, es el denominado urbanismo comercial. Se trata de una especialidad derivada del urbanismo funcionalista que sólo en los últimos tiempos ha cobrado singularidad en nuestra experien-

cia. Desde luego difícilmente podían en el primer cuarto del siglo XX Le Corbusier y otros arquitectos del movimiento moderno imaginar las consecuencias de su teorización sobre las diferentes funciones que realiza el ser humano en la ciudad y sobre la necesidad de separarlas. El espectacular desarrollo del automóvil y de las infraestructuras viarias a lo largo de la centuria citada ha terminado generando el tipo de ciudad dispersa cuyos diversos núcleos residenciales, ellos mismos segregados unos de otros en función de los diferentes niveles económicos de la población, conectan con las zonas de trabajo, comercio y ocio a través de una red de autopistas.

En esa situación la promoción de la ciudad compacta puede considerarse un valor territorial, urbanístico y ambiental de primer orden al que cabe conectar diversas técnicas agrupadas en el urbanismo comercial. Especial importancia tienen las autorizaciones establecidas con la finalidad de controlar la apertura de establecimientos comerciales de gran superficie, que se generalizaron en nuestro ordenamiento en la década iniciada en 1990. Aunque configuradas formalmente como autorizaciones comerciales encaminadas a defender el pequeño y mediano comercio, en realidad obedecían también a planteamientos de ordenación territorial y urbanística, pues mediante la tutela de los establecimientos comerciales pequeños y medianos buscaban la defensa de las tramas urbanas consolidadas, esto es, un típico objetivo de defensa del medio ambiente y del entorno urbano.

En definitiva, habría de evitarse que la lógica liberalización impuesta por razones económicas en la Directiva de Servicios sirviera para permitir la proliferación de las grandes superficies comerciales y con ellas el aumento del uso del automóvil privado y la extensión de la ciudad dispersa. Cabe pues buscar la defensa y fortalecimiento de las autorizaciones comerciales entendidas propiamente como autorizaciones ambientales.

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

II

Compromisos internacionales ambientales

BLANCA LOZANO CUTANDA
ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

Sumario

Página

I. Trayectoria y valoración general 35
II. Legislación: Tratados más significativos por materias 36
1. Participación ambiental (Tratado de AARHUS) 36
2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad 36
2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid ... 36
2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) 37
2.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) 37
2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 39
2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) 39
2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica 39
2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura 41
2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación 43
2.9. Convenio Europeo del Paisaje 44
2.10. Propuesta de plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés, anteriormente iniciativa IMoSEB) 45

Página

3. Protección del medio ambiente marino 45
3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) 45
3.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78) 45
3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España 46
a) Convenio de Barcelona 46
b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) 46
3.4. 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) 47
4. Calidad del aire y protección atmosférica 47
4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979 47
4.2. Protocolo de Montreal (OZONO) 47
5. Cambio climático 48
6. Sustancias químicas y residuos peligrosos 51
6.1. Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) 52
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) 52
6.3. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001) 52
6.4. Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio 53
III. Organización: análisis de las principales novedades (el PNUMA y la CDS) 54
IV. Ejecución: presupuestos, planes y políticas 56
V. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 56
VI. Doctrina: principales aportaciones 57

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2009 ha sido un año de extremos en el que se han dado avances importantes en ciertas materias ambientales a nivel internacional y en el que al mismo tiempo se ha producido el gran fracaso de las negociaciones sobre cambio climático en relación a la aprobación de un nuevo Protocolo jurídicamente vinculante que cubra el período más allá de 2012. En ese sentido, se puede decir que el 2009 ha seguido la línea de años anteriores y no nos ha aportado a nivel internacional nuevos instrumentos jurídicos destacables en relación con la protección del medio ambiente. El cambio climático ha seguido concentrando la mayor parte de atención y esfuerzos a nivel internacional. Si el año 2008 fue un año de transición en esta materia, el 2009 ha sido el año de la frustración, de la mayor escenificación de un fracaso en negociaciones ambientales.

El año comenzó francamente bien con una sesión del Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) realmente alentadora en cuanto al progreso y el relanzamiento de ciertos temas ambientales. Durante dicha reunión se produjo una decisión histórica que fue el acuerdo sobre la apertura de negociaciones a nivel internacional de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio, que tiene además el potencial de ser más amplio y cubrir otras sustancias como el plomo o el cadmio. El Comité Negociador Intergubernamental encargado de esta negociación comenzará sus trabajos en 2010. En este caso el vuelco en las negociaciones lo produjo directamente el cambio en la administración estadounidense, lo cual, además, supuso un mensaje de cambio, esperanza y optimismo para muchas otras negociaciones ambientales.

El Consejo de Gobierno del PNUMA propuso la celebración de una cumbre de revisión de las cuestiones ambientales y del desarrollo sostenible en 2012 (Rio+20) y comenzó su preparación relanzando la cuestión de la gobernanza ambiental internacional. Además el PNUMA aprobó su agenda para la próxima década sobre derecho ambiental a través del Cuarto Programa Montevideo.

En 2010, además de resolver todas las cuestiones pendientes del 2009, se celebrará el Año Internacional sobre la Biodiversidad, con una importante y cargada agenda, la cual incluye una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre esta materia. En 2010 se cumplirán además las fechas límite de negociación de diversos instrumentos en esta área temática, tales como la finalización de la negociación del Régimen Internacional sobre Acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios (ABS), la del Protocolo Suplementario sobre responsabilidad y compensación en el contexto del Pro-

tocolo de Cartagena sobre Bioseguridad o la aprobación de un nuevo Plan Estratégico del Convenio sobre Diversidad Biológica que incluya nuevos objetivos y metas más allá del 2010.

II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS

1. Participación ambiental (Tratado de AARHUS)

El Tratado celebra cada tres años su Reunión de las Partes, por tanto en el año 2009 se ha mantenido el trabajo intersesional (Tercera reunión de las Partes fue en 2008 y la siguiente será en 2011) de los distintos grupos de trabajo en línea con las Decisiones adoptadas por la Tercera Reunión de las Partes. Durante este año se han reunido distintos grupos de expertos o grupos de trabajo en materias como participación pública en general, participación pública en reuniones internacionales o acceso a la justicia. Igualmente el Comité de Cumplimiento del Tratado sigue siendo uno de los más activos.

2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad

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

La trigésimo segunda Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 6 al 17 de abril de 2009 en Baltimore (Estados Unidos). Como es habitual en este Tratado, durante dicha reunión tuvo igualmente lugar la duodécima Reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Entre las numerosas Medidas (16) Decisiones (8) y Recomendaciones (9) adoptadas en esta reunión destacan la aprobación de las «Directrices para la designación y protección de los monumentos y lugares históricos», actualización de los lugares sujetos a directrices específicas, principios generales del turismo en la Antártida o una recomendación sobre la recolección y utilización de material genético antártico. Quizás destaque esta última por la mayor amplitud de su terminología frente a la negociación actual del Régimen Internacional sobre Acceso a Recursos Genéticos y reparto de beneficios (más conocido como ABS) bajo el Convenio sobre Diversidad Biológica al utilizar en este caso la referencia al material biológico frente a los recursos genéticos.

El Tratado ha previsto también una reunión de expertos sobre cambio climático en el Antártico. Los polos son una de las zonas más sensibles al cambio climático y al mismo tiempo son grandes laboratorios en los que recoger información no disponible en otras partes del planeta. Esta decisión

sobre el establecimiento de este grupo de expertos lo enmarca el Tratado dentro de un carácter global y de interacción con otras organizaciones internacionales que trabajan en otros medios (océanos, transporte marítimo) ejemplo claro de búsqueda integración del problema.

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

El 2009 ha sido un año activo pero tranquilo para la mayor parte de los convenios de biodiversidad. Esto se debe a que muchos de éstos, entre ellos el Convenio de Ramsar, habían celebrado en el 2008 su Conferencia de las Partes, por lo que este año han iniciado las actividades intersesionales de preparación para la siguiente Conferencia de las Partes. Gran parte de estas actividades intersesionales estarán dedicadas a abordar la reforma administrativa que no pudo ser completada durante la última Conferencia de las Partes. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en el segundo semestre de 2011.

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

La Convención celebró durante el 2009 no sólo la reunión anual del Comité de Patrimonio Mundial (trigésimo tercera reunión, la cual tuvo lugar del 22 al 30 de junio de 2009 en la ciudad de Sevilla), sino también la Asamblea General de las Partes del Convenio, la cual tuvo lugar en el cuartel general de la UNESCO en París del 23 al 28 de octubre de 2009.

La Asamblea General además de revisar las habituales cuestiones administrativas y de funcionamiento, como la aprobación del presupuesto para el siguiente bienio, se encuentra embarcada en el establecimiento de nuevas prioridades para el futuro de la Convención, de cara a la celebración de su cuadragésimo aniversario en el año 2012. Para ello celebró un taller, del 25 al 27 de febrero de 2009, para reflexionar sobre el futuro de la Convención sobre Patrimonio Mundial, cuyos resultados fueron igualmente analizados por el Grupo Consultivo durante la reunión del Comité del Patrimonio Mundial de ese año. La Asamblea General no adoptó nuevas prioridades sino que marcó una serie de tareas en el calendario de trabajo intersesional de cara a la adopción de esta nueva visión de futuro y de un Plan de Acción en su próxima Asamblea General. Las temáticas a tener en cuenta señaladas por la Asamblea General fueron:

• la relación entre la Convención de Patrimonio Mundial, la conservación y el desarrollo sostenible (para llevar a cabo esta tarea Brasil se ha ofrecido a organizar un taller de expertos en el año 2010);

• la credibilidad de la imagen pública de la Convención, así como el aumento de la concienciación y la participación de la comunidad en la implementación de la Convención;

• creación de capacidad, en particular para los países en vías de desarrollo;

• revisión de la Estrategia Global para una creíble, representativa y equilibrada Lista de Patrimonio Mundial;

• eficiencia y transparencia de los órganos estatutarios de la Convención;

• relación con otras convenciones y programas de la Unesco (para esto se prevé celebrar en el año 2010 una reunión con diferentes programas entre los que destacan las cátedras Unesco y el Programa Unitwin).

De igual forma la Convención revisará la implementación de la Estrategia Global desde su puesta en práctica en 1994 hasta el año 2011, así como la Iniciativa de Asociaciones (Partenariados) para la Conservación. Con toda esa información espera poder lanzar esa nueva visión de la Convención y el consecuente Plan de Acción, por lo que será importante el trabajo intersesional hasta la aprobación de todas estas medidas en la próxima Asamblea General en el año 2011.

El Comité de Patrimonio Mundial, por su parte, durante su trigésimo tercera reunión mantenida del 22 al 30 de junio de 2009 en Sevilla, 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 2009 por 890 lugares, de los cuales 689 son lugares culturales, 176 son lugares naturales y 25 tienen carácter mixto, distribuidos en 148 Estados de los 186 que forman parte de la Convención. Como cada año el Comité revisó la situación del Patrimonio Mundial, en especial de aquellos lugares que se encuentran en un peor estado, incluyendo en este caso tres nuevos lugares en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro (la barrera de coral en Belice, el Parque Nacional de los Katios en Colombia y el Monumento histórico de Mtskheta en Georgia). El Comité decidió, en base a los informes de seguimiento, eliminar de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro la ciudad amurallada de Baku con el Palacio de Shirvanshah y la Torre de la Doncella (Azerbaijan) y el Valle de Dresden Elbe (Alemania), con lo que la lista queda compuesta por un total de 31 lugares, de los cuales

ninguno se encuentra en nuestro país. El trabajo del Comité durante los próximos años será igualmente muy importante en la preparación de esa nueva estrategia de la Convención y revisará buena parte del trabajo realizado por los grupos de expertos.

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

La Convención en el año 2009 mantuvo sus actividades intersesionales habituales (Comité de Fauna y Comité de Flora) de preparación de la próxima Conferencia de las Partes (COP-15) la cual tendrá lugar del 13 al 25 de marzo de 2010 en Doha (Qatar).

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

Este Convenio (CMS) celebró su novena Conferencia de las Partes (COP-9) en 2008 y la próxima tendrá lugar 2011. Además del trabajo intersesional y la preparación de diversos Acuerdos de Entendimiento (*Memorandum of Understanding*, MoU) hay que destacar que en el año 2009 Naciones Unidas celebró el año del Gorila, lo cual sirvió de plataforma para aumentar la concienciación de los problemas que sufre esta especie a nivel global como para recaudar más de 100.000 € para proyectos sobre el terreno para evitar la extinción de esta especie tan amenazada. Las organizaciones que han liderado estas actividades, proyectos y campañas han sido, además de la propia CMS, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Asociación Mundial de Zoos y Acuarios y la Asociación para la Supervivencia de los Grandes Simios, así como numerosas iniciativas de grupos de base y otros individuos que han contribuido notablemente al éxito de todas estas iniciativas.

2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio no celebrará hasta 2010 su próxima Conferencia de las Partes (COP-10). Sin embargo hay que destacar que el 2010 ha sido designado por Naciones Unidas como el Año Internacional de la Biodiversidad, por lo que el año 2009, así como todo el período intersesional, está siendo especialmente dinámico en preparación de tan importante celebración que contará incluso con una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada exclusivamente a la biodiversidad. Si a esto le añadimos que el anterior plan estratégico concluirá su período de vigencia en el 2010, y que, por tanto, habrá que aprobar un nuevo Plan Estratégico, y que la meta

global establecida para el 2010 (reducir el ritmo de pérdida de biodiversidad) no se cumplirá, el Convenio tendrá en el 2010 un año clave.

El 2010 es a su vez la fecha límite marcada por la Octava Conferencia de las Partes para concluir la negociación sobre el Régimen Internacional sobre Acceso a Recursos Genéticos y Reparto de Beneficios (ABS), cuyo grupo de trabajo mantuvo dos reuniones de ocho días cada una en 2009 que ha dado como resultado un texto negociador (el llamado anexo de Montreal) de más de 60 páginas con más de 3.000 referencias a texto no acordado. Con este panorama se antoja complicada la finalización de la negociación para la COP-10 a celebrar en Nagoya (Japón) en octubre de 2010, aunque todo dependerá de la voluntad de las Partes en encontrar zonas comunes o en ahondar en sus diferencias. En esta negociación España tiene un papel complicado y casi único en Europa al ser un país no solamente usuario de recursos genéticos como el resto de países europeos (algunos de ellos con importantes sectores biotecnológicos, como el farmacéutico o el cosmético) sino también proveedor de recursos genéticos, puesto que aun no siendo un país «megadiverso» a nadie escapa que somos el reservorio de biodiversidad a nivel europeo. En ese sentido España se enfrenta a una posición europea ralentizadora del proceso de negociación intentando que el nuevo régimen no establezca grandes cambios en el *status quo* actual en lo relativo al uso de los recursos genéticos.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* por su parte mantuvo en 2009 su actividad intersesional en preparación de la siguiente reunión de las partes (MOP-5) que tendrá lugar en Nagoya (Japón) en octubre de 2010. La actividad intersesional del Protocolo se centra en la conclusión del Protocolo Suplementario sobre Responsabilidad y Compensación por movimiento transfronterizo de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs), tras el fracaso de su conclusión en el tiempo marcado para ello, es decir durante la MOP-4. Para ello se mantuvo la primera reunión de los amigos de los copresidentes del grupo de trabajo sobre responsabilidad y compensación en febrero de 2009 en México. En dicha reunión se redujo notablemente el texto de negociación aunque sigue habiendo dos importantes discrepancias entre las Partes: la necesidad de desarrollar disposiciones relativas a responsabilidad civil en la materia (que es la vieja reivindicación de la mayor parte de países en vías de desarrollo, en particular del grupo africano) y la inclusión de la adopción de medidas para la prevención de amenazas inminentes de daño y no sólo daño real por tanto, siguiendo el llamado «enfoque administrativo» de responsabilidad ambiental recogido en instrumentos como la Directiva Europea 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambienta-

les. A pesar de que esta reunión debería haber servido para cerrar la negociación de este Protocolo Suplementario se celebrará otra reunión en febrero de 2010 en Kuala Lumpur para intentar concluir dicha negociación.

El Protocolo de Cartagena se encuentra desarrollando en este período intersesional un Plan Estratégico, de cara a su posible aprobación durante la próxima Reunión de las Partes (MOP-5).

El Comité de Cumplimiento del Protocolo sigue sin recibir ningún caso por lo que su papel sigue siendo extremadamente limitado y discreto.

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

La Tercera Reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en Túnez del 1 al 5 de junio de 2009. Durante la misma se discutieron las reglas pendientes de aprobación relativas a las cuestiones financieras del Órgano Rector, los procedimientos y mecanismos operacionales para promover el cumplimiento y dar solución a las situaciones de incumplimiento. Ninguna de estas dos cuestiones fueron completamente finalizadas y pasarán por tanto a la agenda del próximo Órgano Rector. Lo que sí se abordó satisfactoriamente fue la relación del Órgano Rector con otras instituciones de la FAO, como la Comisión sobre Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura o el Fondo para la diversidad global de semillas, decidiendo continuar con las reuniones del mecanismo de coordinación para la creación de capacidad y continuar favoreciendo el intercambio de información entre organismos y organizaciones.

Además durante esta reunión el Órgano Rector tenía el gran reto de poner en marcha la estrategia financiera que igualmente está muy ligada a la implementación del Sistema Multilateral de Acceso a recursos genéticos y reparto de Beneficios (ABS) del Tratado, así como de la Tercera Parte Beneficiaria. Es evidente que, a pesar de la buena implementación del Tratado, en particular el frecuente uso del Acuerdo Normalizado de Transferencia de Material (SMTA), el mismo tardará varios años en poder empezar a generar los beneficios necesarios para que el Sistema Multilateral y el funcionamiento del Tratado sea verdaderamente sustantivo. Así, la aprobación de la estrategia financiera, con un objetivo de 116 millones de dólares para el período julio 2009 a diciembre de 2014, es un paso clave para cubrir los importantes proyectos y a repartir los beneficios de los que globalmente disfrutamos con este acceso facilitado a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. En este sentido España ha sido uno de los primeros en respaldar esta estrategia anunciando una contribución de 3 millones de

euros en dicho período. Casi cualquier institución gubernamental o no gubernamental que trabaje en este campo puede solicitar recursos de este «fondo de reparto de beneficios» para la ejecución de proyectos encaminados al mantenimiento de la diversidad de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

La puesta en práctica del Sistema Multilateral se basa además en cómo generar información de cómo se están utilizando esos recursos fitogenéticos y en generar confianza en el sistema al ver que el mismo es operativo y se cumplen las condiciones asumidas por las partes a través de los Acuerdos Normalizados de Transferencia de Material (SMTA). Para ello el Órgano Rector discutió durante esta sesión como mejorar los sistemas de información ya existentes en la documentación de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y sobre todo cómo crear capacidad para que los países en vías de desarrollo puedan informar y dar seguimiento a través de dichos sistemas.

En relación con la Tercera Parte Beneficiaria, esta tercera reunión del Órgano Rector sólo pudo incluir dentro del fondo fiduciario del Tratado una reserva operativa para la Tercera Parte Beneficiaria, pero el resto de normas para la puesta en marcha de esta figura tendrá que seguir discutiéndose para su aprobación durante la siguiente reunión del Órgano Rector.

El Plan de Negocios (*Business Plan*) no fue aprobado durante esta reunión porque la mayoría de las Partes consideraron que el mismo necesitaba de un mayor trabajo y elaboración por lo que deberá ser discutido de nuevo en la próxima reunión del Órgano Rector. También destaca la dificultad y escasa aplicación normativa que los países están dando al artículo 9, relativo a los derechos de los agricultores como custodios de esta diversidad genética, sin duda uno de los elementos clave, pero ciertamente complejo, que tiene el Tratado.

En definitiva, la tercera reunión del Órgano Rector ha demostrado que el mismo sigue avanzando y contando con la confianza de los múltiples sectores involucrados (agricultores, sociedad civil, industria, instituciones públicas y privadas de investigación, ONGs ambientales o administraciones públicas) y que se debe continuar progresando en mejorar su situación financiera y en las herramientas que aseguren un buen cumplimiento del Tratado por las partes que utilizan y se benefician de sus mecanismos. La cuarta reunión, a celebrar en Indonesia en el tercer cuarto de 2011, deberá continuar dicho camino de establecer o concretar diferentes procedimientos.

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

La Convención celebró su Novena Conferencia de las Partes (COP-9) del 21 de septiembre al 2 de octubre de 2009 en Buenos Aires (Argentina). Durante esta reunión se aprobaron un total de 39 decisiones relativas a, entre otros aspectos, el estado de degradación de las tierras en zonas secas, la aplicación del marco y plan estratégico decenal (aprobado durante la octava sesión de la COP en Madrid en 2007), la aplicación de la Convención y los objetivos estratégicos de la misma, la participación de la sociedad civil en reuniones y procesos asociados a la Convención, la promoción y el fortalecimiento de las relaciones con las otras convenciones de Río, y los procedimientos de comunicación de la información. Además, la CP9 sirvió como marco para la celebración de la Primera Conferencia Científica de la CLD y una sesión especial – la octava Mesa Redonda de los Parlamentarios.

A continuación, se describen brevemente algunas de las decisiones adoptadas más destacadas por la Secretaría General de la Convención. La primera de ellas es la solicitud de la Conferencia de las Partes al Comité de Ciencia y Tecnología (CCT), al Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC, de las siglas en inglés) y al Mecanismo Mundial (MM) a que elaboren un programa de trabajo plurianual para el período 2012-2015 tomando como base el plan estratégico decenal fijado en la Decisión 3/CP8. Dicho programa de trabajo plurianual deberá recoger unos objetivos de trabajo, los riesgos o aspectos que pudieran comprometer el cumplimiento de tales objetivos y un grupo de indicadores de seguimiento fácilmente verificables. Entre los principales objetivos que figuran en el programa de trabajo plurianual establecido por el CCT, el CRIC y el MM se incluyen la mejora del conocimiento sobre los factores biofísicos y socioeconómicos de la desertificación para perfeccionar el proceso de adopción de decisiones, el aumento de cooperación científica, el fomento de la capacidad de las Partes para prevenir y revertir la desertificación, la creación de entornos políticos propicios, la movilización de recursos financieros y tecnológicos, y la promoción, sensibilización y educación en cuestiones relativas a la desertificación.

La Conferencia de las Partes aprobó de manera provisional 11 indicadores biofísicos y socioeconómicos para la evaluación del nivel de desertificación, si bien tan solo se obliga a la inclusión de dos de ellos en los informes a elaborar por las Partes a partir de 2012: a) Proporción de la población de las zonas afectadas que vive por encima del umbral de pobreza; y, b) Estado de la cubierta terrestre. Además, se solicita al CCT que continúe trabajando

en el desarrollo de un glosario para aclarar la terminología y las definiciones utilizadas en la formulación de los indicadores.

Hasta 11 recomendaciones se recogieron con ocasión de la celebración de la Primera Conferencia Científica de la Convención en la que participaron más de 200 científicos y representantes de 150 entidades gubernamentales. Dichas recomendaciones aluden a la importancia de diseñar y aplicar métodos integrados de evaluación de la desertificación, la necesidad de llevar a cabo análisis coste-beneficio en la evaluación de distintas alternativas de acción, y la obligación de desarrollar plataformas efectivas para la gestión y divulgación de conocimiento.

Por último, destacar la decisión que recoge el Informe sobre la octava Mesa Redonda de los Parlamentarios. Dicha decisión incluye una Declaración por la cual los participantes se comprometen a reforzar el papel de la Convención dentro del marco medioambiental y socioeconómico actual, así como un compromiso claro para hacer frente a la desertificación, el cambio climático y la inseguridad alimentaria.

La próxima reunión de las Partes (COP10) tendrá lugar en el año 2011 en la ciudad coreana de Changwon.

2.9. Convenio Europeo del Paisaje

El Convenio celebró la 5ª Conferencia de los Estados miembros los días 30 y 31 de marzo de 2009 en Estrasburgo (Francia), primera Conferencia en la que España participaba como Estado miembro tras la ratificación del Convenio en 2007 y entrada en vigor en 2008. Durante estas breves sesiones de la Conferencia de los Estados miembros se realiza un repaso rápido a las actividades llevadas a cabo en torno a la implementación del Convenio y se supervisa por tanto su puesta en práctica. Uno de los trabajos más interesantes en el seguimiento del Convenio es la puesta en marcha del Observatorio del Convenio Europeo del Paisaje como sistema de homogeneización de información para su análisis e intercambio y también el premio del Convenio Europeo del Paisaje. En su intervención España se ofreció a albergar en Málaga en 2010 la 9ª reunión del taller anual para la implementación del Convenio con la temática de «paisaje e infraestructuras».

Además de esta 5ª Conferencia de los Estados, se celebró del 8 al 9 de octubre de 2009 en Malmö (Suecia) el Taller anual del Convenio que en este caso tuvo como tema principal el paisaje y sus condicionantes.

2.10. Propuesta de plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés, anteriormente iniciativa IMoSEB)

El Consejo del Gobierno del PNUMA adoptó en febrero de 2009 la organización de una segunda reunión para discutir la propuesta de crear esta plataforma. Esta segunda reunión tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 5 al 9 de octubre de 2009. Durante la misma se intercambiaron impresiones sobre los puntos principales del estudio de carencias, opciones para reforzar el intercambio e interacción ciencia-política, funciones del IPBES y posibles estructuras de gobernanza. Aunque la mayor parte de los participantes apoya la creación de un nuevo mecanismo que sea capaz de diseminar cuestiones relevantes para el desarrollo de políticas así como la importancia de la creación de capacidad y la correcta participación de los países en vías de desarrollo. El texto final de Sumario del Presidente recoge la petición de celebrar una tercera y última reunión para su consideración por el Consejo de Gobierno.

3. Protección del medio ambiente marino

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

A continuación se realiza un repaso de las principales resoluciones y trabajos que se han llevado a cabo en este contexto en el año 2009.

a) 64ª Resolución Ómnibus de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/64/71 relativa a los océanos y el derecho del mar), adoptada el 4 de diciembre de 2009.

b) Resolución A/RES/64/72 relativa a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos relativa a la pesca sostenible, adoptada el 4 de diciembre de 2009.

3.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78)

Para el caso del Convenio MARPOL 73/78, encontramos la adopción de dos nuevas enmiendas a lo largo del año 2009. La primera hace referencia al Anexo I (relativo a la prevención de la contaminación del mar durante las operaciones de transferencia de petróleo en el mar) en el que se modifica el capítulo 8 para que dichas disposiciones se apliquen a petroleros de más

de 150 toneladas brutas, en particular el requisito de contar a bordo con un plan que establezca como llevar a cabo este tipo de operaciones, el cual debe estar aprobado por su administración. Igualmente estas operaciones exigirán la notificación al Estado costero con un mínimo de 48 horas antes de que se proceda a realizar la operación. Esta enmienda entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

La segunda enmienda hace referencia igualmente al Anexo I en concreto a los reglamentos 1, 12, 13, 17 y 18 y clarifica normas sobre el tratamiento de residuos de petróleo a bordo.

En el ámbito más amplio de la Organización Marítima Internacional se sigue pendiente de la entrada en vigor, debido a la baja ratificación de los Estados miembros, del 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.

3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

La decimosexta reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tuvo lugar en Marrakesh (Marruecos) del 3 al 5 de noviembre de 2009.

La decisión más importante durante esta reunión ha sido la aprobación del Programa de Trabajo Quinquenal (2010-2015). De igual forma se han aprobado 4 nuevas Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), aunque ninguna de ellas es española.

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

La próxima Conferencia de las Partes de este Convenio tendrá lugar en septiembre de 2010, por lo que durante este año han mantenido su actividad intersesional su Comité de Biodiversidad y su Comité de Especies y Hábitats, los cuales han continuado su trabajo en la designación de áreas marinas protegidas, incluyendo las áreas más allá de la jurisdicción nacional, y la mejora de los procesos de participación en dichos procesos, o el desarrollo del sistema de Objetivos Ecológicos de Calidad (EcoQOs) para la evaluación de la calidad del medio marino).

3.4. 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)

Durante el año 2009 el Acuerdo ha llevado a cabo su actividad intersesional. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar a finales de 2010.

4. Calidad del aire y protección atmosférica

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

La vigésimo séptima reunión del Órgano Ejecutivo de este Convenio tuvo lugar del 14 al 18 de diciembre de 2009 en Ginebra (Suiza). Esta reunión adoptó enmiendas que refuerzan las restricciones establecidas a ciertas sustancias (anexos I, II, III, IV, VI y VIII) en el Protocolo de 1998 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, así como la introducción en dicho Protocolo de la parafina clorada y naftalina policlorada en los anexos I y II. También se introdujeron pequeñas enmiendas a los anexos V y VII del mismo Protocolo. Junto con estas enmiendas la Decisión 2009/4 aprobó unas directrices sobre las mejores técnicas disponibles para el control de emisiones de este Protocolo.

España, un año más, sigue concentrando buena parte de la atención del Órgano Ejecutivo por el continuado incumplimiento de nuestro país de dos Protocolos de este Convenio: 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 diferencia de este año es que el Órgano Ejecutivo amenaza con la posibilidad de considerar la adopción de medidas más duras contra España en su siguiente reunión en caso de no asumir España mayores medidas para el cumplimiento de estos dos Protocolos (baste recordar que en la sesión del año anterior España presentó un plan por el que esperaba cumplir con las obligaciones establecidas en 2017 para el primer Protocolo y 2020 para el segundo).

4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

La vigésimo primera Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal (MOP-21) sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) y la novena Conferencia de las Partes de la Convención de Viena para la protec-

ción de la capa de ozono (COP-9) tuvieron lugar del 26 de octubre al 8 de noviembre de 2009 en Puerto Ghalib (Egipto).

El debate principal mantenido giró en torno a la paulatina eliminación de los hidrofluorocarbonos (HFC) y esto además generó una mayor conexión, si cabe, con la cuestión del cambio climático que será explicada a continuación. En el año 2007 la MOP-19 decidió eliminar de forma acelerada los hidroclorofluorocarbonos (HCFC), lo cual conllevó un aumento de los hidrofluorocarbonos (HFC), al ser éstos los sustitutos de los anteriores. Estos últimos no tienen un impacto negativo sobre la capa de ozono, sin embargo, muchas de estas sustancias tienen un impacto miles de veces mayor que el dióxido de carbono sobre el calentamiento atmosférico.

China e India se opusieron frontalmente a esta propuesta por considerarla fuera del ámbito del Protocolo de Montreal al no tratarse técnicamente de sustancias que agoten la capa de ozono. Estos dos países son grandes productores de estas sustancias y entienden que obtendrán un mejor resultado negociador si las mismas se incluyeran bajo los acuerdos de cambio climático a través de la deducción del Mecanismo para un Desarrollo Limpio. El argumento de los promotores de la propuesta es que al haber sido una medida propuesta en el contexto del Protocolo de Montreal debería considerarse bajo su paraguas. Finalmente el argumento principal era la baja confianza en los proponentes en el éxito de las negociaciones sobre el clima. Por su parte la UE indicaba su preferencia de que estas sustancias fueran parte del acuerdo sobre el clima, también para forzar un acuerdo en esta materia. En definitiva una cuestión de negociación entrecruzada que complica todavía aún más el acuerdo sobre su régimen. Habrá que seguir por tanto las futuras negociaciones tanto en el ámbito del ozono como del clima en estas sustancias, aunque parte de su solución estará ligada a los incentivos para su eliminación.

Otra de las sustancias sobre las que se discutió y sí se adoptó una decisión fue el metilbromuro. Otras cuestiones debatidas durante esta sesión fueron la gestión ambientalmente racionales de los bancos de sustancias que agotan la capa de ozono (SAO); los usos esenciales; el fortalecimiento institucional, así como el presupuesto y cuestiones sobre datos y cumplimiento. La destrucción de los bancos de sustancias que agotan la capa de ozono fue objeto de intenso debate ligado en todo caso a la disposición de fondos en esta materia.

5. Cambio climático

Del 7 al 18 de diciembre de 2009, se celebraron en Copenhague (Dinamarca) las reuniones correspondientes a la Conferencia de las Partes número

15 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 15) y la quinta Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (MOP 5).

El resultado obtenido en la COP 15 ha sido decepcionante y ha quedado muy por debajo de las expectativas y del nivel ambicionado por la UE. El objetivo de la COP, que se había preparado durante tres años de trabajos siguiendo la «hoja de ruta» adoptada en 2007 en Bali, era la conclusión de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima como instrumento post-Kioto aplicable en todo el mundo a partir de 2012. El objetivo final pretendido era la reducción mundial de las emisiones de CO_2 en al menos un 50% en 2050 respecto a 1990, y para conseguirlo los países debían marcarse objetivos intermedios.

Tras una semana de tensas negociaciones, que pusieron de manifiesto la profunda brecha existente entre la visión de los países desarrollados y la de las naciones en desarrollo, el acuerdo alcanzado entre Estados Unidos, China y otros 29 países no fue aceptado por unanimidad en la Convención (requisito necesario para que revista carácter oficial), pues lo rechazaron algunos países como Cuba, Bolivia y Nicaragua. Por ello, los delegados del pleno de la Conferencia renunciaron a votarlo y acordaron «tomar nota» del «Acuerdo de Copenhague», inusual fórmula diplomática que permite dar visibilidad política e incluir en el proceso de negociación el acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Si bien el Acuerdo no reviste carácter vinculante, por lo que las negociaciones para el instrumento jurídico post-Kioto deben proseguir, contiene algunos compromisos serios de actuación contra el cambio climático por los Estados firmantes. Los aspectos más destacados del acuerdo son:

i. Se reconoce que «son necesarios fuertes recortes en las emisiones globales» con el fin de «reducir las emisiones globales de manera que se limite el aumento de la temperatura a menos de 2 ºC». Se dice que las emisiones deberán tocar techo «lo antes posible» pero no se precisa cuándo (al principio de la cumbre el objetivo era fijar el máximo posible de emisiones en 2020), y no se establecen objetivos para 2050.

ii. Las Partes del Anexo I se comprometen a incluir en una lista, antes del 31 de enero de 2010, sus compromisos de reducción individuales o conjuntos para 2020. Las Partes del Anexo I que, además, son Partes del Protocolo de Kioto deberán incrementar las reducciones de emisión iniciadas por este Protocolo. El cumplimiento de los compromisos asumidos por las Partes se somete a un «sistema internacional de análisis y consultas» que queda por

definir (no se incluye el concepto de «verificación» por la oposición mostrada por China).

iii. Las Partes que no figuran en el Anexo I deberán asimismo adoptar medidas de mitigación, pero se declara que las medidas adoptadas por los países menos desarrollados lo serán de forma voluntaria y con ayuda económica. Las acciones que reciban financiación deberán comunicarse y serán posteriormente objeto de medición, informe y verificación internacionales sobre su implantación cada dos años, siguiendo la metodología que establezca la Conferencia de las Partes.

iv. Se reconoce «el papel crucial de las reducciones de emisiones procedentes de la deforestación y degradación forestal y la necesidad de promover la eliminación de gases de efecto invernadero por los bosques», y acepta la necesidad de proveer incentivos positivos para estas acciones mediante el establecimiento de mecanismos REDD (reducción de emisiones por deforestación y degradación). La deforestación evitada deberá, por tanto, ser incluida en las categorías de proyectos de mecanismos de desarrollo limpio (MDL) para facilitar el cumplimiento del Protocolo de Kioto.

v. Se establecen cifras concretas en materia de financiación a los países en vías de desarrollo (30.000 millones de dólares para acciones inmediatas de aquí al 2012 y 100.000 millones anuales para el año 2020). Se reconoce el «compromiso colectivo» de los países desarrollados para proveer estos recursos para los países en vías de desarrollo, con una distribución equilibrada entre las acciones de mitigación y las de adaptación al cambio climático, si bien los fondos para adaptación serán priorizados para los países más vulnerables. Para administrar y gestionar estos fondos se dispone la creación del «Fondo Verde del Clima de Copenhague».

vi. Se dispone asimismo la creación de un instrumento tecnológico para apoyar y acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnología.

El Acuerdo de Copenhague constituye, por tanto, una declaración política, con elementos importantes, y respaldada por la mayoría de las Partes, que ahora es necesario traducir a un texto vinculante utilizando el cauce y las sesiones del proceso de negociación internacional de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. La próxima oportunidad de lograrlo tendrá lugar en la Conferencia de las Partes número 16 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16) y la sexta Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (MOP 6), que se celebrarán en México del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

6. Sustancias químicas y residuos peligrosos

La cuestión de las sustancias químicas ha sido el campo ambiental en el que se ha regulado de forma más tardía y en parte es por eso que ahora es que el más se está desarrollando a nivel internacional. De hecho esta área completará el primer ejercicio de agrupamiento de convenios por materias (*clustering*) que está llevando a cabo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Igualmente es un área por desarrollar en numerosas materias como lo demuestran las intensas negociaciones que se están llevando a cabo en torno a la regulación del mercurio, que de hecho muy probablemente acabe siendo un acuerdo más global para sustancias químicas peligrosas.

En todo caso, además de estas negociaciones formales, que serán analizadas a continuación, también conviene no olvidar otras iniciativas que tienen una gran relevancia. Así, en el año 2009, del 11 al 15 de mayo en Ginebra (Suiza), tuvo lugar la segunda Conferencia Internacional sobre la Gestión de Químicos. La primera Conferencia Internacional se produjo en 2006 y surgió como una iniciativa abierta, de múltiples interesados y como proceso participativo de diversos foros y organizaciones para comenzar el proceso de cara a abordar los objetivos marcados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en cuyo Plan de Implementación se incluye, entre otros, el objetivo de obtener para el año 2020 en lo que se refiere a sustancias químicas, «el uso y la producción de estos productos de forma que se minimicen los efectos adversos significativos de los mismos sobre la salud humana y el medio ambiente». La primera Conferencia aprobó el llamado «enfoque estratégico para la gestión internacional de las sustancias químicas» (más conocido por sus siglas en inglés, SAICM), así como el Plan Global de Acción junto con la Declaración Internacional de Dubai sobre la gestión de productos químicos.

Durante esta segunda conferencia las cuestiones consideradas como emergentes fueron el plomo en la pintura, nanotecnología y nanomateriales, sustancias químicas en productos y los residuos electrónicos. Buena parte de las discusiones de esta segunda conferencia se dedicaron a las complejas cuestiones organizativas y procedimentales del proceso, en particular sobre el cómo desarrollar el trabajo intersesional de la propia conferencia. La cuestión de la financiación, no sólo ya de la conferencia y de sus posibles estructuras, sino más importante de la implementación de estas actividades a nivel nacional, en particular en países en vías de desarrollo, también fue objeto de extensas discusiones que se saldaron con la recomendación de que el próximo reaprovisionamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial

(FMAM) tenga en cuenta las necesidades en el campo de la gestión de sustancias químicas.

La tercera conferencia tendrá lugar en 2012 y es entonces donde se podrá empezar a ver de forma operativa si la Conferencia verdaderamente está contribuyendo a los objetivos marcados para el 2020 o si hay que poner en marcha otro tipo de medidas.

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

El Convenio celebró su novena Conferencia de las Partes (COP-9) en el año 2008 por lo que en el año 2009 llevó a cabo su actividad intersesional.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en 2010, aunque antes habrá un evento singular que es la Conferencia Extraordinaria de las Partes de los tres Convenios (Basilea, Rotterdam y Estocolmo) la cual tendrá lugar en febrero de 2010 en Bali.

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 tuvo lugar en Roma del 27 al 31 de octubre de 2008, por lo que este Convenio durante el año 2009 realizó las actividades normales intersesionales. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en 2010, aunque este Convenio también formará parte de la Conferencia Extraordinaria de las Partes de los tres Convenios (Basilea, Rotterdam y Estocolmo), la cual tendrá lugar en febrero de 2010 en Bali.

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

La cuarta Conferencia de las Partes para la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes tuvo lugar del 4 al 8 de mayo de 2009 en Ginebra (Suiza). El importante avance realizado durante esta reunión lo demuestra no sólo las 33 decisiones adoptadas sino que llama especialmente la atención el acuerdo sobre la incorporación de un total de 9 sustancias contaminantes orgánicas persistentes a la lista del Convenio.

El otro bloque de temas que propició el acuerdo en la introducción de estos químicos giró claramente en torno a los recursos financieros y las directrices para el mecanismo financiero, así como los planes de implementación.

Para esta reunión se había preparado una evaluación de necesidades en relación a los costes de implementación del Convenio para el período 2010-2014, cuya estimación rondaba los 5.000 millones de dólares para las 68 Partes Contratantes en vías de desarrollo y en relación solamente a los 12 contaminantes orgánicos persistentes contenidos en la lista originaria del Convenio, sin tener en cuenta los costes de implementación de las nueve sustancias a incluir. Esta cantidad contrastaba con los informes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) que reflejaban una contribución de 360 millones de dólares en la eliminación de Contaminantes Orgánicos Persistentes desde el año 2001, junto con la cofinanciación adicional de unos 400 millones de dólares. La solución fue la petición de la Conferencia de las Partes que durante el quinto reaprovisionamiento de fondos del FMAM se tenga en cuenta debidamente las necesidades del Convenio para su implementación, de forma que se aumente considerablemente la financiación para esta línea en el FMAM.

La brecha entre lo que se necesita y lo que se dispone fue la principal excusa de algunos países en vías de desarrollo para justificar que sería injusto establecer en este momento un mecanismo de cumplimiento bajo el Convenio que revisara el cumplimiento de los objetivos de las Partes Contratantes cuando los países en vías de desarrollo no disponen todavía de los medios para la adecuada implementación. Por tanto, el gran damnificado de esta negociación fue el mecanismo de cumplimiento cuya discusión quedó pospuesta para la próxima COP.

Los logros obtenidos durante esta COP-4 deben ser vistos en el contexto de su tardía aprobación (la reunión concluyó en la madrugada del sábado 9 de mayo) y de la importante cuestión que quedó fuera del acuerdo final (comité de cumplimiento). Lo peor es que estos mecanismos o bien se introducen en un momento temprano de la puesta en marcha del Convenio o finalmente se convierten en cuestiones pendientes con carácter permanente.

6.4. Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio

La cuestión global del mercurio dio un giro completamente inesperado en el año 2009. Tal y como se expondrá con detalle en el apartado III, relativo a las decisiones adoptadas por el PNUMA, esta cuestión cambió radicalmente durante su discusión en el seno del Consejo del Gobierno del PNUMA en febrero de 2009, debido al apoyo de la nueva administración norteamericana al desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante, a través de un Comité Negociador Intergubernamental. El acuerdo final

aprueba el inicio de las negociaciones formales en el año 2010 y la celebración en 2009 de un grupo de trabajo en preparación del Comité.

Conforme a esta Decisión del Consejo de Gobierno del PNUMA el grupo de trabajo *ad hoc* en preparación del Comité Negociador Intergubernamental se reunió del 19 al 23 de octubre de 2009 en Bangkok (Tailandia). Durante esta reunión el grupo de trabajo llegó a un acuerdo para recomendar reglas de procedimiento al Comité Negociador y elaboró una lista de elementos a desarrollar como posible trabajo intersesional que podría preparar la Secretaría para facilitar el trabajo del Comité Negociador. Entre esos elementos destaca el desarrollo de opciones para estructurar el instrumento así como opciones relacionadas con el contenido sustantivo del mismo.

El grupo de trabajo sirvió igualmente para facilitar más información y un mejor entendimiento en un contexto informal previo a las negociaciones sobre cuestiones tales como los métodos de almacenamiento y abastecimiento de mercurio, las minas pequeñas y artesanales de oro y sobre productos y procesos.

La primera sesión del Comité Negociador Intergubernamental tendrá lugar en Estocolmo (Suecia) del 7 al 11 de junio de 2010.

III. ORGANIZACIÓN: ANALISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA Y LA CDS)

El *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) celebró la *vigésimo quinta sesión del Consejo de Administración*, del 16 al 20 de febrero de 2009 en Nairobi (Kenia). En dicha sesión se adoptaron una serie de importantes decisiones para el derecho ambiental.

La más inesperada decisión y considerada por muchos como histórica fue, como ya se ha señalado en el punto anterior, la de negociar un instrumento jurídicamente vinculante sobre mercurio, trabajo que será encargado a un Comité Negociador Intergubernamental. La falta de acuerdo y las posturas enfrentadas mostradas durante la segunda reunión del «grupo de trabajo para revisar y evaluar las medidas para solucionar la cuestión global del mercurio» auguraban un período de algunos años de tensas discusiones hasta la apertura de dichas negociaciones, en particular por la oposición mostrada por Estados Unidos. Hay que recordar que las visiones enfrentadas en esta materia eran las que abogaban por el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante (Unión Europea, grupo africano, Suiza y la mayor parte de países latinoamericanos y del Caribe) o aquellos que consideraban suficiente el desarrollo de mecanismos voluntarios (Estados Unidos, Argentina, China,

India y México). El cambio de administración en Estados Unidos y el inmediato apoyo por su parte al desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante han sido suficientes para transformar completamente el marco negociador. El acuerdo final alcanzado fue el de aceptar la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante pero no iniciar su negociación formal hasta el 2010, dejando 2009 para la preparación informal a través de un grupo de trabajo del Comité Negociador. La decisión además deja la puerta abierta a que el Comité Negociador incluya en sus negociaciones no sólo el mercurio sino también otras sustancias como el cadmio y el plomo.

La segunda decisión realmente destacable en materia de derecho ambiental es el relanzamiento del proceso de gobernanza ambiental internacional. El Consejo de Gobierno consideró oportuno celebrar en el año 2012 una cumbre mundial de revisión del avance de los temas ambientales (Rio+20). La nueva situación del PNUMA con respecto a los años 90 en los que tuvo lugar el anterior debate sobre esta cuestión puede ser ahora una diferencia notable, aunque en todo caso habrá que seguir el proceso para ver hacia donde se encamina el mismo y si verdaderamente es capaz de trascender a la mera discusión del nombre de una nueva organización y el proceso entra a analizar y delimitar los verdaderos problemas de la gobernanza global ambiental. La posible consideración de metas más ambiciosas ha hecho que el proceso se canalice nuevamente a través de un pequeño grupo de ministros.

Además, el Consejo de Gobierno adoptó el Cuarto Programa para el Desarrollo y la Revisión Periódica del Derecho Ambiental (más conocido como el Programa Montevideo IV) como la amplia estrategia del PNUMA y de la comunidad internacional para formular las actividades en el campo del derecho ambiental en la próxima década.

El Consejo de Gobierno debía aprobar unas Directrices para el desarrollo de legislación nacional sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en temas ambientales, así como unas Directrices para el desarrollo de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta y compensación por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente, pero finalmente decidió tomar nota de las mismas y solicitar que se siguiera trabajando sobre su desarrollo de cara a su aprobación en la próxima sesión del Consejo de Gobierno.

En relación con la plataforma IPBES el Consejo de Gobierno simplemente estableció la organización de otra reunión durante el 2009 para seguir discutiendo sobre esta iniciativa de cara a su posible adopción durante la próxima reunión del Consejo de Gobierno.

Del 4 al 15 de mayo de 2009 tuvo lugar el *decimoséptimo período de sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.* De acuerdo con su nueva estructura de trabajo, por la cual cada ciclo está compuesto por un año de revisión y un año de política, en este caso correspondía la adopción de decisiones en relación con la implementación del área temática sobre agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía, desertificación y África. Las diferentes crisis mundiales, entre ellas la alimentaria, aumentaron la sensación de urgencia en las discusiones y en cómo facilitar soluciones y acciones concretas para reducir la pobreza. Sin ninguna duda todas las crisis están relacionadas y el modo de manejarlas o el punto de encuentro debería ser nuevamente el desarrollo sostenible. Esta reflexión lo que vino a poner en duda fue el propio papel de la Comisión en realmente facilitar soluciones o si sus decisiones provocan cambios reales de modo sectorial. A pesar de que esta sesión adoptó sus habituales decisiones, la duda de cómo mejorar el papel de la Comisión en el contexto de la gobernanza global fue constante durante la sesión. Todas estas cuestiones deberán ser recogidas y resueltas para esa cumbre de Rio+20.

IV. 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).

Durante el año 2009 se han mantenido reuniones relacionadas con el quinto reaprovisionamiento del FMAM, el cual debería ser aprobado en la próxima reunión de la Asamblea del FMAM que tendrá lugar en abril de 2010 en Punta del Este (Uruguay) y cubrir el período 1 de julio de 2010 hasta el 30 de junio de 2014. Las negociaciones del reaprovisionamiento de fondos son siempre complejas pero en este caso si se tiene en cuenta las peticiones de financiación que han sido presentadas en diferentes apartados de este capítulo y la situación actual de crisis internacional, las harán todavía más complicadas.

V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Las crisis mundiales han vuelto a marcar muchas de las agendas internacionales durante este año 2009 y han afectado en gran medida las agendas

ambientales. La convocatoria de una cumbre mundial en el año 2012 (Rio+20) junto con la apertura de su preparación en torno a unos pocos temas (economía verde o la mejora de la gobernanza ambiental internacional), abre un cierto período de esperanza en cuanto a los posibles logros y cambios que se puedan producir.

La divergencia de visiones a la hora de abordar ciertos problemas como el mercurio tuvo en este 2009 un vuelco inesperado que nos muestra que muchos cambios no es una cuestión de tiempo que se produzcan sino de voluntad política, la cual en muchos temas ambientales quizás haya estado ausente por demasiado tiempo.

No obstante, no hay que olvidar que dichos avances o esperanza se producen en un momento de incumplimiento sistemático o fracaso en el cumplimiento de los objetivos marcados en prácticamente todas las áreas temáticas ambientales. Cambio climático es el más conocido o evidente pero hay muchos otros ejemplos. Llegaremos a 2010 sin haber sido capaces de reducir la pérdida de biodiversidad en nuestro planeta, objetivo que nos habíamos marcado en el año 2002, o llegaremos a 2012 sin haber sido capaces de acordar mecanismos para la creación de áreas marinas protegidas más allá de la jurisdicción de los Estados y por tanto no contaremos con una red mundial coherente de áreas marinas protegidas, por citar un par de ejemplos destacados de una larga lista de incumplimientos.

VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

BABER, W., *Global Democracy and Sustainable Jurisprudence: Deliberative Environmental Law*, MIT Press, 2009.

BIRNIE, P., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2009.

BORGERSON, S. G., *The National Interest and the* Law *of the Sea,* Council on Foreign Relations, 2009.

BURNS, W. C. G. y H. M. OSOFSKY (ED), *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, Cambridge University Press, 2009.

CHIRCOP, A. et al., *The Future of Ocean Regime-Building: Essays in Tribute to Douglas M. Johnston*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

FISHER, D. E., *The Law and Governance of Water Resources: the Challenge of Sustainability*, Edward Elgar, 2009.

FITZMAURICE, M., *Contemporary Issues in International Environmental Law,* Edward Elgar, 2009.

FRIEDRICH, S., *Fairness in International Climate Change Law and Policy*, Cambridge University Press, 2009.

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S., *Derecho Ambiental. Los Desafíos del Cambio Global. Ocho Cuestiones Clave*, Dykinson, 2009.

LANGET, D., *Prior Informed Consent and Hazardous Trade: Regulating Trade in Hazardous Goods at the Intersection of Sovereignty, Free Trade and Environmental Protection*, Aspen Publishers, 2009.

MORGUERA, E., *Corporate Accountability in International Environmental Law*, Oxford University Press, 2009.

RICHARDSON, B. J., IMAI, S. y K. MCNEIL, *Indigenous Peoples and the Law: Comparative and Critical Perspectives*, Hart, 2009.

RUIZ FABRI, H. y L. GRADONI (Dir.), *La Circulation des Concepts Juridiques: le Droit International de l'environnement entre Mondialisation et Fragmentation*, Société de législation comparée, 2009.

STEPHENS, T., *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, 2009.

VOIGT, C., *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

TREVES, T. et al. (ed.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, Cambridge University Press, 2009.

VRANES, E., *Trade and Environment: Fundamental Issues in International Law, WTO Law and the Legal Theory*, Oxford University Press, 2009.

WARNER, R., *Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction: Strengthening the International Law Framework*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

WOLD, C., *Climate Change and the Law*, Lexis-Nexis, 2009.

YOUNG, T. R., *Covering ABS: Addressing the Need for Sectoral, Geographical, Legal and International Integration in the ABS Regime: Papers and Studies of the ABS Project.* IUCN Publications, 2009. [IUCN environmental policy and law paper: no. 67/5.ABS series: no. 5].

III

Unión Europea: la política ambiental tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Sumario

Página

I. Valoración general 59
II. Entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2007: los nuevos Tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea 60
III. Cumplimiento de la estrategia de desarrollo sostenible 65
IV. Cambio climático, energía y protección de la atmósfera 68
V. Biodiversidad y recursos naturales 73
VI. Residuos 74
VII. La agencia europea de medio ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente 74
VIII. Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) 75
IX. Etiqueta ecológica de la Unión Europea 76
X. Evaluaciones ambientales 77
XI. Seguridad de instalaciones nucleares 78
Bibliografía y documentación básicas 79

* * *

I. VALORACIÓN GENERAL

Después del largo proceso de ratificación y de las incertidumbres creadas en el mismo, finalmente el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciem-

OBSE10A030 Colección especial Aranzadi 08-06-10 08:17:43
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

bre de 2009, con lo que se espera una época de cierta tranquilidad en la actividad de la Unión Europea. Desde el punto de vista de la Política Ambiental, las novedades del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea son insignificantes, si bien sí son destacables la previsión del sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros, la inclusión de la nueva Política Energética en el Tratado y, en el ámbito del Tratado de la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con el mismo valor normativo de los Tratados, y que incluye el derecho al medio ambiente.

Por lo demás, la actividad de la Unión Europea en 2009 (al igual que en 2007 y 2008) ha estado enfocada casi exclusivamente al debate, desarrollo y adopción de las normas incluidas en el «paquete» sobre energía y cambio climático, lo que le ha dado una posición de liderazgo mundial en la materia, lejos de la titubeante y corta de miras política de la nueva Administración americana, sobre la que tantas esperanzas se pusieron, y de China; y así se ha aprobado las nuevas normas sobre comercio de emisiones, reducción nacional de las mismas o fomento de las energías renovables, junto a otras complementarias.

Finalmente, el resto de las normas se han dedicado, en el proceso de «legislar mejor», a refundir algunas de las más clásicas (aves silvestres o sistema de gestión y auditorías ambientales) o a introducir novedades para relazarlas (etiqueta ecológica).

II. ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA DE 2007: LOS NUEVOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

La firma del «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea», como se ha señalado en Observatorios anteriores, se llevó a cabo en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, siendo publicado su texto en el Diario Oficial de la Unión Europea C 306, 17.12.2007 (con Acta de corrección de errores publicada en DOUE C 290, 30.11.2009), y las versiones consolidadas de los nuevos Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea en DOUE C 115, 9.5.2008. Finalmente, y después de un complejo proceso de ratificación, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, de acuerdo con su art. 6-2º (tal como precisa el Instrumento de Ratificación del Reino de España de 26 de septiembre de 2008, BOE de 27 de noviembre de 2009; corrección de errores en BOE de 16 de febrero de 2010).

El Tratado de Lisboa consta únicamente de siete artículos (y 13 Protocolos y 65 Declaraciones, complejos y variados), aunque su complejidad proviene de los dos primeros preceptos: el 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 pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), siendo ambos, con el mismo valor y nivel jurídico, el fundamento de la Unión (arts. 1-3º, TUE, y 1-TFUE). Por otra parte, y sorprendentemente, se mantiene el Tratado de la Comunidad de la Energía Atómica (modificándose en el Protocolo núm. 2 anejo al Tratado de Lisboa). Asimismo, debe destacarse que se reconoce la personalidad jurídica de la Unión (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 de las relativas a las disposiciones de los Tratados, 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 sustituye una vez que ha entrado 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 se han plasmado en el destacable Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que tiene el mismo valor jurídico que el anterior, y que constituye a su mismo nivel un texto complementario imprescindible. Su importancia deriva de que es el texto que regula detalladamente las políticas y acciones de la Unión, y su funcionamiento institucional. Así, entre las novedades del Tratado sobresale la regulación de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros; pasando posteriormente a regular 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 funcionamiento de la misma, para finalizar sus más de 350 artículos con las disposiciones financieras.

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». 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.

Seguidamente, el art. 6-TUE reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya citada, con el mismo valor jurídico que los Tratados, aunque sus disposiciones no amplían «en modo alguno» las competencias de la Unión definidas en los Tratados.

Respecto a los aspectos ambientales y de sostenibilidad, el propio Preámbulo de la Carta 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 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 del anterior Tratado de la Comunidad Europea (cuyos preceptos, en los nuevos Tratados, son el art. 3-TUE y los 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 establece 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 ésta 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 que introduce 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». No obstante, las innovaciones en relación con el anterior 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 aquéllas 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 incluye varios Protocolos anejos, 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).

Finalmente, se incluye una Declaración en materia energética (núm. 35), en la que «la Conferencia estima que el artículo 194 no afecta al derecho de los Estados miembros a adoptar las disposiciones necesarias para garantizar su abastecimiento energético en las condiciones establecidas en el artículo 347».

III. CUMPLIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La aplicación de la Estrategia renovada de Desarrollo Sostenible ha continuado en 2009 normalmente, publicando la Comisión, de acuerdo con el Consejo Europeo de diciembre de 2007, el segundo Informe sobre la misma, al adoptar la Comunicación «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE» [COM (2009) 400 final, Bruselas, 24.7.2009], en la que, en su parte introductoria, resalta la importancia del desarrollo sostenible para la UE y la consideración de que la sostenibilidad es un factor decisivo para los sistemas financieros y la economía en su conjunto, precisamente en actual situación de crisis económica y financiera, para seguidamente repasar la evolución del desarrollo sostenible en la aprobación de normas europeas y analizar los avances en el marco de la Estrategia, a través de los ámbitos incluidos en la misma (cambio climático y energías no contaminantes; transporte sostenible; consumo y producción sostenibles; conservación y gestión de los recursos naturales; salud pública; inclusión social, demografía y migración; desafíos planteados por la pobreza a nivel mundial y el desarrollo sostenibles; educación y formación; investigación y desarrollo, y financiación e instrumentos económicos), y finalizar resaltando «el hecho de que, a pesar de los considerables esfuerzos realizados para incluir la acción para el desarrollo sostenible en políticas importantes de la UE, persisten tendencias inviables y la UE debe intensificar sus esfuerzos», y, en particular, debería centrarse en los objetivos de la UE en áreas cruciales, con el fin de:

* contribuir al rápido cambio a una economía con bajas emisiones de carbono y en tecnologías que utilizan los recursos y la energía de manera racional y un transporte sostenible, y cambios hacia un consumo sostenible;

* intensificar los esfuerzos medioambientales para la protección de la biodiversidad, el agua y otros recursos naturales;

* fomentar la integración social, y

* consolidar la dimensión internacional del desarrollo sostenible e intensificar los esfuerzos para combatir la pobreza global.

De acuerdo con lo previsto en la propia Estrategia, y sobre la base del informe de la Comisión anterior, el Consejo Europeo examinará los avances y las prioridades, y proporcionará las orientaciones sobre políticas, estrategias e instrumentos para el desarrollo sostenible, con la finalidad de que él mismo decida, a más tardar en 2011, emprender una evaluación general de la Estrategia. Por ello, la Presidencia del Consejo presentó un «Informe sobre la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible, correspondiente a 2009» [Consejo de la UE, doc. 16818/09, Bruselas, 1.12.2009], en el que se mantiene el objetivo de hacer del desarrollo sostenible parte del futuro e incide en los ámbitos más prioritarios para conseguirlo (cambio climático y energías limpias; transporte sostenible; consumo y producción sostenibles; conservación y gestión de los recursos naturales; salud pública; integración social, demográfica y migración; desafíos de la pobreza y cuestiones transversales, como educación y formación, investigación temas presupuestarios y en materia de subvenciones).

De acuerdo con el anterior, el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 (Conclusiones de la Presidencia, doc. EUCO 6/09, Bruselas, 11.12.2009) asume los dos informes, mantiene el desarrollo sostenible como un objetivo fundamental de la Unión, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, y estima necesario intervenir en algunas tendencias insostenibles detectadas, y precisadas en los informes citados, así como en materia presupuestaria.

En este mismo sentido, la Comisión adoptó la Comunicación sobre «Revisión de la Política de Medio Ambiente en 2008» [COM (2009) 304 final, Bruselas, 24.6.2009], en la que se mantiene que la UE se enfrenta a retos cada vez más significativos en relación con las materias primas, los alimentos y la energía, unas presiones ambientales cada vez más fuertes y una importante crisis económica, poniendo de manifiesto la necesidad de que Europa avance con más rapidez hacia una economía que consuma menos recursos y emita menos carbono, incluyendo oportunidades para conseguirlo.

Seguidamente, la Comisión destaca los logros realizados en materia ambiental durante 2008, en relación con la consideración del medio ambiente como una prioridad en el programa político y de la crisis económica como una oportunidad para «ecologizar» la economía, la trascendencia de las medidas en relación con el cambio climático y la energía, gestionar las situaciones de emergencia ambientales y de otro carácter, proteger la biodiversidad y comba-

tir la deforestación, aplicar la importante legislación química adoptada, las nuevas iniciativas en materia de contaminación atmosférica, la protección del ciclo integral del agua, conseguir un consumo y producción sostenibles (que se resume en el lema «hacer más con menos») y una sociedad del reciclado, y finalmente continúa el proceso «legislar mejor y aplicar mejor la legislación».

El texto concluye que «en los últimos cinco años, la UE ha tomado importantes medidas para mejorar nuestro medio ambiente y aumentar la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Ha liderado la lucha internacional contra el cambio climático, ha establecido nuevos objetivos de cara a 2020 en materia de GEI y energías renovables y ha acordado medidas jurídicamente vinculantes para alcanzarlos. Se han introducido importantes disposiciones políticas, como REACH, la Directiva sobre Calidad del Aire y la ampliación de la red Natura 2000. No obstante, la Comisión es totalmente consciente de que es preciso seguir trabajando, sobre todo por lo que se refiere a la mejora de la aplicación de la legislación comunitaria y a la comunicación sobre aspectos medioambientales».

Finalmente, en este mismo ámbito, la Comisión aprobó la Comunicación «Más allá del PIB. Evaluación del progreso en un mundo cambiante» [COM (2009) 433 final, Bruselas, 20.8.2009], en la que resalta la trascendencia del Producto Interior Bruto (PIB) como instrumento para medir la actividad macroeconómica, desde los años treinta del siglo pasado, calculándose con una metodología clara que permite las comparaciones en el tiempo y entre naciones u otros entes; es más, se ha llegado a considerar como un indicador indirecto del desarrollo global de la sociedad y del progreso en general. Sin embargo, por su concepción y desarrollo, el PIB no mide la sostenibilidad ambiental ni la inclusión social. Por ello, y siguiendo alguna iniciativa internacional, la Comisión propone el desarrollo de indicadores más completos que proporcionen una base de conocimiento más fiable para mejorar la toma de decisiones, y que reflejen el nuevo contexto político y técnico, los esfuerzos internacionales y de los Estados Miembros y que atiendan a las preocupaciones de los ciudadanos; y más concretamente la Comisión plantea cinco acciones para evaluar mejor el progreso en un mundo cambiante: complementar el PIB con indicadores ambientales y sociales (un índice ambiental global y otro sobre calidad de vida y bienestar), información casi en tiempo real para la toma de decisiones (con indicadores ambientales y sociales más actuales), información más precisa sobre la distribución y las desigualdades, desarrollar un cuadro europeo de indicadores de desarrollo sostenible (con umbrales para la sostenibilidad ambiental) y ampliar las cuentas nacionales a temas sociales y ambientales (tendiendo a una contabilidad económica y ambiental integrada, y aumentar los indicadores sociales).

IV. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Nuevamente, durante 2009 la actividad en materia atmosférica, y casi la general en materia de medio ambiente, se ha centrado de forma importante en el proceso de la variabilidad del clima, al continuar considerándolo prioritario, particularmente, al aprobar algunas de las normas integradas en el paquete de medidas en materia de energía y cambio climático, cuya adopción se había producido en 2007 y 2008.

En efecto, tal como señalamos en el Observatorio de 2009, el Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008 llegó a un acuerdo sobre el «paquete cambio climático-energía», asumiendo acuerdos sobre los textos presentados en 2007 y 2008. Como complemento, y en relación al «paquete» de textos de noviembre de 2008, el proyecto de Conclusiones del Consejo de 23 de enero de 2009 (doc. 5023/2/09, Rev. 2, Bruselas) acoge favorablemente los mismos, reiterando su relación con las propuestas aprobadas en el Consejo Europeo de diciembre y resaltando algunas de las prioridades a corto y largo plazo (sobre infraestructuras, relaciones con los países vecinos, estrategia exterior de política energética, desarrollo respetuoso con el medio ambiente, eficiencia y ahorro energético, etc.).

Así, en primer término, se aprueba la Directiva 2009/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DOUE L 140, 5.6.2009), cuyos efectos se producirán a partir del 1 de enero de 2013.

Las principales modificaciones hacen referencia a la asunción de un estricto compromiso de reducción de emisiones por parte de la Unión que supere el 20% adoptado (hasta el 30% adoptado en 2007), siempre que se acuerde un compromiso internacional en la materia; a la ampliación de los gases de efecto invernadero del Anexo II; a la previsión de la revisión de los permisos de emisión cada cinco años; al compromiso de la Unión de reducir los derechos de emisión que se expiden cada año a partir de 2013 (previendo su publicación en 2010, y su revisión en 2020, para fijarlo en 2025); a la adaptación de la cantidad de derechos a diversas circunstancias; al apoyo a las grandes industrias consumidoras de energía; a la asignación transitoria gratuita de derechos de emisión para modernizar las instalaciones de generación de electricidad; a la validez de los derechos de emisión (que se fija en ocho años, a partir del 1 de enero de 2013); a la aplicación del sistema a actividades no incluidas en el mismo; a la exclusión de pequeñas instalaciones; a determinados ajustes del sistema, y, finalmente, y siendo la novedad

más destacable, a la implantación de un sistema de subasta (a regular mediante un Reglamento que se adoptará antes del 30 de junio de 2010) para asignar los derechos de emisión que no se asignen gratuitamente (para calefacción urbana y cogeneración de alta eficiencia, respecto a la producción de calor o refrigeración, y que se establece en el 80% de los derechos fijados, reduciéndose progresivamente hasta el 30% en 2020 y cero en 2027; no previéndose tal gratuidad para generadores de electricidad, ni para instalaciones de captura, transporte o emplazamientos de CO_2), y que se reparten entre los Estados Miembros, en función de determinadas circunstancias, previéndose además que el 50% de los ingresos deben utilizarse para reducir las emisiones y que a las subastas deben tener acceso pleno, justo y equitativo de particulares y PYMES, con la misma información y sin costes innecesarios. Finalmente, se establece que la aplicación de la Directiva 2003/87/CE continuará hasta el 31 de diciembre de 2012.

A continuación, se adopta la Directiva 2009/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y se modifican diversas Directivas (DOUE L 140, 5.6.2009), que regula la captura de CO_2 emitido por instalaciones industriales, su transporte a un emplazamiento de almacenamiento y la inyección en una formación geológica adecuada, como tecnología de transición para mitigar el cambio climático. El marco jurídico, que prevé un almacenamiento seguro, sin efectos negativos y evitando los posibles riesgos, establece que el mismo se ha de realizar en el territorio de los Estados Miembros, sus zonas de influencia y plataformas continentales, pero nunca en la columna de agua, no aplicándose a almacenamientos inferiores a 10 Kt, con fines de investigación. Los Estados Miembros han de elegir los emplazamientos de almacenamiento, que pueden decidir no implantar ninguno en su territorio, y conceder en su caso los permisos de explotación (previéndose su definición, solicitud, las condiciones, su contenido, el examen de los proyectos por la Comisión, la modificación, examen y su modificación, así como la retirada de los permisos. La Directiva establece asimismo las obligaciones relativas a la explotación, al cierre y al periodo posterior al cierre del almacenamiento (admisión de flujos de CO_2, seguimiento, informaciones a las autoridades competentes, inspecciones, fugas e irregularidades, obligaciones sobre el cierre y para después del mismo, responsabilidades y garantías financieras), el régimen del acceso de terceros a los almacenamientos y a las redes de transporte del CO_2, ciertas disposiciones generales (relativas a autoridades competentes, cooperación transfronteriza, registros, información al público, informes de los Estados Miembros y sanciones, en su caso, a imponer por éstos)

y se modifican algunas otras Directivas (en materia de evaluación de impacto y evaluaciones estratégicas, entre otras).

Además de las dos normas anteriores, la Unión Europea, de acuerdo con el compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero adoptado en 2007, ha aprobado la Decisión núm. 406/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo. De 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados Miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 (DOUE L 140, 5.6.2009), cuyo objetivo es fijar la contribución mínima de cada Estado Miembro a la reducción de emisiones para el período 2013-2020, respecto a las producidas en 2005, y que se precisan en el Anexo II (correspondiendo, p. ej., a España un 10% de reducción), siendo posible arrastrar al año siguiente un 5% y transferir igual porcentaje a otros Estados Miembros. Asimismo, se permite el uso de créditos de emisiones del Protocolo de Kioto para cumplir las obligaciones previstas. Además, se prevé la evaluación del cumplimiento del objetivo de reducción del consumo energético (un 20% en 2020). Finalmente, y es destacable, se establecen medidas correctivas para los Estados Miembros que superen las emisiones fijadas e incumplan las previsiones anteriores (deducción de emisiones para el año siguiente, plan correctivo y suspensión de transferencias de emisiones y de derechos de Kioto a otros Estados).

Por otra parte, con un carácter más preciso y utilizando las posibilidades jurídicas de incorporación de criterios ambientales en la contratación pública, se aprobó la Directiva 2009/33/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de abril, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes (DOUE L 120, 15.5.2009), cuya transposición ha de hacerse antes del 4 de diciembre de 2010, con el objetivo de impulsar este mercado de vehículos, influir en el mercado y alentar a los fabricantes y a la industria automovilística a invertir en los mismos, por lo que ordena (verbo ciertamente llamativo en las normas europeas, porque no se suele utilizar) a los Poderes Adjudicadores de los Estados Miembros que tengan en cuenta los impactos energético y ambiental durante su vida útil, incluidos el consumo de energía y las emisiones de CO_2 y de otros contaminantes, a la hora de comprar vehículos limpios y energéticamente eficientes, y aumentar la contribución del sector del transporte a las políticas de medio ambiente, clima y energía de la Comunidad; y más concretamente se establece que los Estados Miembros garantizarán que, a partir del 4 de diciembre de 2010, todos los Poderes Adjudicadores, al comprar vehículos de transporte por carretera, tengan en cuenta los impactos energético y ambiental de su uso durante la vida útil (y que son el consumo de energía y las emisiones de

CO_2, NO_x, NMHC y partículas, aunque se pueden tener en cuenta otros impactos). Estos requisitos ambientales se han de cumplir estableciendo especificaciones técnicas para el comportamiento energético y ecológico en la documentación relativa a la compra de vehículos o incluir los impactos energético y ambiental en las decisiones de compra de los mismos, como criterios de adjudicación de los contratos o cuantificando los impactos para su inclusión en la decisión de compra, utilizando la metodología, que se fija, para el cálculo de los costes de uso durante su vida útil.

Continuando con actividades en el mismo ámbito, se adopta la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE L 140, 5.6.2009), cuyo objetivo es establecer un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables, fijar objetivos nacionales obligatorios sobre la cuota de energía de estas fuentes en el consumo final bruto de energía y en la cuota del transporte, establecer ciertas normas en la materia y se definen criterios de sostenibilidad para biocarburantes y biolíquidos. Para ello se prevén alcanzar los objetivos globales nacionales obligatorios (20% de energías renovables en el consumo energético bruto final para 2020, con cuotas nacionales fijadas en el Anexo I-A, correspondiendo a España, p. ej., pasar de 8'7% en 2005 al citad 20% en 2020) y adoptar medidas para el uso de esta energía (como sistemas de apoyo y cooperación entre los Estados Miembros y con terceros países), y en relación al transporte (fijándose para cada Estado Miembro una cuota de esta energía del 10% en 2020 sobre el consumo final en el sector).

En cuanto al contenido normativo de la Directiva, se obliga a los Estados Miembros a elaborar Planes de acción en materia de energía renovable, cuyo contenido fija; se establece el método de cálculo de la cuota de energía procedente de fuentes renovables; se regulan los procedimientos administrativos, reglamentos y códigos (con previsiones de coordinación administrativa en los procedimientos en la materia; proporcionar información a los solicitantes; elaborar normas de autorización objetivas, transparentes, proporcionadas, no discriminatorias y que tengan en cuenta las peculiaridades de las energías; definir claramente especificaciones técnicas para equipos y sistemas; recomendar, especialmente a los Organismos públicos, el uso de estas energías, y al planificar, diseñar, construir y renovar zonas industriales y residenciales; previsión nacional de aumentar las cuotas de estas energías, y se prevé la introducción de estas energías en las normas y códigos de construcción); se fija el sistema de certificación o cualificación equivalentes en la materia, a cumplir antes del 31 de diciembre de 2012; se regula el régimen de la garantía de origen de la electricidad, la calefacción y la refrigeración

producidas por fuentes renovables, así como el acceso a las redes de estas energías y el funcionamiento de las mismas, y los criterios de sostenibilidad para biocarburantes y biolíquidos, con verificación; para finalmente establecer una plataforma de trasparencia pública en línea (en la que se incluyen los planes nacionales, la cooperación, los informes, etc.).

De forma complementaria a las normas anteriores y en el mismo marco de la política europea en materia de energía y cambio climático, el Reglamento (CE) núm. 397/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009 (DOUE L 126, 21.5.2009), permite la financiación del FEDER de ciertas inversiones en materia de eficiencia energética y energías renovables en viviendas (hasta el 4% de los gastos, en cada Estado Miembro). Asimismo, la Directiva 2009/119/CE, del Consejo, de 14 de septiembre de 2009 (DOUE L 265, 9.10.2009), regula el mantenimiento de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos (debiendo garantizarse por los Estados Miembros, antes del 31 de diciembre de 2012, la mayor de las cantidades correspondientes a 90 días de importaciones netas diarias medias ó 61 días de consumo interno diario medio). Por otra parte, en el marco del proceso «legislar mejor», se aprobaron la Directiva 2009/125/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009 (DOUE L 285, 31.10.2009), sobre el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicable a los productos relacionados con la energía y garantizar su libre circulación en el mercado interior, que refunde la Directiva 2005/32/CE con sus modificaciones posteriores (regulando, entre otras cuestiones, la comercialización o puesta en servicio, el marcado CE y la declaración de conformidad, y su evaluación, las alarmas, los requisitos para componentes y subconjuntos), y el Reglamento (CE) núm. 1005/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono (DOUE L 286, 31.10.2009), que refunde el Reglamento (CE) núm. 2037/2000 con sus modificaciones posteriores, y establece las normas sobre la producción, importación, exportación, introducción en el mercado, uso, recuperación, reciclado, regeneración y destrucción de estas sustancias y de los productos o aparatos que las contienen.

Por otra parte, y en el proceso normal de cumplimiento de la Directiva 2003/87/CE sobre comercio de emisiones, la Decisión 2010/2/UE, de la Comisión, de 24 de diciembre de 2009 (DOUE L 1, 5.1.2010), determina la lista de los sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono.

Finalmente, la Comisión adoptó la Quinta Comunicación Nacional de acuerdo con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Cli-

mático [COM (2009) 667 final, Bruselas, 3.12.2009], en la que se plasman las medidas, políticas, circunstancias nacionales, las proyecciones en materia de emisiones (previendo un 7'5% de reducción de las emisiones para 2010 y EU-15, teniendo en cuenta que el compromiso de reducción es un 8% entre 2008 y 2012), los impactos y adaptación, los recursos financieros y la transferencia tecnológica, y las acciones en materia de investigación, educación, formación y sensibilización de los ciudadanos.

V. BIODIVERSIDAD Y RECURSOS NATURALES

En el marco del proceso «legislar mejor», la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DOUE L 20, 26.1.2010), refunde la Directiva de 1979 con sus modificaciones posteriores, algunas sustanciales, y establece el marco de protección de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados Miembros a los que se les aplica el Tratado (Anexo I), con el objetivo de proteger, administrar y regular dichas especies y su explotación, incluyendo sus huevos, nidos y hábitats, para lo cual se prevé la creación de zonas de protección (ZEPA), su mantenimiento y ordenación con imperativos ecológicos de los hábitats, el restablecimiento de los biotopos destruidos y el desarrollo de nuevos biotopos, obligando a establecer medidas de conservación especiales de su hábitat para asegurar su supervivencia y reproducción en su área y un régimen general de protección, así como otras normas (sobre su venta y transporte, el régimen de caza, la previsión de excepciones, el fomento de la investigación o los informes de cumplimiento).

A continuación, la Comisión adoptó, a finales de 2008, la Comunicación «Hacia una Estrategia de la UE sobre especies invasoras» [COM (2008) 789 final, Bruselas, 3.12.2008], para hacer frente y prevenir a este importante problema, al referirse a las especies cuya introducción y/o propagación puede constituir una amenaza para la diversidad biológica o tener otras consecuencias imprevistas. La Comisión justifica en primer término la necesidad de una respuesta urgente de la Unión Europea, describe las especies invasoras y su impacto ecológico, económico y sobre la salud humana, su introducción, establecimiento y dispersión, y finalmente las estrategias para solucionar los problemas que plantean estas especies (que implican la prevención, la pronta detección y erradicación, y la contención de las mismas y su control a largo plazo, sobre la base de los instrumentos y normas existentes para hacer frente a las mismas, y se plantean las opciones estratégicas, de forma no excluyente: continuar sin cambios, utilizar los instrumentos existentes y añadir medidas vo-

luntarias, adaptar la legislación vigente y establecer un instrumento jurídico completo y específico a nivel europeo, con el complemento de medidas horizontales.

En relación con el desarrollo rural, la Decisión 2009/61/CE, del Consejo, de 19 de enero de 2009 (DOUE L 30, 31.1.2009), modifica las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural, para el período de programación 2007-2013, con la finalidad de integrar en las mismas la financiación de proyectos relacionados con el cambio climático, la energía renovable, la gestión del agua y la biodiversidad.

VI. RESIDUOS

En el marco del Sexto Programa Ambiental y de la Estrategia Temática en la materia, se aprobó la Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (DOUE L 309, 24.11.2009), cuyo objeto es, mediante el mismo, reducir los riesgos y los efectos de los mismos para la salud humana y el medio ambiente, y el fomento de la gestión integrada de plagas y de planteamientos o técnicas alternativos, como las no químicas; para lo que se obliga a elaborar Planes de acción nacionales, la formación, venta, información y sensibilización en la materia, el régimen de los equipos de aplicación de los plaguicidas, las prácticas y usos específicos de los mismos, los indicadores, informes e intercambio de información, incluyendo, en su caso, la imposición de sanciones por los Estados Miembros.

En relación con los residuos en general, la Comisión adoptó el «Informe sobre la aplicación de la Legislación Comunitaria en materia de residuos durante el período 2004-2006» [COM (2009) 633 final, Bruselas, 20.11.2009], en el que se resumen el cumplimiento de las Directivas sobre residuos, residuos peligrosos, aceites usados, lodos de depuradoras, envases y residuos de envases, vertido de residuos y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, y se concluye que la legislación está razonablemente incorporada a nivel nacional, aunque con retrasos y algunas deficiencias en su cumplimiento, aún.

VII. LA AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE Y LA RED EUROPEA DE INFORMACIÓN Y DE OBSERVACIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

En el marco de las acciones para «legislar mejor», el Reglamento (CE) núm. 401/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativo a la Agencia Europea de Medio Ambiente y a la Red Europea

de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (DOUE L 126, 21.5.2009), aprueba la versión codificada del Reglamento original de 1990, que creó ambos instrumentos, con las modificaciones posteriores. El Reglamento se refiere la Agencia Europea de Medio Ambiente, como órgano de información de la Unión, y sin ninguna función ejecutiva. La Agencia tiene, entre otras, las funciones de coordinar la Red de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente, proporcionar información ambiental a la Comunidad y a los Estados Miembros, evaluar el estado del medio ambiente, difundir y divulgar la información ambiental, asesorar a los Estados Miembros sobre las medidas de control ambiental y publicar cada cinco años un informe sobre el estado del medio ambiente en la Unión Europea (situación, tendencias y perspectivas).

VIII. SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTALES (EMAS)

De acuerdo con lo establecido en el Sexto programa Ambiental, en la Comunicación sobre revisión del mismo, adoptada por la Comisión en 2007, y en el propio Reglamento del Sistema de 2001, y asimismo teniendo en cuenta la experiencia adquirida, se ha aprobado el Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) (DOUE L 342, 22.12.2009), que deroga el anterior Reglamento de 2001 y otros actos normativos de desarrollo. El Reglamento regula, con carácter voluntario para las organizaciones (compañías, sociedades, firmas, empresas, autoridades o instituciones) de la Comunidad o de fuera, y con ciertas excepciones para las pequeñas, el procedimiento de participación en un Sistema de Gestión Medioambiental, que incluye como instrumento más destacado la realización de Auditorías Ambientales; cuyo objetivo, en el marco de las políticas sobre producción y consumo e industrial sostenibles, es promover mejoras continuas del comportamiento ambiental de las mismas, mediante el establecimiento y aplicación de sistemas de gestión ambiental, su evaluación sistemática, objetiva y periódica, la difusión del comportamiento ambiental, el diálogo con el público y otras partes interesadas, la implicación del personal en el proceso y una formación adecuada.

El procedimiento, de carácter claramente preventivo, que integra la inscripción en el registro EMAS, se inicia con la realización de un análisis ambiental previo y con la decisión de la propia empresa de asumir el Sistema de Gestión Ambiental, e inscribirse en el registro citado (adoptado por el

órgano de dirección de la misma). Seguidamente, se debe realizar una Auditoría Ambiental (que incluye una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del comportamiento ambiental de la empresa, realizada por Auditores Ambientales, de la propia empresa o externos), cuyos resultados deben reflejarse en la Declaración Medioambiental (que debe ser validada por Verificadores Ambientales, debidamente acreditados, que dan imparcialidad y objetividad a los resultados de la auditoría, y que se hace pública), y en el registro citado, siendo posible utilizar por la organización el logotipo europeo del Sistema EMAS. Finalmente, la empresa pone en marcha las medidas previstas en el Sistema de Gestión Ambiental, para solucionar los problemas detectados en la auditoría; reiniciándose el proceso cada tres años, o si la organización tiene previsto introducir cambios sustanciales.

IX. ETIQUETA ECOLÓGICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Las etiquetas ecológicas promueven productos con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida y proporcionan a los consumidores información exacta, no engañosa y con base científica sobre su impacto ambiental; constituyendo un instrumento muy útil en materia medioambiental.

La Unión Europea reguló, con carácter voluntario, la etiqueta ecológica europea en 1992, revisando el sistema en 2000, a pesar de lo cual no parece que la misma se haya implantado, y conocido, mucho. Por ello, se ha aprobado el Reglamento (CE) núm. 66/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la Etiqueta Ecológica de la UE (DOUE L 27, 30.1.2010), que deroga el anterior de 2000.

El Reglamento fija las normas para el establecimiento y aplicación del sistema voluntario de Etiqueta Ecológica de la UE, con la finalidad reseñada; aplicándose a todo bien o servicio suministrado para distribución, consumo o utilización en el mercado comunitario, ya sea mediante pago o de forma gratuita, exceptuando los medicamentos para uso humano o veterinarios, ni a ningún otro tipo de productos sanitarios.

El procedimiento de concesión de la etiqueta ecológica (una margarita rodeada por las estrellas europeas, y con los colores azul y amarillo) se inicia con la formulación de los criterios de la etiqueta ecológica por la Comisión en la materia (junto con los Estados Miembros, el CEEUE y otras partes interesadas, y continúa con la fijación de los criterios de las etiquetas específicos para cada categoría de productos, con consultas a los grupos interesados (que se publican en el DOUE); después, los operadores (fabricantes, importadores, comerciantes, etc.) han solicitar la concesión de la etiqueta, que,

celebradas las negociaciones correspondientes, se concederá mediante contrato (relativo a las condiciones de autorización, utilización y retirada de la misma). Una vez concedida, la empresa podrá utilizar la etiqueta ecológica europea en su actividad general y en su publicidad. Además, se prevén medidas de promoción de la misma y la imposición de sanciones por los Estados Miembros, en caso de infracción del propio Reglamento.

X. EVALUACIONES AMBIENTALES

De acuerdo con la propia Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de 1985, modificada posteriormente, la Comisión ha adoptado el «Informe sobre la aplicación y eficacia de la Directiva EIA» [COM (2009) 378 final, Bruselas, 23.7.2009]. El Informe destaca como puntos fuertes de la Directiva EIA el establecimiento de regímenes jurídicos completos por los Estados Miembros, la intensificación de la participación pública en el proceso decisorio, la aclaración de ciertas disposiciones por el Tribunal de Justicia (sobre su ámbito o el margen discrecional de los Estados Miembros para decidir sobre su realización o no) y los beneficios concretos de la misma (tener en cuenta la incidencia ambiental en los procesos decisorios lo ante posible, la participación del público o la mejora del diseño de los proyectos), aunque el Informe también detecta aspectos que necesitan mejorarse, como los relativos al procediendo de selección de los proyectos a evaluar por los Estados Miembros, la mejora de la calidad de la información utilizada en la documentación de la evaluación o del propio procedimiento de evaluación, la ausencia de prácticas armonizadas sobre participación del público, las dificultades en los procedimientos transfronterizos de evaluación y la necesidad de una mayor coordinación entre la Directiva EIA y otras Directivas y políticas europeas (como evaluaciones estratégicas, control integrado de la contaminación, biodiversidad y cambio climático).

Con la misma finalidad y de acuerdo con la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica de 2001, la Comisión adoptó el «Informe sobre la aplicación y efectividad de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica» [COM (2009) 469 final, Bruselas, 14.9.2009], aunque debido al retraso en su transposición la elaboración del Informe en 2006 no fue posible por la falta de información disponible, posponiéndose hasta la actualidad. Constatada la transposición de la misma, en su fase inicial aún, el Informe repasa los aspectos importantes del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, y su plasmación en la normativa de los Estados Miembros (ámbito de aplicación, contenido del informe ambiental, fijación de alternativas razonables, consultas al público, a las autoridades ambientales y transfronterizas y supervisión

de los efectos ambientales), para seguir con el análisis de la relación de la Directiva con otras y con estrategias europeas (Directiva EIA, Directiva de Hábitats y Plan de la Biodiversidad, Protocolo de Kiev sobre Evaluación Ambiental Estratégica, cambio climático y programas cofinanciados por la Comunidad para 2007-2013); para finalizar con los comentarios relativos a la efectividad de la Directiva (en relación con su impacto en el proceso de planificación y en el contenido de planes y programas, y sobre la percepción de beneficios de la misma), y a sus posibilidades de mejora (como incluir las propuestas políticas y legislativas en su ámbito, desarrollar la capacidad de los Estados Miembros para garantizar su aplicación efectiva y ampliar la orientación en relación con algunos conceptos claves de la misma).

XI. SEGURIDAD DE INSTALACIONES NUCLEARES

A pesar de que la Unión no tiene competencias sobre la energía nuclear, interviene en la materia a través del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de 1957, en relación con ciertos aspectos de la protección contra las radiaciones ionizantes. Aunque hay algunas normas documentos anteriores, el accidente de la central nuclear de Chernobil (Ucrania), en 1986, supuso una aceleración en los procesos legislativos en la materia, tanto a nivel internacional como europeo, especialmente en relación con la seguridad de las instalaciones; iniciativas que se han profundizado en la Unión Europea en el proceso de debate del «paquete» normativo sobre energía y cambio climático.

En efecto, y sin atender a ciertos planteamientos sesgados de lo políticamente correcto en materia de energía nuclear, muy visibles en algunos Estados Miembros (particularmente en España, aún), la Comisión ha incluido la contribución de la energía nuclear en el «paquete» sobre energía y cambio climático, aunque sin incidir en las competencias de los Estados Miembros.

Por otra parte, y de acuerdo con las competencias propias de la Unión (según la interpretación de la doctrina del Tribunal de Justicia, Asuntos C-187, Re. 1988, p. 5013, C-376/90, Rec. 1992, p. I-6153, y C-29/99, Rec. 2002, p. 21), siguiendo textos anteriores, se ha aprobado la importante Directiva 2009/71/EURATOM, del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad de las instalaciones nucleares (DOUE L 172, 2.7.2009), cuyo objetivo es establecer un marco comunitario para mantener y promover la mejora continua de la seguridad nuclear y su regulación, y garantizar que los Estados Miembros adopten disposiciones nacionales adecuadas para un alto nivel de seguridad nuclear en la protección de los trabajadores y el público en general contra los riesgos que resultan de las radiaciones ioni-

zantes procedentes de instalaciones nucleares, para lo que se prevén ciertas obligaciones de los Estados Miembros, en materia del marco normativo y organizativo, y sobre la autoridad reguladora competente, el régimen de los titulares de una licencia, la cualificación y competencias en materia de seguridad, la información al público y la presentación de informes en la materia.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

CANO MURCIA, A., y CANO MUÑOZ, A., «Memento Práctico-Medio Ambiente 2009-2010», Ed. Francis Lefbvre, Madrid, 2009.

ESTEVE PARDO, J., «El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia, Ed. M. Pons, Madrid, 2009.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen de la incorporación de criterios ambientales en la contratación del sector público: su plasmación en las nuevas leyes sobre contratación pública de 2007», núm. 80/2008.

— «La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», Noticias de la Unión Europea, núm. 295, agosto, 2009.

— «El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones ambientales estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, «Derecho Ambiental en Castilla y León», 2ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

GONZÁLEZ BUSTOS, Mª Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Legislación sobre el Cambio Climático», Ed. Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2009.

KROLIK, Ch., «Le droit communautaire de l'energie durable», Revue Européenne de Droit de l'Environnement, núm. 1/2009.

LÓPEZ GORDO, J. F., «Medio ambiente comunitario y Protocolo de Kioto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero», Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2008.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2009», Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)–Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

LÓPEZ RAMÓN, F., «L'integration de l'Espagne au réseau Natura 2000: una accasion manquée», Revue Européenne de Droit de l'Environnement, núm. 3/2009.

— «Política ecológica y pluralismo territorial», Ed. M. Pons, Madrid, 2009.

LOZANO CUTANDA, B., «Derecho Ambiental Administrativo», 10ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., «Administración y Legislación Ambiental», 5ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

MORALES PLAZA, A., «La regulación nuclear globalizada», Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2009.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.), y otros, «Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial», Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

PAREJO ALFONSO, L. (Dir.), y otros, «Código de Medio Ambiente», Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

QUINTANA LÓPEZ, T., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y CASARES MARCOS, A., «Eficiencia del régimen concesional de obra pública: especialización de la Administración concedente, consideraciones ambientales y sociales y PPP's», Estudios de Construcción y Transportes, núm. 109/2008.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, «Derecho Ambiental en Castilla y León», 2ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

VARIOS AUTORES, «L'accés a la justice en maticre environemental», Revue Juridique de l'Environnement, Extra 1/2009.

WINTERSTEIN, A., and TRANHOLM SCHWARZ, «Helping to combat climate change: new State aid guidelines for environmental protection», Competition Policy Newsletter (European Commission), Number 2/2008.

— 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

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: nuevos avances en la protección ambiental derivada del derecho a la intimidad domiciliaria

Omar Bouazza Ariño

Sumario

Página

I. Valoración general 82
II. Derecho a la libertad y a la seguridad: el caso *Prestige* 83
III. Derecho de acceso a la justicia en temas ambientales 84
IV. Derecho al respeto de la vida privada y familiar 85
1. Impacto ambiental y sanitario 85
2. Derecho al respeto del domicilio, medio ambiente y protección de la salud 87
3. Actividades molestas y derecho al respeto de la vida privada y familiar. La doctrina *López Ostra* 88
V. Libertad de expresión y protección de los animales 89
VI. Derecho al respeto de los bienes 91
1. Clasificación del suelo 91
2. Fe pública registral y protección del medio ambiente 92
3. Toma en consideración del valor natural y cultural de un bien al calcular el justiprecio en una expropiación 94
4. Moratorias urbanísticas 95
Lista de sentencias y decisiones 97

* * *

OBSE10A040 Colección especial Aranzadi 08-06-10 09:19:09
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

I. VALORACIÓN GENERAL

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos («el Tribunal», «el TEDH» o «Estrasburgo», en adelante) durante el año 2009 ha dictado una jurisprudencia variada en relación con los derechos recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos en adelante, «CEDH» o «el Convenio»), continuista con respecto de las líneas planteadas en cursos anteriores.

Puede señalarse como la sentencia más destacada de este curso la recaída en el caso *Tătar c. Rumanía, de 27 de enero de 2009*. En esta decisión el Tribunal dice que la inactividad de la Administración en la adopción de medidas de precaución frente a la actividad de una empresa que extraía oro de una mina utilizando cianuro de sodio en el proceso, ha supuesto una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar de los vecinos de la zona en la que estaba ubicada la mina y, en concreto, su derecho a un medio ambiente adecuado y saludable. Esta sentencia, por lo tanto, supone un paso cualitativo frente a la última gran afirmación que había hecho Estrasburgo en el reconocimiento de los derechos medioambientales en la sentencia *Hamer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007*, en la que afirmó que «(...) *no se debe otorgar primacía a los imperativos económicos así como a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, frente a las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, en particular cuando el Estado ha legislado en la materia*».

Aparte de esta destacada sentencia, el Tribunal habrá conocido de un supuesto sobre una de las mayores catástrofes ecológicas producidas en los últimos años. Me refiero al *Prestige* (*sentencia Mangouras c. España, de 8 de enero de 2009*); sentencias referidas al importante papel que cumplen las asociaciones ecologistas, como perros guardianes en la protección del entorno [Decisión de Inadmisión *GREENPEACE E. V. y otros c. Alemania, de 12 de mayo de 2009; L'Erablière A.S.B.L. c. Bélgica, de 24 de febrero de 2009; Verein gegen tierfabriken schweiz (vgt) c. Suiza (núm. 2), de 30 de junio de 2009*]; sentencias y decisiones referidas a la doctrina López Ostra, es decir, a la doctrina según la cual determinados niveles de polución pueden afectar al respeto de la vida privada y familiar (por ejemplo, la sentencia *Leon y Agnieszkakania c. Polonia, de 21 de julio de 2009*); y, finalmente, la línea clásica en la que se realiza un equilibrio de intereses entre la protección de la propiedad y el interés general a la protección del medio ambiente natural y construido. No se justificará en este sentido la clasificación de la propiedad como suelo protegido sin ofrecer una indemnización a los afectados. Tampoco se justificará, en base a criterios de preservación de la naturaleza, la demolición de lo indebidamente construido cuando se haya adquirido la propiedad confiando en los datos

que ofrece el Registro de la Propiedad, siempre que este permita su transmisión legal libre de cargas.

II. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD: EL CASO *PRESTIGE*

Con la sentencia *Mangouras c. España, de 8 de enero de 2009*, llega a Estrasburgo una demanda vinculada a la catástrofe natural provocada por el *Prestige*. En concreto, por la queja planteada por el capitán del mismo, el Sr. Mangouras. Recordemos brevemente los hechos.

Hechos

El petrolero *Prestige*, que navegaba cerca de las costas españolas en noviembre de 2002, vertió al Océano Atlántico las 70.000 toneladas de fuel que transportaba como consecuencia de la abertura de una vía de agua en el casco. Ese vertido provocó una catástrofe ecológica. Los efectos sobre la flora y la fauna se prolongaron durante varios meses y se propagaron hasta las costas francesas.

Se abrió una investigación penal y el demandante fue detenido preventivamente con la posibilidad de ser puesto en libertad bajo el pago de una fianza de tres millones de euros. El juez de instrucción señaló que si bien el origen de la catástrofe fue accidental, ciertos elementos del sumario permitían deducir irregularidades en el comportamiento del interesado, como, por ejemplo, la falta de colaboración con las autoridades portuarias.

El demandante interpondría demandas infructuosamente ante la jurisdicción española, la cual consideró que la gravedad de los delitos, la alarma social provocada por la polución marina, la nacionalidad griega del demandante, el hecho de que tenía su residencia permanente en el extranjero y la ausencia de vínculo alguno con España, justificaban el elevado montante de la fianza. El Sr. Mangouras fue privado de libertad durante 83 días antes de ser puesto en libertad provisional tras el pago de la fianza por *London Steamship Owners Mutual Insurance Association*, armador del *Prestige*.

Posteriormente, las autoridades españolas autorizaron el retorno del demandante a su país de origen, donde reside habitualmente, a condición de que la Administración griega velase por el respeto de un control periódico. Por ello, debe comparecer los días 15 de cada mes en la comisaría de Icaria, su isla natal; o de Atenas, donde residen sus hijos. A día de hoy, el proceso penal sobre el fondo del asunto está todavía pendiente. El demandante, agotada la vía interna, acude ante Estrasburgo alegando una violación del ar-

tículo 5.3 CEDH (Derecho a la libertad y a la seguridad), en base a la elevada cuantía de la fianza.

Argumentación del TEDH

El Tribunal, al igual que las autoridades españolas, recalca la importancia que tiene la protección del medio ambiente en la actualidad y la conciencia social al respecto. Se trató, dice el Tribunal, de un hecho de extrema gravedad, un atentado contra el medio ambiente de unas magnitudes desproporcionadas. Por ello, considera que la sanción impuesta es proporcional a la infracción cometida. Además, recalca el Tribunal, la fianza no fue depositada por el Sr. Mangouras, sino por el armador, en virtud del contrato que habían celebrado. Por todo ello, considera que no ha habido violación del artículo 5.3 del Convenio.

III. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES

Hechos

En la sentencia recaída en el caso *L'Erablicre A.S.B.L. c. Bélgica, de 24 de febrero de 2009*, la demandante es una asociación sin ánimo de lucro que tiene como objeto la defensa del medio ambiente en la región valona de Marche-Nassogne. En diciembre de 2003 la Administración otorgó una licencia a la sociedad cooperativa Idelux para la ampliación de una planta de residuos. La asociación demandante impugnaría la licencia y solicitaría su suspensión, sobre la base de la normativa referida a la incidencia ambiental de ciertos proyectos y de la gestión de los residuos. El Consejo de Estado rechazó la solicitud de suspensión del acto atacado considerando que no incluía una exposición de los hechos que permitiese comprender las circunstancias del caso. La asociación demandante expuso que los hechos ya eran conocidos por la otra parte con lo que era suficiente un relato sucinto de los mismos, lo cual, a su modo de ver, no constituía un impedimento para el desarrollo normal del proceso.

Argumentación del Tribunal

El Tribunal, en primer lugar, reconoce que el derecho interno exige a la parte demandante una exposición de los hechos al interponer un recurso de anulación de un acto administrativo. En este sentido, constata que la asociación ha expuesto efectivamente los hechos relevantes en su escrito de interposición del recurso. Además, tanto los auditores como el gobierno belga y la parte demandada tenían conocimiento de los hechos siendo además, el Gobierno belga, autor del acto impugnado. Por todo ello, el TEDH

considera que no se ha respetado el Derecho de acceso a un tribunal al inadmitir la demanda presentada por la asociación recurrente.

IV. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

1. Impacto ambiental y sanitario

En la sentencia recaída en el caso *Tatar c. Rumanía, de 27 de enero de 2009*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que se había producido una violación del artículo 8 CEDH, al fallar las autoridades rumanas en la protección del derecho de los demandantes, que vivían junto a una mina de oro, a disfrutar de un medio ambiente adecuado y saludable. Veamos, en concreto, los hechos acontecidos.

Hechos

Los demandantes, los Sres. Vasile Gheorghe Tatar y Paul Tatar, padre e hijo respectivamente, vivían en Baia Mare (Rumanía) en el momento de producirse los hechos. La empresa S.C. Aurul SA obtuvo una licencia para explotar la mina de oro de Baia Mare. El proceso de extracción de oro utilizado requería la utilización de cianuro de sodio. Parte de su actividad se realizaba junto al domicilio de los demandantes. Tras un accidente ambiental ocurrido en el lugar, un estudio de las Naciones Unidas informó que se rompió una presa, emanando 100.000 metros cúbicos de aguas contaminadas con cianuro. El estudio indicó que la empresa no detuvo su actividad.

Tras el accidente, Vasile Gheorghe Tatar inició varios procesos administrativos quejándose del riesgo que corrieron él y su familia como resultado del uso de cianuro de sodio por la empresa explotadora en el proceso extractivo. Además cuestionó la validez de la licencia otorgada a la empresa. El Ministro de Medio Ambiente resolvería que las actividades de la empresa no constituyeron un peligro para los ciudadanos y que la misma tecnología extractiva era utilizada en otros países. Aparte del proceso administrativo, el primer demandante también iniciaría un proceso penal. Sostendría en esta vía que la actividad de la empresa ponía en riesgo la salud de los habitantes del municipio de Baia Mare, suponía una amenaza contra el medio ambiente y que estaba agravando el asma de su hijo. El demandante no tendría éxito tampoco en esta vía. Los tribunales rumanos consideraron que los hechos alegados no eran constitutivos de delito.

Argumentación del TEDH

Agotada la vía interna, los demandantes acudieron ante el Tribunal de Estrasburgo alegando que la actividad de la empresa extractiva ponía en peli-

gro su vida (artículo 2 CEDH) y que las autoridades no han reaccionado, a pesar de los numerosos procesos iniciados por el primer demandante. El Tribunal de Estrasburgo, en su Decisión de admisión, estableció que la demanda de los Sres. Tatar debía estudiarse de conformidad con el artículo 8 (Derecho al respeto de la vida privada y familiar).

El Tribunal comenzará su argumentación indicando que la polución puede interferir en el Derecho al respeto de la vida privada y familiar cuando amenaza su goce pacífico. El Estado tiene el deber de asegurar la protección de sus ciudadanos regulando la autorización, puesta en funcionamiento y control de las actividades industriales, especialmente las actividades peligrosas para el medio ambiente y la salud humana.

El Tribunal no duda de la veracidad del estado de salud del segundo demandante, que fue diagnosticado de asma en 1996 y que requirió asistencia médica. Tampoco duda de la toxicidad del cianuro de sodio y de la contaminación detectada por los organismos internacionales, tras el accidente medioambiental, en la localidad de los demandantes. Niveles de contaminación que superaban claramente los permitidos en la normativa internacional.

El Tribunal continuará indicando que, a la luz del estado del conocimiento actual en la materia, los demandantes no pudieron probar la existencia de un nexo causal entre la exposición al cianuro de sodio y el asma. Observó, sin embargo, que la existencia de un riesgo serio en la salud y bienestar de los demandantes, implicaba el deber del Estado de evaluar los riesgos, al otorgar la licencia de funcionamiento y tras el accidente, y adoptar las medidas apropiadas. El Tribunal tomará en consideración que un estudio preliminar de impacto ambiental solicitado por el Ministro de Medio Ambiente indicó el riesgo que tenía esa actividad para el medio ambiente y la salud de las personas. El Tribunal además constató que la empresa ha continuado sus actividades industriales tras el accidente, en violación del principio de precaución, según el cual la ausencia de certeza en relación con el estado actual de los conocimientos científicos y técnicos no puede justificar la demora del Estado en la adopción de medidas efectivas y proporcionadas.

El Tribunal además subrayó que las autoridades debieron asegurar el acceso de los ciudadanos a las conclusiones de los estudios e investigaciones. Reiteró que el Estado tenía el deber de garantizar el derecho de la ciudadanía de participar en la adopción de las decisiones administrativas ambientales. Subrayó además que el incumplimiento por parte de las autoridades rumanas de informar a los ciudadanos, en concreto al no hacer público el informe preliminar de impacto ambiental, ha impedido a los ciudadanos poner en duda la legalidad de la concesión de la licencia. El Tribunal cons-

tató que esta falta de información continuó tras el accidente, a pesar del malestar de la población.

El Tribunal concluyó que las autoridades rumanas han incumplido su deber de evaluar, de un modo satisfactorio, los riesgos que la actividad de la empresa podían acarrear y de adoptar medidas adecuadas con la finalidad de proteger los derechos de los ciudadanos referidos a l respeto de sus vidas privadas y domicilios, en el marco del artículo 8 CEDH y con carácter más general, su derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y saludable[1].

2. Derecho al respeto del domicilio, medio ambiente y protección de la salud

Hechos

En la Decisión de Inadmisión *GREENPEACE E. V. y otros c. Alemania, de 12 de mayo de 2009*, la asociación demandante tenía su oficina –al igual que los otros cuatro demandantes– cerca de carreteras muy concurridas en la ciudad alemana de Hamburgo. Solicitaron a la Administración competente la adopción de medidas específicas como amenazar a los fabricantes de coches con la retirada de la licencia para operar con determinados vehículos diesel a menos que equipasen sus coches con filtros adecuados en un tiempo razonable. Todo ello con la finalidad de mitigar la contaminación atmosférica de la zona. La Administración denegaría la solicitud considerando que las licencias habían sido otorgadas de conformidad con la legislación alemana y europea.

Los demandantes acudirían ante el Tribunal contencioso. En relación con la asociación, consideró que no estaba legitimada para interponer el recurso. En relación con el resto de demandantes, sí admitiría el recurso al considerar que trataban de defender un derecho que les reconocía la Constitución, a saber, el Derecho a la vida y a la integridad física y moral y que el Estado tenía la obligación positiva de velar por su protección. El Tribunal contencioso también se referiría a la adecuación de las medidas previstas para mejorar la calidad del aire pero también apuntaría la idoneidad de otras como, por ejemplo, establecer un sistema de incentivos fiscales en relación con los coches con emisiones bajas de dióxido de carbono. El Tribunal de lo contencioso concluiría que la amplitud de las medidas a adoptar impedía considerar que las autoridades tuvieran la obligación de adoptar las medidas concretas solicitadas por los demandantes.

1. El juez Zupancic formuló una opinión parcialmente disidente, a la que se unió el juez Gyulumyan.

El Tribunal de Apelación igualmente consideraría que Greenpeace no tenía legitimación activa en este asunto. En relación con las demandas interpuestas por los particulares, consideró que las obligaciones positivas del Estado no fuerzan a la adopción de las medidas concretas solicitadas por los demandantes, confirmando así la decisión adoptada en primera instancia, y que, en todo caso, se trata de restricciones que debe adoptar el poder legislativo a partir de las exigencias de la normativa comunitaria europea. Finalmente, el Tribunal Constitucional rechazaría la demanda sin motivar.

Los demandantes, agotada la vía interna, alegan, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una violación del artículo 8 CEDH (Derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio). También alegaron, excepto la asociación, una violación del artículo 2 CEDH (Derecho a la vida).

Argumentación del TEDH

El Tribunal, en primer lugar, recordará la importancia de un medio ambiente saludable para disfrutar de otros derechos fundamentales, recordando la doctrina en virtud de la cual las lesiones graves al medio ambiente pueden comportar la violación de derechos fundamentales reconocidos en el Convenio. Por consiguiente, se exige cierta gravedad en los daños ambientales para considerar que se haya producido una interferencia injustificada en algún derecho fundamental. En este caso en concreto, el Tribunal indicará que los demandantes no han demostrado que las autoridades alemanas se hayan excedido en el ejercicio de sus poderes discrecionales, fallando en la realización de un equilibrio justo entre los intereses individuales de los demandantes y la comunidad en su conjunto. Por todo ello, inadmitirá la demanda en relación con los preceptos alegados.

3. Actividades molestas y derecho al respeto de la vida privada y familiar: La doctrina *López Ostra*

Un caso más llega a Estrasburgo en relación con los daños que pueden producir determinadas actividades molestas en la salud de las personas. Me refiero a la sentencia recaída en el caso *Leon y Agnieszkakania c. Polonia, de 21 de julio de 2009.*

Los demandantes acuden ante el Tribunal de Estrasburgo tras agotar la vía interna quejándose de una cooperativa de artesanos que se había abierto junto a sus domicilios. En concreto, se quejaban de los ruidos y contaminación que producía, vinculando tales molestias con una intromisión en su Derecho al respeto de la vida privada y del domicilio.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tras recordar la doctrina jurisprudencial aplicable en materia medioambiental, señalará que, a pesar de superar las inspecciones, la cooperativa suspendió sus actividades en diversas ocasiones y que los demandantes no han presentado un certificado médico que haga referencia a los daños a la salud sufridos como consecuencia de la contaminación, por lo que concluirá que no ha habido violación del artículo 8 CEDH.

En sentido similar, véase la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Nikola Ivanov GALEV y Otros c. Bulgaria, de 29 de septiembre de 2009*, en la que el TEDH considera que los ruidos y molestias que ocasiona una consulta odontológica a los vecinos de un inmueble, son las normales y aceptables en una sociedad moderna.

* * *

Cabe apuntar también la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Trevor ALLEN y otros c. el Reino Unido, de 6 de octubre de 2009*. Se trata de un nuevo caso sobre la problemática del ruido en los aeropuertos de Londres. En este caso los demandantes, vecinos de los alrededores del aeropuerto de Stansted, acuden ante el TEDH para intentar paralizar el plan de construcción de una segunda pista en dicho aeropuerto, contemplado en el Libro Blanco sobre Transporte. Como la Administración previó un sistema de protección de los vecinos afectados, así como asistencia en la venta de sus propiedades como consecuencia de la hipotética disminución del valor de sus propiedades, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos inadmite la demanda, planteada en relación con los artículos 8 y 1 del Protocolo adicional núm. 1 CEDH.

V. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES

En la sentencia recaída en el caso *Verein gegen tierfabriken schweiz (vgt) c. Suiza (núm. 2), de 30 de junio de 2009*, la asociación demandante, a pesar de haber obtenido un fallo favorable de la Sala del TEDH, acude a la Gran Sala del TEDH ante la inejecución de la sentencia que, en principio, debía vigilar el Comité de Ministros.

Hechos

Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) es una asociación protectora de los animales que hace campaña contra los experimentos con animales y el hacinamiento que se da en las granjas. Como respuesta a varios anuncios de la industria cárnica, VgT realizó un anuncio de televisión que incluía una escena en la que se mostraba un vestíbulo ruidoso con cerdos en pequeñas

jaulas. La asociación solicitó una autorización para emitir el anuncio la cual sería denegada por la autoridad administrativa competente. Igualmente sería desestimado el recurso contra la denegación ante el Tribunal Federal. Agotada la vía interna, la asociación acude ante el TEDH y éste, por sentencia de 28 de junio de 2001, diría que la denegación del permiso para emitir el anuncio suponía una violación de la libertad de expresión de la demandante, reconociéndole un derecho de indemnización de 12.000 euros. El 1 de diciembre de 2001, en base a la sentencia del TEDH, la asociación demandante solicitó al Tribunal Federal la revisión de la sentencia dictada en última instancia. La solicitud sería rechazada porque, entre otras cosas, la asociación demandante no había demostrado que continuara habiendo alguna finalidad en la emisión del anuncio.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, responsable de la supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal, no fue informado de que el Tribunal Federal había desestimado la demanda de revisión y, por ello, dictó una resolución final indicando la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Federal para re-abrir el proceso.

En julio de 2002 la asociación demandante acudiría nuevamente ante el TEDH basando su demanda en la denegación de reapertura del proceso por parte del Tribunal Federal y en la continuada prohibición de emisión de su anuncio de televisión.

Argumentación del TEDH

El Gobierno suizo argumentó que la demanda era inadmisible, en primer lugar porque la asociación demandante no había agotado la vía interna y, en segundo lugar, porque se refería a una materia –la ejecución de las sentencias del TEDH– que es de competencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

En relación con el primer tema, el Tribunal, confirmando lo dicho en la sentencia de la sala, sostuvo que la vía interna se agotó desde la sentencia del Tribunal Federal por la que se denegaba la re-apertura del proceso. En relación con el segundo tema, el Tribunal recordará que sus sentencias son declarativas y corresponde efectivamente al Comité de Ministros la supervisión de la ejecución de las sentencias. No obstante, matiza el Tribunal, el papel del Comité de Ministros en ese ámbito no significa que las medidas adoptadas por un Estado para remediar una violación declarada por el TEDH puedan hacer surgir un nuevo problema y que constituya la materia de una nueva demanda. En este caso, la denegación del Tribunal Federal de la demanda de reapertura del proceso se ha basado en nuevos hechos y, por

consiguiente, constituyó información nueva de la que no disponía el Comité de Ministros. Por ello, se declarará admisible la demanda.

En relación con el fondo del asunto, el Tribunal reiterará que la libertad de expresión es una de las precondiciones para el funcionamiento de una verdadera democracia y que el ejercicio efectivo de este derecho no sólo depende del deber estatal de no interferir sino que también puede requerir la adopción de medidas positivas. En este caso, a la vista de la importancia del sistema del Convenio establecido para la efectiva ejecución de las sentencias del TEDH, Suiza estaba obligada a ejecutar la sentencia dictada en 2001. La reapertura del procedimiento, en este sentido, constituía un medio significativo para asegurar la ejecución de la sentencia. En ausencia de nuevos elementos que pudieran justificar el mantenimiento de la prohibición de emitir el anuncio, las autoridades suizas tenían la obligación de emitirlo sin ponerse en el lugar de la asociación demandante en la consideración de si el debate en cuestión seguía siendo un asunto de interés general. El Tribunal, por ello, concluirá que ha habido una nueva violación del artículo 10 CEDH.

VI. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES

1. Clasificación del suelo

En las sentencias recaídas en los casos *Erbey, Nural Vural, Rimer y otros, Satir y Temel Conta Sanayi Ve Ticaret A.S. c. Turquía, de 10 de marzo de 2009; Hacısalihoglu c. Turquía, de 2 de junio de 2009; Ali Taş c. Turquía, de 22 de septiembre de 2009; Özerman y otros c. Turquía, de 20 de octubre de 2009; Cin y otros c. Turquía, de 10 de noviembre de 2009; Nane y otros c. Turquía, de 24 de noviembre de 2009; y Öztok c. Turquía, de 8 de diciembre de 2009*, las autoridades turcas anularon los títulos de propiedad de los demandantes para incorporar sus propiedades en el Tesoro Público, tras clasificarlas como suelo forestal. El TEDH dirá que si bien en la actualidad el medio ambiente tiene una importancia primordial y que no siempre los intereses económicos van a prevalecer sobre los medioambientales, no se puede admitir una restricción tan amplia del derecho de propiedad sin contemplar indemnización alguna. Por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 1 del protocolo adicional núm. 1 del Convenio. Estas sentencias tienen como precedentes las sentencias *Turgut y otros c. Turquía, de 8 de julio de 2008; y Köktepe y otros c. Turquía, de 22 de julio de 2008*. Me remito al comentario que hice a esta última en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*.

2. Fe pública registral y protección del medio ambiente

En la sentencia recaída en el caso *Yildirir c. Turquía, de 24 de noviembre de 2009*, se plantea el problema de la transmisión del derecho de propiedad en relación con una construcción ilegal. El libro registral no recoge la ilegalidad y no limita su transmisión, infringiendo el ordenamiento interno. Por ello, la orden de demolición acordada sin indemnización se considera una medida desproporcionada al fin legítimo perseguido, a saber: la protección del medio ambiente. Veamos más despacio los hechos acontecidos y la argumentación del Tribunal.

Hechos

El Sr. M. A., en base a una licencia de obra que obtuvo en 1976, construyó una casa cuyas obras concluirían en 1978, plantando árboles alrededor de ella. Satisfizo regularmente los impuestos que gravaban la propiedad. Vendería su propiedad al demandante en 1996. Mientras tanto, el 21 de enero de 1981, el Ministerio de Obras Públicas y Asentamientos notificó a M. A. que su licencia de obra expiró el 10 de agosto de 1980 y que todavía no había solicitado una licencia de uso de la propiedad. En este sentido, se le requirió para que presentara un informe en el que se probara que el uso de la propiedad no ponía en riesgo la salud pública ni el medio ambiente. El 30 de enero de 1981 el Distrito de Kizilcahamam dictó un informe indicando la regularidad de la construcción desde la perspectiva del medio ambiente y de la seguridad, informe que el demandante remitiría al Ministerio. El 10 de mayo de 1981, el Sr. M. A. solicitó al Director General de Obras de la Provincia de Ankara la renovación de la licencia de obra. El 21 de mayo de ese mismo año la Administración le comunicó que en esos momentos estaban tratando su solicitud de licencia.

Transcurren los años hasta que en 1996 el Sr. M. A. decide vender su casa. Se la vende al demandante. El mismo día de la compra, el Registro de la Propiedad emitió un certificado atestando la propiedad del demandante. Además, el alcalde certificaría por escrito que el anterior propietario había residido en ella desde el 11 de agosto de 1976. Algo más de dos años después, la Dirección General de Obras Públicas y Asentamientos notificó al demandante que debía procederse a la demolición de su casa al haberse terminado sin la licencia exigida por la ley. Se motivó esta decisión indicando que la construcción se había realizado en una zona de protección absoluta y que se le había requerido al anterior propietario la renovación de la licencia. Se dice también que en el momento en el que se requiere la demolición ya no es legalmente posible la renovación de la licencia, por lo que debe procederse a la devolución del terreno a su estado natural. Tras agotar la vía administra-

tiva, el demandante recurre a la vía judicial. Si bien el Tribunal de Ankara decidiría que debía ser anulada la orden de demolición, al no haber probado la Administración la fecha exacta de expiración de la vigencia de la licencia inicial, el Tribunal Supremo ratificaría la decisión de demolición, al entender que las obras concluyeron tras la pérdida de vigencia de la licencia. Finalmente su casa fue demolida por la Administración en 2004.

Agotada la vía interna, el demandante acude ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación del artículo 1 del protocolo adicional núm. 1. Considera que la actuación de la Administración y los Tribunales ha supuesto una violación de su derecho al respeto de los bienes.

Argumentación del TEDH

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos comenzará su argumentación recordando que el demandante adquirió su propiedad confiando en los datos de la finca que constaban en el Registro de la Propiedad, que es la autoridad competente en materia de registro y transferencia de la propiedad inmobiliaria. Además, el Registro emitió un certificado en el que se acreditaba su título de nudo propietario. De conformidad con el Derecho interno, cualquier limitación en el Derecho de propiedad debe hacerse constar en el Registro. Los derechos de aquellos que adquieren propiedades confiando en los datos que ofrece el Registro están protegidos y cualquier daño producido como consecuencia del mantenimiento de los datos hace nacer una responsabilidad del Estado. Así las cosas, no parece que el demandante supiera o debiera saber que la casa era una construcción ilegal según el Derecho interno al no contener el Registro de la Propiedad anotación alguna en su libro registral en torno a la ilegalidad de la construcción y la limitación de la transmisión de la propiedad. Al haber adquirido la propiedad de buena fe, el demandante pagó los impuestos establecidos al efecto. En otras palabras, como titular de un derecho de propiedad, el demandante tenía una posesión en el sentido del artículo 1 del protocolo adicional núm. 1, sin restricción alguna. Sin embargo, las autoridades administrativas adoptarían la decisión, respaldada por los tribunales, de proceder a la demolición debido a que se trataba de una construcción ilegal que ponía en peligro la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

En este orden de cosas, el Tribunal considera que, si bien no hay un precepto específico en el Convenio que garantice una protección general del medio ambiente, ha reconocido en su jurisprudencia que en la sociedad actual tal protección es un asunto cada vez más importante. En este caso, el Tribunal subraya que está fuera de discusión que la decisión de demolición se ha adoptado en base al interés público, a saber: la protección de la salud

y del medio ambiente. A continuación el Tribunal analizará si la interferencia en cuestión ha supuesto un equilibrio justo entre los intereses del demandante y los de la sociedad en su conjunto. El Tribunal, en este sentido, considera que la demolición de la propiedad del demandante sin indemnización ha sido una carga excesiva, constituyendo, por ello, una medida desproporcionada al no haberse conseguido un equilibrio adecuado entre la protección de la propiedad y las exigencias del interés general. Emerge una responsabilidad del Estado como consecuencia de la demolición al disponer el demandante de un título válido de propiedad. Ha habido, por tanto, una violación del derecho de propiedad del demandante pues la medida adoptada, la demolición sin indemnización, ha sido desproporcionada para la consecución del fin legítimo de la protección del medio ambiente, habida cuenta de que el propietario adquirió la propiedad confiando en la fe pública registral.

Esta sentencia tiene como precedente la sentencia recaída en el caso *Devecioğlu c. Turquía, de 13 de noviembre de 2008*, de la que di cuenta en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*.

3. Toma en consideración del valor natural y cultural de un bien al calcular el justiprecio en una expropiación

Hechos

En la sentencia recaída en el caso *Kozacioğlu c. Turquía, de 19 de febrero de 2009*, la Administración cultural expropió un bien que pertenecía al demandante, al clasificarlo como «bien cultural». El demandante recibió como indemnización expropiatoria 65.326 euros. El demandante interpondría un recurso de mejora de la indemnización, solicitando que una nueva comisión de expertos evaluase el inmueble teniendo en consideración su valor histórico. Sostenía, básicamente, que el inmueble había sido registrado en el inventario de protección del patrimonio cultural y natural del Consejo de Europa y reclamó 1.728.750 euros a título de indemnización complementaria. Dos comisiones de expertos distintas concluyeron que las características arquitectónicas, históricas y culturales del inmueble justificaban una mejora de su valor. La jurisdicción interna competente aceptó en parte la demanda y ordenó a las autoridades competentes indemnizar, complementariamente, al demandante por una cantidad de 139.728 euros. Sin embargo, esta decisión sería anulada por el Tribunal de Casación. Consideró que en virtud de la Ley de patrimonio natural y cultural no pueden ser tomadas en consideración las características arquitectónicas e históricas de un bien al valorarlo desde una

perspectiva económica. Finalmente, el demandante obtendría 45.980 euros a título de indemnización complementaria.

Argumentación del Tribunal

El Tribunal comienza su argumentación indicando que ha habido una privación de la propiedad del demandante. Una privación prevista por la Ley y que perseguía un fin legítimo: la protección del patrimonio natural y cultural, valores esenciales cuya defensa y promoción corresponde a los poderes públicos. No obstante, habrá que ver si la persona expropiada ha soportado una carga excesiva y desproporcionada. El Tribunal indicará que la indemnización deberá ser proporcional al valor del bien. En caso contrario, el demandante sufre una carga excesiva. Por otro lado, dice el Tribunal, el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio, no garantiza el derecho a una reparación integral en todos los casos. Los objetivos legítimos de «utilidad pública» pueden comportar una indemnización inferior al valor total de los bienes expropiados.

En este caso en concreto, para determinar el montante de la indemnización, las autoridades internas no han tenido en cuenta la rareza del inmueble litigioso ni sus características arquitectónicas ni históricas. Por ello, el Tribunal concluye que al no haber sido tomadas en consideración de una manera razonable las características del inmueble para la determinación del justiprecio, no se han satisfecho las exigencias de proporcionalidad entre los derechos del demandante y el interés público perseguido, por lo que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

4. Moratorias urbanísticas

En la sentencia recaída en el caso *Rossitto c. Italia, de 26 de mayo de 2009*, el Tribunal de Estrasburgo vuelve a conocer sobre un supuesto de hecho referido a las limitaciones de construir con vistas a la protección de determinados espacios (véanse, previamente, las SSTEDH *Scordino c. Italia*, de 12 de diciembre de 2002 y *Terazzi S.r.l. c. Italia*, de 30 de marzo de 1999). La tarea del Tribunal será la de comprobar que las autoridades internas han llevado a cabo un equilibrio justo entre los intereses en conflicto, teniendo especialmente en cuenta si las autoridades internas ejercen adecuadamente sus poderes discrecionales en materia de urbanismo.

Hechos

La región de Sicilia, el 31 de enero de 1972, aprobó el plan general de urbanismo de Évola, estableciendo una prohibición absoluta de construir en una zona determinada en vista a su expropiación para destinarla a parque

público. En el plazo de diez años desde la aprobación del plan general debía aprobarse un plan especial de la zona. Si no se aprobaba, la prohibición de construir caducaba. El plan especial no se aprobó y la Sra. Rossitto adquirió una parcela en la zona el 18 de mayo de 1984. No obstante, a la zona se le aplicaba, de conformidad con la línea seguida por el Tribunal de Casación en estos casos, el artículo 4 de la Ley 10 de 1997, en virtud del cual no se permite construir en los terrenos situados en zonas urbanizadas cuando no dispongan de instrumentos de planeamiento que ordenen la zona.

El 7 de abril de 1988 el consejo municipal de Évola, en aplicación del plan general de urbanismo adoptado en 1972, aprobó un plan detallado de urbanismo, que afectaba a la parcela de la demandante, quedando nuevamente prohibida la construcción en su propiedad en vista de su expropiación. En 1998, tras la expiración de esta nueva prohibición de construir, pasó a ser aplicable, nuevamente, la Ley 10 de 1977. Desde 2000, la parcela de la demandante ha estado sujeta a sucesivas moratorias urbanísticas sin que se haya procedido a la expropiación prevista.

Argumentación del TEDH

El Tribunal comenzará su argumentación indicando que independientemente de que las limitaciones de construir deriven de un acto administrativo o de la aplicación de una ley, el terreno litigioso ha estado afectado por una prohibición continua de construir que ha durado más de veinticuatro años. Si bien el Tribunal reconoce, como ha dicho en sentencias y decisiones previas, que en un ámbito tan complejo como el de la ordenación del territorio, los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación, también observa, por otra parte, que durante un largo período de tiempo la demandante ha sufrido un estado total de incertidumbre en cuanto a la suerte que iba a seguir su parcela, incertidumbre a la que no ofrece salida el Derecho interno. En esta línea, el Tribunal recalca que la demandante durante el periodo de tiempo en el que su parcela ha estado afectada por las prohibiciones de construir, no ha podido gozar de su derecho de propiedad de una manera normal afectando, por ejemplo, a la posibilidad de vender el terreno. Todo ello unido a que el Gobierno no ha ofrecido indemnización alguna a la demandante, conduce al Tribunal a considerar que la demandante ha tenido que soportar una carga especial y exorbitante que ha roto el justo equilibrio entre la protección del interés general y la salvaguarda del derecho al respeto de los bienes de la Sra. Rossitto. Por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

Sentencia *Mangouras c. España*, de 8 de enero de 2009;

Sentencia *Tatar c. Rumanía*, de 27 de enero de 2009;

Sentencia *Kozacioglu c. Turquía,* de 19 de febrero de 2009;

Sentencia *L'Erablicre A.S.B.L. c. Bélgica*, de 24 de febrero de 2009;

Sentencia *Erbey c. Turquía,* de 10 de marzo de 2009;

Sentencia *Nural Vural c. Turquía,* de 10 de marzo de 2009;

Sentencia *Rimer y otros c. Turquía,* de 10 de marzo de 2009;

Sentencia *Satir c. Turquía, de* 10 de marzo de 2009;

Sentencia *Temel Conta Sanayi Ve Ticaret A.S. c. Turquía,* de 10 de marzo de 2009;

Decisión de Inadmisión *GREENPEACE E.V. y otros c. Alemania,* de 12 de mayo de 2009;

Sentencia *Rossitto c. Italia*, de 26 de mayo de 2009;

Sentencia *Hac÷salihoglu c. Turquía*, de 2 de junio de 2009;

Sentencia *Verein gegen tierfabriken schweiz (vgt) c. Suiza (núm. 2)*, de 30 de junio de 2009;

Sentencia *Leon y Agnieszkakania c. Polonia,* de 21 de julio de 2009*;*

Sentencia *Ali Tas c. Turquía*, de 22 de septiembre de 2009;

Decisión de Inadmisión *Nikola Ivanov GALEV y Otros c. Bulgaria,* de 29 de septiembre de 2009;

Decisión de Inadmisión *Trevor ALLEN y otros c. el Reino Unido*, de 6 de octubre de 2009;

Sentencia *Özerman y otros c. Turquía*, de 20 de octubre de 2009;

Sentencia *Cin y otros c. Turquía*, de 10 de noviembre de 2009;

Sentencia *Nane y otros c. Turquía*, de 24 de noviembre de 2009;

Sentencia *Yildirir c. Turquía*, de 24 de noviembre de 2009;

Sentencia *Öztok c. Turquía*, de 8 de diciembre de 2009;

V

Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea: la relevancia de la cuestión prejudicial en la interpretación del derecho comunitario ambiental

José Esteve Pardo
y Marc Tarrés Vives

Sumario

Página

1. Introducción 100
2. Contaminación, medio ambiente e industria 101
   2.1. Contaminación marítima y relación del Derecho comunitario con los tratados internacionales 101
   2.2. Residuos y sustancias peligrosas 105
   2.3. Medio ambiente e industria: contaminación atmosférica y cambio climático 110
   2.4. Biotecnología. Sentencia de 9 de diciembre de 2008 (*Comisión v. Francia*) 118
3. Impacto ambiental y recursos naturales 119
   3.1. Participación del público en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales 119
   3.2. Aplicación de la Directiva 85/337 sobre evaluación de repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente 122
   3.3. Protección de animales 128

Anexo: Jurisprudencia ambiental del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 131

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La relación de sentencias dictadas por el Tribunal de Luxemburgo durante el bienio 2008/2009 y aquí referidas apenas sobrepasa la veintena. Ese limitado número queda compensado por la importancia de algunos pronunciamientos. Efectivamente, pese a no tratarse de un período excesivamente prolífico en el número de sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia, debe subrayarse el interés de los temas analizados tanto desde la perspectiva sectorial de la política ambiental comunitaria, como desde la perspectiva de la misma en relación con otros ámbitos del Derecho europeo, así como con tratados o convenios internacionales.

Hay que destacar también la circunstancia de que hasta doce de las veintidós sentencias comentadas son fruto de sendas cuestiones prejudiciales. Así mismo, en el caso de nuestro país debe celebrarse la circunstancia de que, a diferencia de los últimos años, sólo haya sido objeto de atención en tres de las sentencias dictadas.

Tal y como viene siendo norma en esta sección del *Observatorio* se ha procedido a un doble agrupamiento temático con sus correspondientes apartados, definidos en función de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia (TJ). En el caso de la protección del medio ambiente frente a la contaminación, los pronunciamientos jurisprudenciales abarcan, entre otros aspectos, desde la contaminación marítima hasta las emisiones industriales, los planes nacionales de asignación de derechos de emisión, pasando por la problemática definición de lo que es o no residuo. Por su parte la jurisprudencia del TJ sobre impacto ambiental y recursos naturales dictada en los años 2008 y 2009 tiene dos puntos fundamentales de atención. Uno es el de la normativa sobre evaluación de las consecuencias medioambientales de proyectos, el otro se centra en la normativa y regulación sobre protección de animales.

Lógicamente bajo ese encuadramiento, tan genérico en alguno de sus apartados, se incluyen sentencias que abordan aspectos diferentes y harto concretos, destacan así las sentencias relativas a los casos de incumplimiento de los Estados en la adaptación de su legislación al Derecho comunitario. A modo de ejemplo, consideramos el novedoso tema de la biotecnología que, con una sentencia de 9 de diciembre de 2008 (asunto C-121/07, *Comisión v. Francia*), incluimos en el primer bloque por abordarse en ella un incumplimiento de una sentencia anterior del Tribunal de Justicia relativa a la no adaptación del Derecho interno a las disposiciones de la Directiva 2001/18, sobre liberación intencional en el medio ambiente de organismos modifica-

dos genéticamente. Aunque no se abordan aspectos ligados directamente a la biotecnología, se trata de una sentencia interesante que cobra aún mayor interés con la prohibición por parte de Alemania al cultivo de maíz transgénico. Una medida que sigue la ya adoptada por otros Estados miembros (Francia, Austria, Grecia, Hungría y Luxemburgo) entre los que, por el momento, no se cuenta España. De hecho nuestro país parece haber adoptado una postura no exenta de cierta contradicción en ese tema; mientras por un lado permite el cultivo de una variedad de maíz transgénico (MON 810) que otros Estados han prohibido, por otro apoya las medidas de salvaguardia adoptadas por esos otros países frente al criterio de la Comisión[1]. Sólo recordar que por el momento la Unión Europea (UE) ha autorizado el cultivo de dos variedades de maíz transgénico, resultando que en una de ellas nuestro país es su mayor productor dentro de la UE, aunque, por supuesto, no se trata del único cultivo modificado genéticamente[2].

Finalmente, se ofrece una relación de las diferentes sentencias aquí tratadas con su correspondiente número de asunto.

2. CONTAMINACIÓN, MEDIO AMBIENTE E INDUSTRIA

2.1. Contaminación marítima y relación del Derecho comunitario con los tratados internacionales

Dos son las sentencias que abordan esas cuestiones y ambas fueron dictadas y publicadas durante el mes de junio de 2008. Una tercera sentencia, que tiene como parte demandada a España, versa únicamente sobre la primera cuestión y no ofrece especiales consideraciones sobre tratados internacionales.

La primera es la *Sentencia de 3 de junio de 2008*, la misma trae origen en una petición prejudicial de la *High Court of Justice* (*England & Wales*) –*Queen's Bench Division* (*Administrative Court*)– la validez de la Directiva 2005/35/CE,

1. Véase el comunicado de prensa del Consejo de Ministros de Medio Ambiente (sesión núm. 2928), de fecha 2 de marzo de 2009, en el que se refiere como el Consejo adoptó, por mayoría cualificada, tres Decisiones por la que se rechazaban las propuestas de la Comisión con objeto de retirar las cláusulas nacionales de salvaguardia de Austria y Hungría relativas a la prohibición provisional del uso y de la venta de maíz modificado genéticamente (MON810 y T25).
2. En el momento de finalizar la revisión de estas líneas aparece publicado en el DOUE, de 4 de marzo de 2010, la Decisión de la Comisión (2010/136/UE) por la que se autoriza la comercialización de piensos producidos a partir de la patata modificada genéticamente EH92-527-1 y la presencia accidental o técnicamente inevitable de esta patata en alimentos y piensos, con arreglo al Reglamento 1829/2003.

de 7 de septiembre, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones, en relación con dos relevantes tratados internacionales relacionados con el mar: el Convenio para la prevención de contaminación por buques, también conocido por Convenio Marpol, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, o Convención de Montego Bay. Alegaban las demandantes en el litigio principal que determinados preceptos de la citada Directiva (artículos 4 y 5) no respetan los referidos textos internacionales. Concretamente se sostenía que la Directiva 2005/35/CE, frente a lo previsto en esos dos convenios, vendría a establecer un régimen de responsabilidad en el caso de las descargas más riguroso al prever un nivel de responsabilidad que correspondería a una negligencia grave. Hay que referir que el artículo 4 de la Directiva, en relación con el artículo 8 de la misma, obliga a los Estados miembros a sancionar las descargas de sustancias contaminantes efectuadas por los buques si se han cometido «de forma intencional, con imprudencia temeraria o negligencia grave», sin definir no obstante tales conceptos. Es así que el órgano jurisdiccional que planteaba la petición de decisión prejudicial solicitaba el parecer del TJ sobre una posible vulneración del principio general de seguridad jurídica.

El Tribunal de Justicia descarta apreciar la validez de la Directiva con los referidos Convenios por no ser la Comunidad parte contratante en el primer caso (Convenio Marpol), y por la naturaleza de las disposiciones del segundo (la Convención de Montego Bay fue firmada por la Comunidad y aprobada por la Decisión 98/392). Según el TJ, la Convención de Montego Bay, a diferencia de la Directiva, *«no establece reglas destinadas a aplicarse directa e inmediatamente a los particulares ni a conferir a éstos derechos o libertades que puedan ser invocados frente a los Estados, con independencia de la conducta del Estado del pabellón del buque»* (64).

En cuanto la pretendida inseguridad jurídica derivada del hecho de no definir diferentes conceptos, y en particular el de «negligencia grave», el TJ señala que «esos conceptos están plenamente integrados y se utilizan en los ordenamientos jurídicos respectivos de los Estados miembros» (74). Siendo así que dicho concepto *«debe interpretarse en el sentido de que requiere una acción u omisión involuntaria mediante la cual la persona responsable infringe, de manera patente, la obligación de diligencia que habría debido y podido cumplir teniendo en cuenta sus cualidades, sus conocimientos, sus aptitudes y su situación individual»* (77). De lo cual resulta que ningún elemento afectaría a la validez del artículo 4 de la Directiva 2005/35/CE en relación el principio general de seguridad jurídica.

Destacable resulta el segundo pronunciamiento que nos toca referir, la *Sentencia de 24 de junio de 2008 (Commune de Mesquer v. Total France SA y Total Internacional Ltd.)*. La misma tiene también su causa en una cuestión prejudicial planteada por *la Cour de cassation* francesa ante el TJ. Se trata de una sentencia que viene a mostrarse coherente con el pronunciamiento de la justicia francesa de 16 de enero de 2008 por el que se condenó al Grupo Total a indemnizar por los daños ecológicos ocasionados por el vertido de fuel frente a las costas francesas de la Bretaña debido al hundimiento del petrolero «Erika» el 12 de diciembre de 1999.

La Sentencia del TJ resulta de interés por realizar una interpretación amplia del concepto «residuo» y del de «poseedor anterior» previstos en la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, al relacionarlos con el principio de política ambiental «quien contamina, paga». El litigio trae causa en la acción que el municipio de Mesquer había entablado contra las sociedades Total con el fin de que estas asumieran las consecuencias de los daños causados por los vertidos del «Erika» esparcidos en su territorio. El TJ responde a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Casación referida a las principales excepciones opuestas por la petrolera francesa para eludir su responsabilidad y, por tanto, no asumir el coste por las operaciones de limpieza y de descontaminación de residuos en los términos de la Directiva 75/42/CEE.

Conviene destacar que, en principio, las indemnizaciones que pudiesen derivarse de hechos como los del «Erika» corren a cargo del Fondo Internacional de indemnización por daños debidos a contaminación por hidrocarburos (FIPOL), constituido a partir de un Convenio internacional adoptado en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 (la Comunidad no está adherida a estos instrumentos internacionales). Ese era el principal argumento sostenido por las sociedades Total en base al cual solicitaban la no admisión de la petición de decisión prejudicial. Sin embargo, el TJ no lo consideró así, entrando a conocer sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal francés.

Así, en primer lugar, el Tribunal de Luxemburgo considera y declara que efectivamente el fuelóleo pesado vendido como combustible no es un residuo sino un subproducto y, por tanto, queda fuera del ámbito de aplicación de la Directa 75/442/CEE. Otra cosa son, sin embargo, los hidrocarburos vertidos accidentalmente en el mar a raíz de un naufragio, mezclados con agua y con sedimentos, y que se desplazan a la deriva a lo largo de las costas de un Estado miembro hasta quedar depositados en éstas. En ese caso sí nos hallamos frente a residuos en el sentido de la Directiva 75/442/CEE, *«toda vez que ya no pueden ser explotados ni comercializados sin una operación previa*

de transformación» (63). En segundo término, el Tribunal canaliza la responsabilidad por daño ecológico y, por tanto, obliga a asumir los costes de eliminación de los comentados residuos al vendedor de los hidrocarburos y al fletador del buque que los transporta (Total), al incluirlos en el concepto de «poseedor anterior» de los residuos de conformidad con el artículo 15 de la Directiva citada, siempre que el juez nacional considere que el vendedor-fletador ha contribuido al riesgo de que se produzca la contaminación ocasionada por el naufragio, en particular si no adoptó las medidas adecuadas para evitar tales hechos, como las relativas a la elección del buque. Por todo ello, argumenta el Tribunal, si el FIPOL no asumiera por diferentes motivos los costes de eliminación de los residuos ocasionados por un naufragio o el Derecho nacional impide que tales costes recaigan sobre el propietario del buque y/o fletador (responsables directos frente al FIPOL), tal Derecho deberá permitir que los costes recaigan sobre el productor del producto generador de los residuos. No obstante, esta imputación de responsabilidad que plantearía la Sentencia no es inmediata, sino que exige de la concurrencia de nexo causal. Exigencia esta última que encuentra su fundamento y justificación dentro del ámbito de la política de protección del medio ambiente en el principio «quien contamina, paga». Principio al que alude el TJ, al afirmar que en todo caso *«sólo puede obligarse a tal productor a hacer frente a los referidos costes si, mediante su actividad, contribuyó al riesgo de que se produjera la contaminación ocasionada por el naufragio del buque»* (89).

La tercera sentencia a comentar en este apartado, es la *Sentencia de 11 de diciembre de 2008 (Comisión v. España)* en la que se refiere el incumplimiento por parte de España de la Directiva 2000/59, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga, al no haber elaborado, aprobado ni aplicado planes de recepción y manipulación de desechos en numerosos puertos españoles, excepción hecha de los puertos de titularidad estatal y los sujetos a la competencia de la Comunidad autónoma de Galicia.

Frente al incumplimiento demandado por la Comisión, nuestro país alegaba la aprobación de algunos planes tras la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado enviado por la Comisión; también se argumentaba la existencia de borradores en el momento en que se desarrolla en juicio; asimismo, y para algunos puertos, se comentaba la existencia de un marco reglamentario suficiente que venía a eximir de la adopción expresa de los planes previstos en la Directiva; finalmente, se alegaba también la presunta inexistencia de obligación para los puertos dependientes de la Comunidad autónoma de Canarias por tratarse de puertos de escasa superficie y limitado tráfico comercial. En este contexto, el TJ recuerda que la obligación estable-

cida en la Directiva de adoptar planes de manipulación de deshechos *«constituye una obligación de resultado que no se cumple mediante medidas que fijan un marco reglamentario apto para alcanzar dicho objetivo»* (22). Finalmente, el TJ descarta el argumento de la inaplicabilidad de la obligación para los puertos de Canarias puesto que la Directiva no contempla ninguna excepción que pudiera basarse en condiciones especiales como las alegadas por España.

2.2. Residuos y sustancias peligrosas

La Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, también es objeto de atención por parte del TJ en su *Sentencia de 11 de diciembre de 2008*, junto a otras disposiciones entre las que se cuenta a la Decisión 2000/532/CE, en la que se establece una lista de residuos. Se trata de una cuestión prejudicial planteada en esta ocasión por un Tribunal italiano y que versa sobre aspectos interpretativos de aquella compleja disposición europea.

Los hechos traían causa en un control policial que había comprobado que un camión transportaba residuos constituidos por diversos tipos de envases (sacos de nylon, cajas de poliestireno, palés y embalajes de cartón). Dicho cargamento se acompañaba de un formulario de identificación de los residuos en el que figuraba un código correspondiente a «envases mezclados». Al parecer de las autoridades italianas ese código no resultaba pertinente por tratarse de envases de materiales diferentes agrupados. Para la autoridad administrativa italiana, la situación planteada suponía, frente a las diversas alegaciones de los presuntos infractores, que el código de «envases mezclados» sólo resultaba de aplicación a los envases «multimaterial» (los compuestos por elementos autónomos de materiales diversos) y no a los residuos constituidos por envases de materiales diferentes agrupados. Sin embargo, al órgano judicial italiano se le planteaban dudas sobre si el productor de residuos de envases tenía la obligación de separarlos por categorías utilizando los códigos correspondientes de la lista aneja a la Decisión 2000/532, antes de entregárselos al transportista o al destinatario. Es así que se plantean dos cuestiones ante el TJ: 1) si el concepto de «almacenamiento temporal» previsto en la Directiva 75/442 permite que el productor proceda a la mezcla de residuos clasificables conforme a códigos diferentes en el marco del Catálogo europeo de residuos contenido en la Decisión 2000/532; 2) en caso de respuesta afirmativa, el código de «envases mezclados» ¿puede utilizarse para identificar residuos compuestos por envases de materiales diversos mezclados, o dicho código identifica exclusivamente los envases «multimaterial»?

Sobre la primera cuestión, el TJ responde que la legislación comunitaria no se opone a que el productor de residuos mezcle residuos clasificables

conforme a códigos diferentes de la lista aneja a la Decisión 2000/532 durante su almacenamiento temporal, previo a su recogida, en el lugar de producción. Sólo si los Estados miembros lo considerasen necesario para conseguir los objetivos de la Directiva, deberían obligar al productor de residuos *«a clasificar y a almacenar por separado los residuos durante su almacenamiento temporal, previo a su recogida, en el lugar de producción, utilizando a tal fin los códigos de la mencionada lista»* (27). En consecuencia, sobre la segunda cuestión, *«dado que la normativa nacional reproduce la lista de los residuos aneja a la Decisión 2000/532, el código (...) correspondiente a los "envases mezclados" puede utilizarse para designar residuos constituidos por envases de materiales diferentes agrupados»* (33).

Dos últimas sentencias de finales de 2008 tienen también por objeto la Directiva de residuos en su versión ya codificada por la Directiva 2006/12, y, especialmente, la Directiva 2000/76, relativa a la incineración de residuos. Ambas son fruto de sendas cuestiones prejudiciales.

En la primera, *Sentencia de 11 de septiembre de 2008*, el Tribunal Supremo de Suecia plantea las cuestiones siguientes: 1) si una instalación de cogeneración está compuesta por varias unidades (calderas), ¿debe interpretarse la Directiva 2000/76 en el sentido de que cada unidad ha de ser valorada como una instalación separada o la valoración debe referirse a la instalación de cogeneración en su conjunto?; 2) ¿debe interpretarse dicha Directiva en el sentido de que una instalación construida para la incineración de residuos, pero cuyo principal objetivo es la producción de energía, ha de ser clasificada como una instalación de incineración o como una instalación de coincineración?

Debe advertirse que, como recuerda el TJ, la Directiva 2000/76 impone requisitos muy estrictos para ambos tipos de instalaciones y establece limitaciones concretas para las instalaciones de coincineración. Así, por ejemplo, los valores límite de emisión establecidos para las instalaciones de incineración se aplicarán asimismo a las instalaciones de coincineración cuando más del 40% del vapor generado proceda de residuos peligrosos. Además, según la propia exposición de motivos de la Directiva (cdo. 13), si, en razón de su capacidad, las instalaciones contempladas en la misma se hallan comprendidas asimismo dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 96/61/CE, deben cumplir también lo dispuesto en esta última por lo que atañe, en particular, a los valores límite de emisión.

La segunda sentencia sobre la misma Directiva, *Sentencia de 4 de diciembre de 2008*, trae causa en otra decisión prejudicial planteada ante el TJ por parte de un órgano judicial finlandés. Las cuestiones planteadas eran las siguientes:

1) ¿debe interpretarse el artículo 3.1 de la Directiva 2000/76/CE en el sentido de que esta Directiva no es aplicable a la incineración de residuos gaseosos?

Sobre la primera cuestión el TJ responde que, a efectos de la aplicación de la Directiva, *«cuando una central de cogeneración consta de varias calderas, debe considerarse que cada caldera, con los elementos asociados a ella, constituye una instalación distinta»*. En la segunda cuestión el TJ responde que *«una instalación debe calificarse de instalación de incineración o de instalación de coincineración, con arreglo al artículo 3, puntos 4 y 5, de la Directiva 2000/76, en función de su finalidad esencial»*. Por tanto, *«corresponde a las autoridades competentes identificar tal finalidad teniendo en cuenta los elementos fácticos existentes en el momento en que se efectúe dicha apreciación. En el marco de tal apreciación, debe tenerse en cuenta, en particular, el volumen de energía o de productos materiales generados por la instalación en cuestión en relación con la cantidad de residuos incinerados en dicha instalación, así como el carácter estable o continuo de la citada producción»*.

La *Sentencia de 10 de abril de 2008* (*Comisión v. Italia*) tiene por objeto el incumplimiento de la República Italiana en la adaptación a su Derecho interno de las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos. La Comisión, parte demandante, alega que la tardanza en la adaptación del ordenamiento jurídico italiana a la citada Directiva no tuvo lugar hasta la aprobación el 27 de marzo de 2003 del Decreto Legislativo núm. 36/2003, cuando aquella debiera haberse cumplido antes del 16 de julio de 2001. De este modo entre esas dos fechas –la del cumplimiento y la de la transposición de la norma europea– las autoridades italianas no aplicaron en nuevo régimen a los vertederos implantados en ese transcurso de tiempo. Además, la nueva norma no contempla su aplicación a los vertederos autorizados en el referido período. Para la Comisión, dichas autoridades *«eligieron deliberadamente infringir las disposiciones comunitarias de que se trata, ya que, a pesar de adaptar tardíamente el Derecho interno a dicha Directiva, habrían podido y debido someter estos vertederos al tratamiento reservado por esta misma Directiva a los vertederos nuevos»* (25).

El TJ asume este parecer al declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 1999/31/CE al adoptar y mantener en vigor en Decreto Legislativo núm. 36/2003, en la medida que el mismo no prevé la aplicación de determinados preceptos de la Directiva (arts. 2 a 13) a los vertederos autorizados después de la fecha de expiración del plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva y antes de la entrada en vigor de dicho Decreto Legislativo.

También sobre vertidos trata la *Sentencia de 6 de noviembre de 2008*, si bien la disposición comunitaria ahora tratada es la Directiva 2006/11/CE, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio ambiente acuático de la Comunidad. Se trata de una cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado francés en torno a los vertidos procedentes de piscicultura que la legislación francesa, tras una modificación de la hasta entonces vigente, sólo prevé que necesiten autorización cuando su capacidad de producción anual sea superior a 20 toneladas. Esa alteración fue denunciada por parte de una entidad (*Association nationale pour la protection des eaux et rivicres*) que señala el hecho de que los vertidos de piscicultura contienen amoníaco y nitritos, sustancias enumeradas en la Directiva 2006/11 que sujeta los vertidos que puedan contener tales sustancias a una autorización previa que fije las normas de emisión. Ante esas alegaciones y vista lo dispuesto en la normativa gala, el Consejo de Estado planteó ante el TJ la siguiente cuestión prejudicial: *«¿Puede interpretarse el artículo 6 de la Directiva 2006/11 en el sentido de que, una vez adoptados, en aplicación de este artículo, programas de reducción de la contaminación de las aguas que comprendan normas de calidad medioambiental, permite a los Estados miembros establecer, para determinadas instalaciones consideradas poco contaminantes, un régimen de declaración acompañado del recordatorio de estas normas y dotado de un derecho, conferido a la autoridad administrativa, de oponerse a la apertura de la explotación o de imponer valores límite de vertido específicos para la instalación de que se trate?».*

El TJ, declara que *«el artículo 6 de la Directiva 2006/11(...) no puede interpretarse en el sentido de que, una vez adoptados en aplicación de este artículo programas de reducción de la contaminación de las aguas que comprendan normas de calidad medioambiental, permita a los Estados miembros establecer, para determinadas instalaciones consideradas poco contaminantes, un régimen de declaración acompañado del recordatorio de estas normas y dotado de un derecho, conferido a la autoridad administrativa, de oponerse a la apertura de la explotación o de imponer valores límite de vertido específicos para la instalación de que se trate».*

Sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en función del progreso técnico trata la *Sentencia de 1 de abril de 2008* (*Parlamento v. Comisión*). Una interesante controversia que tiene por objeto la solicitud de anulación de la Decisión 2005/717/CE, por la que se modifica el anexo de la Directiva 2002/95/CE, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos, con el fin de adaptarlo al progreso técnico. De manera resumida, la referida Directiva en lo que nos interesa considera que es necesario adoptar medidas sobre la recogida, tratamiento, reciclado y eliminación de residuos de aparatos eléctricos (RAEE). Para ello la Directiva considera que, teniendo en

cuenta la viabilidad técnica y económica, la forma más eficaz de reducir de manera importante los riesgos para la salud y el medio ambiente asociados a esas sustancias es sustituirlas por otras más seguras en los aparatos eléctricos y electrónicos. Según el considerando sexto de la Directiva 2002/95/CE, *«es probable que la restricción en el uso de tales sustancias incremente las posibilidades de reciclado de los RAEE y su rentabilidad económica, y que disminuya el impacto negativo sobre la salud de los trabajadores en las instalaciones de reciclado»*. Ahora bien, la propia Directiva (art. 5.1.b) considera también que deben permitirse *«exenciones a la obligación de sustitución si ésta no fuera posible desde el punto de vista técnico y científico o si existe la probabilidad de que los efectos perjudiciales para el medio ambiente o la salud causados por la sustitución sean superiores a sus beneficios para el ser humano y el medio ambiente»*.

En este contexto, la Comisión adoptó el 13 de octubre de 2005 la Decisión impugnada por la que se eximían de la prohibición determinadas sustancias para el caso de algunas aplicaciones. Concretamente uno de los productos objeto de controversia era el DecaBDE. Dicha sustancia, en virtud del Reglamento 793/93, fue objeto de evaluaciones para atender a su impacto sobre el medio ambiente. La responsabilidad de tales pruebas incumbió al Reino Unido, mientras que la República Francesa fue la encargada de examinar su impacto sobre la saludo humana. La Comisión hizo suyo el informe británico y mediante la Decisión referida incluyó el DecaBDE en el anexo de exenciones de la Directiva 2002/95/CE al haber llegado a la conclusión *«de que no hace falta en este momento tomar más medidas de reducción de los riesgos para los consumidores que las que ya se aplican, pero sigue siendo necesario realizar estudios adicionales en virtud de la evaluación del riesgo»*.

La Decisión es objeto de recurso por parte del Parlamento Europeo y del Reino de Dinamarca. Sucintamente los motivos principales que justifican la impugnación eran: 1) la Comisión se ha extralimitado en el ejercicio de las facultades que le había delegado el legislador; 2) la Decisión adolece de falta de motivación; 3) al adoptar la Decisión, la Comisión no respetó el principio de cautela.

El Tribunal de Justicia reconoce la posibilidad de exenciones que prevé la Directiva 2002/95 pero añade también que de sus considerandos *«se desprende que la voluntad del legislador comunitario es prohibir los productos sobre los que versa dicha Directiva y conceder exenciones únicamente cuando concurran requisitos definidos con precisión»*. También recuerda que, de acuerdo con lo previsto en el Derecho comunitario, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa en los principios de cautela y de acción preventiva. En este sentido el

TJ constata *«que la Decisión impugnada, que equivale a una exención generalizada de la prohibición de utilizar el DecaBDE en los aparatos eléctricos y electrónicos, fue adoptada sin que se cumplieran los requisitos impuestos por el legislador comunitario en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2002/95 y resulta contraria al objetivo, perseguido por dicho legislador, de erigir en principio la prohibición de los componentes sobre los que versa la citada Directiva»* (76).

En consecuencia el TJ anula la parte correspondiente del anexo en que se contenía la comentada excepción y por razones de seguridad jurídica declara procedente mantener los efectos de la disposición anulada *«durante un período de adaptación que resulta estrictamente necesario, a saber, hasta el 30 de junio de 2008»*.

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

Como es sabido, uno de los aspectos más problemáticos que se plantean en relación a la lucha contra la contaminación consiste en la fijación de los valores límite de emisión. Esto es así especialmente en el caso de la contaminación atmosférica que constituye el objeto de la Directiva 96/62/CE, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente[3].

Esa es precisamente la disposición sobre la que se pronuncia el TJ en su *Sentencia de 25 de julio de 2008* que trae causa en una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal federal alemán de lo administrativo.

La controversia que motiva la petición deriva del litigio entre un particular y el Estado libre de Baviera en relación con la solicitud de que se obligara a éste a establecer un plan de acción para la calidad del aire en una zona próxima a la ciudad de Munich, donde vivía el interesado. El plan debía incluir las medidas que habrían de adoptarse a corto plazo a fin de garantizar el respeto al límite autorizado por la legislación comunitaria en lo que respecta a las emisiones de determinadas partículas finas PM10 en el aire ambiente. Por su parte la legislación alemana vigente en ese momento establecía para las referidas partículas un determinado valor límite de emisión para el que estaban autorizados «35 excesos de emisión a lo largo del año civil» (12). Sólo añadir que el ciudadano alemán vivía en una zona que superaba en mucho más el número de excesos máximo autorizado por la Ley federal relativa a la lucha contra la contaminación. A la luz de la legislación comuni-

3. La Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa deroga la Directiva 96/62/CE a partir de 11 de junio de 2010.

taria y a tenor de la anterior sentencia del TJ de 30 de mayo de 1991 (*Comisión v. Alemania*), el órgano judicial germano planteó ante el TJ las cuestiones prejudiciales siguientes: 1) ¿reconoce la Directiva 96/62 la existencia un derecho subjetivo a un plan de acción por parte de un tercero que haya visto perjudicada su salud?, 2) en caso de respuesta afirmativa, un tercero afectado por la contaminación con partículas de polvo fino PM10 perjudicial para la salud, ¿tiene derecho a que se establezca un plan de acción de ese tipo, que determine las medidas que han de adoptarse a corto plazo por las que se asegure el respeto estricto del valor límite de las referidas partículas?; 3) en caso de respuesta negativa a esa segunda cuestión, ¿hasta qué punto se debe reducir el riesgo de que se rebase el valor límite y se debe limitar su duración mediante las medidas establecidas en un plan de acción?, añadiendo si ¿puede limitarse el plan de acción, según un concepto gradual, a medidas que, si bien no garantizan el respeto del valor límite, contribuyen a corto plazo a mejorar la calidad del aire ambiente?

No cabe duda que todas las cuestiones planteadas eran muy pertinentes y el TJ aunque ofrece unas respuestas previsibles, las mismas no dejan de tener interés para nosotros, en tanto la circunstancia denunciada no es ajena a determinadas ciudades españolas. Así, sobre la primera cuestión el TJ considera que la Directiva 96/62 *«debe interpretarse en el sentido de que, en caso de riesgo de que se sobrepasen los valores límite o los umbrales de alerta, los particulares directamente afectados deben poder obtener de las autoridades nacionales competentes que se elabore un plan de acción, incluso cuando dispongan, en virtud del Derecho nacional, de otros medios de acción para conseguir que dichas autoridades tomen medidas de lucha contra la contaminación atmosférica»* (42). Ahora bien, en respuesta a la segunda y tercera cuestión, el TJ reconoce *«que los Estados miembros están únicamente obligados, bajo el control del órgano jurisdiccional nacional, a tomar, en el marco de un plan de acción y a corto plazo, las medidas aptas para reducir al mínimo el riesgo de que se rebasen los valores límite o los umbrales de alerta y para volver progresivamente a un nivel inferior a dichos valores o a dichos umbrales de alerta, habida cuesta de las circunstancias de hecho y de todos los intereses* (públicos y privados) *en juego»* (46 y 47).

También sobre contaminación atmosférica y establecimientos de valores límite trata la *Sentencia de 6 noviembre de 2008* (*Países Bajos v. Comisión*). En esta se delimita el alcance del margen de apreciación de la Comisión y se anula la Sentencia del Tribunal de Justicia de Primera Instancia de 27 de junio de 2007, por la que dicho Tribunal había desestimado la solicitud de los Países Bajos de anular la Decisión de la Comisión en virtud de la cual, se desautorizaba «por considerar desproporcionada la medida notificada» a ese Estado a limitar las emisiones de los vehículos con motor diesel por debajo

de lo previsto en la Directiva 98/69/CE, relativa a las medidas que debían adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor (concretamente la instalación en vehículos con motor diesel de un filtro que reduce la cantidad de partículas presentes en el hollín de ese carburante). La razón de esa medida era que los valores límite de concentración de partículas fijados por la Directiva 99/30, se habían sobrepasado en diversas partes de su territorio y que, por esa circunstancia, no se consideraba capaz de respetar las obligaciones impuestas en esa Directiva. En este contexto Holanda subrayaba la fuerte densidad demográfica y un nivel de concentración de infraestructuras más elevado que en otros Estados miembros, lo que genera una mayor emisión de partículas por kilómetro cuadrado.

El TJ recuerda la amplia facultad de apreciación de que dispone la Comisión para valorar la conformidad con el artículo 95.5 del Tratado CE las excepciones nacionales a toda medida de armonización, igualmente reconoce la importancia del respeto de determinadas garantías que el ordenamiento comunitario establece para los procedimientos administrativos, especialmente el deber de diligencia y la obligación de motivación. A juicio del Tribunal, en la medida en que la Comisión no tuvo en cuenta todos los elementos científicos y técnicos relevantes para evaluar la existencia de un problema específico en la calidad del aire en Holanda, incurriendo así en un error de apreciación global sobre las condiciones de aplicación del artículo 95 del Tratado que invalida la Decisión en su día adoptada.

La *Sentencia de 16 de diciembre de 2008* (*Société Arcelor v. Gobierno de Francia*), trae causa en una cuestión prejudicial que tiene por objeto la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad[4]. En esta ocasión la petición de decisión prejudicial proviene del Consejo de Estado francés y tiene por finalidad conocer la validez de aquella Directiva en relación con el principio de igualdad, en la medida en que dispone la aplicación del régimen de comercio de los derechos de emisión a las instalaciones del sector siderúrgico, sin incluir en dicho régimen a las industrias químicas y de los metales no férreos. Como se verá el TJ reconoce la amplia facultad de apreciación del legislador comunitario cuando debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas.

4. En este tema véase el trabajo colectivo dirigido por Iñigo Sanz Rubiales, *El mercado de derechos a contaminar (Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España)*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

Interesa la Sentencia porque en la misma se reiteran los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, entre los que destaca el alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente, basándose para ello en los principios de cautela y de acción preventiva y de quien contamina paga. En este sentido y en relación directa con el régimen de comercio de derechos de emisión previsto en la Directiva se recuerda que si bien el objetivo final del régimen de comercio de derechos de emisión es la protección del medio ambiente por una reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero, dicho régimen no reduce por sí mismo tales emisiones, sino que fomenta y favorece la búsqueda del menor coste posible para lograr una reducción de dichas emisiones a un nivel dado.

El TJ reconoce que en relación con el objeto de la Directiva 2003/87, *«las diferentes fuentes de emisión de gases de efecto invernadero procedentes de una actividad económica se encuentran, en principio, en una situación comparable, dado que toda emisión de dichos gases puede contribuir a la producción de interferencias peligrosas en el sistema climático y que cualquier sector de la economía que emita tales gases puede contribuir al funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión»* (34). Por tanto, añade el TJ, *«los sectores de la siderurgia, químico y de los metales no férreos se hallan a efectos del examen de la validez de la Directiva 2003/87 en relación con el principio de igualdad de trato, en una situación comparable, al tiempo que reciben un trato diferente»*. Una diferencia de trato que, en todo caso, debe estar justificada y lo está *«cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando está en relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato»* (47). Es así que el TJ constata que *«el régimen de comercio de derechos de emisión (...) es un régimen nuevo y complejo cuyo establecimiento y funcionamiento podrían haberse visto perturbados por la implicación de un número de participantes demasiado elevado y, por otro lado, que la delimitación inicial del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 obedeció al objetivo de alcanzar una masa crítica de participantes necesaria para la instauración de este régimen»*. Ahora bien, *«visto el enfoque progresivo en que se basa la Directiva 2003/87 en la primera fase de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión, el trato diferente del sector químico frente al siderúrgico puede considerarse justificado»*. A similares consideraciones se llega en lo que atañe al sector de los metales no férreos y, en consecuencia, el TJ declara que *«el legislador comunitario no vulneró el principio de igualdad de trato tratando de modo diferente situaciones comparables al excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 los sectores químico y de los metales no férreos»* (73).

También sobre la Directiva 2003/87/CE versa la destacada *Sentencia del Tribunal de Primera Instancia* (TPI)[5] *de 23 de septiembre de 2009* que tiene por

5. De acuerdo con el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea el Tribunal de Justi-

objeto el litigio entre la Comisión y Polonia por razón de su plan nacional de asignación de derechos de emisión (PNA). Se trata de una resolución de indudable trascendencia por cuanto en ella el citado órgano judicial anula un conjunto de decisiones relativas al establecimiento de límites a los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases invernadero. En el año 2007 la Comisión había forzado a un conjunto de Estados, entre ellos Polonia, a reducir el número de licencias de emisión que repartían entre sus empresas. Tales decisiones se habían adoptado en atención a que se había constatado que esas asignaciones resultaban muy generosas, de tal manera que las empresas obtenían tantas como querían y, en consecuencia, los precios de los derechos de emisión se habían hundido. El resultado, a juicio de la Comisión, no era sólo que no se lograse reducir las emisiones, sino que las industrias que emitieran más CO_2 del que les correspondiese en la práctica no serían penalizadas al poder adquirir licencias sobrantes a precios muy bajos. Circunstancia que vendría a contradecir la finalidad de evitar excedentes de derechos de emisión que luego puedan causar un «derrumbamiento del mercado», de tal manera que sólo una «escasez adecuada de derechos de emisión» puede contribuir a que se cumpla el objetivo de la Directiva de reducir las emisiones de gases invernadero de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.

Una cuestión previa que el TPI debe abordar es la de cuando da inicio el cómputo del plazo de tres meses previsto en el artículo 9.3 de la Directiva con el fin de que la Comisión pueda rechazar el PNA, o cualquiera de sus elementos, por razón de incompatibilidad con el artículo 10 o con los criterios que figuran en el anexo III de la Directiva. En este sentido el Tribunal declara que no existe razón alguna para suponer que el plazo de tres meses

cia comprende actualmente el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Así, tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, el TPICE ha pasado a llamarse Tribunal General (TG). Para garantizar la unidad y coherencia en la interpretación del derecho de la Unión, el Tratado de Funcionamiento de la Unión europea permite plantear ante el TJ, en un plazo de dos meses desde la decisión del TG, recursos de casación, pero exclusivamente por cuestiones de derecho, ya que el TJ queda vinculado por el establecimiento de los hechos que haya realizado en primera instancia el TG. Los motivos tasados que pueden invocarse para interponer un recurso de casación son: 1) incomptencia del TG; 2) producción de irregularidades en el procedimiento ante el mismo que lesionen los intereses de la pate recurrente; y 3) violación del Derecho de la Unión por parte del TG. En estos casos, el TJ puede anular la decisión del TG y resolver definitivamente el caso, o devolver el asunto al TG para que lo resuelva definitivamente de acuerdo con las cuestiones de derecho dirimidas por el TJ. Sobre el Tribunal de Justicia de la UE, véase Carlos Espaliú Berdud en *Derecho de la Unión Europea* (V. M. Sánchez, dir.), Huygens, Barcelona, 2010, págs. 97-111.

del que dispone la Comisión para rechazar un PNA no empieza a transcurrir por el hecho de que el PNA notificado sea incompleto. En este sentido no se toma en consideración la alegación de la Comisión de que «según una práctica administrativa reiterada» el plazo de tres meses empieza a correr partir de la fecha en que se registre el escrito de notificación del PNA en la Secretaría General de la Comisión. En este sentido el Tribunal advierte que *«a falta de un poder general de autorización stricto sensu de la Comisión con respecto al PNA notificado, la falta de objeciones de la Comisión a la expiración del plazo de tres meses no puede servir de base a presunción alguna de una autorización del PNA. Por tanto, la expiración de este plazo tiene como única consecuencia que el PNA se convierte en definitivo y puede ser ejecutado por el Estado miembro»* (42), es decir el PNA notificado se convierte en definitivo y pasa a gozar de una presunción de legalidad. Por tanto, el TPI considera que la Comisión *«puede intervenir antes de la expiración del plazo de tres meses, no sólo, en un primer momento, planteando objeciones o formulando preguntas acerca de determinados aspectos del PNA notificado, sino también, en un momento posterior, en caso de que el Estado miembro se niegue a enmendar su PNA, adoptando una decisión de rechazo del PNA notificado. Mientras que la adopción de una decisión de rechazo tiene por efecto interrumpir el plazo de tres meses, cuando la Comisión plantea objeciones o formula preguntas acerca de determinados aspectos del PNA notificado, el plazo de tres meses queda en suspenso»* (43).

Mayor relieve adquiere la segunda alegación de la recurrente en relación al incumplimiento de la obligación de motivación, considerándose que la Comisión descartó valorar los datos contenidos en el PNA, sustituyendo el examen de dichos datos por el análisis de sus propios datos «obtenidos con la aplicación incoherente de su propio método de análisis económico». Dos son los elementos que debe analizar aquí el TPI: 1) la no toma en consideración sin más por parte de la Comisión del método de análisis económico empleado por la República de Polonia y, en consecuencias, de los datos que figuraban en su PNA; 2) el reproche polaco a la sustitución discrecional de su método y datos por los de la Comisión, imponiendo, al controlar su PNA, un límite máximo para la cantidad total de derechos de emisión por asignar. El Tribunal de Primera Instancia recuerda que el objetivo principal y declarado de la Directiva es reducir, de manera sustancial, las emisiones de efecto invernadero para poder respetar los compromisos de la Comunidad y de los Estados miembros con respecto al Protocolo de Kioto. Se reconoce que ese objetivo debe cumplirse respetando una serie de «subobjetivos» y recurriendo a determinados instrumentos, entre los cuales se encuentra el régimen de comercio de derechos de emisión, cuyo funcionamiento *«cuyo funcionamiento está determinado por ciertos "subobjetivos", a saber, que se realice de una*

forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente, mantener el desarrollo económico y el empleo y la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia». En lo que respecta a las competencias del sistema diseñado en la Directiva, es claro que sólo los Estados miembros son competentes, al menos en un primer momento, para elaborar un PNA que determine la cantidad total de derechos de emisión que propondrán asignar durante el período de que se trate y el procedimiento de asignación y, en un segundo momento, para decidir la cantidad total de derechos de emisión que asignen para cada período de cinco años e iniciar el proceso de asignación individual de dichos derechos. Sin embargo, añade el TPI, *«procede observar que la Directiva no establece de manera clara y precisa la forma y los medios para obtener el resultado que persigue»*. Siendo así que *«sólo los Estados miembros tienen competencia para elaborar su PNA y para decidir la cantidad total de derechos de emisión que asignarán. En consecuencia, debe considerarse que dichos Estados miembros desempeñan un papel central en la puesta en funcionamiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero»* (87). De este modo *«los Estados miembros disponen pues de cierto margen de maniobra para adaptar su Derecho interno a la Directiva y, por ende, para elegir las medidas que a su juicio son las más idóneas para conseguir, en el contexto específico del mercado energético nacional, el objetivo perseguido por dicha Directiva»* (88). Sobre las competencias de la Comisión en el tema, el Tribunal reconoce que cuando aquella *«evalúa un PNA, está facultada para formular críticas específicas sobre las incompatibilidades que haya observado y, en su caso, formular propuestas o recomendaciones de modo que el Estado miembro esté en condiciones de modificar su PNA de manera que, según la Comisión, resulte compatible con los criterios de control establecidos en la Directiva»* (90).

De todo ello se desprende que, en el marco de sus competencias, el TPI no puede sustituir a la Comisión cuando ésta ha de efectuar apreciaciones económicas y ecológicas complejas, pero sí le corresponde *«examinar si la medida en cuestión incurre en error manifiesto o en desviación de poder»* (91). El Tribunal llega a la conclusión de que *«como la Directiva no prescribe con claridad y precisión la forma y los medios que deben emplearse para que los Derechos nacionales se adapten a ella, es preciso declarar que la Comisión, al sostener que en virtud del principio de igualdad de trato le correspondía elegir y aplicar un mismo método de evaluación de los PNA para todos los Estados miembros para alcanzar el objetivo perseguido por la Directiva, vulneró el margen de maniobra que la Directiva confiere a dichos Estados miembros»* (105). Por tanto, *«permitir a la Comisión que emplee un mismo método de evaluación de los PNA para todos los Estados miembros equivaldría a reconocerle, no sólo una verdadera facultad de uniformización en el marco de la puesta en funcionamiento del régimen de comercio de derechos, sino también un papel central*

en la elaboración de los PNA», papel que, añade, no le asignó el legislador a la Comisión. Por tanto, el TPI reconoce que la Comisión no era competente para sustituir los datos contenidos en el PNA polaco por los suyos propios, aunque fuesen obtenidos mediante un único método de evaluación aplicado a todos los Estados miembros (120). Además, se sentencia que la Decisión impugnada al imponer un límite máximo a los derechos de emisión por encima del cual se consideraría al PNA incompatible con los criterios de evaluación enunciados en la Directiva, supone que la Comisión viene a sustituir a Polonia en la fijación de la cantidad total, lo cual supone una invasión de la competencia exclusiva que el artículo 11.2 de la Directiva confiere a los Estados miembros para decidir la cantidad total de derechos de emisión que asignarán (127). Y por si hubiese algún resquicio de duda, merece la pena reproducir el considerando 129 en el que se advierte: *«Por último, es preciso rechazar la alegación de la Comisión, apoyada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de que la anulación de la Decisión impugnada, por entenderse que la Comisión no puede fijar un límite máximo para la cantidad total de derechos de emisión por asignar, reduciendo a tal efecto el importe propuesto por la República de Polonia en el PNA con el excedente de derechos de emisión determinado por la Comisión, podría provocar un derrumbamiento del mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. En efecto, basta señalar que dicha tesis, aun suponiendo que resulte fundada, no puede justificar que, en una comunidad de Derecho como la Comunidad, se mantenga en vigor la Decisión impugnada cuando dicho acto se adoptó violando el reparto de las competencias entre los Estados miembros y la Comisión que define la Directiva»*. Por tanto, incumbe a los Estados miembros elegir las medidas que, a su juicio, sean las más adecuadas para conseguir el objetivo fijado por la Directiva.

De todas las consideraciones anteriores el TPI concluye que la Comisión se excedió en sus competencias al fijar en la parte dispositiva de la Decisión impugnada un nivel máximo para la cantidad total de derechos de emisión por asignar. A partir de aquí se examina también por el Tribunal la alegación fundamentada en el incumplimiento por parte de la Comisión de la obligación de motivación, la cual es también apreciada ya que el organismo comunitario no explicó porqué los datos proporcionados en el PNA de Polonia no eran fiables. Es así que el TPI considera que *«habida cuenta de la carga de la prueba que incumbía a la Comisión (...) dicha institución no facilitó, en la Decisión impugnada, elemento alguno que permitiera comprender suficientemente porqué la elección del método de análisis económico y los datos empleados por la República de Polonia violaban el Derecho comunitario»* (149). En definitiva, declarada la nulidad de los diferentes artículos impugnados de la Decisión, el TPI atiende a las conse-

cuencias sobre el resto de su parte dispositiva de dicha Decisión para declarar procedente la anulación de la Decisión en su totalidad.

2.4. Biotecnología. Sentencia de 9 de diciembre de 2008 (Comisión v. Francia)

Durante 2008 el TJ ha vuelto a prestar atención a la controvertida Directiva 2001/18, relativa a la liberación intencional en el medio ambiente y comercialización de organismos modificados genéticamente (véase el mismo apartado en el *Observatorio 2008*). En el presente caso, la Comisión demanda a Francia ante el TJ por no haber adoptado las medidas necesarias para dar ejecución a la Sentencia de 15 de julio de 2004 del propio TJ, relativa a la no adaptación del Derecho interno francés a las disposiciones de la Directiva 2001/18. Además, la Comisión solicitaba la imposición de diversas sanciones pecuniarias.

Sobre el incumplimiento, el TJ recuerda que si bien el Derecho comunitario no precisa el plazo en el que debe ejecutarse una sentencia, es jurisprudencia reiterada que *«esa ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible»* (21). Además, en el presente caso la República Francesa no había adoptado ninguna medida necesaria para dar ejecución a la sentencia más allá de un Decreto de alcance limitado. En consecuencia se considera acreditado el incumplimiento.

Sobre la imposición a Francia de una suma a tanto alzado, interesa destacar que entre los motivos aducidos por la Comisión destaca aquel en el que se alega que *«tal falta de adaptación del Derecho interno ha provocado el riesgo de que se produzcan liberaciones transfronterizas de OMG que penalmente no se pueden perseguir, de que se desaliente la investigación biotecnológica sobre los OMG y su comercialización, o también de que surjan conflictos comerciales internacionales relacionados con la circunstancia de que la normativa comunitaria aplicable a los OMG importados de países terceros no se basa en un marco jurídico interno comunitario coherente que pueda justificarla»* (39). Interesa en este transcribir otro párrafo de la Sentencia en el que el TJ reconoce lo controvertido del tema al considerar acreditado que *«los cultivos de OMG en pleno campo suscitaron, y siguen suscitando, en Francia manifestaciones violentas, y en particular destrozos en los cultivos»*, circunstancias que explicarían que dicho país *desease «llevar a cabo una reforma más ambiciosa que la que requiere la Directiva 2001/18»* (72). Sin embargo, el TJ recuerda que *«un Estado miembro no puede alegar las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario, tampoco si guardan relación con la resistencia de los particulares, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que le incumben en virtud de las normas de Derecho comunitario»* (72).

En cualquier caso, el incumplimiento francés no habría sido absoluto, en tanto se habrían adoptado algunas medidas de ejecución que matizan el grado de gravedad, sobre todo en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, de la salud humana, de la libre circulación de mercancías y de los intereses públicos y privados. Por ello el TJ condena a Francia a una suma a tanto alzado de 10 millones de euros, frente a los veinte que solicitaba la Comisión.

No cabe duda que la Directiva 2001/18 y posteriores actos normativos de la CE en el tema de la biotecnología[6] van a seguir siendo conocidas por el TJ, especialmente en lo que atañe al maíz transgénico, tal como comentábamos al inicio de estas páginas.

3. IMPACTO AMBIENTAL Y RECURSOS NATURALES

3.1. Participación del público en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales

Una cuestión prejudicial que tiene por objeto la interpretación de disposiciones de la Directiva 85/337, objeto de este apartado, da lugar a la interesante *Sentencia de 15 de octubre de 2009*. La petición de decisión prejudicial se presentó en el marco de un litigio entre una asociación medioambiental sueca (la Asociación para la protección del medio ambiente de Djurgården-Lilla Vkran) y el Ayuntamiento de Estocolmo. Para situar el objeto de la controversia hay que recordar que la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, fue modificada por la Directiva 2003/35/CE, por que se adaptaba aquella a las obligaciones resultantes del Convenio de Aarhus, relativo al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La legislación sueca recoge las disposiciones relativas a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en su Código del medio ambiente. En ellas se establecían los requisitos por los que una asociación sin ánimo de lucro podía, con sujeción a ciertos requisitos, interponer un recurso contra las resoluciones y las decisiones en materia de autorización, de aprobación o de dispensa adoptadas con arreglo a la legislación sueca en materia de medio ambiente. Esos requisitos consistían en: 1) que la asociación tuviese por ob-

6. En este tema, véase Marc Tarés Vives, «Bioseguridad y normas técnicas», *Revista catalana de Derecho público*, núm. 36 (número monográfico coordinado por Mª J. Montoro Chiner bajo el título «Los retos de la vida ante las ciencias de la vida»), 2008.

jeto, en virtud de sus estatutos, la protección de la naturaleza o del medio ambiente; 2) que hubiese ejercido su actividad en Suecia durante al menos tres años; y 3) que tuviese al menos 2.000 socios. De entre las tres cuestiones prejudiciales planteadas interesa referir las dos últimas. Sucintamente, en la primera que interesa, el órgano judicial sueco plantea si el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337[7] exigiría que los miembros del público interesado tengan la posibilidad de presentar un recurso contra la decisión de una instancia judicial de un Estado miembro, relativa a una autorización de proyecto aun cuando el público interesado hubiese tenido la posibilidad de participar en el procedimiento de autorización tramitado por dicha instancia y de invocar su postura en el mismo. En este sentido el TJ establece que el derecho de recurso en el sentido del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 es independiente de la naturaleza administrativa o jurisdiccional de la autoridad que adopta la decisión o acto impugnado. Añadiendo que, por otra parte, la participación en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales en las condiciones establecidas en la Directiva 85/337 (arts. 2.2 y 6.4) es

7. El artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 reza del siguiente modo: «Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:
a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente
b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,
tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.
Los Estados miembros determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.
Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Se considerará que toda organización no gubernamental que cumple los requisitos contemplados en el apartado 2 del artículo 1 tiene siempre el interés suficiente a efectos de la letra a) del presente artículo o acredita el menoscabo de un derecho a efectos de la letra b).
Las disposiciones del presente artículo no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y no afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial, cuando exista dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.
Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.
Para aumentar la eficacia de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros garantizarán que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales».

distinta y tiene una finalidad diferente al recurso jurisdiccional, pudiendo este último, en su caso, ejercerse contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento. Por tanto, concluye el TJ, los miembros del público interesado en el sentido del referido artículo 10 *bis*, *«deben poder ejercer un recurso contra la decisión de una instancia judicial de un Estado miembro, relativa a la solicitud de una autorización de proyecto, con independencia del papel que hayan desempeñado en la tramitación de dicha solicitud participando en el procedimiento ante dicha instancia y exponiendo en él su postura»* (39). En la otra cuestión planteada por el órgano jurisdiccional se quería saber si, en el marco de la aplicación de los artículos 6.4 y 10 *bis* de la Directiva 85/337, los Estados miembros pueden establecer que pequeñas asociaciones locales de protección del medio ambiente participen en el procedimiento de toma de decisiones que contempla el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva sin tener no obstante derecho a interponer recurso contra la decisión que se adopte al término de dicho procedimiento. Tal cuestión aparecía motivada por la existencia en la legislación sueca de una previsión por la que únicamente las asociaciones con más de 2.000 socios pueden interponer un recurso contra una decisión adoptada en materia medioambiental. El TJ reconoce que la Directiva 85/337 distingue entre, por una parte, el público interesado por una de las operaciones comprendidas en su ámbito de aplicación general y, de otra, en el seno de este público interesado, una subcategoría de personas físicas o jurídicas a las que, habida cuenta de su posición ante la operación comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva, se les reconoce el derecho a impugnar la decisión que la autoriza. En tal caso la determinación de los requisitos corresponde a la legislación de cada Estado miembro, si bien el TJ señala que *«estas normas nacionales no pueden privar de alcance a las disposiciones comunitarias según las cuales quienes tienen un interés legítimo en impugnar un proyecto y quienes sean titulares de derecho menoscabado por éste, entre los cuales figuran las asociaciones de protección del medio ambiente, deben poder ejercitar su acción ante los órganos jurisdiccionales competentes»* (45). Desde este punto de vista, se añade, nada obsta a que una ley nacional pueda exigir que una asociación que pretenda impugnar en vía judicial un proyecto al que aplica la Directiva 85/337, deba tener un objeto social relacionado con la protección de la naturaleza y del medio ambiente. Sin embargo, el TJ considera que la legislación nacional *«no puede establecer el número de socios requerido a un nivel tal que vaya contra los objetivos de la Directiva 85/337 y en concreto el de permitir fácilmente el control jurisdiccional de las operaciones a las que ésta es aplicable»* (47) y, de igual modo, la Directiva *«no permite de ningún modo limitar las posibilidades de recurso basándose en que las personas implicadas ya pudieron hacer valer su punto de vista en la fase de participación en el procedimiento de toma de decisiones que establece el artículo 6, apartado 4 de la misma»*(48). En suma, según

el TJ, *«tal sistema provocaría, por su propia naturaleza, un filtro de los recursos en materia medioambiental directamente contrario al espíritu de dicha Directiva que, tal como se ha recordado en el apartado 33 de la presente sentencia, tiene como objetivo la puesta en práctica del Convenio de Aarhus»*. En consecuencia, el Tribunal reconoce que el citado artículo 10 bis se opone a una disposición nacional que reserve el derecho a ejercer un recurso contra una decisión relativa al ámbito de aplicación de la Directiva únicamente a las asociaciones de protección del medio ambiente que cuenten con un número mínimo de socios (2.000 en el presente caso).

3.2. Aplicación de la Directiva 85/337 sobre evaluación de repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente

Debe destacarse que la normativa comunitaria en esta materia gira en torno a 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». Esta Directiva fue objeto de una modificación parcial por parte de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 marzo de 1997.

Aunque estos datos sean bien conocidos, conviene destacarlos aquí por cuanto la primera sentencia de la que se da cuenta interpreta y valora el alcance de determinados preceptos de la redacción originaria de la Directiva 85/337, por ser ésta la aplicable a la cuestión prejudicial comunitaria que suscita la sentencia del Tribunal de Justicia.

En las siguientes sentencias del 2008 en esta materia (casos de la *Comisión v. Irlanda* y, respecto a nuestro país, la de la «M-30») ya se toma en cambio en consideración la Directiva 85/337 con la redacción resultante de la reforma operada por la Directiva 97/11.

La primera a tratar es la *Sentencia de 28 de febrero de 2008 (aeropuerto Lieja-Bierset)*. El impacto ambiental de los aeropuertos es bien conocido, muy especialmente por el ruido que asola a las poblaciones vecinas. Es el impacto más agudo y característico derivado de la utilización de estas infraestructuras por aeronaves[8].

El caso del aeoropuerto Lieja-Bierset presentaba diferencias con respecto a otros conflictos que se han suscitado en torno a los aeropuertos. Ordinariamente esos conflictos derivan de la ampliación de aeropuertos existentes ante el espectacular incremento del tráfico de pasajeros que se ha

8. Y sobre el que disponemos ya de un excelente y exhaustivo estudio en la obra de Maite Uriarte Ricote, *La contaminación acústica de la aviación civil*, Pamplona, 2008.

experimentado en las dos últimas décadas o de la construcción de nuevos aeropuertos, supuesto este más infrecuente en Europa por la dificultad de encontrar en las proximidades de las ciudades de destino los muy amplios espacios que requieren estas infraestructuras. Pero en Lieja-Bierset lo que se proyectaba era el cambio de destino de un aeropuerto de uso militar para ser utilizado en el tráfico de pasajeros. Ese cambio de destino comportaba el incremento del uso del aeropuerto tanto en lo que en la jerga aeroportuaria se conoce como el *land side*, al aumentar considerablemente las operaciones de acceso de pasajeros por tráfico rodado al aeropuerto, como en el *air side* con el considerable aumento de operaciones de despegue y aterrizaje de aeronaves[9]. Aunque en el proyecto no preveía la ampliación de la pista de operaciones de aeronaves, sí que estaba en él la realización de edificios y terminales.

El proyecto suscitó la oposición de las poblaciones vecinas y el asunto llegó a la *Cour de Cassation* belga que planteó una cuestión prejudicial por aplicación del Derecho comunitario ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que la resolvió mediante su Sentencia de 28 de febrero de 2008. En realidad, la cuestión se descomponía en tres, netamente diferenciadas.

La primera era sobre la propia interpretación del concepto de proyecto por cuanto en el caso lo que se advertía no era un proyecto debido y promovido por una sola entidad. Se trataba de un convenio suscrito la Sociedad de desarrollo y promoción del aeropuerto de Lieja-Bierset, la Región Valona y la empresa de gestión aeroportuaria TNT Express Worldwide (Euro Hub) SA.

El Tribunal de Justicia afirma al respecto que lo determinante es si el convenio requiere para su ejecución, como era el caso, del otorgamiento de licencias de obras. En tal caso estamos ante un proyecto cuyas repercusiones ambientales deben valorarse atendiendo al efecto acumulado de las obras por las diversas licencias que se otorgan.

La segunda cuestión se planteaba ante el mantenimiento, sin modificación alguna derivada del proyecto, del elemento fundamental del aeropuerto: la pista de aterrizaje y despegue de aeronaves. Eso no justifica por si mismo, según establece el Tribunal de Justicia, que no se deban realizar las

9. Sobre los servicios aeroportuarios que se prestan en estos dos frentes y su régimen jurídico, así como las limitaciones urbanísticas y medioambientales con las que topa la ampliación de los aeropuertos o el incremento de su actividad, puede verse José Esteve Pardo, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

evaluaciones de impacto puesto que se prevé la realización de obras, sobre todo para atender el tráfico de pasajeros, hasta entonces inexistente por la exclusiva utilización militar del aeropuerto, que aumentan muy considerablemente el uso del aeropuerto y las operaciones de aeronaves.

La tercera cuestión, de una extraordinaria simplicidad, era si debían considerarse no sólo los efectos ambientales derivados de las obras, sino también los ocasionados por el incremento del tráfico y de operaciones en el aeropuerto. Para el Tribunal de Justicia «resultaría simplista y contrario a este enfoque tomar únicamente en consideración, para evaluar el impacto ambiental de un proyecto o de su modificación, los efectos directos de las propias obras proyectadas, sin tener en cuenta las repercusiones que puedan tener sobre el medio ambiente la utilización y la explotación de las construcciones resultantes de dichas obras».

En su declaración final, el Tribunal de Justicia condensa la solución dada en su sentencia a las tres cuestiones del siguiente modo:

> *«1) Si bien un convenio como el que es objeto del procedimiento principal no es un proyecto en el sentido 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, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, basándose en la normativa nacional aplicable, si tal convenio implica una autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337. En ese contexto, es preciso examinar si dicha autorización se integra dentro de un procedimiento en varias etapas que conste de una decisión principal y de varias decisiones de ejecución y si ha de tenerse en cuenta el efecto acumulativo de varios proyectos cuyo impacto sobre el medio ambiente deba apreciarse globalmente.*
>
> 2) Las disposiciones del punto 12 del anexo II, leídas en relación con las del punto 7 del anexo I, de la Directiva 85/337, en su redacción original, se refieren asimismo a las obras de modificación realizadas en la infraestructura de un aeropuerto ya existente sin que se prolongue la pista de despegue y de aterrizaje, siempre que puedan considerarse, atendiendo especialmente a su naturaleza, su importancia y sus características, como una modificación del propio aeropuerto. Así sucede, en particular, con las obras destinadas a aumentar de forma significativa la actividad del aeropuerto y el tráfico aéreo. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente cerciorarse de que las autoridades competentes apreciaron correctamente si las obras de que se trata en el procedimiento principal debían ser objeto de una evaluación de su impacto ambiental.
>
> 3) Las autoridades competentes deben tener en cuenta el incremento proyectado de la actividad de un aeropuerto a la hora de examinar los efectos sobre el medio ambiente de las modificaciones realizadas en sus infraestructuras con el fin de albergar ese incremento de actividad».

En la *Sentencia de 3 de julio de 2008*, se trata la adaptación de la legislación nacional a la Directiva 85/337 y Evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de las obras de un parque eólico.

Mediante su recurso, la Comisión solicita al TJ que declare el incumplimiento por parte de irlanda de las obligaciones que le incumben en virtud de determinados artículos de la Directiva 85/337/CEE, tanto en su versión anterior como posterior a las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE. El incumplimiento a juicio de la Comisión era doble, por un lado la no adopción de las disposiciones necesarias para garantizar que, antes de su ejecución total o parcial, los proyectos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva fueran objeto de examen para determinar la procedencia o no de llevar a cabo una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente; de otro, el no haber adoptado todas las disposiciones necesarias para garantizar que la concesión de las autorizaciones relativas a la construcción de un parque eólico, así como la ejecución de los trabajos, fueran precedidos de una evaluación de las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente.

Sobre el primer incumplimiento conviene destacar que en ese momento la normativa irlandesa contemplaba la necesidad de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente que iba ligada a la obtención del permiso de urbanismo, de tal manera que la inobservancia de dichas obligaciones constituía un incumplimiento de las normas de urbanismo. Sin embargo, el mismo Derecho irlandés también establecía un permiso de regularización con efectos similares a los del permiso ordinario de urbanismo, que era anterior a la realización de los trabajos y de las actuaciones de ordenación del territorio. Dicho permiso de regularización podía otorgarse aun cuando se hubiese ejecutado el proyecto y para el que hubiese sido necesario un estudio de repercusiones sobre el medio ambiente. A la vista de ese escenario que ofrecía el ordenamiento irlandés, el Tribunal no duda en declarar que se han incumplido las obligaciones de la Directiva 85/337 modificada *«al dar al permiso de regularización, que puede ser expedido fuera de toda circunstancia excepcional demostrada, los mismos efectos que aquellos vinculados al permiso de urbanismo previo a la ejecución de los trabajos y las actuaciones de ordenación del territorio, siendo así que los proyectos para los que es necesaria una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente deben (...) ser identificados y, a continuación, ser objeto de una solicitud de autorización y de dicha evaluación antes de concederse la autorización y, por consiguiente, necesariamente antes de ser ejecutados»* (61).

Además, siguiendo la imputación hecha por la Comisión, se considera que las medidas represivas previstas en la normativa irlandesa en materia

de urbanismo no compensarían la falta de disposiciones que exigirían el cumplimiento de las obligaciones en materia de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente antes de la ejecución de proyectos. En este sentido se constata por parte del TJ que en Irlanda podía subsanarse la falta de estudio de las repercusiones exigido por la Directiva 85/377 modificada mediante la obtención del referido permiso de regularización que permitía, en particular, que subsistiera un proyecto no autorizado regularmente, siempre que la solicitud de tal permiso se presentase antes del inicio de un procedimiento sancionador. A juicio del TJ *«de este modo queda demostrada la insuficiencia del sistema coercitivo establecido por Irlanda en la medida en que la existencia del permiso de regularización lo priva de toda eficacia»* (76).

Sobre la segunda imputación hecha por la Comisión en relación a la insuficiencia de los estudios de las repercusiones sobre el medio ambiente para diferentes obras que eran elementos constitutivos para la construcción de un proyectado parque eólico que era uno de los más importantes de Europa. Interesa destacar la circunstancia de que en sí las instalaciones destinadas a la explotación de la energía eólica para la producción de energía no figuran en los anexos I y II de la Directiva 85/337. Sí, en cambio, la ejecución de trabajos de extracción de turba, así como la construcción de vías, que constituían las dos primeras fases de construcción del referido parque (tercera fase). Para el TJ los proyectos previstos de extracción de turba y de minerales, así como de construcción de vías, no eran desdeñables. Es así que Irlanda habría incumplido con las obligaciones de la Directiva *«al no haber adoptado todas las disposiciones necesarias para garantizar que la concesión de las autorizaciones relativas a las dos primeras fases de construcción del parque eólico fuese precedida de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente (...) y al limitarse a adjuntar a las solicitudes de autorización declaraciones de impacto medioambiental que no cumplían esas exigencias»* (105). Finalmente, también se considera que hubo incumplimiento en la tercera fase del proyecto consistente en la construcción del parque por no haber tampoco sido precedida una evaluación de las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente, considerándose que las declaraciones de impacto medioambiental adjuntadas a las solicitudes de autorización no cumplían con aquella exigencia.

Finalmente abordamos el caso de la M-30 de Madrid objeto de la *Sentencia de 25 de julio de 2008* (*Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid*) y en la que se aborda la evaluación de obras de reforma y mejora de vías urbanas[10].

10. Véase también sobre esta Sentencia la referencia que se contiene en el Capítulo «Política ambiental de Madrid» del OPAM 2009, redactado por Mª Consuelo ALONSO GARCÍA.

El caso tiene su origen en una resolución del Ayuntamiento de Madrid, de 17 de enero de 2005, por la que se aprobaron diversos proyectos de reforma y mejora de la autovía urbana de circunvalación de Madrid, identificada como la M-30. En realidad, como en la propia Sentencia se destaca, «el Ayuntamiento de Madrid había fragmentado el proyecto global «Madrid calle 30» en quince subproyectos independientes, tramitados de forma separada.

La resolución fue impugnada por la asociación Ecologistas en Acción-CODA. Tras agotarse la vía administrativa el caso llegó el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 22 de la Comunidad de Madrid y fue este órgano unipersonal el que planteó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la cuestión prejudicial sobre aplicación del Derecho comunitario que se resuelve por la sentencia de 25 de julio de 2008.

Como ocurre en el caso anterior, la cuestión de prejudicialidad se descompone en varias que vienen a condensarse fundamentalmente en dos.

La primera era si la realización de obras urbanas en zonas de gran densidad humana está sujeta a las exigencias de evaluación de repercusiones ambientales que se establece en la Directiva 85/337. Conviene recordar que se trata de una Directiva que contemplaba fundamentalmente espacios y recursos naturales como objeto de protección ante la realización de obras y proyectos. El Tribunal repara en la evolución de la interpretación extensiva de la Directiva que culmina en la modificación operada por la Directiva 97/11. «Por consiguiente –afirma el Tribunal– es preciso considerar que los proyectos de vías urbanas están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva modificada».

La segunda cuestión que el Juzgado planteaba al Tribunal de Justicia es si consideraba ajustadas a la Directiva las evaluaciones y medidas previsoras adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid y demás Administraciones competentes. El Tribunal de Justicia entiende que esta es una cuestión de hecho y que «en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 234 CE, basado en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales y el Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del juez nacional. La Sentencia concluye declarando que: *«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, debe interpretarse en el sentido de que prevé la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de reforma y mejora de vías urbanas, ya sea cuando se trate de proyectos mencionados en el anexo I, punto 7, letras b) o c), de dicha Directiva, ya sea cuando se trate de proyectos previstos en el anexo II, puntos 10, letra e), o 13, primer guión,*

de la misma Directiva, que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud de su naturaleza, de sus dimensiones o de su localización y, en su caso, habida cuenta de su interacción con otros proyectos».

La *Sentencia de 30 de abril de 2009* (*The Queenn, a instancia de Christopher Mellor v. Secretary of State for Communites and Local Government*) vuelve a ocuparse de esta Directiva. Esta vez para establecer que aun en los casos en que sea la autoridad pública la que ostente la facultad de sujetar determinados proyectos a evaluación de impacto ambiental, o rechazar tal evaluación, deberá expresar las razones, si alguien con legitimación así lo requiere, por las que toma esa decisión. A destacar que esa motivación sólo resulta exigible si hay requerimiento en tal sentido.

Por su parte, la *Sentencia de 10 de diciembre de 2009* (*Umweltanwalt von Kkrntern* y *Kkrntner Landesregierung*), exige la evaluación si se trata de un proyecto interfronterizo, aunque sea de relativa baja intensidad como pueda ser el trazado de una línea eléctrica de 15 km en la que sólo un tramo es realmente interfronterizo.

3.3. Protección de animales

Se aborda en este apartado, en primer lugar, la *Sentencia de 19 de junio de 2008* que trata el Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

El origen del conflicto se localiza en una norma belga, el Real Decreto de 7 de diciembre de 2001, por el que se establece en ese Estado la lista de animales que pueden ser objeto de posesión[11]. Este reglamento fue impugnado por dos asociaciones, una de criadores de animales y otra de amigos de animales. El Tribunal belga planteó una cuestión prejudicial sobre la aplicación al caso del «Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio» y también sobre el artículo 30 del Tratado.

El problema fundamental no se localiza tanto en una cuestión de relevancia ambiental, o relativa a la protección de la fauna, sino en las prohibiciones a la libertad de importación y exportación de animales que se imponen

11. Sobre esta temática, *vid.* la excelente monografía de José Mª Pérez Monguió, *Animales de compañía. Régimen jurídico en el Derecho administrativo*, Editorial Bosch, Barcelona, 2005.

en el Reglamento belga. No es la protección de los animales, sino la protección del tráfico la que se pone en cuestión.

El Tribunal de Justicia no ofrece una solución satisfactoria en modo alguno a la cuestión planteada. Tras pronunciarse muy genéricamente sobre el alcance de las restricciones a los intercambios comunitarios que se derivarían del reglamento belga, devuelve la cuestión al Tribunal que plantea la cuestión. Es así como la sentencia acaba declarando lo siguiente:

«Los artículos 28 CE y 30 CE, considerados aisladamente o en relación con el Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, según la cual la prohibición de importar, poseer y comercializar mamíferos pertenecientes a especies distintas de las expresamente mencionadas en dicha normativa se aplica a especies de mamíferos que no figuran en el anexo A del referido Reglamento, si la protección o la observancia de los intereses y exigencias mencionados en los apartados 27 a 29 de la presente sentencia no pueden garantizarse de forma igualmente adecuada mediante medidas que restrinjan en una menor medida los intercambios comunitarios.

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar:

– Que la elaboración y las modificaciones ulteriores de la lista nacional de especies de mamíferos cuya posesión está autorizada se basan en criterios objetivos y no discriminatorios.

– Que se prevé un procedimiento que permita a los interesados obtener la inclusión de especies de mamíferos en dicha lista, que sea fácilmente accesible, que pueda concluirse dentro de un plazo razonable y que, en caso de denegación de inscripción, que ha de ser motivada, ésta sea recurrible judicialmente.

– Que las autoridades administrativas competentes únicamente pueden denegar las solicitudes de inclusión de una especie de mamíferos en la referida lista o de obtención de una excepción individual para poseer especímenes de especies no mencionadas en ella si la posesión de especímenes de las especies de que se trate supone un riesgo real para la salvaguarda de los intereses y exigencias anteriormente mencionados.

– Que los requisitos exigidos para poseer especímenes de especies de mamíferos no mencionados en esa misma lista, como los contemplados en el artículo 3 bis, apartado 2, números 3, letra b), y 6, de la Ley de 14 de agosto de 1986, relativa a la protección y al bienestar de los animales, en su versión modificada por la Ley de 4 de mayo de 1995, están objetivamente justificados y no van más allá de lo necesario para garantizar la finalidad de la normativa nacional en su conjunto».

También en materia de animales cabe señalar la *Sentencia de 10 de septiembre de 2009* (Comisión v. República de Malta). El litigio trae causa en un incumplimiento de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, al haber autorizado las autoridades maltesas la apertura en idénticas condiciones de la caza de la codorniz y de la tórtola durante el período migratorio de primavera desde el año 2004 y hasta el 2007 sin observar los requisitos establecidos en el artículo 9.1 de la citada norma europea. En este sentido el TJ advierte que los requisitos de ese precepto si bien permiten a los Estados establecer excepciones a lo previsto en la Directa, también es cierto que se trata de un régimen excepcional que, por tanto, *«debe ser objeto de una interpretación restrictiva y para cuya aplicación los Estados miembros deben probar que concurren los requisitos necesarios»* (48). De hecho el artículo 9.1 dispone literalmente que esas excepciones autorizadas sólo podrán establecerse *«si no hubiere otra solución satisfactoria»* y por los motivos que en el mismo precepto se recogen, entre ellos «permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades» (art. 9.1c). La controversia entre las autoridades maltesas y la Comisión radican principalmente en torno a la virtualidad de la expresión «otra solución satisfactoria», al entender las primeras que las limitaciones consideradas por la segunda la dejarían precisamente sin efecto. Es precisamente aquí donde el TJ advierte que *«cuando el legislador comunitario utilizó la expresión "otra solución satisfactoria", no pretendió excluir el uso de la excepción prevista en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva desde el momento en que existe la posibilidad de cazar durante los períodos de apertura autorizados en virtud del artículo 7 de la Directiva, sino que pretendió autorizar que se hiciese una excepción a lo dispuesto en dicha norma únicamente en la medida necesaria, dado que las posibilidades de cazar durante tales períodos, en el caso de autos en otoño, son tan limitadas, que se rompe el equilibrio que pretendió establecer la Directiva entre la protección de las especies y determinadas actividades de recreo»*. Por tanto, la excepción que pretenda aplicar un Estado miembro debe ser proporcionada a las necesidades que la justifican. En el caso que nos ocupa la autorización maltesa para cazar las referidas aves en primavera, momento de su migración, no cumplía la exigencia de proporcionalidad a juicio del Tribunal, por cuanto *«la prolongación de la temporada de caza de estas dos especies migratorias mediante la autorización para cazar durante cerca de dos meses en el período de primavera, durante el cual las dos especies cazadas regresan hacia su lugar de nidificación, y que se tradujo en una mortalidad tres veces superior, con cerca de 15.000 aves cazadas en lo que se refiere a las codornices, y ocho veces superior, con cerca de 32.000 aves cazadas por lo que atañe a la tórtola, a la que resulta de la práctica de la caza durante la temporada de otoño, no constituye una solución adecuada y estrictamente proporcionada al objetivo*

de conservación de las especies que persigue la Directiva» (65). En tales circunstancias el TJ considera que *«aun cuando las dos especies de que se trata sólo están presentes en otoño en una cantidad mínima y durante un período muy limitado, y dado que en otoño no es imposible cualquier práctica de la caza, la República de Malta ha incumplido los requisitos de la exención prevista en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva, interpretados a la luz del principio de proporcionalidad y, por lo tanto, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la citada Directiva al haber autorizado la apertura de la caza en primavera de la codorniz y de la tórtola durante varias semanas cada año, entre 2004 y 2007».*

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

Enero de 2008 a diciembre de 2009

Relación temática:

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

– Sentencia de 3 de junio de 2008 (308/06)

– Sentencia de 24 de junio de 2008 (188/07)

– Sentencia de 7 de mayo de 2009 (516/07) (E)

II. Contaminación marina y protección del medio ambiente

– Sentencia de 3 de junio de 2008 (308/06)

– Sentencia de 24 de junio de 2008 (188/07)

– Sentencia de 11 de diciembre de 2008 (480/07) (E)

III. Residuos y sustancias peligrosas

– Sentencia de 1 de abril de 2008 (14/06 y 295/06)

– Sentencia de 10 de abril de 2008 (442/06)

– Sentencia de 11 de septiembre de 2008 (251/07)

– Sentencia de 6 de noviembre de 2008 (381/07)

– Sentencia de 4 de diciembre de 2008 (317/07)

– Sentencia de 11 de diciembre de 2008 (387/07)

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

– Sentencia de 10 de abril de 2008 (233/04)

– Sentencia de 25 de julio de 2008 (237/07)

– Sentencia de 6 de noviembre de 2008 (405/07)

– Sentencia de 16 de diciembre de 2008 (127/07)

– Sentencia (TPI) de 23 de septiembre de 2009 (183/07)

V. Biotecnología

– Sentencia de 9 de diciembre de 2008 (121/07)

VI. Participación del público en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales

– Sentencia de 15 de octubre de 2009 (263/08)

VII. Evaluación de impacto ambiental

– Sentencia de 28 de febrero de 2008 (2/07)

– Sentencia de 3 de julio de 2008 (215/06)

– Sentencia de 25 de julio de 2008 (142/07) (E)

– Sentencia de 30 de abril de 2009 (75/08)

– Sentencia de 15 de octubre de 2009 (263/08)

– Sentencia de 10 de diciembre de 2009 (205/08)

VII. Protección de animales mediante el control de su comercio

– Sentencia de 19 de junio de 2008 (219/07)

– Sentencia de 10 de septiembre de 2009 (76/08)

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

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO AMBIENTE

VI

Reino Unido: el significado ambiental de la política energética y otras cuestiones

AGUSTÍN GARCÍA URETA

Sumario

Página

I. Introducción: La incidencia de la política energética en la ambiental 135
II. Cambio climático 137
III. Contaminación atmosférica y por pesticidas 140
IV. Naturaleza y animales destinados a experimentación 142
V. La caza del zorro y los derechos humanos 144
VI. Residuos 147
VII. Transporte: la expansión del aeropuerto de Heathrow 149
VIII. Zonas de baño 151
IX. Otras cuestiones 151
X. Comentarios conclusivos 152

* * *

I. INTRODUCCIÓN: LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN LA AMBIENTAL

Esta contribución recoge algunas de las principales novedades de la política ambiental del Reino Unido durante 2008-2009. Si hubiese que resumirlas en pocas palabras sería necesario mencionar una cuestión por encima del resto, a saber, el sector energético. Como se indicó en una anterior contribución, el gobierno laborista decidió embarcarse en el año 2007 en una ambiciosa carrera pro-nuclear, comprometiéndose a la construcción de unas ocho

OBSE10A060 Colección especial Aranzadi 15-06-10 07:08:25
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

plantas en los próximos quince años para reemplazar a las existentes y también para hacer frente a la creciente demanda energética y a los requisitos derivados del Protocolo de Kyoto, cuya vigencia expira a finales de 2012, sin que existan visos de que se vaya a aprobar un ulterior Protocolo ante el fracaso de la conferencia de Copenhague en diciembre de 2009. En la actualidad la energía nuclear representa aproximadamente el 13% del consumo de electricidad en el Reino Unido. La primera nueva planta comenzaría su funcionamiento hacia el año 2018. A pesar de que algunos emplazamientos se utilizarían para las nuevas plantas, en abril de 2009 el gobierno publicó una lista de potenciales lugares, nominados por tres empresas privadas, EDF, E.ON, RWE, y la *Nuclear Decommissioning Authority*: Dungeness (Kent); Sizewell, (Suffolk); Hartlepool (Cleveland); Heysham (Lancashire); Sellafield (Cumbria); Braystones (Cumbria); Kirksanton (Cumbria); Wylfa Peninsula (Anglesey); Oldbury, (Gloucestershire); Hinkley Point (Somerset), y Bradwell (Essex). Tres de los anteriores emplazamientos se encuentran cerca del Parque Nacional de Lake District. No es ocioso señalar que estas decisiones han ocasionado la oposición de diversos partidos políticos y ONGs, aparte de que se enfrentan con importantes problemas derivados de la aplicación de la normativa urbanística y ambiental, y del hecho de que para que se cumplan los plazos marcados por el gobierno la primera central nuclear debería comenzar a construirse en los próximos dos años. Los anteriores proyectos se han visto empañados por la imposición por *Chelmsford Crown Court* de una sanción de 250 mil libras, en febrero de 2009, a la empresa Magnox Electric Ltd., encargada de la gestión de la planta nuclear de Bradwell-on-Sea, por haber permitido un escape radioactivo durante 14 años (1990-2004) debido a la ausencia de las pertinentes inspecciones de un tanque que contenía material radiactivo. Esta sanción es la más elevada tras la impuesta en 1990 en un caso de contaminación del Támesis. La planta nuclear se encuentra en proceso de desmantelamiento en la actualidad.

La promoción de las energías renovables ha sido otro de los temas principales en estos dos últimos años, pero de manera conflictiva. El Reino Unido sólo produce un 5% de su electricidad a partir de energías renovables (2000 turbinas terrestres y 200 marinas, aproximadamente) lo que supone uno de los índices más bajos de la Unión Europea y pone en aprietos el objetivo de que pasen a constituir el 15% para el año 2020. El gobierno anunció en el mes de julio de 2009 un plan para afrontar un mejor desarrollo de estas energías. Sin embargo, de manera simultánea, uno de los principales productores de turbinas para aerogeneradores (Vestas) decidió cerrar la única planta existente en este país (Isla de Wight), con la destrucción de 600 puestos de trabajo, poniendo en aprietos la estimación gubernamental de que la

futura «revolución verde» crearía 1.2 millones de empleos.[1] A diferencia de otros países de la Unión Europea, caso de Alemania (80.000 trabajadores) o Dinamarca (20.000), en Reino Unido sólo hay unas 5.000 personas empleadas en el sector de la energía eólica. Los planes gubernamentales se han plasmado finalmente en el desarrollo de nueve zonas marinas en el Reino Unido, con nueve empresas encargadas de su construcción, con un montante que ascendería a 75.000 millones de libras esterlinas y una potencia de 25 GW. Las empresas y la potencia asignada son las siguientes: Moray Firth Zone, Moray Offshore Renewables Ltd: 1.3 GW; Firth of Forth Zone, Sea-Green Wind Energy Ltd: 3.5 GW; Dogger Bank Zone, the Forewind Consortium: 9 GW; Hornsea Zone, Siemens Project Ventures y Mainstream Renewable Power: 4 GW; Norfolk Bank Zone, East Anglia Offshore Wind Ltd: 7.2 GW; Hastings Zone, Eon Climate y Renewables UK: 0.6 GW; West of Isle of Wight Zone, Eneco New Energy: 0.9 GW; Bristol Channel Zone, RWE Npower Renewables: 1.5 GW; Irish Sea Zone, Centrica Renewable Energy and involving RES Group: 4.2 GW.

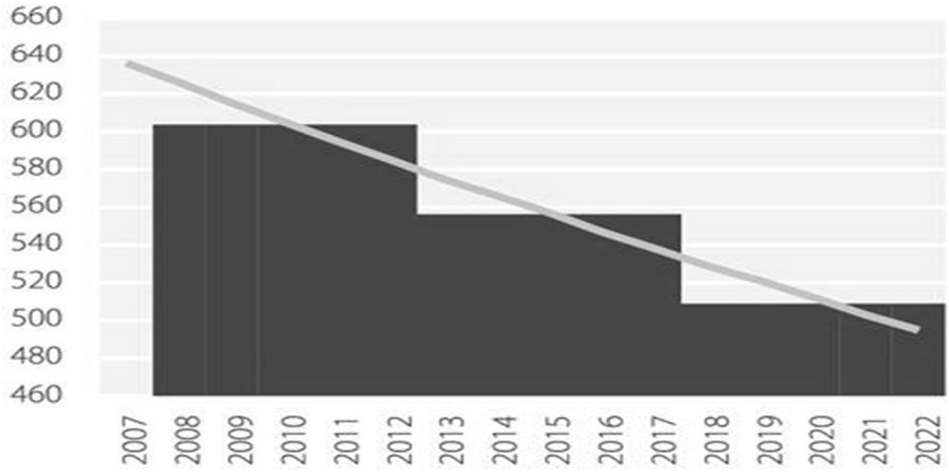
Con todo, a pesar de las opciones nuclear y eólica, se está produciendo, de manera contradictoria, un incremento en el número de explotaciones de carbón a cielo abierto, tras las últimas autorizaciones parar llevar a cabo estas actividades. Los datos proporcionados en agosto de 2009 y referidos a 2008 mostraban la siguiente distribución: Escocia (5.678.067 t.), Inglaterra (2.138.568 t.), y Gales (1.632.730 t.). En los tres primeros meses de 2009 la producción minera se había incrementado en un 15%. Las importaciones también habían aumentado un 13% en comparación con los mismos meses de 2008. Para contrarrestar estas cifras el gobierno británico ha recalcado que las nuevas plantas térmicas deberán contar con sistemas de captura y almacenamiento de CO_2. Sin embargo, a pesar de lo loable de tal requisito, la tecnología no estará preparada hasta el año 2020. Las críticas a lo anterior han venido incluso del organismo que se encarga de supervisar la política ambiental en el Reino Unido (*Sustainable Development Commission*). De hecho, su titular puso en duda en agosto de 2009 que las nuevas plantas pudieran iniciar su actividad con escaso impacto ambiental.

II. CAMBIO CLIMÁTICO

Otro de los temas que ha recibido una atención especial durante los años 2008-2009, aparte de la fallida conferencia de Copenhague en la que el gobierno británico quedaba supeditado a la posición común de la Unión

1. Véase el epígrafe II, *infra*.

Europea, ha sido el cambio climático. En 2008 el Parlamento británico adoptó *The Climate Change Act 2008*. Esta Ley establece un objetivo de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero de un 80% para el año 2050, tomando como referencia el año 1990. Para lograr este objetivo, que resulta en principio vinculante, la Ley impone límites en períodos de cinco años. Los tres primeros, que aceptan las recomendaciones del Comité de Cambio Climático, adoptados en mayo de 2009, son los correspondientes a los siguientes años: 2008-2012 (3.018 millones de toneladas, 22% de reducción), 2013-2017 (2.782 millones de toneladas de CO_2, 28% de reducción) y 2018-2022 (2.544 millones de toneladas, 34% de reducción). Las reducciones de emisiones hasta 2050 serían las siguientes de acuerdo con el gobierno británico:[2]



Por otra parte, la Ley exige la realización de una evaluación de riesgos relacionados con el cambio climático cada cinco años y la aprobación de un plan de adaptación, que también debe ser revisado cada cinco años. La ley autoriza al gobierno a exigir a las autoridades públicas y empresas en sectores intervenidos (agua y energía) que le informen sobre cómo han evaluado los posibles riesgos derivados del calentamiento global y cómo pretenden hacerles frente. En este contexto, el gobierno publicó en 2008 una guía para las autoridades locales (*Adapting to climate change. Helping key sectors to adapt to climate change*). El gobierno también adoptó en julio de 2009 el Plan de adaptación a una economía baja en emisiones. El Plan cubre distintos sectores, que se pueden resumir de la siguiente manera:

2. Fuente: *Department of Enery and Climate Change.*

a) Energía. En este terreno se prevé reducir las emisiones en un 22% para 2020, tomando como referencia el año 2008, y con un empleo de un 40% de electricidad proveniente de fuentes bajas en CO_2.

b) Hogares. La reducción que se prevé es de un 29% sobre los niveles de 2008, mediante un plan de inversiones de 3.000 millones de libras esterlinas para mejorar la eficiencia energética de los hogares, implantando medidores para 2020, incentivando el ahorro energético.

c) Centros de trabajo. El plan establece una reducción del 13% para 2020, tomando como referencia el año 2008. Las medidas para lograr dicha reducción pasan por incrementar el número de industrias sujetas al mercado de derechos de emisión, la creación de 1.2 millones de empleos en sectores relacionados con la reducción de emisiones y distintas inversiones en el sector eólico.

d) Transporte. La reducción prevista sería de un 14%, mediante la disminución a 130/g/km de CO_2 en los nuevos vehículos (2015) y a 95g/km para 2020, la adopción de estímulos económicos para reducir el precio de vehículos híbridos o eléctricos, incentivando las inversiones en autobuses con emisiones reducidas de CO_2, y la inclusión de todos los vuelos con origen o destino en aeropuertos europeos en el mercado de derechos de emisión.

e) Agricultura. La reducción sería de un 6% sobre los niveles de 2008. A diferencia de los otros ámbitos, las medidas previstas resultan menos concretas, caso del mejor uso de fertilizantes, la reducción de los residuos enviados al vertedero, o el perfeccionamiento en la captura de las emisiones provenientes de éstos, entre otras medidas.

Como resulta apreciable, aparte de algunas medidas que tienen su origen en iniciativas propias, otras ya se encuentran en vigor y también dependen de lo que las instancias de la Unión Europea decidan.

Las últimas predicciones del gobierno británico, publicadas en junio de 2009, sobre el aumento de la temperatura en Reino Unido no resultan halagüeñas. Éstas prevén un incremento durante el verano de 2,3 ºC para el año 2040 y de 4 ºC para el año 2080. Esto implicaría superar con creces la cifra más elevada alcanzada hasta la fecha durante el período estival, que ha rondado los 30 ºC en 2006, el año más caluroso de los 348 de los que se tienen registros en este país. El nivel del mar aumentaría en unos 37 cm, afectando a zonas del sureste de Inglaterra, en particular *East Anglia*, pero también a otras regiones como las costas de Irlanda del Norte y Escocia. Por otra parte, las predicciones apuntan a una disminución de las precipitaciones entre un 11% y un 27%. Si bien el informe publicado está realizado a partir de distin-

tas proyecciones en ordenador, el gobierno ha afirmado que los datos apuntan con claridad, a pesar de los posibles errores, a una tendencia difícil de atajar. De hecho, la temperatura en el centro de Inglaterra ha aumentado en 1 ºC desde 1970 (en Irlanda del Norte 1,5 ºC). Por su parte, la del mar se ha incrementado en 0,7 ºC en los últimos 30 años. Las futuras implicaciones del cambio climático han tenido reflejo también en la necesidad de mejorar las defensas frente a las inundaciones, cuya frecuencia ha aumentado en los últimos años. De ahí que en el caso de Inglaterra y Gales el número de viviendas potencialmente expuestas a aquéllas se sitúe en las 560.000, de acuerdo con los datos proporcionados por la Agencia de Medio Ambiente, aunque estas estimaciones podrían llegar a elevarse, llegando a nada respetable cifra de 900.000 para el año 2035 si no se efectúan obras de defensa. Por otra parte, la Comisión Europea ha concedido 180 millones de euros a la empresa Powerfuel Power para la instalación de la primera planta de captura y almacenamiento de CO_2 en este país, que podría estar en funcionamiento para el año 2014. Cabe añadir que de acuerdo con las cifras publicadas por el gobierno británico (*Office of Government Commerce*), éste habría reducido sus emisiones de CO_2 un 10% en 2008. El gobierno tiene como objetivo, para todos sus departamentos, reducir en un 15% las emisiones procedentes de los vehículos oficiales para 2010-2011, teniendo con referente el año 2005-2006. Las reducciones totales previstas para 2020 serían de un 20%, y un 80% para 2050. Por último, el mecanismo de derechos de emisión ha recibido críticas debido a la concesión gratuita de un número muy generoso de derechos. Según diversas estimaciones, unos 9 millones de derechos han sido otorgados a unas 200 empresas sujetas este mecanismo. Una de las principales beneficiarias ha sido la industria cementera. Una sola empresa con tres plantas habría recibido casi 900.000 derechos en exceso de sus emisiones. Con todo, estas cifras no resultan sorpresivas, al menos en parte, si se tiene en cuenta la concesión que inicialmente aprobó la Unión Europea para los dos períodos de aplicación del mercado de derechos de emisión de gases con efecto invernadero (95%, 2005-2007, y 90%, 2008-2012, respectivamente).

III. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y POR PESTICIDAS

En una importante decisión dictada en julio de 2009, la *High Court* admitió a trámite contra *Corby Borough Council* una demanda de 16 personas, de entre 11 y 26 años, afectadas por la contaminación ocasionada por una acería y que sufren deformaciones en sus miembros. Esta demanda es la primera de importancia tras la que se planteó a raíz del escándalo de la talidomida en la década de los años sesenta. De acuerdo con los demandantes, sus defor-

maciones fueron ocasionadas en los primeros tiempos de gestación al vivir sus madres en la localidad mientras las autoridades locales se encargaban del desmantelamiento de la acería. De acuerdo con la *High Court*, éstas habrían incurrido en negligencia entre los años 1983 y 1997, al efectuar el control de tal desmantelamiento. En opinión del juez ponente, la contaminación derivada de tales actividades habría podido causar las deformaciones en los miembros de los demandantes. *Corby County Council* decidió recurrir la decisión ante la *Court of Appeal* en agosto de 2009, estando el asunto pendiente de resolverse ante esta instancia.

Por lo que respecta a los fallecimientos derivados de la contaminación atmosférica, el gobierno británico estimó que se ocasionan entre 12.000 y 24.000 anualmente. La situación en la ciudad de Londres tampoco parece haber mejorado, a pesar de la instauración de una zona de emisiones bajas durante el mandato del anterior Alcalde Ken Livingston en 2008. Esta zona cubre en la actualidad la totalidad de la ciudad, salvo aquellas partes de la autopista M-25 (que circunda Londres) que entran en la ciudad, y es de aplicación de la siguiente manera:

Vehículo	Peso	Entrada en vigor	Impuesto
Camiones, caravanas	Superior a 12 t.	4 de febrero de 2008	200 libras esterlinas
Autobuses	Superior a 5 t.	7 de julio de 2008	
Camiones, caravanas	Entre 3.5 y 12 t.		
Furgonetas	Entre 1,2 y 3,5 t.	4 de octubre de 2010	100 libras esterlinas
Caravanas	Entre 2.5 y 3.5 t.		
Pequeños autobuses	Por debajo de 5 t.		

El control se efectúa mediante una serie de cámaras que se encargan de leer las matrículas de los vehículos. Éstas se verifican en una base de datos para aquellos vehículos que cumplen con los estándares de emisión establecidos para la zona. En este caso quedan exentos del pago del impuesto correspondiente. En caso contrario, debe procederse al pago de éste. La zona en cuestión es independiente del peaje a pagar por circular por la ciudad (*congestion charge*) implantado también por el anterior Alcalde en febrero de 2003. El actual Alcalde, Boris Johnson, pretende incrementar el ámbito de aplicación del peaje a otras zonas de la ciudad, a pesar de que anteriormente había enviado mensajes en sentido contrario. En julio de 2009, el Alcalde

publicó su plan para la mejora de la ciudad (*Leading Greener London*) en el que, entre otras cuestiones, plantea una reducción de un 60% en las emisiones de CO_2 (sobre los niveles 1990) para 2025 y la presencia de 100.000 vehículos eléctricos en sus calles. Ahora bien, la realidad discurre por otros derroteros. Un informe publicado por *King's College London* en junio de 2009 puso de manifiesto que los niveles de partículas peligrosas estaban aumentado un 0,4% por año. En este sentido, la Comisión Europea criticó en diciembre de 2009 los planes del Alcalde de Londres para reducir la contaminación, en concreto de partículas finas (PM10). El Reino Unido había solicitado una moratoria para la aplicación de la Directiva 2008/50. Ésta permite a los Estados miembros, bajo condiciones estrictas, prorrogar el plazo de cumplimiento de las normas sobre las PM10 (hasta el 11 de junio de 2011 a más tardar), el NO_2 y el benceno (hasta 2015 a más tardar). La Comisión consideró que las condiciones de la Directiva para la aplicación de la moratoria no se cumplían, ya que en muchos casos no se habían facilitado datos suficientes o porque las medidas esbozadas en los planes de calidad del aire presentados a la Comisión, caso de los Londres (la única zona de este país que no cumpliría los requisitos de la Directiva) no demostraban que fuesen a respetarse las normas al final del periodo de prórroga.

Otro asunto cuya resolución final se producirá previsiblemente en 2011 es el relativo al uso de pesticidas. Inicialmente (noviembre de 2008, *Georgina Downs v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*), la *High Court* dio la razón a la demandante, afectada por aquellos, al entender que el mecanismo de evaluación de riesgos empleado por el gobierno británico no resultaba satisfactorio y que se había incumplido la Directiva europea sobre la utilización de productos fitosanitarios. El sistema utilizado en el Reino Unido, denominado *bystander*, partía de la base de que los posibles afectados por los pesticidas sólo lo serían de manera esporádica. Sin embargo, para la *High Court* no se tenía en cuenta a aquellas personas que podían verse expuestas a éstos en reiteradas ocasiones. No obstante, la *Court of Appeal* dejó sin efecto la anterior sentencia en julio de 2009, al entender, de manera unánime, que la Directiva no se había infringido y que la *High Court* había sustituido sus propias evaluaciones por las del Departamento de Medio Ambiente. La demandante decidió recurrir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

IV. NATURALEZA Y ANIMALES DESTINADOS A EXPERIMENTACIÓN

Uno de los temas objeto de protestas por parte de los agricultores ha sido la decisión del gobierno de derogar el sistema de control de los conejos.

Tradicionalmente, se ha sostenido que éstos acababan con las cosechas. Tras la segunda guerra mundial se adoptaron dos normas, *Agriculture Act 1947* y *Pests Act 1954*, por las que todos los propietarios de terrenos agrícolas estaban obligados a controlar el número de conejos en sus propiedades. Si un propietario incumplía esta obligación, los colindantes podían requerir a las autoridades para que se encargasen de ejecutarla. Asimismo, resultaba posible iniciar acciones penales contra aquellos, de las cuales sólo se tiene noticia de sesenta desde que el sistema se implantó. Distintas organizaciones agrarias salieron al paso de esta derogación al entender que las cifras de conejos habían aumentado considerablemente en los últimos años. Por su parte, el gobierno ha indicado que sólo intervendrá directamente en el caso de que esas cifras alcancen niveles muy elevados y que cualquier daño que puedan ocasionar los conejos provenientes de las fincas colindantes debería resolverse en la vía civil.

En noviembre de 2009, el ministro de Medio Ambiente hizo pública su decisión de designar un nuevo (decimoquinto en el Reino Unido, noveno en Inglaterra) parque nacional (*South Downs*) que oficialmente se constituirá como tal el 31 de marzo de 2010. Localizado al sur de Inglaterra, discurre desde el condado de *East Hampshire*, al Oeste, hasta *East Sussex* (Este), cubriendo unos 1.600 km^2 e incluyendo una población de 120.000 habitantes. Además, unos 10 millones de personas se encuentran alrededor del mismo, en lo que constituirá el parque nacional más poblado del Reino Unido (unas 480.000 personas viven en ellos), aunque ciertamente no el de mayor extensión (de hecho sólo alcanzaría la mitad de superficie del más amplio, *Cairngorms* en Escocia). Aproximadamente un 80% del territorio de *South Downs* se dedica a la agricultura. Como los otros parques nacionales, se hará cargo de su gestión, incluyendo en principio las cuestiones urbanísticas, una única autoridad administrativa.

Por lo que respecta a la designación de zonas de especial conservación exigidas por la Directiva 92/43 (hábitats) a finales de 2009 el número de las existentes en el Reino Unido, excluyendo Gibraltar, era de 613 con una extensión de 2.631.415 ha. Escocia acumula el mayor número de ellas (236), seguida de Inglaterra (230), Gales (85) e Irlanda del Norte (52). Adicionalmente, Inglaterra comparte tres zonas con Escocia y siete con Gales. Del total de las anteriores, 81 son zonas marinas.

En su informe de noviembre de 2009 titulado, *The revision of the EU Directive on the protection of animals used for scientific purposes*, el comité de la Unión Europea de la *House of Lords*, recogió sus conclusiones sobre la propuesta de la Comisión Europea para modificar la Directiva 86/609. El Comité

reconoció que la propuesta de la Comisión iba más allá de los controles existentes en el Reino Unido hasta la fecha, sobre todo en lo relativo a la reutilización de animales, los requisitos de cuidado y las restricciones en cuanto al uso de primates. En todo caso, el comité se mostró favorable con la propuesta de la Comisión y la necesidad de adoptar controles más estrictos.

V. LA CAZA DEL ZORRO Y LOS DERECHOS HUMANOS

Merece una mención aparte la cuestión de la caza del zorro. Es bien conocido el debate suscitado en el Reino Unido, a raíz de la *Hunting Act 2004* (en adelante Ley de Caza de 2004) relativa a la prohibición de la caza del zorro con perros, aunque también la de ciervos, liebres y visones. La aprobación de esta ley no fue sencilla. El primer proyecto de ley se presentó en el Parlamento británico en diciembre de 2000, pero no fue objeto de aprobación al verse afectado por las elecciones generales de 2001. Un segundo proyecto se remitió al Parlamento posteriormente, manteniéndose posiciones enfrentadas en la Cámara de los Comunes, más favorable a una prohibición completa, a diferencia de la Cámara de los Lores. La Ley fue finalmente aprobada sin contar con esta segunda cámara, lo que resulta posible en virtud de los leyes del Parlamento de 1911 y 1949. Los recursos contra la Ley de Caza fueron desestimados por la *High Court* (2005), *Court of Appeal* (2006) y finalmente la *House of Lords* en 2007. Un posterior intento se planteó ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Friend y Countryside Alliance v. Reino Unido*, decisión de admisibilidad de 24 de noviembre (Sección Cuarta) sin éxito.

Los demandantes ante el TEDH sostuvieron que la prohibición de la caza en Inglaterra y Gales constituía una injerencia en los derechos reconocidos en los arts. 8, 9 y 11 CEDH, y también en el art. 14. Sin embargo, tras desgranar el ámbito de caza en relación con cada uno de los derechos supuestamente involucrados, el TEDH no admitió ninguna de las alegaciones. Por lo que respecta al art. 8 CEDH (vida privada) el TEDH admitió que la caza de animales silvestres con perros tenía una larga tradición en el Reino Unido y que esta modalidad de caza había desarrollado sus propias tradiciones, rituales y cultura, por lo que tenía una importancia para aquellas comunidades en las que se practicaba. Ahora bien, aun teniendo en cuenta la jurisprudencia sobre el art. 8 CEDH, el TEDH se mostró categórico al indicar que nada en la misma podía sugerir que el ámbito de la vida privada pudiera extenderse a actividades que eran públicas en virtud de su propia naturaleza. Para el TEDH era básico distinguir entre actividades efectuadas para el desarrollo personal y aquéllas realizadas con una finalidad pública, en las que no

se podría decir que se produjese únicamente un desarrollo personal. El TEDH aceptó las conclusiones de la *House of Lords*, en el sentido de que la caza, debido a su naturaleza, era una actividad pública, al efectuarse en el exterior, cubriéndose amplias superficies. Sin embargo, a pesar del obvio sentimiento de disfrute y desarrollo personal y de las relaciones interpersonales que se podían establecer, la caza se encontraba muy alejada de la autonomía personal de los demandantes, por lo que las relaciones personales que alegaban resultaban demasiado amplias e indeterminadas como para que una prohibición de caza pudiese constituir una injerencia con sus derechos bajo el art. 8 CEDH. El TEDH rechazó que la comunidad de cazadores pudiese considerarse como una minoría étnica y como una minoría nacional en el contexto del Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa (1995). La mera participación en una actividad social no podía implicar la pertenencia a una minoría nacional o étnica. Las actividades que realizaban las personas con otras que compartían sus intereses no podían dar paso a la creación de un grupo minoritario en el sentido del Convenio. Finalmente, la caza no implicaba un estilo particular de vida que estuviese tan directamente vinculado con la identidad de aquellos que lo practicaban que su prohibición pudiese perjudicar la verdadera esencia de su identidad.[3]

Los demandantes también alegaron la injerencia en su domicilio al no poder practicar la caza. El TEDH indicó que el art. 8.1 no podía abarcar aquellos terrenos en los que un propietario permitiese o llevase él mismo un determinado deporte. Con ello salió también al paso de las alegaciones de dos demandantes que sostuvieron que iban a perder sus domicilios a raíz de la prohibición, ya que no habían aportado prueba alguna al respecto. El TEDH consideró que la prohibición de la caza no implicaba una restricción directa para poder acceder a otro empleo, ni creaba serias dificultades para ganar un sueldo, ni implicaba que dichas personas quedasen marcadas a los ojos de la sociedad en general.

En relación con el art. 11 CEDH (libertad de reunión) el TEDH consideró, alineándose con dos jueces de la *House of Lords*, que el propósito original del art. 11 era y es proteger el derecho de manifestación así como de participación, como fundamentos de una sociedad democrática. A pesar de que el TEDH se mostró favorable a ampliar el derecho reconocido en el art. 11 a reuniones de carácter social, las prohibiciones de caza vigentes en Inglaterra, Gales y Escocia no impedían el derecho de reunión con otros cazadores y, por tanto, con el de reunión *per se*. Tales prohibiciones lo que

3. *Friend y Countryside Alliance v. Reino Unido*, ap. 44.

perseguían eran impedir que se encontrasen los cazadores con el solo propósito de cazar un animal con perros. En este sentido la prohibición impedía no el derecho de reunión sino una determinada actividad para la que los cazadores se reunían. Estos podían reunirse para llevar a cabo otras alternativas a la caza, como la persecución por rastro. En este sentido el TEDH indicó que el hecho de que antes de la prohibición la caza culminase con la muerte del animal por los perros, no resultaba suficiente para concluir que la interdicción venía a terminar con la esencia del derecho de reunión. Incluso si la prohibición pudiese entenderse como una injerencia en el derecho en cuestión, el TEDH afirmó que podía estar justificada para la protección de la moral, en el sentido de que estaba dirigida a eliminar la caza y muerte de animales por medio de un deporte mediante unas formas que el legislador estatal había considerado que ocasionaban sufrimiento y que eran reprochables desde una perspectiva moral y ética. En lo relativo a la necesidad y proporcionalidad de la medida, el TEDH señaló, con un lenguaje común a numerosas decisiones, que debido al hecho de que las autoridades estatales se encontraban en contacto directo con las sociedades de sus países, estaban en mejor posición que un juez internacional para dar una opinión exacta sobre dichos requisitos morales o éticos, al igual que en relación la necesidad de la injerencia. Es más, debía otorgarse un mayor margen de apreciación a las autoridades estatales a la hora de regular un tipo concreto de reunión. Teniendo en cuenta la naturaleza y el limitado ámbito de las posibles injerencias en el art. 11 CEDH, el TEDH concluyó que las medidas adoptadas caían en el ámbito de apreciación de las autoridades estatales.

Los demandantes también alegaron la injerencia en el derecho de propiedad, art. 1 del Protocolo 1, que reconoce que toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes y que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Aquellos aceptaron que no se estaba en un supuesto de privación, pero sí en una regulación del uso de sus propiedades sin compensación alguna. Sin embargo, el TEDH omitió entrar a analizar la posible aplicación del art. 1. Incluso aceptando las alegaciones de los demandantes, la prohibición tenía por objetivo una finalidad legítima y proporcional para los propósitos de la norma. Con cita de una jurisprudencia reiterada, el TEDH afirmó que el margen de apreciación de las autoridades estatales a la hora de adoptar medidas de carácter social y económico era amplio, y debía ser respectado a no ser que careciese de una fundamentación razonable. La *Hunting Act 2004* había sido adoptada tras un extenso debate en el Parlamento, en el que distintas propuestas habían sido consideradas antes de aprobar una prohibi-

ción. En estas circunstancias el TEDH no podía aceptar que el Parlamento no pudiese legislar como lo había hecho. Respecto de la ausencia de compensación en la ley de caza, el TEDH admitió que la prohibición de caza tendría inevitablemente un impacto adverso sobre los negocios y puestos de trabajo que dependían de dicha actividad. Sin embargo, las autoridades estatales gozaban también en este punto de un amplio margen de apreciación a la hora de determinar los tipos de pérdidas que precisarían de compensación. Esta misma conclusión resultaba aplicable en aquellos casos en los que las limitaciones afectaban al uso de la propiedad bajo el segundo párrafo del art. 1 del Protocolo 1, y no una privación de la propiedad. En el asunto en concreto el TEDH consideró que la ausencia de compensación en la Ley de caza de 2004 no era arbitraria o irrazonable. Tampoco se desprendía que se hubiese roto el equilibrio entre las exigencias del interés general y aquellas relativas a la protección del derecho de propiedad de los demandantes. Un último argumento al que acudió el TEDH fue el hecho de que todas las instancias judiciales británicas habían llegado a la conclusión de que la prohibición había sido proporcionada en relación con lo establecido en el art. 1 del Protocolo 1. Sólo poderosas razones podían haber llevado al TEDH a adoptar una posición distinta a sus homólogos británicos.

El TEDH no entró a considerar las pretendidas injerencias en los derechos reconocidos en los arts. 9 (libertad de pensamiento, conciencia y religión), 14 (no discriminación), 17 (prohibición del abuso de derecho) y 3 del Protocolo 1 (elecciones libres), así como el art. 53 (protección de los derechos humanos reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte). La aplicación de estas normas también había sido desestimada por la *House of Lords*.

VI. RESIDUOS

El aumento en la producción de residuos sólidos urbanos continúa siendo un problema real. De acuerdo con los datos aportados por el Departamento de Medio Ambiente, las bolsas de plástico que se proporcionan en los centros comerciales podrían llenar anualmente 188 piscinas olímpicas. Estas bolsas representan el 18% de los residuos plásticos. A pesar de los esfuerzos de las grandes cadenas de alimentación para que los consumidores reutilicen las bolsas o empleen otras más duraderas, algunas autoridades regionales consideran que no son suficientes para reducir los volúmenes anteriores. En otros casos se han puesto en duda las cifras proporcionadas por el sector comercial, que venían a indicar un drástico descenso en el uso de tales bolsas. Según siete de las principales cadenas de supermercados y la agencia del

gobierno WRAP, el empleo de las bolsas de plástico habría disminuido de 870 millones en 2006 a 450 millones en mayo de 2009 (48% de reducción), lo que implicaría pasar de 8.890 toneladas depositadas en vertederos a 4.740 toneladas. Una decisión más radical ha sido la adoptada en 2009 por la Región de Gales aprobando un recargo de 15 peniques por bolsa de plástico o papel que se proporcione en los establecimientos comerciales. De acuerdo con el gobierno galés, se emplean en esta Región unos 27 millones de bolsas de plástico al mes, es decir 324 millones al año. El importe de lo recaudado se dedicará a proyectos de naturaleza ambiental.

Otra de las cuestiones que ha surgido con recurrencia en estos años es la cantidad de comida que termina en el vertedero y que, de acuerdo con un informe de WRAP (*Household Food and Waste in the UK*), se estima en unos 8.3 millones de toneladas cada año, lo que incluye, unos 500 millones de yogures (sin abrir) o dos mil millones de rebanadas de pan. En el caso de las bebidas, el gasto resultaría equivalente a 1.600 millones de libras esterlinas. Tratándose de un producto tan habitual como la leche, irían al vertedero unos 280 millones de libras. Este evidente derroche implica un gasto de unos 12.000 millones de libras esterlinas (unas 480 libras por familia, en el caso de aquéllas con hijos unas 680 libras por año). Las derivaciones de lo anterior también se reflejan en las emisiones de CO_2, que se calculan en unas 20 millones de toneladas. Los datos no resultan concluyentes en el caso de los supermercados. De acuerdo con las cifras oficiales, estos vendrían a deshacerse de 1.5 millones de toneladas. Sin embargo, el dato es sólo aproximado, debido a que aquellos no están obligados por ley a revelar cuánta cantidad de comida se dirige directamente al vertedero. En buena medida este derroche de recursos viene dado por una política de estrictas fechas de caducidad que hace que el consumidor se desprenda de los alimentos sin ni siquiera abrirlos.[4] El gasto público dedicado al tratamiento de los residuos urbanos llegó a ser de unos 4.500 millones de libras esterlinas en Inglaterra y Gales. En concreto, en la primera región una de cada tres libras recaudadas se dedicó a la recogida y tratamiento de este tipo de residuos. En términos generales, el Reino Unido lleva al vertedero un 57% de los residuos que genera, recicla un 34% y el resto lo incinera. Las autoridades locales pagan una media de 40 libras esterlinas por tonelada de residuos, pasando a 48 en 2010. Con todo, los datos relativos a los residuos domésticos también ofrecen alguna noticia positiva. En Irlanda del Norte se ha incrementado el porcentaje de reciclado de estos en un 2,5% anual, junto con una reducción de la generación de residuos de 5.2%, lo que implica que se esté cerca de alcanzar

4. Véase STUART, T., *Waste: Uncovering the Global Food Scandal* (Penguin, London, 2009).

el objetivo de un 35% para el año 210. Similares descensos se han logrado en Escocia.

En esta materia es destacable que la empresa Veolia Environmental Services vio rechazada en octubre de 2009 su recurso para evitar la divulgación de datos sobre los costes y el tratamiento de los residuos en el condado de Nottinghamshire de los que se encarga, a raíz de un contrato que asciende a 850 millones de libras esterlinas. De acuerdo con el tribunal, el pago de impuestos iba acompañado del derecho de los contribuyentes a participar en el procedimiento para asegurar que los mismos se gastaban adecuadamente. Se trataba, por tanto, de la plasmación del proceso de control de las cuentas públicas, lo que implicaba el acceso a las mismas.

En una perspectiva menor, pero no por ello menos elocuente, una de las noticias que tuvo mucho eco fue el gasto anual de botellas de agua mineral por parte de la BBC, cifrado en 406.000 libras esterlinas distribuidas de la siguiente manera: Londres y Escocia (365,368), Irlanda del Norte (16.285) y Gales (1.489). De manera comprensible se han alzado diversas críticas que han insistido en un dato prácticamente común a casi todos los países de la Unión Europea, a saber, que el agua que fluye por los grifos tiene similar calidad a la del agua embotellada, sin que sea necesario su empleo. Por otra parte, el consumo de este tipo de agua implica un incremento de las emisiones de CO_2. De acuerdo con *Thames Water*, un litro de agua no embotellada produce 0.0003 kg de CO_2, es decir unas 600 veces menos que los 0.185 kg que produce un litro de agua mineral.

VII. TRANSPORTE: LA EXPANSIÓN DEL AEROPUERTO DE HEATHROW

Sin duda, otra de las cuestiones de mayor trascendencia durante 2008-2009 ha sido (y sin duda será) la opción gubernamental por construir una tercera pista en el aeropuerto de Heathrow (2.220 metros, un sexto edificio terminal y un presupuesto previsto de 9 mil millones de libras esterlinas). Ésta estaría construida para 2020 y cubriría unos 400 vuelos diarios, incrementado el número de pasajeros de los actuales 66 millones a 88 millones. De acuerdo con el gobierno británico, los costes asociados al proyecto serían unos 4.8 mil millones de libras esterlinas hasta 2080, dejando un beneficio para la economía del país de entre 4.000 a 5.000 millones de libras. Sin embargo, el partido conservador ha expresado su oposición al proyecto, y su intención de incluirla en su programa electoral lo que, a su vez, ha llevado a la industria aérea a criticarle. Por otra parte, un informe publicado en diciembre de 2009 por el comité que asesora el gobierno británico en materia de cambio climático (*Committee on Climate Change*, *Meeting the UK aviation*

target-options for reducing emisiones to 2050) señaló que eran precisos nuevos impuestos para frenar el incremento del transporte aéreo en el Reino Unido. El aumento de pasajeros debería limitarse a un 60% en las próximas cuatro décadas en comparación con un 130% desde 1990, permitiendo así unos 370 millones de viajes para el año 2050, desde los actuales 230 millones actuales. No obstante, el informe admitió que era posible construir la tercera pista en Heathrow, y añadir una segunda en Stansted y Edimburgo, sin que los compromisos de reducción de CO_2 se viesen empañados. El aumento del tráfico aéreo en las próximas cuatro décadas se llevaría a cabo impidiendo la expansión de otros aeropuertos como Gatwick, Birmingham, Newcastle y Bristol. De acuerdo con el informe, la industria aérea podría reducir sus emisiones a los niveles de 2005 para el año 2050 (37.5 millones de toneladas de CO_2 por año) teniendo en cuenta una mayor eficiencia en el uso de combustibles, incluyendo los denominados «biocombustibles», lo que llevaría a reducir en un 35% las emisiones por pasajero.

En este debate también se ha introducido con fuerza la opción por la construcción de trenes de alta velocidad como los existentes en otros Estados de la Unión Europea. El apoyo manifestado por el ministro de transportes para la construcción de varios de estos, sustituyendo a los aproximadamente 46 millones de viajeros en avión al año, fue duramente contestado por la industria aérea, que señaló que no resultaría competitivo, ya que algunas ciudades no quedarían cubiertas por aquéllos, lo que haría necesario mantener los aeropuertos existentes. Sin embargo, las estadísticas ponen de manifiesto que aproximadamente un 80% de los viajeros entre Londres y París y Bruselas utilizan el ferrocarril. Por otra parte, para Lord STERN, principal exponente de las consecuencias económicas del cambio climático, la construcción de la tercera pista en Heathrow constituiría un error. En su opinión, sería un contrasentido optar por una política, en principio, estricta en materia de cambio climático y, por otra parte, autorizar la pista, con las implicaciones que de ello se derivarían. Ha de tenerse en cuenta que un incremento en el número de vuelos también acarrearía uno equivalente de vehículos en las ya atestadas autopistas M4 y M5 (esta última conocida como el mayor aparcamiento de vehículos del Reino Unido, lo que ha constatado quien esto escribe en varias ocasiones). En esta polémica participó la Asociación Internacional de Líneas Aéreas (más conocida como IATA) indicando que un país que tarda varias décadas en aprobar una nueva pista en Heathrow tardaría mucho más en hacerlo en el caso de nuevas líneas de ferrocarril. Igualmente, James HANSEN, uno de los principales expertos en cambio climático y director del *Goddard Institute for Space Studies* de la NASA, también terció en la polémica, señalando que las protestas en contra de la expansión de

Heathrow no merecerían apoyo. En su opinión, resultaba más importante la lucha en contra del uso del carbón. En el supuesto de los aeropuertos, una falta de pistas implicaría un mayor tiempo de espera de los aviones antes de aterrizar y, por tanto, una mayor generación de CO_2. Por otra parte, distintos grupos ecologistas manifestaron a lo largo de 2009 su intención de plantar cara a la construcción de la pista ante los tribunales. El inicio de estas actividades se produjo con la compra de un terreno por parte de Greenpeace, en lo que se prevé que sea una de las secciones de la nueva construcción. La organización pretende vender pequeñas parcelas del mismo entre miles de ciudadanos para impedir el proyecto. A lo anterior cabe añadir que la construcción de la tercera pista implicará la demolición de la localidad de Simpson y la remoción de sus aproximadamente 2.000 habitantes a otras ubicaciones.

VIII. ZONAS DE BAÑO

En mayo de 2009 se publicaron los datos de las zonas de baño que habían obtenido la bandera azul, en total 71, once menos que en 2008 (82), de las cuales ocho se localizaban en el condado de Cornwall. De acuerdo con la organización que se encarga de su concesión en el Reino Unido (*Keep Britain Tidy*) el descenso en el número de tales zonas se habría debido a los impactos de las inundaciones durante 2007-2008, que ocasionaron un aumento de los contaminantes afectando a la calidad de las aguas de baño.

IX. OTRAS CUESTIONES

Cabe hacer referencia, de manera breve, a algunas cuestiones ventiladas ante los tribunales tanto internos como europeos. En primer lugar, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aunque en términos generales, el Reino Unido se ha venido caracterizando por transponer en tiempo y forma la normativa europea, diversos asuntos han puesto en evidencia que no siempre es así, incluyendo el caso de normas centrales para la protección del ambiente, como sucede con la Directiva sobre responsabilidad ambiental, cuyo retraso en la transposición no puede considerarse «inocente» y que ha sido común a otros Estados miembros. En el año 2008 el único asunto resuelto por el TJCE fue el C-247/07, Sentencia de 4 de diciembre de 2008, en el que el Tribunal declaró que el Reino Unido no había adoptado medidas de transposición de la Directiva 2003/35, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se

modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337 y 96/61. En el año 2009, en el asunto C-417/08, Sentencia de 18 de junio de 2008, el TJCE llegó a la conclusión de que el Reino Unido no había transpuesto la Directiva 2004/35, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales en el plazo establecido en ésta (30 de abril de 2007). En el asunto C-390/07, Sentencia de 1 de diciembre de 2009, el TJCE aceptó las alegaciones de la Comisión, en el sentido de que el Reino Unido no había sometido los vertidos de las aguas residuales urbanas de determinadas localidades a un tratamiento más estricto, de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 91/271, sobre el tratamiento de las aguas. En el asunto C-557/08, Sentencia de 9 de julio de 2009, el TJCE declaró que el Reino Unido no había adoptado las medidas de transposición de la Directiva 2005/35, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones. Dichas medidas debía haber sido incorporadas a más tardar para el 1 de marzo de 2007.

En el plano interno un asunto de interés en materia de acceso a la información lo constituyó el caso *R (Office Communications) v. Information Commissioner* (2009), relativo a la solicitud de información sobre la localización, propiedad y características técnicas de las antenas de telefonía móvil. En su decisión, la *Court of Appeal* afirmó que cuando varias excepciones podían concurrir para denegar el acceso, era preciso considerarlas conjuntamente, teniendo en cuenta la referencia que hace la Directiva 2003/4 al «interés público atendido por la divulgación». En un caso como ése un tribunal podía considerar los beneficios de la divulgación de la información en la realización de estudios epidemiológicos, incluso si lo anterior pudiese implicar la afección de los derechos que pudiesen esgrimir determinadas bases de datos. El interés público también podía incluir el nombre del operador de telefonía en cuestión.

X. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

La política ambiental del Reino en los últimos tiempos se enfrenta con problemas comunes a otros Estados de la Unión Europea, si bien exacerbados por las características propias de este país. Sin duda, la construcción de nuevas centrales nucleares va a marcar la pauta de varios aspectos, tanto relativos al consumo de energía, como al cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kyoto, con la gran incógnita de qué pasará a partir del 1 de enero de 2013, y de la propia legislación británica, *The Climate Change Act 2008*. A lo anterior se une la opción por la energía eólica, con la construcción

de diversos parques a lo largo y ancho del país, tanto en el ámbito terrestre como marino, ante la evidencia de que este país se ha quedado atrás en este terreno, pero planteándose la duda de cómo se van a respetar otras normas, caso de la Directiva de hábitats de la Unión Europea. El Reino Unido se enfrenta también con su propia política de transportes. Las voces que han apoyado la opción por el tren de alta velocidad han sido duramente contestadas por la industria aérea, pero también desde otras perspectivas como la urbanística y de ordenación del territorio. Ha de tenerse en cuenta que la extensión del Reino Unido (mitad del Estado español, pero con unos 64 millones de habitantes) y la existencia de numerosas infraestructuras preexistentes (autopistas y ferrocarriles) así como de zonas protegidas, hacen complejo diseñar otras nuevas. Sin embargo, posiblemente no quede otra opción ante los problemas que ocasiona el transporte por carretera (habitualmente sujeto a atascos) y el propio ferrocarril, reflejo de que las privatizaciones en este sector no han dado paso precisamente a una mejora en el servicio. Aparte de lo anterior, habrá que esperar a que las opciones de los dos principales partidos políticos se concreten de cara a las próximas elecciones generales, a celebrar no más tarde del 3 de junio de 2010, aunque posiblemente las posturas entre el partido laborista, actualmente en el poder, y el partido conservador no resulten dramáticas, salvo quizás la oposición de este último a la construcción de la tercera pista en el aeropuerto de Heathrow. Con todo, éste no resultaría el problema ambiental más importante del país, a diferencia de energético, aunque sí uno de los principales reflejos de las contradicciones actuales en relación con la protección del medio.

VII

Portugal: *ventos de mudança*

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

Sumario

Página

I. Introducción 155
II. Simplificación procedimental: el nuevo régimen de la prevención y el control integrado de la contaminación 157
III. Lucha contra la contaminación y cambio climático 158
IV. Protección de la biodiversidad y gestión de recursos naturales 161
V. Diversificación de la gama de instrumentos. Apuesta por nuevos instrumentos económicos, financieros y de mercado 165
VI. Gestión integrada del territorio y de los recursos naturales 167
VII. Nuevo régimen de responsabilidad ambiental 168
Bibliografía 169

* * *

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en la política y el ordenamiento jurídico portugués en materia ambiental se aprecian ciertas tendencias y elementos especialmente destacados. En primer lugar, nos encontramos ante nuevas normas orientadas a *mejorar la eficacia* de las técnicas de intervención administrativa y a *simplificar* sus procedimientos, como se aprecia claramente en la nueva regulación del régimen de prevención y control integrado de la contaminación.

En segundo lugar, a lo largo de la anterior legislatura (2005-2009), se creó un *nuevo marco jurídico para los instrumentos de gestión ambiental y territorial,*

especialmente en materia de gestión territorial, gestión de los recursos hídricos, gestión de residuos, lucha contra el cambio climático, conservación de la naturaleza y de la biodiversidad, evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental de planes y programas y responsabilidad ambiental. Destacaremos en este informe las cuestiones más relevantes y recientes de esta legislatura, y que no hayan sido tratadas ya en el informe sobre el «Derecho ambiental en Portugal» del año 2008.

Los ámbitos sectoriales en los que se ha percibido una actuación más intensa y continuada son fundamentalmente *aguas y residuos*. Además de en éstas dos áreas merecen mención las modificación jurídicas y organizativas en materia de la *conservación de la naturaleza*, así como el desarrollo de políticas en materia de *cambio climático*. Parte de estas normas surgen de la obligación de transponer las correspondientes obligaciones comunitarias, si bien es cierto que en algunos ámbitos, como en materia de protección de la diversidad, se aprecia un dinamismo organizativo y legislativo que no se corresponde con el segundo plano (frente al protagonismo casi pleno del cambio climático) que ocupan estas cuestiones actualmente en sede comunitaria.

En tercer lugar, han adquirido relevancia los *instrumentos económicos y financieros* en el marco de las políticas de energía y cambio climático, aguas y residuos. Así también han sido creados diversos fondos afectados a la financiación de actuaciones de protección ambiental o a facilitar el cumplimiento de compromisos ambientales internacionales, como la reducción de emisiones de CO_2. En cuarto lugar, destacan las modificaciones normativas en materia de *instrumentos de ordenación* del territorio y los nuevos mecanismos de planificación de los recursos hídricos. Finalmente, destaca la aprobación de una norma sobre *responsabilidad ambiental* que configura un régimen completo de responsabilidad destinado a reparar los daños causados al medio ambiente, dando cumplimiento así a las obligaciones comunitarias y cubriendo igualmente un vacío del ordenamiento jurídico portugués.

En la elaboración de este breve informe nos hemos centrado en las novedades más destacadas operadas en los años 2008 y 2009 en la Política y el Derecho Ambiental de Portugal. Para ello hemos analizado, desde una perspectiva general, los textos legales, así como diversos documentos y publicaciones oficiales –especialmente del informe del *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Territorio e Desenvolvimento Regional (MAOTDR)*, *«Ambiente, ordenamento do territòrio e desenvolvemento regional, Balanço da Legislatura (2005-2009)»*–, y algunas de las recientes aportaciones de la doctrina ambientalista portuguesa.

II. SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL: EL NUEVO RÉGIMEN DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN

El *Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa*, denominado *Simplex*, constituye un conjunto de medidas que el XVII Governo Constitucional puso en marcha a partir de 2006, con el objetivo de combatir la burocracia, modernizar la Administración pública y facilitar la vida de los ciudadanos y de las empresas a través de la *simplificación* de procedimientos administrativos. Este plan ha tenido impacto en la simplificación de las organización administrativa ambiental y de los procedimientos autorizatorios que son competencia del MAOTDR. Asimismo, se han mejorado las vías de acceso a la información por parte de los ciudadanos, estableciendo recursos *on-line* y mejorando los sistemas de información existentes. En este orden de cosas, la *Agêgncia Portuguesa do Ambiente* (http://siddamb.apambiente.pt) ha puesta en marcha una plataforma digital que permite a los promotores de proyectos realizar el seguimiento *on-line* de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Entre esta medidas de simplificación destaca especialmente la modificación del régimen de *Prevención y Control Integrado de la contaminación* (*Decreto-Lei* 173/2008, de 26 de agosto). Esta regulación nace con el objetivo de acelerar el procedimiento de otorgamiento de *licença ambiental*, y de armonizarlo con otros regímenes autorizatorios que afectan a las instalaciones industriales, especialmente el régimen de ejercicio de la actividad industrial (REAI), «num esforço de simplificação legislativa e administrativa com vista à obtenção de ganhos de eficiência» (MAOTDR, 2009, a). No obstante, de su análisis se puede deducir que el objetivo de integración y de simplificación procedimental no ha sido plenamente alcanzado.

> Con relación a la aplicación de la Directiva 96/61/CE de prevención y control integrados de la contaminación (actual Directiva 2008/1/CE de 15 de enero), destacamos que Portugal (junto con España y otros estado comunitarios) ha incumplido el plazo para que todas las instalaciones existentes dispusieran de autorización ambiental integrada (30 de octubre de 2007), lo que ha propiciado que la Comisión Europea haya iniciado en el año 2008 un procedimiento de infracción contra él.

El nuevo régimen de control integrado de la contaminación mantiene la integración de la *licença ambiental* en el procedimiento de autorización sustantivo de las instalaciones afectadas, particularmente el procedimiento de control previo del ejercicio de las actividades industriales y de la actividades agroalimentarias. Se adoptan igualmente medidas de *simplificación del procedimiento* con la finalidad de reducir los plazos de ejecución. El promotor del proyecto tiene la posibilidad de recurrir a entidades acreditadas (por el *Insti-*

tuto Português da Qualidade) para la validación de la solicitud de *licença ambiental*, lo que permite la reducción de los plazos de resolución del procedimiento. En estos supuestos el plazo se reduce a la mitad, lo cual es especialmente llamativo si tenemos en cuenta la brevedad de los plazos de resolución previstos en el Decreto (entre 55 y 75 días, según si el proyecto ha sido sometido o no a EIA; bien lejos de los diez meses de la ley española). Asimismo se prevén otras actuaciones de reducción de las cargas para el titular de la actividad, como la posibilidad presentar un único informe con relación a las informaciones ambientales de obligada comunicación a la Administración. El *Decreto-Lei* 173/2008 recoge también medidas de coordinación de la licencia ambiental con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la normativa de seguridad industrial, concretamente tramitación simultánea del procedimientos y la previsión de un único trámite de información pública.

Como aspecto negativo más destacable de esta regulación es el reconocimiento de la regla del *silencio positivo* lo cual vulnera, a nuestro juicio, el efecto útil de la Directiva IPPC y contradice sin duda un areiterada jurisprudencia del TJCE (en la que se excluye el recurso a la técnica del silencio en el marco de procedimientos de evaluación ambiental). Una misma actividad puede superar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y licencia ambiental por acto presunto; llegándose incluso a prever la devolución de las tasas cobradas en el momento de la solicitud en caso de otorgamiento por silencio positivo (Amado Gomes, 2010 a).

III. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO

1. Las *políticas de residuos* en Portugal se han centrado en la promoción de la valorización y el aprovechamiento de los residuos. El *Plan de Estratégico de Residuos Sólidos Urbanos* (PERSU II, 2007-2016, *Portuaria* 187/2007, de 12 de febrero) tiene como finalidad la recogida selectiva de residuos para su valorización. En aplicación del citado Plan se están desarrollando múltiples instalaciones de valorización de residuos, con la perspectiva de que se encuentren en pleno funcionamiento entre 2011 y 2012. Asimismo y desde otra perspectiva, se está llevando a cabo una iniciativa para erradicar depósitos ilegales de residuos de vehículos (se estima que son más de 700 en todo Portugal).

En los últimos años se han dado pasos en el desarrollo del *Regime Geral da Gestão de Resíduos* (Decreto 178/2006, de 5 de septiembre). Cabe destacar, en este sentido, las siguientes actuaciones normativas. En primer término, se ha puesto en marcha el *Mercado Organizado dos Resíduos,* cuyo régimen de

gestión, constitución y funcionamiento ha sido desarrollado a través de la aprobación del Decreto-Lei núm. 210/2009, de 3 de septiembre. Esta norma articula una serie de incentivos económicos y administrativos a la implantación de estos mercados. En segundo lugar, se ha introducido una tasa en materia de residuos (Ley 64-A/2008, de 31 de diciembre, ley de presupuestos de 2009), afectada a la realización de objetivos y proyectos en materia de residuos y destinada fundamentalmente a incentivar el reciclaje de residuos.

En el ámbito de los residuos específicos, merece mención el *Decreto-Lei* 46/2008, de 12 de marzo, que establece las normas técnicas relativas a las operaciones de gestión de residuos de construcción y demolición. La norma responsabiliza de la gestión de los residuos a los dueños de las obras y a los contratistas, y a los ayuntamientos. Introduce medidas de planeamiento, de ordenación administrativa y de registro de información, con la finalidad de realizar una ordenación efectiva de las actividades generadoras de este tipo de residuos.

2. En materia de *cambio climático*, ha sido adoptado el *Programa Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão* (PNALE) para 2008-2012, que impone reducción de emisiones al sector eléctrico e industrial, concretamente en un 8,4%, y establece un reserva para la nuevas instalaciones. Este plan reduce las cargas sobre las empresas de menor dimensión del sector cerámico, al excluirlas del mercado de emisiones. Se trata de un plan continuista en la medida en que parte de las mismas bases para cálculos de proyecciones de emisiones, asegurando una mayor coordinación con el *Programa Nacional de Alterações Climáticas* (2006) (MAOTDR, 2009).

El *Fundo Portugués de Carbono (Decreto-Lei* 71/2006, de 24 de marzo), fue creado con la finalidad de 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. Este fondo recibirá hasta 2010, de acuerdo con las previsiones gubernamentales, una dotación de 354 millones de euros. Sin embargo, el Gobierno ha recibido críticas por la escasa capacidad económica del fondo, al no llevar a cabo de modo efectivo las dotaciones previstas. Hasta el año 2008, el Fondo invirtió en proyectos vinculados con el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el de Aplicación Conjunta mediante inversiones realizadas en otros fondos *(Carbon Fund for Europe* [CFE], *Luso Carbon Fund* [LCF], el *Asia Pacific Carbon Fund* [APCF] y el *NatCAP*). Los proyectos apoyados son de tipologías diversas, concretamente mejora de las soluciones de tratamiento de residuos sólidos urbanos, promoción de fuentes de energía renovables para la producción de electricidad, y mejora de los procesos industriales y de sustitución de combustibles. También ha financiado proyectos nacionales. En el año 2008, por ejemplo, se destina-

ron a esta finalidad 30 millones de euros, que sirvieron para dar cobertura a proyectos de diversos sectores (forestal, transportes, industria y agricultura) (MAOTDR, 2009). La cuantía para los programas nacionales ha disminuido en la actualidad hasta los 18 millones.

Finalmente, destaca la elaboración y aprobación, en el año 2009, de un estrategia de *Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas*, con la finalidad de establecer objetivos y medidas para la adaptación a los cambios climáticos en las distintas políticas sectoriales. Ante los importantes efectos ambientales, económicos y sociales previstos para Portugal, en el citado plan se prevén una serie de actuaciones como el diseño y aplicación de indicadores de seguimiento de las modificaciones climáticas y sus impactos, así como también la «evaluación climática» de planes, programas y proyectos, con la finalidad de garantizar que contengan previsiones de adaptación a este fenómeno. No obstante, la estrategia tiene un carácter fundamentalmente programático, como queda demostrado en el hecho de que carece de apoyo presupuestario específico para su desarrollo. Es una primera fase en el desarrollo efectivo de un estrategia de adaptación. Por el momento se articularán grupos de trabajo ministeriales para identificar impactos y definir medidas de adaptación.

3. En el marco del desarrollo de la Ley de *aguas* de 2005, fue adoptado el *Decreto-Lei* 208/2008, de 28 de Octubre, sobre el régimen de protección de las *aguas subterráneas* contra la contaminación y el deterioro, para dar cumplimiento así a las obligaciones de la Directiva 2006/118/CE, de 12 de diciembre, y al artigo 47º de la Ley da aguas de 2005, con relación a la evaluación del estado químico del agua subterránea.

Durante el año 2009, se ha publicado la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo adicional relativo al Acuerdo de cooperación para la *protección de las costas y de las aguas del Atlántico del Nordeste contra la polución* (COM[2009] 436 final). Se trata de un acuerdo de excepcional importancia para la protección del medio marino frente a la contaminación generada por buques. Este acuerdo ha sido promovido por Portugal en el año 1990 y ha permanecido durante años en estado de letargo por conflictos ajenos al convenio entre Marruecos y España (conflicto político por las fronteras del Sahara Occidental, que ha motivado que ninguno de los dos hubiera, hasta el momento, ratificado el convenio). Se trata de un mecanismo para asegurar la cooperación entre las partes contratantes en caso de accidentes que causen contaminación, y les obliga a establecer y aplicar sus propios planes y estructuras de emergencia. El ámbito de aplicación del convenio se extiende a la región

nororiental del océano Atlántico (Portugal, España, Francia, Marruecos). Este tipo de acuerdos se vienen aplicando desde hace décadas en otras latitudes como es el caso del *Acuerdo sobre la cooperación en materia de lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas* («Acuerdo de Bonn»), particularmente exitoso en el control cooperativo de los vertidos de buques intencionados (conocidos como «sentinazos»). Tras llegarse a un acuerdo sobre un Protocolo adicional que modifica el artículo del Acuerdo de Lisboa (en torno al cuál se focalizaba el conflicto entre España y Marruecos), el Protocolo fue firmado por Portugal, España, Francia y Marruecos el 20 de mayo de 2008 en Lisboa, invitándose a la Comunidad a firmar el Protocolo junto con las demás partes contratantes (Spósito Prado).

IV. PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

1. Durante los dos últimos años ha continuado la reestructuración y renovación de la *política de conservación de la naturaleza* iniciado en año 2005. Éste proceso ha afectado al marco normativo y a los modelos organizativos y de financiación.

Se ha procedido a la restructuración orgánica y al reequilibrio financiero del *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade* (ICNB), labor que aún se encuentra en fase de desarrollo y consolidación. Destaca en este sentido, la organización del ICNB en cinco Departamentos das *Áreas Classificadas* (*Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul e Zonas Húmidas*), que se encargan de la gestión de 25 áreas protegidas. Estos departamentos tienen atribuida la gestión de los espacios de la Rede Natura 2000. Esta modificación organizativa se realizó con la finalidad de reforzar las áreas protegidas y de mejorar la eficiencia en la gestión de los espacios protegidos.

En este legislatura se ha cumplido el objetivo de desarrollar todos los *Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas* de ámbito nacional, algunos de los cuáles se encuentran actualmente en proceso de revisión. Por otra parte, la Red Natura, que ocupa más del 20% del territorio portugués, se ha visto reforzada en los últimos años, mediante la aprobación de mecanismos de planificación y la ampliación de las zonas protegidas. Ha sido aprobado el *Plano Sectorial da Rede Natura 2000*, que tendrá una vigencia de 7 años y en cuyo marco se han creado 11 nuevas *Zonas de Protecção Especial* (entre ellas varias zonas para la protección de aves esteparias y de las zonas de *Monchique* y del *Caldeirão*), con una extensión de 178.000 ha, así como se han ampliado otras ya existentes (como *Castro Verde* y *Moura-Mourão-Barrancos*). No obstante, Portugal ha recibido, en 2009, un primer requerimiento por parte de la

Comisión Europea por no haber adoptado las medidas de protección de la naturaleza necesarias, al no haber designado algunos espacios como zonas especiales de conservación (ZEC), ni haber aplicado las medidas de conservación precisas en relación con una serie de zonas de las islas de Madeira y de las Azores. Portugal debería designar, a juicio de la Comisión, 36 espacios como ZEC en las islas citadas y adoptar medidas de protección adicionales.

> En el plano de la cooperación transfronteriza nos es grato mencionar la presentación, en el año 2008, de una propuesta luso-española a la UNESCO para la designación de un *Reserva Transfronteiriça da Biosfera* entre el *Parque Nacional da Peneda Gerês* (Portugal) y el Parque Natural *Baixa Limia-Serra do Xurés* (Galicia). Esta propuesta ha sido aprobada finalmente en mayo de 2009.

Para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias, la Red Natura 2000 deberá también incluir *áreas marinas*. Para ello el MAOTDR ha realizado un trabajo de identificación de las áreas marinas susceptibles de protección y de inclusión en la mencionada red. A finales de 2008, se definieron, mediante un estudio financiado por el programa LIFE, las áreas con mayor relevancia para las aves marinas (*Aveiro, Berlengas, Lisboa e Ria Formosa*), y algunas otras áreas marinas (nueve en la *Região Autónoma dos Açores* y dos en la *Região Autónoma da Madeira*). El proceso de designación se ha iniciado en 2009. En este sentido el Gobierno portugués ha manifestado la voluntad de creación de la *Rede de Áreas Marinhas Protegidas,* que se ha plasmado en la elaboración de un Plan de Acción que ha sido presentado a la *Comissão Interministerial dos Assuntos do Mar* (CIAM). La red incluirá las áreas protegidas de la *Rede Nacional de Áreas Protegidas,* que ya incluye territorios costeros y marinos, y las áreas designadas para su integración en la Red Natura.

La *novedad más relevante en materia de protección de la biodiversidad*, ha sido la aprobación del Decreto 142/2008, de 24 de julio, que ha sido adoptado en ejecución de la Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad (*Resolução* 152/2001, de 11 de octubre). Esta norma pretende clarificar y redefinir la regulación en materia de protección de espacios naturales, para lo que ha reformado y revisado las orientaciones estratégicas y los instrumentos propios de la política de conservación.

Los principales objetivos del Decreto son los siguientes: garantizar la preservación de los valores naturales, incluyendo la biodiversidad, así como otros recursos naturales, formaciones geológicas, geomorfológicas y paleontológicas; promover la integración de la política de conservación de la naturaleza y del principio de utilización sostenible de los recursos biológicos en la política de ordenamiento del territorio y en las diferentes políticas sectoriales; integrar los valores de la biodiversidad en los sistemas económicos y de

mercado; definir y delimitar una infraestructura básica de conservación de la naturaleza, la *Rede Fundamental de Conservação da Natureza* (RFCN).

La RFCN está integrada por las áreas que conforman el *Sistema Nacional de Áreas Classificadas* (SNAC, integrado por la Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), los espacios de la Red NATURA 2000 y el resto de espacios protegidos en aplicación de los compromisos internacionales adquiridos por Portugal), y por las siguientes áreas de continuidad: la Reserva Ecológica Nacional (REN), la Reserva Agrícola Nacional (cuyo régimen ha sido aprobado recientemente mediante *Decreto-Lei* 73/2009, de 31 de marzo, para mejorar los procedimientos de delimitación de las áreas y mejorar la articulación con los planes municipales de ordenación) y el dominio público hídrico. Por otra parte, el nuevo Decreto prevé, entre sus novedades, la creación de áreas privadas de protección ambiental, cuyo régimen y procedimiento de solicitud y declaración ha sido desarrollado normativamente (*Portaria* 1181/2009, de 7 de octubre). Se prevén ventajas para los propietarios privados de estas áreas, como la promoción del turismo o el acceso a financiación en el ámbito del *Quadro de Referência Estratégico Nacional* (se trata de la estrategia nacional para la aplicación de la política comunitaria de cohesión económica y social en Portugal, 2007-2013).

Este Decreto 142/2008 crea un nuevo régimen económico y financiero, partiendo del presupuesto de que la ejecución de la política de conservación de la naturaleza y de la biodiversidad se asienta en el reconocimiento público del valor de la biodiversidad. En primer lugar, la norma prevé la constitución de un *Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, que tiene como objetivo apoyar la gestión de las infraestructuras básicas de soporte a la preservación de la naturaleza, especialmente con relación a las áreas que componen la RFCN. En segundo término, establece el *cobro de tasas* para el acceso y visita de áreas integradas en el SNAC que sean de titularidad del Estado. En tercer lugar, prevé la financiación de las actuaciones de conservación mediante las *explotación comercial de las marcas* asociadas a la SNAC. En cuarto término, la norma recoge la participación de los entes locales, del sector privado, de las organizaciones representativas de la sociedad civil y de otras entidades públicas en el ejercicio de acciones de conservación activa y de soporte de la administración estatal en la financiación del *Sistema Nacional de Áreas Classificadas* (SNAC), a través de *convenios, acuerdos y contratos de gestión y de concesión*. Finalmente, prevé la adopción de medidas de *compensación ambiental*, a través de las actuaciones derivadas del régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental o del régimen jurídico de la Red Natura.

2. En materia de *aguas* se ha desarrollado de modo efectivo del nuevo marco organizativo creado por la *Lei* 58/2005, de 29 de diciembre, del agua.

La Ley creaba las *administrações de regiões hidrográficas* (Norte, Centro, Tejo, Alentejo y Algarve), con carácter de administraciones descentralizadas y especializadas para la gestión sostenible de este recurso. Estas entidades estaban en pleno funcionamiento en octubre de 2008.

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar, el *Plan Estratégico de Abastecemento de Água y de Saneamento de Águas Residuais* (2007) 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. Para dar cumplimiento a sus previsiones generales en el año 2006, el *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Territorio e Desenvolvimento Regional* (MAOTDR) ha constituido un grupo de trabajo para concretar los objetivos y medidas específicas del Plan. En el año 2008 este grupo ha presentado un informe en el que se precisan los objetivos estratégicos, las áreas temáticas de actuación (seguimiento y reconversión de infraestructuras del agua, sensibilización, información y educación, formación y apoyo técnico, regulación y normalización) y 23 medidas prioritarias, repartidas entre los sectores urbano, agrario e industrial.

> El Estado portugués ha sido condenado por el *Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas,* mediante *sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de mayo de 2009, asunto C-530/07,* por incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber equipado con sistemas colectores, y al no haber sometido a un tratamiento secundario o proceso equivalente las aguas residuales de determinadas aglomeraciones urbanas. Por otra parte, *la sentencia del TJCE de 8 de mayo de 2008, asunto C-233/07,* ha declarado que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión 2001/720/CE de la Comisión, de 8 de octubre de 2001, por la que se concede a Portugal una exención relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas para la aglomeración de la Costa de Estoril, al no haber sometido, durante la temporada de baño, las aguas residuales urbanas procedentes de la aglomeración de la Costa de Estoril, antes de su evacuación al mar, al menos a un tratamiento primario avanzado y a una desinfección. También ha sido condenado por no haber sometido, fuera de la temporada de baño, las aguas residuales urbanas procedentes de la mencionada aglomeración a un tratamiento primario antes de su evacuación, y al haber permitido que la evacuación de las aguas residuales urbanas alterara el medio ambiente.

Para dar cumplimiento al referido Plan de aguas residuales, fue aprobado el *Decreto-Lei* 90/2009, de 9 de abril, que establece un *régimen de cooperación entre el Estado y los municipios para la explotación y gestión de los sistemas municipales de abastecimiento público de agua* y de saneamiento de aguas residuales urbanas (así como también para la gestión de residuos urbanos). Pre-

tende articular un sistema de gestión más flexible y económico mediante el recurso a entes instrumentales de colaboración entre la Administración general del estado y las Administraciones locales correspondientes.

En los últimos años se han producido avances en las gestión bilateral de las cuencas hispano-lusas, que se han plasmado en la firma y ratificación del *Convenio de Cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas Luso-españolas* (*Albufeira*, 1998, www.cadc-albufeira.org). El intenso trabajo de la conferencia de las partes ha puesto el acento sobre los mecanismos de cooperación en situaciones de sequía y en el impulso a la aplicación de la Directiva marco del agua. Tras dos conferencias de las partes (2005, 2008), el convenio ha acogido un régimen de caudales con valores mínimos trimestrales y semanales, como ya venía reclamando la República portuguesa desde el año 2000, mediante la firma, el 4 de abril de 2008, del Protocolo de revisión del Convenio y del Protocolo adicional al Convenio. Protocolos que fueron ratificados, por la República portuguesa, por Decreto 147/2008 de 14 de noviembre (el protocolo ha sido publicado en el BOE de 16 de enero de 2010, y entró en vigor el 5 de agosto de 2010).

V. DIVERSIFICACIÓN DE LA GAMA DE INSTRUMENTOS. APUESTA POR NUEVOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y DE MERCADO

El *Ministério do Ambiente,* en colaboración con otros ministerios, especialmente con el *Ministério das Finanças e da Administração Pública*, se ha centrado en el desarrollo de *instrumentos económicos y financieros.* En este orden de cosas podemos destacar tres iniciativas:

– Modificación de la *fiscalidad del automóvil* llevada a cabo a través de la *Lei* 22-A/2007, de 29 de junio. Esta Ley realiza una reforma global de los impuestos ligados a la adquisición y a la propiedad de los vehículos, con la finalidad de primar a la compra de aquellos que generan menos emisiones de CO_2.

– Exenciones fiscales dirigidas a la promoción de los *bio-combustibles* (*Decretos-Lei* 62/2006, de 21 de marzo, y 66/2006, de 22 de marzo). Asimismo, en aplicación de la *Resolução* del Consejo de Ministros 21/2008, de 5 de febrero, que prevé la imposición de cuotas mínimas de incorporación obligatoria de estas sustancias en el gasóleo, ha sido aprobada una regulación para la fijación y el control del cumplimiento de dichas cuotas (*Decreto-Lei* 49/2009, de 26 de febrero).

– Introducción de una *tasa sobre lámparas de baja eficiencia energética* (*Decreto-Lei* 108/2007, de 12 de abril, desarrollado por *Portaria* 54/2008, de 18 de enero), de acuerdo con el *Plano Nacional para as Alterações Climáticas*. Esta tasa ha contribuido a nutrir de recursos al *Fundo Português de Carbono*.

Han sido creados diversos fondos para el desarrollo de acciones ambientales en diferentes áreas. En primer lugar, el *Fundo de Intervenção Ambiental* (*Decreto-Lei* 150/2008, de 30 de junio) que se nutre de parte de la cuantía (50%) de las sanciones económicas impuestas por la Administración. Esta dirigido 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. En segundo lugar, el *Fundo de Protecção de Recursos Hídricos* (*Decreto-Lei* 172/2009, de 3 de agosto) se basa en las tasas impuestas sobre los recursos hídricos y está afectado al desarrollo de actividades de protección y gestión del agua. En último término, el *Fundo de Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (constituido, como hemos mencionado anteriormente, por Decreto 142/2008, de 24 de julio) se alimenta de las multas impuestas en materia de protección de la biodiversidad, cuyos recursos están destinados a apoyar la acción del *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade* (ICNB), especialmente en materia de gestión de áreas protegidas.

Entre el 2008 y 2009 se introdujeron novedades en el *régimen fiscal en materia de aguas* y de los residuos (cuestión que ya tuvimos ocasión de mencionar en el apartado referido a las novedades legislativas en materia de residuos). Uno de los principios básicos de la Ley del agua es el del *valor económico del agua*, que implica que los usuarios deben asumir los costes y beneficios del aprovechamiento de este recurso escaso. Para dar aplicación a este principio, fue aprobado el *Decreto-Lei* 97/2008, de 11 de junio. Aunque en el ordenamiento portugués ya existían tasas públicas para las diferentes formas de utilización y aprovechamiento, el Decreto mencionado sistematiza y reformula la *Taxa de Recursos Hídricos* y regula otros dos instrumentos: las tarifas de los servicios públicos y los contratos programa sobre las actividades de gestión de los recursos hídricos, que busca la concertación con los agentes privados y la colaboración entre administración estatal y local. Con esta nueva norma se ha querido dar un tratamiento global y coherente con la Directiva marco del agua (MAOTDR, 2009).

Para finalizar interesa destacar la aprobación de la *Estrategia de Compras Públicas Ecológicas* (*Resolução do Conselho de Ministros* 65/2007, de 7 de mayo), especialmente centrada en la consecución de objetivos vinculados con la lucha contra el cambio climático global. Su finalidad es fomentar que en el

2010 al menos el 50% de los contratos públicos vengan determinados por criterios ambientales. Un ejemplo de la aplicación normativa de esta estrategia es el *Decreto-Lei* 170/2008, de 26 de agosto, que establece reglas tendentes a la adquisición de vehículos del Estado, para que estas compras respondan a exigencias de rendimiento ambiental, como la eficiencia energética o la reducción de emisiones.

VI. GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES

En materia de ordenación del territorio, se ha *modificado el régimen jurídico de los instrumentos de gestión del territorio*, que introduce simplificación y celeridad en los procedimientos. Destacan, especialmente desde nuestra perspectiva, los esfuerzos de aplicación y desarrollo de la Ley 58/2005, de 29 de diciembre, de aguas. Esta norma prevé una serie de *instrumentos de ordenación y de planificación de los recursos hídricos* dirigidos, entre otras objetivos, a compatibilizar, de forma integrada, la utilización sostenible de los recursos con su protección y valorización.

En la Ley de aguas prevé entre los diferentes tipos de medidas de intervención, los planes especiales de ordenación del territorio para las *albufeiras*, que han sido recientemente aprobados (un total de 17 planes nuevos) y para los cuales se ha adoptado un régimen jurídico específico (*Decreto-Lei* 107/2009, de 15 de mayo de 2009). También se ha aprobado una regulación propia y novedosa para otros planes especiales de ordenamiento del territorio, los de los *estuarios* (*Decreto-Lei* 129/2008, de 21 de julio), cuya finalidad es la de proteger y gestionar de forma integrada los ecosistemas y recursos naturales de estos entornos, así como valorizar ambiental, social, económica y culturalmente estas áreas. La elaboración de estos planes ha sido iniciada en 2009 por las *Administrações de Região Hidrográfica*. Estos nuevos tipos de planes pretenden dar continuidad a la labor de ordenación del litoral realizada por los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira* (MAOTDR, 2009, a). Desde esta perspectiva interesa destacar que el Gobierno ha elaborado las *Bases la Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional,* que han servido de fundamento para la elaboración, en el primer semestre de 2009, de la *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira* (http://engizc.inag.pt/).

En el año 2008, se modificó el decreto regulador de la *Reserva Ecológica Nacional* (Decreto-Lei 166/2008, 22 de agosto), con la finalidad de mejorar su eficacia y la articulación de esta técnica con los instrumentos de gestión territorial y con la nueva filosofía introducida por la Ley de aguas de 2005.

Entra las medidas adoptadas en este sentido, destaca la inclusión en la Reserva de las áreas de protección del litoral.

> Esta modificación ha sido objeto de crítica por el *Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável,* órgano de carácter consultivo y que permite la participación de los agentes sociales en el diseño de las políticas ambientales, al considerar que se trata de una norma excesivamente flexible y poco garantista. Uno de los aspectos más criticados ha sido la posibilidad de desarrollo de actividades prohibidas en las Reservas Ecológicas Nacionales, previa declaración de interés público.

Para finalizar merece mención el programa «*Polis Litoral. Operaciones Integradas de Recuperación y Valorización de la Franja Costera*», aprobado mediante Resolución del Consejo de ministros 90/2008, de 3 de junio. Esta actuación está orientada a la realización de obras de recuperación y valorización de las zonas degradadas del litoral, para cuya coordinación y ejecución se han constituido sociedades de capital exclusivamente público para diversas áreas de ejecución. Se desarrolla por áreas, lo que ha motivado la aprobación de los *Polis* del Litoral Norte, de la ria de Aveiro y de la ría de Formosa, y se están llevando a cabo en el Sudoeste Alentejano y en la Costa Vicentina. La sociedades citadas presentan amplios poderes de intervención para la ejecución de los planes estratégicos aplicables a cada área y para la protección de las zonas costeras (ALVES CORREIA).

VII. NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La legislatura 2005-2009 ha dado lugar a la aprobación y modificación de diferentes regímenes de responsabilidad. Como ya tuvimos ocasión de analizar en el informe de 2008, el régimen administrativo sancionador fue configurado mediante la aprobación de la *Lei* 50/2006, de 29 agosto, que aprueba la Ley marco de *contra-ordenações* ambientales. Con relación a esta nueva regulación debemos señalar que ha representado un punto de inflexión importante en el incremento del número de sanciones y, especialmente, en el aumento de su cuantía. No obstante, el Consejo de Ministros portugués ha aprobado en 2009 un anteproyecto de modificación del la Ley 50/2006, con la finalidad de reducir la cuantía de las sanciones previstas, con la finalidad de que no supongan un factor de presión añadido a las pequeñas y medianas empresas en el contexto de la actual crisis económica.

No obstante, la novedad más relevante en este ámbito ha sido la aprobación de la norma sobre responsabilidad ambiental (*Decreto-Lei* 147/2008, de 29 de julio), para dar cumplimiento –aunque fuera del plazo de transposición; 30 de abril de 2007– a las obligaciones comunitarias surgidas de la

Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales.

Esta norma establece un régimen completo de responsabilidad ambiental destinado a reparar los daños causados al medio ambiente. El Decreto introduce cierta confusión al establecer una innecesaria dualidad entre «Responsabilidad civil» y «Responsabilidad administrativa», que parece esconder una cierta imprecisión técnica en su elaboración (Amado Gomes, 2010 b). La norma diseña básicamente un régimen administrativo de potestades administrativas para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades que prevé la norma. Además, la norma clarifica la legitimidad para reclamar la reparación; fija criterios de evaluación del daño; establece un concepto amplio de daños ecológicos; indica las formas de reparación; determina los supuestos de inexigibilidad de sufragar los costes; y dispone la obligatoriedad de constituir garantía financiera. El Decreto plantea dificultades similares a las propias del ordenamiento español, como es por ejemplo la aplicación precisa del concepto de operador (Amado Gomes, 2009 a).

BIBLIOGRAFÍA

Alves Correia, Fernando, «Líneas generales de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal», en Sanz Larruga, Francisco Javier (Dir.), García Pérez, Marta (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, Coruña, 2009.

Amado Gomes, Carla, «A responsabilidade civil por dano ecológico: Primeiras reflexões sobre o regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho», *O que há de novo no Direito do Ambiente?, Actas das Jornadas de Direito do Ambiente, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008*, Lisboa, 2009, a.

— O que há de novo no Direito do Ambiente?, Actas das Jornadas de Direito do Ambiente, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008, Lisboa, 2009, b.

— «Procedimento de licenciamento ambiental revisitado», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2010 a (en prensa).

— «De que falamos quando falamos de dano ambiental? Direito, mentiras e crítica», *Actualidad Jurídica Ambiental,* Lisboa, 2010 b (en prensa).

De Lege Agraria Nova, publicación *on-line* portuguesa sobre Derecho agrario y ambiental, http://delegeagraria.blogspot.com.

Ministério do ambiente e de ordenamento do territorio e desenvolvimento regional,

Ambiente, ordenamento do territorio e desenvolvemento regional, Balanço da Legislatura (2005-2009).

SIDDAMB, Base de datos *on-line* de Derecho ambiental portugués del *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Territorio e Desenvolvimento Regional*, http://siddamb.apambiente.pt.

SPÓSITO PRADO, J., Notas de Actualidad y Legislación al día, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 17 de julio de 2009, 14 de septiembre de 2009, 21 de enero de 2010.

VIII

Iberoamérica: viejos problemas y nuevos ámbitos de regulación

DIEGO J. VERA JURADO
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ

Sumario

Página

1. Valoración general de la situación. Algunas propuestas de futuro .. 171
2. Principales novedades legislativas 173
   A) Los problemas ambientales derivados de la actividad minera . 174
   B) Protección de los bosques y espacios naturales 177
   C) Los recursos hídricos 178
3. Novedades organizativas administrativas y jurisdiccionales 179

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN. ALGUNAS PROPUESTAS DE FUTURO

A pesar de la crisis económica la mayoría de los países iberoamericanos mantiene una constante preocupación por todos los temas relacionados con el medio ambiente. Las iniciativas legislativas siguen abordando materias como la conservación de los recursos naturales, la deforestación y la gestión de los espacios naturales, a las que hay que unir otras, que van tomando fuerza en los últimos años, como el control de las actividades mineras y extractivas, el cambio climático y la ordenación urbanística y territorial.

No obstante, esta clara voluntad por regular los principales problemas ambientales se ve condicionada por factores que hacen difícil una respuesta

OBSE10A080 Colección especial Aranzadi 15-06-10 07:11:28
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

cierta y eficaz a muchos de ellos. En este sentido cuatro factores nos parecen especialmente preocupantes en este momento: la ausencia de una actividad coordinada entre los diferentes gobiernos de la zona; la debilidad generalizada de las estructuras administrativas y judiciales; el alto nivel de corrupción, en el que, además, los recursos ambientales suele ser un objeto prioritario de esta actividad descontrolada, y, por último, la enorme dificultad en lograr una convergencia entre crecimiento económico y sostenibilidad, especialmente agudizada en los últimos años.

Sin ninguna duda, gran parte de la solución de los problemas pasa por buscar la complementariedad entre el patrón de crecimiento económico y las metas de sostenibilidad a través de políticas que regulen conductas e induzcan a actuaciones correctos para la producción y el consumo. Un crecimiento económico con estas características es necesario para mejorar la calidad de vida de la población e incorporar los sectores socialmente rezagados al proceso de desarrollo.

No obstante, los países de la región no disponen de grandes márgenes de maniobra para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales. Ante el creciente temor de muchos países de la región por evitar que la dimensión ambiental dé lugar a nuevas limitaciones es necesario formular posiciones claras y no evasivas en torno al binomio desarrollo-medio ambiente en el marco de los regímenes existentes. Por ello, habrá que insistir, en la conveniencia y necesidad de complementar el proceso de apertura con una adecuada política ambiental respaldada por una sólida estructura institucional. Será imprescindible para mejorar la competitividad del aparato productivo el que la política ambiental se formule y ejecute en forma articulada con el conjunto de políticas económicas, tecnológicas, y sociales.

Algunas líneas de actuación se están planteando normativamente en este sentido. Iberoamérica es la región del planeta con mayor riqueza en biodiversidad. La apropiación de los beneficios de las aplicaciones comerciales de las nuevas biotecnologías es un tema emergente de gran importancia ecológica, económica y social que plantea grandes interrogantes. El reconocimiento del papel de los agricultores en el desarrollo y conservación de esta biodiversidad se conoce como derechos del agricultor y no forman parte de los derechos de propiedad de las innovaciones vegetales. La ausencia de mecanismos de acceso, explotación y comercialización de recursos genéticos puede convertirse en una fuente de conflictos sociales para la región por lo que es importante incorporar claramente estos derechos en los marcos jurídicos vigentes.

En el mismo sentido, se puede destacar la posibilidad de actuación en los mecanismos internacionales de equilibrio entre emisiones de carbono y

la capacidad de absorción de los ecosistemas que pueden actuar como sumideros de contaminación. Efectivamente, la región se encuentra ante la oportunidad de participar en este mercado a través de proyectos que disminuyan las emisiones de carbono optando por fuentes de energía más eficientes y de ser posible alternas (energía eólica, solar o hidráulica) o bien a partir de mantener y enriquecer ecosistemas con alta capacidad de absorción de carbono, contando con el apoyo tecnológico y financiero de parte de los países industrializados para lograr esta transición. En este sentido, es necesario que la región se prepare normativamente para participar en este mercado potencial y a la vez que desarrolle estrategias conjuntas que le permitan precios competitivos ante estas perspectivas de intercambio de emisiones de carbono.

Se puede afirmar, en resumen, que aunque los esfuerzos normativos y organizativos han sido considerables en los últimos años, los temas de sostenibilidad ambiental necesitan un amplio desarrollo normativo. Además, la inversión pública y privada así como la voluntad política para resolver conflictos ambientales en la práctica son totalmente insuficientes para superar el déficit que existe frente a los niveles de deterioro ambiental y degradación de recursos naturales. Esto se refleja en la enorme fragilidad e inestabilidad de las instituciones ambientales, que están sujetas a cambios constantes de acuerdo con las administraciones y tendencias políticas de cada país.

2. PRINCIPALES NOVEDADES LEGISLATIVAS

A pesar de las dificultades reseñadas, este último período no ha estado exento de novedades legislativas de especial significado. Es el caso, por ejemplo, de las introducidas en la Constitución de la República Dominicana, dónde uno de los preceptos más polémicos de esta nueva reforma ha sido el referido al derecho a la propiedad privada de ríos y costas y la posibilidad de establecer restricciones a su acceso y utilización pública. En efecto, el artículo 15,2 del citado Texto Constitucional establece que: «Las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la Nación. Los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas». Se advierte que, junto a la afirmación del carácter demanial de determinados recursos naturales, se introduce la posibilidad de reconocer derechos a la propiedad privada sobre ellos, en clara referencia al reconocimiento de en-

claves privados en el ámbito de las aguas y las costas y, en íntima relación, con los intereses de las empresas turísticas, en su mayoría, de capital extranjero.

A) Los problemas ambientales derivados de la actividad minera

Uno de los problemas que con más intensidad ha apareciendo en el reciente calendario legislativo de la mayoría de los países iberoamericanos es el relacionado con la explotación de recursos mineros e hidrocarburos. En este sentido, hay que indicar que la exportación de materias primas supone más de la mitad de su actividad económica de iberoamérica, ocupando la actividad minera un lugar preponderante. Este debate entre protección del medio ambiente y explotación de recursos mineros ha iniciado una nueva línea de actuación legislativa que es necesario resaltar.

Sirva como ejemplo de este debate la situación planteada en Chile y Argentina, especialmente en este último, a raíz de un proyecto extractivo a cielo abierto en el glaciar *Pascua Lama* para la obtención de oro por parte de la multinacional minera de origen canadiense *Barrick Gold*. Desde su inició este proyecto ha contado con un fuerte rechazo por el riesgo de contaminación de las aguas de los glaciares y por el cambio en la actividad eminentemente agrícola existente en la zona. Asimismo, se produce un conflicto con las previsiones de protección establecidas en la Ley argentina de Protección de los Glaciares de 2008, aprobada por unanimidad por el Gobierno pero que vetada por la Presidenta argentina.

En 2009 se han acometido un número importante de modificaciones de la legislación minera (Argentina, Costa Rica, Colombia, Ecuador y Guatemala, entre otros), así como diferentes pronunciamientos judiciales de especial significado.

Entre estas leyes merece ser destacada la nueva Ley de Minería de Ecuador aprobada, en enero de 2009, para dotar de mayor seguridad jurídica a un sector esencial de la economía ecuatoriana. La aprobación de esta disposición se enfrentó también a una fuerte oposición popular integrada principalmente por agrupaciones indígenas locales, que argumentaban que la norma priorizaba la actividad de las grandes empresas mineras frente a los productores mineros artesanales, implicando, además, una seria amenaza al medio ambiente y a los recursos hídricos. Esta nueva Ley ecuatoriana plantea un modelo de explotación inspirado en la normativa española, en el que se exige a los titulares de las concesiones mineras que ejecuten su actividad con métodos y técnicas que minimicen los impactos ambientales, que eviten la contaminación en todas las fases de la actividad minera y que reparen los daños que pueden causar, incluso con la amenaza de la suspensión de sus

actividades. Además, se exige la constitución de garantías económicas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. Se mantiene, asimismo, la obligación de reforestar la instalación minera una vez finalizada la explotación de acuerdo con lo que se establezca en el preceptivo plan de gestión ambiental que tiene que presentar el titular de la concesión y que tiene que ser aprobado por parte de la Administración ambiental antes de que se inicie la actividad.

Bolivia, por su parte, aprobó en 2009 la Ley por la que se permite la participación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en la sociedad «YPFB-GTLI» para la exploración de hidrocarburos en el denominado bloque norte en los departamentos de La Paz, Pando y Beni. Esta actuación, como otras de similares características, han tenido una incidencia destacada en intereses españoles en la zona.

En lo que se refiere a las manifestaciones jurisprudenciales hay que aludir, en un contexto en el que los Tribunales de Justicia no se caracterizan por emplear argumentos sólidos para la defensa del medio ambiente, a la sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, de 19 de febrero de 2009. En esta sentencia se resuelve un recurso de agravio, equivalente al recurso amparo español, formulado por un particular en relación con la futura exploración para la búsqueda de hidrocarburos que se estaba realizando en un área natural protegida («Cordillera Escalera»), sobre la base de que esta actividad lesionaría, entre otros, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, así como el reconocimiento de una responsabilidad social. Además, este fallo reviste un especial interés porque en las dos instancias judiciales previas, el Juzgado Especializado en lo Civil de San Martín con sentencia de 31 de enero de 2007 y la Primera Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de San Martín en su fallo de 10 de mayo de 2007, se había rechazado la pretensión del recurrente de que se decretara la suspensión de las exploraciones en búsqueda de hidrocarburos. Las entidades demandadas eran, junto al Ministerio de Energía y Minas, las empresas Talismán Petrolera del Perú, LLC, Repsol Exploración Perú y Petrobras Energía Perú SA. El Alto Tribunal peruano parte del reconocimiento de la importancia ecológica que tiene el área natural Cordillera Escalera y pasa a formular una doctrina general en relación con la compatibilidad de la actividad minera con la preservación del medio ambiente. De este modo afirma en su fundamento jurídico 60º que

> «en la medida que la protección del medio ambiente constituye una preocupación principal de las actuales sociedades, se impone la necesidad de implementar fórmulas que permitan la conciliación de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos con la necesaria conservación de los

recursos y elementos ambientales que se interrelacionan con el entorno natural y humano. Se busca, con ello, preterir formas de exploración y explotación de hidrocarburos irrazonables, que en sí mismas puedan ser destructivas y no sostenibles para el desarrollo regional y el beneficio de las generaciones presentes y futuras involucradas. Ello exige que el Estado controle el uso racional de los recursos naturales dentro de un desarrollo económico armónico, criterio que el Tribunal Constitucional busca enfatizar en esta sentencia».

El principal reproche jurídico que se les hace a las empresas petroleras era que habían iniciado su actividad de exploración sin contar con el preceptivo, al menos para las actividades de explotación, Plan Maestro. Para el Tribunal Constitucional peruano

> «... no se puede eludir la necesidad de contar con un Plan Maestro –aprobado por las autoridades competentes– apelando a que sólo las actividades de explotación pueden ser consideradas como aprovechamiento de recursos naturales, ya que, en opinión de este Colegiado, la etapa de exploración y explotación constituyen un todo que conduce al aprovechamiento de los recursos naturales. Tal razonamiento es derivado del mencionado principio de prevención al que debe dársele una especial connotación, puesto que se está ante una ANP. En tal sentido, el término "aprovechamiento de recursos" debe ser comprendido de manera integral, conteniendo las actividades de exploración y explotación» (FJ 66º).

Finalmente, la sentencia hace *obiter dicta* una importante mención a la necesidad de compensar a la población asentada en esta zona, en la que existen algunos grupos indígena, señalando que

> «... que es esencial e inherente al concepto de la responsabilidad social de la empresa, y también debe contener aspectos retributivos a las comunidades afincadas en el área de influencia de las actividades de exploración y, sobre todo, de explotación. En esta línea, este Tribunal exhorta a las emplazadas a que continúen realizando diversas acciones que impliquen la materialización de su responsabilidad social con la población asentada en el Lote 103» (FJ 67).

Sin embargo, y a pesar de la contundencia del fallo constitucional, no se ha producido el cese definitivo de la actividad petrolífera en el área natural Cordillera Atlántica. Sólo se ha conseguido la suspensión de la actividad de exploración que se está realizando hasta que no se aprueba el preceptivo Plan Maestro.

Otro caso importante de control judicial de las actividades mineras viene representado por la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México en 2009 que confirma la anulación realizada anteriormente por el Tribunal Colegiado de Primer Circuito de una autorización, otorgada en 2006 por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a otra multinacional canadiense para ejecutar

un proyecto de extracción en el Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí porque se había otorgado dentro de un espacio natural protegido por lo que era el nulo el cambio de uso realizado. Sin embargo, a pesar de la contundencia del fallo judicial todavía no se ha paralizado su ejecución por parte de las autoridades administrativas mexicanas.

B) Protección de los bosques y espacios naturales

El problema de la deforestación y la gestión de los espacios naturales continúa teniendo un protagonismo especial, que viene justificado por diversas causas y objetivos. En unos casos estas iniciativas están vinculadas a una especial intervención de los colectivos indígenas que reivindican determinados derechos sobre la propiedad de la tierra; en otros, por la presión que ejerce la comunidad internacional sobre la protección de estos bienes naturales; por último, incluso, cabe la posibilidad de que se amparen en nuevas fórmulas de economía sostenible relacionadas con los sectores turístico, científico o energético.

Así, por citar los casos más destacados, el Congreso de Perú derogó en junio de 2009 los Decreto Legislativo 1090 que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y 1064 que establece el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario. Estas dos normas se habían aprobado dentro de un paquete legislativo más amplio, conocido como la «Ley de la Selva», para el desarrollo del Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos (TLC). Los indígenas, representados por la Confederación de Nacionalidades Amazónicas (CONAP) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), se habían opuesto a esta iniciativa porque consideraban que permitía una explotación descontrolada de los bosques. Asimismo, se argumentaba que el gobierno al promulgar las referidas normas había incumplido el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas (en particular los artículos 26, 29 y 32) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. Finalmente, el compromiso del Gobierno peruano de derogar estas dos normas ha permitido desactivar el grave conflicto social que se había producido en la amazonía peruana.

México, por su parte, ha iniciado un programa de protección de espacios naturales que ha supuesto un aumentó considerablemente en 2009 de la superficie de sus áreas protegidas. De esta forma se ha pasado de 61 zonas protegidas que existían en 2001 a las 173 que hay en la actualidad y que representan aproximadamente 24 millones y medio de hectáreas. Esta ampliación de las áreas naturales protegidas se ha debido esencialmente a la

labor activa que ha venido realizando por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Es necesario destacar, asimismo, la promulgación de la Ley núm. 1333 de 21 de julio de 2009, por el que se establece el procedimiento sancionador ambiental nacional.

En parecidos términos Brasil ha iniciado un discutido proceso de reforma legislativa para facilitar el cambio de uso del suelo forestal contenido en los planos para la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) auspiciados por el Banco Mundial. Estas leyes reorganizan las funciones territoriales y estatales para agilizar el desarrollo económico regional e incluyen la creación de nuevas clasificaciones de tierras que flexibilizan la regulación que permite su explotación para la agricultura y la extracción maderera y mineral.

Finalmente Venezuela ha desarrollado la Ley de bosques de 2008, que a partir de un concepto amplio de patrimonio forestal que incluye la totalidad de los ecosistemas y recursos forestales comprendidos en el territorio nacional, incluidos los bosques nativos, plantaciones forestales, árboles fuera del bosque, así como también las tierras forestales y las formas de vegetación no arbórea asociadas o no al bosque, ha establecido nuevos criterios de protección ambiental y desarrollo sostenible, especialmente la regulación de la caótica industria maderera.

C) Los recursos hídricos

No existe ninguna duda de que la oferta de recurso hídrico en Iberoamérica supera los promedios mundiales. Según datos establecidos por organismos internacionales (FAO y Banco Mundial, entre otros), mientras que el promedio anual de precipitación en el mundo es de 900 mm. y en Latinoamérica es de 1.600 mm. No obstante, esta riqueza hídrica y la importante capacidad de oferta, existen varios problemas que se plantean alrededor del recurso relacionados con la calidad, con la propiedad del recurso y, por tanto, con el acceso de las personas al mismo, lo cual produce un conflicto por el uso del agua y dificultades en el desarrollo económico y social de los diferentes países.

En el año 2009 han sido varias las iniciativas legislativas relacionadas con los recursos hídricos.

El Congreso peruano aprobó, a principios de año, la Ley de recursos hídricos, que llevaba años tramitándose en el Parlamento, y que deroga la vieja la Ley General de Aguas y también los polémicos decretos legislativos sobre recursos hídricos aprobados, el año 2008. Esta nueva Ley establece, como aspecto más destacado, el carácter demanial del agua y mantiene los

principales aspectos de la regulación anterior, como el sistema de derechos de uso no transferibles, la posibilidad de revocar los derechos por falta de pago y las prioridades en su asignación. También mantiene la figura de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como ente administrativo encargado la gestión de las cuencas hidrográficas peruanas y el de la concesión de incentivos para mejorar la eficiencia en el uso de las aguas.

Con diferente argumentos jurídicos, el Gobierno de Colombia ha remitido al Congreso un proyecto de Ley de Aguas de gran trascendencia con el que se quiere establecer un nuevo régimen para la gestión integral de los recursos hídricos. Este proyecto plantea una regulación que tiene como principal objetivo la privatización del recurso y la gestión a través de entidades privadas. Asimismo, con un carácter menos intenso, la Ley de 12 de marzo de 2009 por la que se modifica la Ley de aguas de México de 29 de abril de 2004, propone como objetivos básicos la descentralización en la gestión, con especial protagonismo de los municipios, y la consecución de un nivel determinado de calidad del recurso.

Pero, sin ninguna duda, la iniciativa normativa de mayor calado ha sido la realizada en Chile, donde se ha presentado un proyecto de reforma constitucional para declarar el agua como bien nacional de uso público. Asimismo, permitir al Gobierno la reserva de caudales de aguas y regular el desaprovechamiento del derecho de usar este recurso. En este sentido, esta modificación podría permitir la caducidad de los derechos que no son usados por los privados.

3. NOVEDADES ORGANIZATIVAS ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES

La gran novedad en este sentido es la creación del Ministerio y la Superintendencia de Medio Ambiente de Chile (Ley Nº 20.417). Con esta reforma se rediseña la organización ambiental del país que nace con cuatro pilares, que son: el Ministerio del Medio Ambiente, a cargo de las definiciones de políticas y regulación; la Superintendencia del Medio Ambiente, como organismo central del modelo integrado de fiscalización ambiental y un Servicio de Evaluación Ambiental, a cargo de la gestión de las autorizaciones ambientales. Asimismo se da cobertura a un nuevo Tribunal Ambiental, que está contenido en otro proyecto de ley, pero que se encuentra íntimamente ligado a esa reforma organizativa. Los antecedentes de esta reforma organizativa de Chile se centran en el nombramiento en el año 2007 del Ministro Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, lo que llevó en

marzo de 2007 al nombramiento de la primera ministra del Medio Ambiente del país.

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

IX

Legislación básica: el impacto ambiental de la Directiva de Servicios

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

Sumario

Página

1. Introducción. Consideraciones generales sobre las Leyes de trasposición de la Directiva de Servicios y la complejidad derivada de un sistema altamente descentralizado con pluralidad y heterogeneidad en el reparto competencial 184
2. Las modificaciones en la legislación básica para sustituir el régimen de autorización por la comunicación o declaración responsable 190
3. La incorporación del principio de concurrencia en las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, los montes, los parques nacionales y los espacios naturales 191
4. La creación del Registro de producción y gestión de residuos y el mantenimiento del régimen de autorización ambiental de las actividades e instalaciones de valoración y eliminación de residuos con incorporación del mecanismo de comunicación 193
5. Las modificaciones menores en las Leyes estatales de Pesca Fluvial y de Caza referidas a la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad 195
6. Otras normas básicas en materia de medio ambiente: el impacto de la Estrategia europea y nacional sobre cambio climático 196
   A) La escasez de normas reglamentarias básicas durante el año 2009 197
   B) Normativa sectorial básica de contenido ambiental dictada en base a discutibles títulos competenciales (¿a vueltas con

Página

el art. 149.1.13 CE?): una crítica a la deficiente técnica legislativa y la ósmosis de las bases medioambientales por otros títulos competenciales sustantivos 199

C) El contenido normativo de la planificación ambiental sectorial. Algunos interrogantes a propósito del concepto formal y material de las bases 203

Bibliografía 205

* * *

1. INTRODUCCIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS LEYES DE TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LA COMPLEJIDAD DERIVADA DE UN SISTEMA ALTAMENTE DESCENTRALIZADO CON PLURALIDAD Y HETEROGENEIDAD EN EL REPARTO COMPETENCIAL

Una de las innovaciones normativas más relevantes producidas durante este año ha sido la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en lo sucesivo, la Directiva de Servicios). Lo que se ha producido en el Estado español fundamentalmente mediante dos normas: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la conocida como Ley paraguas), donde se ordenan los principios básicos de la norma comunitaria, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes sectoriales para su adaptación a la Ley 17/2009 (coloquialmente nominada Ley ómnibus). Esta segunda norma pretende materializar en el marco de las competencias estatales los principios esenciales de la nueva regulación de servicios referidos al régimen de los títulos habilitantes hasta ahora vigentes, efectuando la valoración y motivación de cada uno de los títulos previos (González García, J.V., 2009, p. 473).

Desde una perspectiva general, y como se ha indicado por el común de la doctrina, el proceso de trasposición ha sido –y lo será conforme avancen las normas de desarrollo legal y reglamentario que derivarán de la necesaria adaptación a las dos leyes marco citadas– bastante complejo. Primero por la amplitud de los servicios y sectores afectados, vinculados además a una pluralidad de títulos competenciales del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales. Competencias normativas que, además, son en su mayoría

de carácter compartido, siendo cada Administración responsable de su cumplimiento dependiendo de su ámbito de actuación correspondiente. Es significativa en este sentido la Disposición Final Cuarta de la Ley 17/2009 que, bajo el título *«Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento»,* se expresa en términos contundentes a los que, dicho sea de paso, no estábamos muy acostumbrados:

«Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquélla, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, la audiencia de la Administración afectada.»

A nuestro juicio, esta disposición debe ser valorada positivamente, pues obligará a nuestras Administraciones no sólo a un reparto lo más claro y proporcionado de sus respectivas parcelas de actuación concurrente, sino sobre todo a la puesta en marcha de mecanismos de cooperación interadministrativa efectivos, tanto a escala nacional como comunitaria. De modo que, como exige la Directiva traspuesta, queden garantizados suficientemente los derechos de los consumidores y operadores europeos. Y aquí estará el quid para que funcione armoniosamente y en sus propios términos el nuevo modelo europeo de la libre prestación de servicios. Sin embargo, como ya se ha advertido por la doctrina (Parejo Alfonso, 2009, p. 41), desde luego la innovación y el porte constitucional de aquella medida de exigencia de responsabilidad tiene todavía muchos flecos pendientes, pues hasta ahora es inexistente en nuestro ordenamiento un mecanismo general permisivo de las consecuencias económicas del incumplimiento del derecho comunitario –salvo alguna excepción–. Aún más, en términos tajantes, advierte en una opinión que compartimos, es lo cierto que, al menos en la Ley paraguas, la preocupación esencial de la trasposición de la Directiva ha sido el cumplimiento material del derecho comunitario, «pretiriendo, si no orillando cualquier reflexión no ya sobre la adecuación al orden constitucional sustantivo, sino incluso sobre el respeto de los límites derivados del reparto competencial interno del poder público (que el derecho comunitario deja teóricamente intacto)» (Parejo, 2009, p. 40). Por eso advertíamos al principio de

este trabajo que estamos ante un incierto modelo por construir del que, por el momento, sólo hemos plantado los cimientos.

La complejidad de este diseño de distribución competencial, cooperación y colaboración –que sigue siendo uno de los grandes déficits de la descentralización– en el modelo español se presume doblemente complicada. Puesto que, aparte del elevado nivel que ha alcanzado el sistema sobre todo tras las últimas reformas estatutarias, hay que diseñar un procedimiento bidireccional, de coordinación Estado-Comunidades Autónomas, por un lado, y por otro, hacia el resto de Estados miembros de la Unión Europea. Y viendo los sectores afectados, hay que tener en cuenta que, dependiendo de la competencia asumida, las Comunidades Autónomas pueden reunir potestades plenas, de desarrollo legislativo y ejecutivas, o meramente ejecutivas. Item más, como el diseño de distribución de niveles competenciales no es idéntico en todas las Comunidades Autónomas, quizás se deberá arbitrar un sistema complejo de reparto competencial en atención a las facultades asumidas en cada una de ellas. Por tanto, es pronto todavía para calibrar como funcionarán en la práctica los mecanismos ya arbitrados para acreditar el modelo del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) en España y sobre todo la denominada Ventanilla Única, última garante de la realidad del mercado interior de servicios. Ahora bien, este propósito de centralizar los trámites procedimentales y de información a los ciudadanos, que además deberá estar configurado para su formalización vía electrónica, desde luego que no será fácil de instrumentar. Recordemos, además, que la misma Directiva (art. 6.2 D) establece en su descargo que ello no supone, desde el ámbito comunitario, incidir en el reparto de competencias doméstico. Lo cual es evidente, pero desde luego deja a la vista un difícil flanco que habrá que cubrir de algún modo.

Lo cierto y evidente es que la Ley 17/2009 va a tener, tiene ya, una indudable incidencia en el ámbito competencial de la regulación de las actividades económicas de servicios. Pues el principio general de que el régimen de control previo no sólo tiene por fin la creación del –por cierto en estos momentos más que denostado y desde luego menos entusiasta– mercado comunitario de servicios, sino más específicamente la garantía de la validez en todo el territorio nacional del instrumento de control *ex ante* que proceda, puede suscitar problemas en el reparto competencial existente (más detalles en Nogueira López, 2010, pp. 10 y ss.; Parejo Alfonso, 2009). Por ceñirnos a nuestro objeto de estudio, porque las Comunidades Autónomas tienen amplias competencias normativas de desarrollo de la normativa ambiental y para dictar normas adicionales de protección, e incluso competencias exclusivas en ámbitos competenciales concurrentes ligados a la política de protección

ambiental. Desde luego que los legítimos marcos normativos propios sospechosamente permitirían la validez general del modelo autorizatorio sustituido preconizado como principio nuclear de la nueva normativa estatal de servicios. Incluso debería reflexionarse sobre la competencia estatal para imponer un régimen administrativo único a todas las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en un determinado sector. Si seguimos la jurisprudencia constitucional, desde luego que resultará difícil la imposición de un modelo autorizatorio único. Pues, como señaló la STC 243/1994 (FJ 6): la competencia ejecutiva autonómica implica la capacidad para articular el régimen administrativo a que se someten las actividades, sin que quepa que el Estado se reserve la facultad de autorización.

No vamos a entrar en los problemas añadidos que estas cuestiones plantean respecto a las consolidadas entidades privadas colaboradoras de control (tan difundidas en el sector ambiental), cuyas funciones en el marco de la autorregulación han venido siendo definidas por las Administraciones autonómicas. Pero lo cierto es que resulta, cuando menos dudosa, la validez de la acreditación genérica que, según el texto de la ley, pudieran tener estas entidades colaboradoras, pues por el momento cada Comunidad Autónoma tiene establecidos sus propios mecanismos de certificación y control y difícilmente cabría aceptar la imposición de uno ajeno. Estamos de acuerdo en este extremo con Nogueira cuando plantea el diseño de un «régimen de homologación o reconocimiento que permita contrastar el cumplimiento de aquellos requisitos propios que se derivan de la legislación autonómica sin necesidad de emprender un procedimiento complejo de acreditación».

En definitiva, pensamos que el cambio radical del control preventivo de las actividades de servicios va a exigir un desarrollo normativo sectorial exhaustivo sobre su régimen jurídico, propósito que, a nuestro juicio, no se debe entender cerrado con las modificaciones operadas por la Ley ómnibus.

Y sobre todo, poner el énfasis en los mecanismos de control a posteriori y permítasenos dudar de que éste pueda realizarse en condiciones con el exiguo plazo de los quince días previsto en la norma. Lo que supondrá a su vez una redefinición necesaria de un nuevo aparato administrativo de policía *ex post*, teniendo en cuenta las distintas realidades autonómicas y competenciales implicadas necesariamente. Caigamos en la cuenta, además, de que bien miradas, la mayor parte de las autorizaciones eliminadas y sustituidas por la comunicación previa son de otorgamiento reglado, lo que implica que tampoco se ha producido una eliminación absoluta de los requisitos legales anteriores para la prestación de servicios. Aún más. Estas comunicaciones previas suelen ir precedidas de inscripciones registrales y, tampoco olvidemos

que los títulos habilitantes para la prestación de servicios representan sólo un segmento de la tramitación administrativa, pues en la mayoría de casos la iniciativa requiere de otro tipo de autorizaciones urbanísticas, demaniales y, sobre todo, ambientales (LAGUNA DE PAZ, 2009, p. 45).

En fin, deberá reflexionarse seriamente –si de verdad la trasposición de la Directiva quiere ser fiel a los principios de libre mercado de servicios pero también de exquisita garantía de los consumidores de éstos– sobre el tradicional instrumento de inspección administrativa de servicios, más si son organismos privados o entidades colaboradoras los que ejercerán las funciones de certificación y control a posteriori –y que a buen seguro seguirán resultando esenciales en las actividades de tipo ambiental–, de modo que se garantice efectivamente esa función esencial en un Estado de derecho.

Dicho esto, y ya centrándonos en nuestro objeto concreto de análisis, la Ley 17/2009 se dicta con carácter básico, según dispone su Disposición Final Primera. Los títulos competenciales que le sirven de fundamento para sentar las bases y principios de la renovada ordenación de las actividades económicas son los archiconocidos –y no por ello menos discutidos– artículos 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución. No es lugar aquí para discutir sobre lo acertado de esta arrogación competencial en términos tan genéricos y sin, al menos en la Exposición de Motivos de la norma, haber señalado las razones sucintas de esta norma básica y el reparto competencial que deberá seguirse de ella. Aunque lo cierto es que su carácter horizontal y principial puede ser su justificación legitimadora. Lo que ya no nos parece tan apropiado es la simultánea habilitación al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para dictar las normas reglamentarias de desarrollo y aplicación, y a las Administraciones Públicas competentes para, en su respectivo ámbito territorial, «aprobar las normas de desarrollo y ejecución» (expresión esta en que, como ya se ha señalado, se vislumbra el equívoco sobre el supuestamente contenido básico de la totalidad del texto legal). Lo que, si ciertamente es así, puede llegar a tener consecuencias perturbadoras para la integración interordinamental desde el punto de vista del reparto competencial (PAREJO, 2009, p. 40).

Esta deficiencia, sin embargo, ha sido parcialmente corregida en la posterior *Ley omnibus,* que dedicará una larga y detallada Disposición Final Primera, referida al «Título competencial», a desgranar el carácter de los diferentes ámbitos materiales específicos que se verán afectados al albur de la trasposición de la Directiva. Así, se detalla precepto por precepto su carácter desde la perspectiva de la distribución competencial material, señalando el fundamento constitucional que otorga legitimación al legislador estatal para modificar la normativa afectada como legislador básico. Bien parece esta Ley –como ya pre-

conizara LAGUNA DE PAZ (2009, pp. 42 y ss.)– una de estas famosas «leyes de acompañamiento» que, para empezar el año, dan motorizada salida a una legislación cada vez más degradada, pero que ya tampoco nos inmuta demasiado.

En cumplimiento de la Disposición Final Quinta de la Ley, y a fin de hacer posible el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 44 de la Directiva 2006/123/CE, las Administraciones autonómicas y locales deberían comunicar a la Administración General del Estado, antes de 26 de diciembre de 2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a la nueva normativa de servicios. Aunque todavía no en su totalidad y con cierto retraso, a esta labor han procedido ya las Comunidades Autónomas, al menos para las principales regulaciones afectadas. Ahora tocará ir analizando si las respectivas normativas de desarrollo han respetado en lo esencial el contenido básico de la norma, a lo que seguramente se dedicarán las distintas aportaciones de los análisis autonómicos de las modificaciones de este año 2009.

En todo caso, es evidente que, por lo menos, existen cinco bloques de competencias autonómicas que deberán verse afectados por la Ley: infraestructuras económicas de interés regional; sectores económicos concretos (caza, pesca, industria, agricultura, agua, montes...); organización institucional de intereses económicos (administración corporativa); planificación del desarrollo económico autonómico; y configuración del sector público económico propio y la participación en el estatal. Igual ocurrirá en el ámbito de actuación de las Administraciones Locales, que serán protagonistas, cuantitativamente hablando, de la ejecución de la Directiva de servicios y que deberán modificar buena parte de su régimen normativo (Vid un análisis más detallado en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., 2009, 475).

Pues bien, las modificaciones derivadas de la Ley paraguas y la Ley ómnibus en materia medioambiental se recogen en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, en un Título específico, el Quinto, subtitulado gráficamente «Servicios medioambientales y de agricultura» (arts. 28 a 36), siendo en concreto nueve las leyes básicas estatales que se han visto afectadas. Según la Disposición Final Primera, la mayoría de ellas en virtud de las disposiciones que derivan de la competencia estatal para dictar la legislación básica de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y el resto de acuerdo a las competencias básicas sobre vías pecuarias, legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios (art. 149.1.22 CE) o contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE).

Junto a estos preceptos debe tenerse en cuenta la previsión contenida en la Disposición adicional Quinta que establece el momento temporal de la

declaración responsable o la comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio en los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, para disponer que aquéllas sólo podrán presentarse tras haberse llevado a cabo la evaluación ambiental correspondiente y, en todo caso, disponiéndose de la documentación que así lo acredite.

Dicho lo cual, creemos conveniente señalar cuáles han sido las modificaciones producidas en las leyes básicas de contenido ambiental en virtud de la Ley ómnibus. Para señalar que estas revisiones se agrupan en dos grupos: aquellas que derivan de la sustitución de las actividades o servicios hasta ahora sometidos a autorización por la declaración responsable o comunicación; y las que incorporan el principio de concurrencia competitiva a la concesión de autorizaciones cuando se hace uso del dominio público.

En particular, como especifica el Preámbulo de la Ley 25/2009, el Título V «Servicios medioambientales y de agricultura» concreta la eliminación de ocho regímenes de autorización, cinco de los cuales se sustituyen por declaración responsable, uno por comunicación y dos se suprimen sin sustituirlos por ningún otro instrumento. Junto a ello, se eliminan elementos prohibidos de carácter discriminatorio (en las leyes de caza y pesca fluvial) y se incluye el principio de concurrencia competitiva en la concesión de autorizaciones cuando se hace uso del dominio público.

2. LAS MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA PARA SUSTITUIR EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN POR LA COMUNICACIÓN O DECLARACIÓN RESPONSABLE

Las dos modificaciones más explícitas se producen en la Legislación de vías pecuarias (art. 31 de la Ley 25/2009) y en la de aguas (art. 33 de la misma Ley). En el primer caso, al amparo del art. 149.1.23 CE que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre vías pecuarias. El art. 33 se dicta en base al art. 149.1.22 CE, en tanto corresponde al Estado la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

En la Ley 3/1995, de 23 de marzo de Vías Pecuarias se sustituyen dos tipos de autorizaciones por la declaración responsable: la exigible para la circulación de vehículos motorizados vinculada a una actividad de servicios y la de instalaciones vinculadas a una actividad de servicios (nuevo tercer párrafo añadido a los arts. 16.1 y 17.2 –referidos a los usos compatibles con la actividad pecuaria y lo usos complementarios, respectivamente). En ambos casos la declaración responsable debe presentarse con un mínimo plazo de antelación de

15 días, a fin de que la Comunidad Autónoma pueda comprobar la compatibilidad de la circulación o de la instalación desmontable. Y se tipifican como falta grave: la no presentación de la declaración, el incumplimiento de sus previsiones o las condiciones impuestas administrativamente para el ejercicio de tales actividades [nueva letra h) del art. 21.3] y la falsedad en los datos, manifestaciones o documentación que acompañen a la declaración responsable [nueva letra i) del art. 21.3]. Además, se establece como excepción a la sustitución de la autorización el supuesto de las vías pecuarias que atraviesen zonas consideradas de monte o influencia forestal, especialmente en épocas de riesgo de incendios, facultando al órgano autonómico competente para la exigencia de una autorización «en los términos expresados en la legislación forestal».

En sentido similar, se modifica el Texto Refundido de la Ley de aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), para exigir la declaración responsable en dos supuestos: el ejercicio de los usos comunes especiales referidos a la navegación y flotación, establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos y cualquier otro uso que no excluya la utilización del recurso por terceros (nueva redacción del art. 51); y la navegación recreativa en embalses (nueva redacción del art. 78). En este segundo supuesto se exigen determinados requisitos adicionales a la declaración responsable, que deberá especificar las condiciones en que se realizará la navegación en orden a que la Administración pueda verificar su compatibilidad con los usos de las aguas almacenadas, protegiendo su calidad y limitando el acceso a zonas de derivación o desagüe en la forma que se determine reglamentariamente.

En términos prácticamente idénticos a los previstos en la legislación de vías pecuarias, se establece un plazo mínimo de 15 días para la presentación de la declaración responsable, en este caso para poder comprobar la compatibilidad de los citados usos con los fines del dominio público hidráulico. Asimismo se tipifican como infracciones administrativas que se añaden al anterior art. 116.3: la no presentación de la declaración o el incumplimiento de sus previsiones o condiciones administrativas y la inexactitud o falsedad de los datos o documentos que acompañen a la declaración responsable. (nuevas letras i., j., respectivamente).

3. LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA EN LAS AUTORIZACIONES Y CONCESIONES EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE, LOS MONTES, LOS PARQUES NACIONALES Y LOS ESPACIOS NATURALES

Otras leyes básicas medioambientales mantienen el régimen de autorización, pero introducen el principio de concurrencia competitiva, al que unen,

en orden a la finalidad normativa de agilización, no discriminación, proporcionalidad e información, la exigencia de conformidad de los instrumentos de intervención administrativa con estos principios tendentes a la mejora global del marco regulatorio del sector de servicios.

Así, en términos muy similares, se han modificado la Ley 43/2003, de Montes, la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales y la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

De este modo, en los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios que vayan a realizarse en montes demaniales, o los que, conforme a sus instrumentos de planificación y gestión se realicen en un Parque Nacional, o en alguna de las autorizaciones previstas en la Ley de Patrimonio natural, se deberán respetar los principios de «publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia». Debiendo aplicarse, además, el principio de concurrencia competitiva en los siguientes supuestos:

a) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueve por la administración gestora del monte conforme a sus instrumentos de planificación y gestión (nuevo apartado 5 del art. 15 de la Ley de Montes);

b) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la administración gestora del Parque conforme a los instrumentos de planificación y gestión del mismo (nuevo art. 13.bis. en la Ley de la Red de Parques Nacionales);

c) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la autoridad competente conforme a los instrumentos de protección de las especies (nuevo art. 58.4 de la Ley de Patrimonio Natural);

d) cuando la Administración General del Estado que sea titular de terrenos situados en espacios naturales concluya acuerdos de cesión total o parcial de su gestión a las que denomina «entidades de custodia del territorio» (nuevo apartado 2 del art. 72 de la Ley de Patrimonio Natural). El mismo precepto establece los requisitos de estos acuerdos de cesión: por escrito, en forma de convenio administrativo plurianual con previsión de sus sistema de financiación (bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio) y de las directrices mínimas de gestión que deberán fijarse en un previo plan de gestión;

e) cuando el ejercicio de la actividad de que se trate excluya el ejercicio de otras actividades por terceros (supuesto común de concurrencia competitiva en estos cuatro ámbitos materiales).

En estos sectores es también común la exigencia de que los criterios en que se basen las futuras concesiones y autorizaciones estén «directamente vinculados a la protección del medio ambiente». También es idéntica la previsión relativa a la vigencia de las autorizaciones administrativas: limitada de acuerdo a sus propias características, no renovable automáticamente y con ausencia de cualquier tipo de ventaja para el titular o personas vinculadas a él cuando quede extinguida.

Con idéntico fin, también se han visto modificados distintos artículos de la Ley 22/1988, de Costas, aunque es cierto que se conserva en mayor medida que en los supuestos anteriores la potestad discrecional de las Administraciones para optar por el modelo de concurrencia competitiva, que sólo se impone imperativamente en el otorgamiento de solicitudes de actividades de servicios (nuevo párrafo segundo del art. 74.3).

Siguen siendo, sin embargo, potestativas las facultades de la Administración para convocar concursos referentes al otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre (nueva redacción del art. 75.1) y en el caso de que los Ayuntamientos opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros (párrafo 2 añadido al art. 53.1). Eso sí, en ambos casos los procedimientos de autorización deberán respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, que es la novedad introducida en 2009.

4. LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS Y EL MANTENIMIENTO DEL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES E INSTALACIONES DE VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS CON INCORPORACIÓN DEL MECANISMO DE COMUNICACIÓN

La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos se modifica por el art. 32 de la Ley 25/2009 para crear *ex novo* el Registro de producción y gestión de residuos, lo que conllevará mediatamente modificaciones en otros preceptos legales. En este caso, el legislador básico estatal se ampara genéricamente también en su competencia sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Respecto a las modificaciones derivadas de la prohibición de discriminación entre operadores y servicios de la Unión Europea en materia de traslado de residuos, sin embargo, sólo tiene ese respaldo constitucional en los casos de comercio intracomunitario. El traslado desde o hacia países terceros se ampara en la competencia estatal en materia de comercio exterior (*ex* art. 149.1.10 CE).

En concreto, las modificaciones se refieren a los siguientes aspectos:

a) Se crea un Registro de producción y gestión de residuos, que será compartido y único para todo el territorio nacional, público y accesible a toda persona física y jurídica en los términos que reglamentariamente se establezcan [previa consulta a las Comunidades Autónomas (nuevo art. 6.bis)]. A efectos informativos, se impone a éstas la obligación de incorporación al Registro de toda autorización, información y registro que se deriven de la Ley.

b) Directamente vinculado con este nuevo órgano administrativo, se establece la obligación de comunicar el inicio de actividades de valoración y eliminación de residuos al órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio las instalaciones que realicen estas actividades, a efectos de la inscripción en el Registro nacional (último inciso art. 13.1). Igual obligación se impone para el caso de los titulares de actividades que desarrollen operaciones de gestión de residuos no peligrosos distintas a las de valoración y eliminación (nueva redacción del art. 15). El resto de autorizaciones previstas en la Ley no han sufrido modificaciones.

c) Aunque subsiste el régimen de intervención administrativa precedente para las instalaciones de valoración o eliminación de residuos, éste se ha visto sustancialmente modificado para su adaptación a los principios de la Directiva de servicios. Así, siguen sometidas a autorización por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde estén ubicadas las instalaciones donde vayan a realizarse estas actividades, requisito previo para poder obtener la autorización las personas físicas o jurídicas que vayan a realizar este tipo de operaciones en esta u otra instalación. Aunque estas dos autorizaciones sucesivas pueden ser sustituidas por una única autorización ambiental integrada. En uno u otro caso, las autorizaciones serán concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio y serán válidas para todo el territorio nacional. Aparte, en el supuesto en que estos titulares sean también de las instalaciones, el órgano autonómico donde esté ubicada la instalación podrá conceder una autorización única que comprenda la de instalación y la de la actividad ejercida por el titular de la misma (nuevo art. 13.1). Como en el régimen anterior y, en lo que es una clara excepción a las reglas generales, estas autorizaciones se conceden por tiempo determinado, aunque ahora se renuevan automáticamente por períodos sucesivos y, además, deben inscribirse en el Registro de producción y gestión de residuos creado por la Ley 25/2009.

d) Respecto a otras actividades de gestión de residuos no peligrosos distintas de las anteriores, la notificación al órgano ambiental autonómico

se sustituye por la comunicación responsable para su registro y posterior inscripción por la Comunidad Autónoma en el Registro de producción y gestión (nuevo art. 15). La potestad discrecional autonómica de someter estas actividades a autorización ha desaparecido en la nueva norma.

5. LAS MODIFICACIONES MENORES EN LAS LEYES ESTATALES DE PESCA FLUVIAL Y DE CAZA REFERIDAS A LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE NACIONALIDAD

Los artículos 28 y 29 de la Ley 25/2009 derogan, respectivamente, los preceptos de la Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial y de la Ley 1/1970, de 4 de abril de caza, que imponían el requisito de la nacionalidad española para la obtención de licencias y autorizaciones. El fundamento constitucional para que el legislador básico proceda a estas modificaciones se encontraría en el art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado esta competencia en materia de protección del medio ambiente, aunque lo cierto es que la inmediatez con esta competencia no resulta tan evidente, pues ambas materias son exclusivas de las Comunidades Autónomas de forma clara por expreso mandato constitucional. La justificación más certera, a nuestro juicio, viene de uno de los principios esenciales de la Directiva de servicios, que prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad sin tener que acudir a artificios normativos pocos creíbles.

En concreto, se deroga el último inciso del art. 39 de la Ley de Pesca Fluvial que, referido a la obtención de licencias de pesca imponía una reglamentación específica para las que hubieran de concederse «a los extranjeros».

Respecto a la Ley de Caza, los preceptos derogados son el art. 18.1 (último inciso) que establecía el principio de facilitar el ejercicio de la actividad en los llamados cotos sociales de caza en régimen de igualdad de oportunidades «a todos los españoles que lo deseen»; el art. 18.6 que establecía la reserva exclusiva de su utilización «a ciudadanos españoles» imponiendo además un criterio de concesión preferente a los residentes en los territorios que ocupare el coto. Al tiempo, y ya por mera obsolescencia, son derogados el apartado 3 de este art. 18 que atribuía la administración de estos cotos al extinto Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, el apartado 5 del art. 17, que atribuía también a este órgano la potestad de denegar la autorización de creación de cotos de caza y, en fin, el art. 34.5 que atribuía competencia a altos cargos militares, de la Guardia Civil y de la Policía Armada para conceder licencias gratuitas e intransferibles a sus subordinados.

6. OTRAS NORMAS BÁSICAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA Y NACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

Aunque sea consabido, dada la avalancha normativa de este período sobre la cuestión, recordemos que el cambio climático es una de las principales amenazas para el desarrollo sostenible y representa uno de los mayores retos ambientales con efectos sobre la economía global, la salud y el bienestar social. Por ello, es necesario actuar para reducir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI), buscando a la vez formas de adaptación a las nuevas condiciones que su impacto está determinando, y que afectarán aún con mayor intensidad las futuras generaciones.

El Plan Nacional de Asignación (PNA) de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012, aprobado por Real Decreto 1370/2006, persigue que las emisiones globales de GEI en España no superen en más de un 37 por cien en el período 2008-2012. Para alcanzar este objetivo, el PNA requiere un importante esfuerzo adicional de reducción mediante la puesta en marcha de un gran cúmulo de medidas adicionales. En esta línea, el 20 de julio de 2007 el Gobierno informó favorablemente, para su remisión al Consejo Nacional del Clima y a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (Horizonte 2007-2012-2020), la cual define el marco de actuación que deben abordar las administraciones públicas en España para asegurar el cumplimiento por nuestro país de sus obligaciones en el Protocolo de Kyoto e incluye un Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCEL), que contempla más del 65 por ciento de las medidas contenidas en la Estrategia.

Pues bien, esta política de cambio climático ha conllevado numerosas modificaciones en la legislación medioambiental del año que analizamos. Bien es cierto que el carácter básico de la normativa dictada a su amparo es más bien excepcional, salvo los dos reglamentos que analizamos seguidamente. Pero, sin embargo, son multitud las normas que han sido modificadas en leyes sustantivas que, en más de un caso, guardan nula relación con el medio ambiente, como las de regulación de fondos de inversiones, fomento de la vivienda de alquiler, propiedad horizontal o bono social en materia energética. Esta pésima técnica legislativa se ha dejado sentir fuertemente en el período a que nos referimos, impactando además de modo relevante en la regulación básica medioambiental.

A) La escasez de normas reglamentarias básicas durante el año 2009

Durante este período son escasas las normas reglamentarias básicas dictadas de acuerdo al art. 149.1.23 CE. La primera de estas normas es el Real Decreto 949/2009, de 5 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales para fomentar la aplicación de los procesos técnicos del Plan de biodigestión de purines.

Este Plan, aprobado el 26 de diciembre de 2008, tiene como objeto principal la reducción de emisiones de GEI en la gestión de purines y al mismo tiempo, facilitarla en las zonas vulnerables o con alta concentración ganadera mediante el tratamiento del nitrógeno en los mismos. Por otra parte, el uso sostenible de los fertilizantes es también uno de los objetivos incluidos en la Ley 45/2007, de 14 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, dentro de la Planificación ambiental (art. 19).

Al objeto de impulsar este planificaciones, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino establece en este Real Decreto las bases reguladoras de las ayudas para la aplicación de los procesos contemplados en el Plan, tanto en instalaciones con digestores rurales sobre balsas como en instalaciones con digestores industriales en régimen centralizado o para explotaciones individuales; ayudas que serán gestionadas por las Comunidades Autónomas.

Según señala expresamente su Disposición final primera, este Real Decreto tiene carácter básico, y se dicta al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución. Y su naturaleza reglamentaria aparece justificada en el propio Preámbulo de la norma, en tanto «dado el carácter marcadamente coyuntural y técnico de estas ayudas se considera ajustada su adopción mediante real decreto».

La segunda norma, también derivada de la Estrategia de Cambio Climático, es la Orden PRE/2827/2009, de 19 de octubre, por la que se modifican las cuantías de las asignaciones sectoriales establecidas en el PNA. En este se establece para el quinquenio 2008-2012 la cantidad total de derechos que se prevé asignar a las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. También establece la metodología de cálculo para la asignación individual de derechos, determina la cantidad correspondiente a la reserva de nuevos entrantes y las reglas para su asignación. En noviembre de 2006 se notificó a cada una de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley su asignación para este período,

notificación ésta que admitía recurso de reposición. En tanto alguno de los recursos presentados fueron estimados se ha debido modificar el Plan Nacional de Asignación, con el fin de poder ejecutar las resoluciones estimatorias. La modificación afecta a la asignación realizada a 22 instalaciones, lo que a su vez repercute en la asignación por sectores y en la reserva de nuevos entrantes. La Orden que comentamos procede por tanto a la «modificación del apartado 4 del Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012, aprobado por Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre». Y según su Disposición Final Primera, se dicta al amparo de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de la legislación básica sobre protección del medio ambiente previstas en el artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución, respectivamente.

Para acabar, y aunque nada señale explícitamente la norma, y por más que su naturaleza sea meramente ejecutiva, creemos que también se puede citar como novedad básica del período que estudiamos el Real Decreto 1823/2009, de 27 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas para la ejecución urgente de actuaciones para el cumplimiento de la legislación de vertederos, incluyendo la clausura de vertederos ilegales y la captación de biogás en vertederos, y otras actuaciones complementarias. Esta norma ha sido dictada, asimismo, como medida complementaria a las actuaciones derivadas de la Estrategia de Cambio Climático Derivado del Plan, en tanto se trata de una de las seis líneas prioritarias para la reducción significativa del consumo energético en la fabricación de productos nuevos y, por tanto, de las emisiones de gases de efecto invernadero. Adicionalmente el Plan nacional integrado de residuos (PNIR 2008-2015) aprobado por Consejo de Ministros el 26 de diciembre de 2008, prevé promover actuaciones de interés general, de carácter innovador y que se consideran prioritarias para fomentar cambios en la gestión de los residuos, señalando, entre otras, la captación y aprovechamiento de biogás en vertederos de RSU, la erradicación del vertido ilegal y la realización de proyectos de recogida selectiva y de reciclado. Además, este año 2009 finalizaba el plazo para que todos los vertederos que existían en España a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre (que incorpora al marco jurídico interno la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos), por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, cumplan con los requisitos en él establecidos.

Dada la urgencia de la aplicación de tales medidas, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino por medio de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y las Comunidades Autónomas, por me-

dio de sus respectivas consejerías competentes en materia de medio ambiente, han puesto en práctica un plan conjunto de acción cuyo objeto es que todos los vertederos se adapten lo antes posible a los requisitos legales establecidos y se clausuren los vertederos ilegales todavía existentes.

Con esta nutrida base, la norma se dicta por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en tanto corresponde a este Departamento, por medio de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, bajo la supervisión de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, la formulación de la política nacional de prevención de la contaminación, y de control, calidad y evaluación ambiental, de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible y con la normativa de la Unión Europea y otros organismos internacionales que sea de aplicación; y la propuesta, elaboración, coordinación y programación de planes nacionales y actuaciones referentes a la prevención y control integrado de la contaminación, en particular, de residuos, suelos contaminados, contaminación atmosférica e impacto ambiental, incluyendo los sistemas de indicadores y las evaluaciones ambientales. En nuestra opinión, el título competencial del art. 149.1.23 CE es más que evidente como fundamento de la Orden, por más que no se haya expuesto expresamente en ninguna de las Disposiciones de la norma, salvo las siguientes afirmaciones, por cierto, de redacción tan confusa:

«Este real decreto tiene como finalidad establecer el procedimiento de concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid y Región de Murcia, para la cofinanciación de dichas actuaciones.

Todo lo anterior permite apreciar la concurrencia de razones de interés público, social y económico, además de, como otras razones justificadas, las competencias ejecutivas en esta materia que poseen las administraciones autonómicas beneficiarias.

El carácter singular de estas subvenciones a favor de las comunidades autónomas anteriores se justifica al ser ese el ámbito territorial donde se desarrollarán las actuaciones».

B) Normativa sectorial básica de contenido ambiental dictada en base a discutibles títulos competenciales (¿A vueltas con el art. 149.1.13 CE?): una crítica a la deficiente técnica legislativa y la ósmosis de las bases medioambientales por otros títulos competenciales sustantivos

También dentro del amplio ámbito material sectorial que deriva de la Estrategia de cambio climático, este año se han producido importantes modi-

ficaciones en leyes generales y otras específicamente ambientales para adaptarse a sus postulados. En base a una técnica normativa dudosa que, a nuestro juicio, desde luego no fomenta la seguridad del ciudadano –por más que se gane en simplificación procedimental–, algunas de ellas se encuentran en normas de las que difícilmente pudiera sospecharse pudieran introducir modificaciones de calado en la legislación de contenido ambiental. En otros casos, el legislador estatal, como queriendo aprovechar que –si se nos permite la expresión– el Pisuerga también pasa, ha utilizado una norma única para regular cuestiones que sólo de lejos tienen relación.

Ejemplo de la primera técnica es la Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y en entidades aseguradoras. Esta Ley incorpora en su Disposición adicional segunda nada más y nada menos que la «Revisión del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión». De la segunda no menos criticable táctica legislativa sirva como ejemplo la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y «de la eficiencia energética de los edificios» (sic!). Llamemos la atención sobre el título competencial por el que son modificadas ambas normas: el art. 149.1.13 en el primer caso y el art. 149.1.8 en el segundo. Y detengámonos un momento a pensar que las dos se fundamentan en sendas leyes básicas de contenido ambiental, derivadas de las medidas impuestas por la citada Estrategia Española de Cambio Climático.

Es cierto que esta última norma, de doble y tan dispar objeto, procede en lo que a nosotros interesa a la modificación de la Ley 49/1960, de Propiedad Horizontal (añadiendo un nuevo apartado 3 al art. 17 sobre quórum para la toma de acuerdos comunitarios), pero también es verdad que su único objeto es facilitar actuaciones que mejoren la eficiencia energética de los edificios. Y abundando en el deficiente arte legislativo, se nos presenta, también de paso aprovechando la norma civil de cobertura, una Disposición Adicional Segunda –en algún sitio tenía que ir– para conminar a las Administraciones Públicas (eso, sí, «en la esfera de sus respectivas competencias») a la adopción de «medidas para garantizar la eficiencia hídrica de los edificios». Estas medidas, señala la inopinada Disposición Adicional, incluirán la incorporación de mecanismos o dispositivos reguladores de caudal, que permitan la elección de diferentes tipos de suministro y la aplicación de diferentes tipos de tarificación, debiendo para ello establecer medidas vincu-

lantes para nuevos edificios y para las redes públicas y privadas, así como para la incorporación gradual de estas medidas en los edificios y redes ya existentes.

Más criticable resulta, a nuestro entender, la modificación operada por la Ley 5/2009 relativa a materia tan típicamente mercantil como es la disciplina y ordenación de las entidades de crédito, seguros y de inversión, para revisar el sistema comunitario de comercio de derecho de emisión. Exigencia impuesta para dar cumplimiento a la Decisión de la Comisión 2009/339/CE, de 16 de abril de 2009, por la que se modifica la Decisión 2007/589/CE en relación con la inclusión de directrices para el seguimiento y la notificación de emisiones y datos sobre las toneladas-kilómetro resultantes de las actividades de aviación. Sin detenernos en el detalle de la modificación contenida, sin mucho fuste y de pasada en su Disposición Adicional II, que contiene las obligaciones de información para sectores que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, debemos preguntarnos por la ausencia expresa de cualquier mención competencial al art. 149.1.23 CE, cuando es citado expresamente y como título habilitante para el dictado de la norma el art. 149.1, apartados 6, 11, 13 CE (Disposición Final Sexta).

Lo mismo cabría decir del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, cuando su Disposición derogatoria única afecta al Real Decreto-ley 11/2007, de 7 de diciembre, por el que se detrae de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica el mayor ingreso derivado de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Y al apartado 1 de la disposición transitoria primera del Real Decreto 40/2009, de 25 de enero, por el que se determinan los valores a aplicar para la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado, y al desmantelamiento y clausura de instalaciones. Para concretar como títulos competenciales habilitantes el 149.1.13ª y 25ª de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen energético y minero, respectivamente. Justificado en la necesidad de liberar a la tarifa eléctrica, lo antes posible, de la carga que supone financiar las actividades del Plan General de Residuos Radioactivos, cantidad que, en valor actual del año 2009, casi alcanza los 2.700 millones de euros hasta el fin de la explotación de las centrales nucleares previsto en el vigente Plan General de Residuos Radiactivos (2028).

El análisis de estas normas nos sugiere alguna reflexión sobre el carácter trasversal de la política y normativa medioambiental –cuestión que tampoco se presenta como radicalmente novedosa–. Pero la sustantividad propia de las modificaciones ambientales operadas mediante leyes generales que nos ha descubierto el análisis de este período, bajo la cobertura competencial de títulos tan amplios como ambiguos (por antonomasia el art. 149.1.13 CE) quizás pudiera plantear problemas en su aplicación práctica y en el reparto competencial en materia medioambiental derivados de la propia Constitución y los Estatutos de autonomía –y estamos pensando fundamentalmente en los Estatutos de nueva hornada–. Parece que de nuevo la competencia básica estatal y las potestades de desarrollo y ejecución normativa autonómicas derivadas del art. 149.1.23 CE han sido abducidas por otros títulos más amplios y genéricos sobre cuya versatilidad ya se ha discutido bastante. Simplemente queríamos realizar esta advertencia, que seguramente se tratará de una nueva deficiencia técnico legislativa provocada por la abrumadora tormenta normativa a la que ya estamos de sobra acostumbrados. Lo que no evita que a veces debamos volver sobre la imperatividad constitucional que obliga al celo máximo del legislador ordinario también desde la perspectiva competencial.

Nada tenemos que decir, en fin, de la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico, de los retornos al citado dominio público hidráulico y de los vertidos al mismo, norma que se dicta al amparo del título competencial que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de aguas y aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios (art. 149.1.22 CE), aunque desde luego tampoco hubiese sido inoportuna la mención al art. 149.1.23 CE por la finalidad marcadamente medioambiental de parte significativa de esta norma. Al menos, así nos lo parece tal como de modo clarividente se expresa el Título Preliminar de la norma: «Obviamente, en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una comunidad autónoma, la regulación de este control efectivo de los volúmenes de agua retornados al dominio público hidráulico después de su uso y la cuantía de los vertidos a aquél de aguas residuales deberá ser adoptado por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Finalmente, y siempre en la misma disposición final primera, se determina que «las comunidades de usuarios podrán exigir también el establecimiento de análogos sistemas de medición a sus propios comuneros».

C) El contenido normativo de la planificación ambiental sectorial. Algunos interrogantes a propósito del concepto formal y material de las bases

Y ya para terminar, no queríamos pasar por alto que en este año, mediante Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, se ha publicado el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015.

Durante los últimos años se han incorporado a nuestro derecho interno la práctica totalidad de las normas comunitarias relacionadas con la gestión y el transporte de residuos y se han aprobado planes nacionales de diferentes grupos de residuos y de suelos contaminados, cuyo período de vigencia ha ido finalizando. Este hecho hacía ya imperiosa la puesta en marcha de un nuevo Plan para los próximos años que identifique los objetivos e impulse a las distintas Administraciones y agentes económicos involucrados en la consolidación de una gestión que integre de forma efectiva los principios rectores que rigen la política europea de residuos y que consiga cambiar de forma significativa la gestión de los residuos en España.

Como señala el Preámbulo de la norma, los objetivos y medidas incluidas en este Plan «tienen, en muchos casos, carácter estratégico y pretenden servir de guía para el desarrollo de políticas específicas de gestión destinadas a cambiar la gestión de los residuos en España, por lo que resulta prioritario avanzar en el establecimiento de requisitos comunes entre las Administraciones competentes y los sectores afectados, mejorando los intercambios de información y colaboración con el Instituto Nacional de Estadística para la aplicación del Reglamento Comunitario de Estadísticas sobre Residuos».

Item más, el artículo 5.1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, establece que la Administración General del Estado, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos de residuos, elaborará diferentes planes de residuos, en los que se fijarán los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir estos objetivos; los medios de financiación y el procedimiento de revisión.

En cumplimiento de dicha obligación, y habiéndose producido la finalización de la mayor parte de los planes nacionales de residuos que se encontraban en ejecución, el entonces Ministerio de Medio Ambiente, a iniciativa del Gobierno, elaboró en los años 2005-2006 un borrador de Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) (2007-2015), para diversos tipos de residuos. Tras el procedimiento de consulta a las Comunidades Autónomas y la finali-

zación de su Informe de Sostenibilidad Ambiental (exigido por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), y tras incluir los contenidos adicionales derivados de la revisión de la Directiva Marco de Residuos y las medidas relativas a la política de lucha contra el cambio climático, fue consensuado en noviembre de 2008 con todas las Comunidades Autónomas.

Sin entrar en el contenido concreto del Plan, sí nos parece importante destacar que, a pesar de la naturaleza especial de este tipo normativo, en él se hace continuo hincapié en su carácter estratégico, necesario para identificar objetivos básicos e impulsar a las distintas Administraciones y agentes económicos involucrados a la consolidación de una gestión que integre de forma efectiva los principios rectores que rigen la política europea de residuos y que consiga cambiar de forma significativa la gestión de los residuos en España. Los objetivos generales y las medidas específicas se constituyen en «la guía para el desarrollo de políticas específicas de gestión para distintos flujos y orientadas a cambiar la gestión de los residuos en España. Estos objetivos deben entenderse como valores promedio. Lo previsible es que en unas comunidades autónomas se alcancen a corto plazo objetivos más ambiciosos que en otras, teniendo en cuenta las diferencias en la situación actual de la gestión de los distintos tipos de residuos, las modalidades de gestión existentes y las características territoriales de las diferentes comunidades autónomas». Por ello, la política en materia de residuos debe basarse en la aplicación de un conjunto de principios que, en la práctica, supone: promover la correcta gestión del conjunto de los residuos, disminuir su generación e impulsar las prácticas más adecuadas para su gestión; establecer prioridades en las opciones de gestión desde la prevención, reutilización, reciclaje, valorización energética y por ultimo la eliminación; y «que todos los agentes implicados desde las administraciones públicas a los agentes económicos y sociales, pasando por los consumidores y usuarios asuman su cuota de responsabilidad en relación con los residuos».

Sólo una reflexión para finalizar, por más que no pretendamos en este momento resucitar un debate sobre el concepto formal de bases y la preponderancia de la ley para su determinación. Cuando nuestro derecho público y sus concepciones clásicas está en un momento de severa reflexión –y el ejemplo por excelencia nos lo ha brindado el análisis del impacto de la Ley de servicios en el tradicional concepto de policía administrativa– cabría preguntarse qué lugar ocuparán o ya ocupan en el sistema de fuentes normativas de nuestro ordenamiento descentralizado la efusiva proliferación de instrumentos de planificación como éste que acabamos de analizar y todos los derivados de la Estrategia de Cambio Climático, a algunos de los cuales tam-

bién se ha hecho referencia en este estudio. Es cierto que el Plan necesita su desarrollo normativo, pero también que es difícil que los objetivos estratégicos que se pretenden –con justificación adecuada a nuestro modesto entender, entre otras cosas porque los efectos a alcanzar desbordan con mucho el ámbito doméstico para insertarse en un proceso de globalización ínsito a las políticas medioambientales– puedan alcanzarse con la efectividad requerida si no se toma verdadera conciencia de su carácter uniformador al menos en las condiciones básicas de realización. Con esto, se nos suscita una pregunta: ¿qué naturaleza jurídica es dable atribuir a este Plan Nacional de Residuos, o al Plan Nacional de reducción de emisiones y cambio climático? ¿Podríamos postular su carácter principial y básico, en el sentido material de las bases, preceptivo para el desarrollo planificador y posteriormente normativo de las Comunidades Autónomas? ¿Podrían éstas, legítimamente, apartarse de los objetivos básicos de la planificación nacional en la suya propia?

Simplemente queríamos dejar abiertos estos interrogantes, que sin lugar a dudas se nos plantearán en un momento que creemos no está lejano. Quizás el reto de una Administración y un Derecho Público global que está entrando de lleno en nuestro sistema positivo, también nos imponga una reflexión sobre los contornos de la descentralización e incluso, en algún momento, inciten a una revisión de la teoría del concepto formal y material de bases que se adapte a los nuevos tiempos y a las nuevas fuentes normativas que surgen con un valor no sólo simbólico, sino real.

BIBLIOGRAFÍA

GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «La trasposición de la Directiva de servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho Español», *RDE* núm. 32, 2009, pp. 469 a 506.

LAGUNA DE PAZ, J. C., «Directiva de servicios. El estruendo del parto de los montes», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho,* núm. 6, junio 2009.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Público y privado en el control operativo de actividades de servicios y nuevo campo para las entidades colaboradoras de la Administración,* Ponencia defendida en el marco del V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Cádiz, febrero de 2010 (en línea, en la página WEB de la asociación: *www.aepda.es*).

— «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control previo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 16, 2009.

PADRÓS REIG, C., «Las entidades ambientales colaboradoras», id.

PAREJO ALFONSO, L., «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkstein», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho,* núm. 6, junio 2009.

X

Actuación ambiental del Estado: entre las políticas sectoriales y las actuaciones transversales

Isabel Pont Castejón
Juan Emilio Nieto Moreno

Sumario

Página

1. Introducción 208
2. Algunas novedades en la organización y en la actividad administrativa estatal. La emergencia de formas autorregulatorias 209
   A) Organización administrativa 209
   B) Responsabilidad Social de las empresas 211
   C) Códigos de autorregulación de publicidad 212
   D) Subvenciones, cooperación internacional y aportaciones a organismos internacionales 212
3. Líneas maestras de las Políticas Sectoriales 214
   A) Agua 214
   B) Patrimonio Natural, biodiversidad y bosques 214
   C) Residuos 216
   D) Atmósfera 217
4. Transversalidad e integración. Por fin ejemplos más allá de la teoría 219
   A) Cambio climático 220
   B) Energía 224
   C) Turismo 224
   D) Movilidad y transporte 227
   E) Evaluación ambiental 228

* * *

OBSE10A100 Colección especial Aranzadi 08-06-10 09:57:12
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

1. INTRODUCCIÓN

En la línea iniciada en el volumen anterior del Observatorio de Políticas Ambientales, procedemos en esta sección a exponer los aspectos básicos de la denominada «Actuación Ambiental del Estado» en al año 2009.

En este sentido, y como se observará a lo largo de los epígrafes que siguen, puede afirmarse que si la principal novedad en el año 2008 consistió en la propia reestructuración de la organización administrativa estatal, con la concentración en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de las competencias ejercidas hasta entonces ejercidas por los suprimidos Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, en el año 2009 no llama tanto la atención la cuestión organizativa, que poco a poco va consolidándose, sino determinadas políticas ambientales estatales que en su conjunto durante este período se caracterizan por poner un marcado acento en aspectos de carácter transversal.

En efecto, ha sido un año donde se ha incidido de forma especial en la integración de cuestiones ambientales en el turismo, energía, movilidad etc. Por esta razón, y pese a que en las páginas que siguen se atienda también a algunas novedades en la trayectoria de lo sectorial, nos centraremos fundamentalmente en tales aspectos transversales y entre ellos, en el que claramente resulta más destacable, el relativo al cambio climático. El protagonismo de este ámbito responde, como es sabido, a una pluralidad de factores. En primer lugar, a la preparación y expectativas que generaba la propia celebración de la Cumbre de Copenhague, que se suponía iba a enlazar con una nueva negociación de los compromisos alcanzados en Kioto y cuyos resultados, al final, han sido más tibios de los deseables. En segundo lugar, a la necesidad derivada de la normativa europea de incorporar por parte del Estado el paquete de Directivas del 2009 destinadas al cambio climático. Finalmente, a la aplicación, desarrollo y seguimiento de planes y programas en esta materia, que abordan las cuestiones relativas a la mitigación y adaptación al fenómeno del cambio climático, y que presuponen su consideración transversal en otras políticas sectoriales de las que bebe y a las que afecta necesariamente como son energía, transportes, agricultura o residuos por poner ejemplos. El esfuerzo de 2009 en esta materia se prevé que se proyectará positivamente hacia el futuro, habida cuenta de la constituye uno de los ejes declarados de la Presidencia de la Unión Europea por parte del Estado español que va a cubrir el período del primer semestre del año 2010. De ello daremos cuenta el año próximo.

El resto de políticas ambientales estrictamente sectoriales, como se comprobará, presenta un carácter continuador de las políticas iniciadas en años

anteriores. Pese a que ello pueda parecer poco atractivo a quien revisa un período intentando localizar iniciativas más llamativas, actuaciones más ambiciosas que la mera aprobación de proyectos de infraestructuras o autorizaciones de trasferencia de recursos, por poner ejemplos de nuestro día a día, lo cierto es que si la actuación sectorial ha bajado al detalle y se ha caracterizado, en este año, más por la gestión que por la planificación, es seguramente porque ya empieza a disponerse de un marco de actuación bastante completo y complejo, y los esfuerzos deben ahora destinarse a la implementación (y a lo transversal, como se ha dicho, que es siempre la asignatura más difícil y con menos tradición). Todo lo que decimos cobra más sentido, si cabe, en un momento de crisis en el que resulta más necesario que nunca optimizar los recursos disponibles.

En el contexto que acabamos de esbozar se exponen seguidamente las líneas maestras que han adoptado las políticas ambientales estatales durante el año 2009. Para ello comenzaremos por examinar ciertos aspectos relativos a la organización administrativa, y posteriormente examinaremos las líneas básicas de actuación en determinados ámbitos sectoriales. Finalizaremos con ese aspecto que nos ha parecido que brilla de forma especial y que quizás denota el inicio de una nueva forma de trabajar.

2. ALGUNAS NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL. LA EMERGENCIA DE FORMAS AUTORREGULATORIAS

En el apartado que ahora comienza damos cuenta de la creación o modificación de algunos órganos consultivos y de la existencia de una actividad de fomento económico que merece resaltarse. Asimismo nos referiremos a la apuesta por dos mecanismos relativamente novedosos aplicados a la actividad de la Administración ambiental que parece que van cobrando relevancia, y sobre los que entendemos que también vale la pena detenerse mínimamente: la responsabilidad social de las empresas y el recurso a ciertos instrumentos de carácter autorregulatorio.

A) Organización administrativa

Por lo que respecta a la organización administrativa propiamente dicha, todo indica que la gran opción adoptada en el 2008 (creación de un Ministerio en el que confluían por primera vez las competencias sobre medio ambiente, medio rural y medio marino) ha venido consolidándose en 2009 con menos fricciones de las que al principio se intuyeron o declararon explícita-

mente. Los riesgos que ello podría entrañar para una política clave, en el momento del nacimiento, se viene demostrando que son muchos menores si estamos ante una política más consolidada y si van acompañados de suficientes recursos.

No siendo este punto el más resaltable en este año, y no afectando a los elementos básicos de la estructura, pasemos simplemente a dar cuenta de algunas novedades que sí que a título de repaso informativo es necesario recordar. Concretamente, hacemos referencia a órganos consultivos participados como son el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el Observatorio de Salud y Cambio Climático, y la modificación de la estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua.

El primero de los mencionados afecta al subsector de patrimonio natural y biodiversidad. Se trata del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, regulado por el Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento de dicho Consejo. Hay que recordar que este órgano ya estaba previsto por lo demás en el artículo 8 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de 2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, con el carácter de órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.

Por otra parte, y por lo que respecta al cambio climático el Consejo de Ministros del viernes 24 de abril de 2009 daba cuenta de la creación del Observatorio de la Salud y Cambio Climático. Este Observatorio, que se prevé que cuente con la participación de expertos científicos y técnicos, está gestionado por los Ministerios de Sanidad y Política Social y de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Entre sus objetivos estarán el análisis, diagnóstico, evaluación y seguimiento de los efectos del cambio climático en la salud pública y en el Sistema Nacional de Salud, así como la evaluación y comunicación de los efectos positivos en la salud de las políticas de mitigación del cambio climático. Este nuevo órgano, se espera que refuerce la estructura ya existente y que a partir de la necesaria recopilación de datos, diagnosis, seguimiento de efectos sobre la salud, tareas esenciales que le han sido encomendadas, posibilite la adopción e implantación de medidas preventivas y correctoras que incidan en una mejora de la salud de la población. Este aspecto es esencial, porque los efectos del cambio climático, como reconoce bien el Consejo de Ministros, están asociados a un amplio abanico de consecuencias negativas sobre la salud de las personas, como las los efectos asociados a la contaminación atmosférica, aumento de las temperaturas e incremento de la frecuencia de las olas de calor; o, por ejemplo, en cómo una

mayor variabilidad de las precipitaciones puede afectar a la calidad de las aguas y modifica los patrones de enfermedades infecciosas. Entre sus funciones a destacar también debe mencionarse la de informar y sensibilizar a la sociedad respecto a este problema, formar a los profesionales sanitarios y medioambientales y estimular la investigación en este campo. En cualquier caso resaltemos por último que los esfuerzos de este nuevo órgano van también en la línea de los trabajos ministeriales que rodean lo que se conoce como Plan Nacional de Acción en Salud y Medio Ambiente para el período 2009-2012.

Finalmente, y con carácter también consultivo, hay que señalar también la modificación de la estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua, a través del Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, que deroga el capítulo II (sobre el Consejo Nacional del Agua), del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado mediante Real Decreto 927/1988.

B) Responsabilidad Social de las empresas

Observando la actividad de la administración pública en el año 2009 llama la atención la introducción de actuaciones para fomentar la responsabilidad social de las empresas (RSE), también conocida comúnmente como responsabilidad social corporativa (RSC). Esta apuesta presenta interés habida cuenta de que plasma las tres vertientes de la sostenibilidad (ambiental, social y económica), así como por el hecho de que pone de manifiesto que las entidades sirven a fines públicos adicionales a los que se circunscriben al ámbito del ejercicio estricto de sus competencias.

Las políticas gubernamentales presentan en este punto una doble vertiente: el fomento de la RSE en el ámbito empresarial general, y su aplicación a la Administración Pública como sujeto que crea empleo. Así, y por lo que respecta al primero de los aspectos reseñados, el informe presentado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración en febrero de 2009 destaca que el Gobierno ha desarrollado distintas medidas, tanto desde el punto de vista estrictamente normativo, como desde el plano de instrumentos no jurídicos (estrategias, planes, guías, etcétera), con el fin de favorecer el desarrollo sostenible y por lo tanto la responsabilidad social. El informe detalla acciones que van desde leyes aprobadas en materia de dependencia, igualdad de género, empresas de inserción y medioambientales hasta el apoyo a informes, cursos de formación y actuaciones de difusión de la RSE.

Desde el punto de vista de la propia gestión de Administración Pública, se ha pretendido incorporar criterios de responsabilidad social sobre la base

de cuatro conceptos: transparencia, empleabilidad (con la meta de corregir la tasa elevada de temporalidad en el empleo de las Administraciones públicas), consumo (incorporando criterios sociales y medioambientales en las compras y prestaciones de servicios públicos) e inversión.

C) Códigos de autorregulación de publicidad

Otro de los ámbitos novedosos en los que se han desarrollado las políticas ambientales del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino el pasado año es el de impulsar iniciativas para el autocontrol de los argumentos ambientales en la publicidad comercial de diversos sectores productivos.

En este sentido, apuntemos que, siguiendo los trabajos llevados a cabo por la Secretaría de Estado de Cambio Climático conjuntamente con *«Autocontrol»* (Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial), se firmó el 9 de julio de 2009 el primer Código en España de autorregulación de estas características (en vigor el 1 de septiembre de 2009). Este Código plantea una serie de características que deberán cumplir los argumentos ambientales utilizados en las comunicaciones comerciales (responsables, veraces, precisas, evitando exageraciones y ambigüedades, entre otros). Es especialmente destacable la previsión de un sistema de resolución extrajudicial de controversias y reclamaciones, mediante un control a posteriori a través de un Jurado de la Publicidad de Autocontrol, como órgano imparcial. Además se contempla la creación de una Comisión de Seguimiento cuya presidencia ocupará la Secretaria de Estado de Cambio Climático.

Obviamente, la adhesión al Código por parte de las empresas es voluntaria, y hay que destacar en este punto que su ámbito de aplicación es, en principio, limitado; pues se circunscribe a seis empresas del sector energético y 13 del sector de automoción. Si deseamos resaltarlo es por la novedad que entraña, la tendencia que inicia, y por la conveniencia de evaluar en años posteriores si realmente se han producido avances en sus objetivos de ofrecer información ambiental veraz y de mitigar la competencia desleal entre empresas. Será también interesante valorar, como posible indicador del éxito de este tipo de iniciativas, si se han producido nuevas adhesiones a este Código, o si el mecanismo se extiende a otros ámbitos comerciales como el sector de la alimentación y el de electrodomésticos.

D) Subvenciones, cooperación internacional y aportaciones a organismos internacionales

A pesar de que no disponemos en este momento de datos que nos permitan evaluar el incremento o disminución de los fondos destinados a este

grupo de actividades respecto de los dedicados en el año 2008, hay que destacar la proliferación en el año 2009 de actividades de cooperación internacional, aportaciones a fondos y otros organismos internacionales, y de fomento de las labores de las ONGs de naturaleza ambiental a través de la concesión de subvenciones.

Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, cabe destacar en primer lugar la realización de aportaciones concretas como la participación de España en la ampliación de capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la concesión de créditos a diversos países como China y Marruecos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), para la construcción de centrales termosolares, o la contribución a numerosos organismos –como la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), el Programa GRASP (*Great Apes Survival Project*), del PNUMA; la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), o la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático–.

En cualquier caso, y aparte de estas acciones específicas que simplemente han sido extraídas a título de ejemplo, parece que presenta más interés, por lo que conlleva de estratégico, la creación de un marco más estable de acciones de este tipo en el Plan África de Exportación de Infraestructuras, respecto del cual se ha creado en el año 2009 de una línea de financiación con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo. Hay que destacar que el Plan África de Exportación de Infraestructuras forma parte de las medidas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de impulso a la exportación con el objetivo de internacionalizar la economía española, y mejorar la imagen y posición de España en los mercados internacionales. Conviene no perder de vista que entre los proyectos a financiar por el Plan África de Exportación de Infraestructuras está previsto que se preste atención especial a aquellos de los sectores de infraestructuras de transporte, energía (electrificación rural, energías renovables) y medio ambiente (por ejemplo, depuradoras, potabilizadoras).

Por último, y en el marco de las subvenciones a ONGs, hay que destacar las aprobadas por Orden de 5 de junio de 2009, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a estas entidades, por un montante de tres millones de euros. Estos fondos deben destinarse al apoyo de programas desarrollados en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático.

3. LÍNEAS MAESTRAS DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

A) Agua

Las actuaciones en materia de aguas, como ya se apreciara en la anterior edición de este Observatorio de políticas ambientales, constituyen uno de los grandes ejes de la política ambiental del Estado en este año, como lo atestigua el hecho de que representan cuantitativamente la mayor proporción de los acuerdos adoptados por el del Consejo de Ministros en materia de medio ambiente.

En cualquier caso, hay que destacar que en el año en curso, no ha sido tan destacada la labor de planificación (o, mejor dicho, de la elaboración y aprobación de planes hidrológicos) como la materia de gestión de recursos hídricos.

Por otra parte, hay que señalar que en el año en curso han continuado las autorizaciones de transvases entre cuencas (así, por ejemplo el acuerdo por el que se autoriza un trasvase de aguas excedentarias de la cabecera del Tajo con destino al Acueducto Tajo-Segura en enero de 2009), y mecanismos de adquisición de derechos de uso de agua (como el acuerdo de 6 de marzo de 2009 por el que se autoriza la licitación del contrato administrativo especial para la adquisición de derechos de uso de agua en la cuenca alta del Guadiana para el año 2009.

Desde el punto de vista de la conservación de los Humedales, es interesante poner de manifiesto que La Dirección General del Agua ha puesto en marcha un Plan de Actuación en Humedales de la Reserva de Biosfera de la Mancha Húmeda, que se encuadra en Plan Especial del Alto Guadiana (PEAG). El objetivo de este plan de actuación es contribuir a la defensa y desarrollo de la Reserva de Biosfera de la Mancha Húmeda en la línea de las peticiones del Comité hombre y Biosfera (MaB) y de su Consejo Científico.

Finalmente, y para cerrar este rápido repaso del sector del agua, merece la pena también destacar las actuaciones relativas a los regadíos, en tanto que en julio de 2009 se presentó el borrador del texto de la Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos Horizonte 2015.

B) Patrimonio Natural, biodiversidad y bosques

Aparte de las novedades de carácter orgánico a las que hemos hecho referencia en el apartado dedicado a la organización administrativa, y que suponen un desarrollo reglamentario de la Ley de patrimonio Natural y Bio-

diversidad, la actuación ambiental del Estado en 2009 presenta también un predominio de las actividades de conservación y gestión.

Así, y por lo que se refiere al ámbito de los Parques Nacionales, hay que destacar que buena parte de estas actuaciones se realizan dentro del marco del plan E o del Plan Estrella, a las que habría que añadir la realización de estudios demoscópicos para comprobar la satisfacción de los visitantes, y la implementación de un programa de voluntariado. Más calado presentan quizás las iniciativas dirigidas a recuperar el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, en una situación problemática desde hace años por la sobreexplotación de la Unidad Hidrogeológica 04-04, que se ha visto agravada este año por la combustión de las turbas subyacentes. En este sentido, la actuación del Estado se ha dirigido tanto a evaluar la situación en coordinación con asociaciones ecologistas, como a la realización de acuerdos puntuales como la compra de 13 fincas para recuperar el PN de las Tablas de Daimiel. Este tipo de actuaciones también se han llevado a cabo en el Parque Nacional de Garajonay. Valga señalar en cualquier caso que la adquisición de terrenos en las zonas de influencia de Parques Nacionales es una tónica que ya venía produciéndose con anterioridad. Finalmente, y para cerrar este apartado, merece la pena referirse a la existencia de algunas propuestas de ampliación de los Parques Nacionales de Picos de Europa, Aigüestortes y Tablas de Daimiel y las iniciativas de declaración de, así como la creación de nuevos Parques en Guadarrama y Fuerteventura, presentada en el Consejo de la Red de Parques Nacionales, reunido en el mes de marzo de 2009.

Siguiendo con la materia de espacios naturales protegidos, cabe reseñar que en junio de 2009 el Gobierno aprobó un Acuerdo para la creación de una red de diez áreas marinas protegidas en aguas españolas para su inclusión en la Red Natura 2000 en Medio Marino. Se centra en un proyecto para recopilar información de cara a proponer posteriormente los posibles lugares a incluir como Lugares de Interés Comunitario (LIC) y Áreas Marinas Protegidas o Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS). Importa destacar que su ejecución exige el trabajo conjunto de la Secretaría General del Mar con la Fundación Biodiversidad, las ONGs, los institutos científicos, todos ellos socios colaboradores del proyecto Life Plus INDEMARES, y con el sector pesquero, a través de las cofradías de pescadores. Hasta el punto de que la propuesta final se prevé que se haga de forma consensuada con el sector pesquero por lo que respecta a las medidas correctoras que hagan de su trabajo una actividad sostenible y ecológicamente aceptable.

En cuanto a las actuaciones del Estado en materia de política forestal, conviene señalar en primer lugar la celebración de numerosos convenios-

marco y convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para la puesta en marcha del Plan Forestal Español (por ejemplo, los publicados en el BOE de de 8 de julio de 2009, y 17 de agosto de 2009). En cualquier caso, es obvio que el año 2009 no ha sido excepción a la preocupación sempiterna por los incendios. Las actuaciones, tanto preventivas, como de resarcimiento por los daños producidos por los incendios forestales han estado presentes. Así, y por lo que respecta básicamente a las actuaciones preventivas, cabe destacar el Plan de actuaciones de prevención y lucha contra incendios forestales para 2009, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2009, sobre la inversión del MARM en medios aéreos para el apoyo a las Comunidades Autónomas, así como un incremento de la inversión directa en prevención para incendios forestales por el MARM, en 2009, a cargo de Brigadas de Labores Preventivas y Equipos de Prevención Integral (EPRIF).

C) Residuos

Ya hicimos referencia en la edición anterior a la voluntad del Estado de disponer de un Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR), al que se había dado carta blanca desde un Consejo de Ministros celebrado a finales de 2008. Pues bien, el año 2009 ha sido el año de la cristalización de esta iniciativa, comenzando su andadura con la publicación del plan en BOE de 26 de febrero. Pero no es este el único elemento a destacar en 2009, porque en este año también se ha avanzado en aspectos sectoriales, algunos de ellos necesitados desde hace tiempo de nueva estrategia y orientación, y que es de prever que un futuro vean mejorada su gestión a partir de la actualización que se evidencia en los nuevos instrumentos en cuanto orientaciones y criterios. Nos referimos a la políticas e instrumentos jurídicos diversos que afectaran el día a día de los residuos nucleares, los desechos procedentes de los buques, los purines, los envases de alimentos, a clausura de vertederos etcétera.

Por lo que respecta, en primer lugar, al Plan Nacional Integrado de Residuos, y sin perjuicio de retomar la cuestión en otros puntos de este Informe, está claro que constituye un documento ambicioso en su concepción, que cubrirá el período 2008-2015 y que se presenta como plan integrado, como instrumento que servirá de guía para el desarrollo de políticas específicas que mejoren la gestión de los residuos, y que va a ponerse en marcha en estricta coordinación con las Comunidades Autónomas y Entes Locales. Se trata de un plan que ha sido acordado con las Comunidades Autónomas, que ha sido realizado en colaboración con departamentos ministeriales y que ha tenido en cuenta la posición de los agentes económicos y sociales.

Yendo a aspectos más concretos, el Plan destaca por pretender mejorar la obtención de información sobre la generación y gestión de residuos –mediante un intercambio periódico entre las Administraciones competentes y sectores afectados–, pero, yendo a lo sectorial, por el establecimiento de objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, valoración y eliminación, y por abarcar el tratamiento de residuos domésticos y similares, de residuos regulados en legislación específica (vehículos y neumáticos fuera de uso, peligrosos, pilas y acumuladores, aparatos eléctricos y electrónicos, de construcción y demolición y lodos, y depuradoras), suelos contaminados, además de dirigirse a los residuos agrarios e industriales no peligrosos. El Plan incorpora también la Estrategia de Reducción de Vertido de Residuos Biodegradables para disminuir su impacto sobre el entorno y para contribuir especialmente a la reducción de gases de efecto invernadero.

El instrumento que analizamos persigue reducir el porcentaje de residuos que van a vertedero. Por tal motivo localizamos medidas que fomentan la prevención, reutilización y la implantación de recogida selectiva buscando que crezca la tasa de reciclado y que, por tanto, finalmente, se vea reducida la cantidad de residuos que son efectivamente vertidos. En paralelo, el plan quiere incidir también en la gestión de los residuos y atender al crecimiento de un sector que viene observándose que favorece indudablemente la creación de empleo. Todo ello se complementa con una dotación presupuestaria propia anual para promover actuaciones de interés general, de carácter innovador y que se consideren prioritarias para fomentar cambios en la gestión de residuos. En 2009 la dotación prevista ha sido de veintitrés millones de euros e incluye como líneas prioritarias la financiación de proyectos destinados a la mejora de la gestión de los residuos.

D) Atmósfera

2009 ha sido un año importante en este ámbito material pero no tanto por la regulación sectorial extensiva que haya podido hacerse de este vector ambiental sino por cuanto se ha podido ir avanzando en las políticas de cambio climático que serán explicadas en el correspondiente apartado dedicado al efecto.

En cualquier caso, si que vale la pena hacer especial mención al hecho de que el año pasado el Consejo de Ministros tomó conocimiento de los ajustes al Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptados en la XIX reunión de las partes, Montreal (Canadá) 17 al 21 de septiembre de 2007.

También fue aprobada la firma «ad referéndum» del Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, adoptado en Kiev (Ucrania) el 21 de mayo de 2003, disponiéndose su remisión a las Cortes Generales, procedimiento que ha cristalizado en su publicación en el BOE de 26 de noviembre del pasado año. Como es conocido este protocolo da cumplimiento al Convenio de Aarhus, por el que las partes firmantes se comprometían a establecer un sistema nacional para inventariar o registrar los datos relativos a la contaminación, consistente en una base informatizada de datos, estructurada y accesible al público, tras recoger esos datos por medio de fórmulas de declaración normalizadas. A todo ello debe añadirse un objeto complementario como es el de incrementar y facilitar el acceso del público a la información para fomentar la participación pública en el proceso de toma de decisiones en asuntos medioambientales y contribuir de esta forma a prevenir y reducir la contaminación del medio ambiente. En cualquier caso, apuntemos que España ya está cumpliendo lo dispuesto en tal Protocolo a través del Registro Europeo de Emisiones y Trasferencias de Contaminantes, instrumento que debía adoptarse por los Estados Miembros en tanto fue establecido por Reglamento comunitario del año 2006.

Destaquemos por último algunas iniciativas sectoriales que también presentan interés. En primer lugar el hecho de que en el año 2009 haya sido aprobada la estrategia española de movilidad sostenible, estrategia que persigue reducir el consumo energético y las emisiones de carbono. La mencionada estrategia incluye diversas actuaciones encaminadas a reducir el uso del vehículo privado en favor del transporte público, con especial atención al modo ferroviario. Y entre las cinco áreas en quese engloban todas ellas, está también la de calidad del aire y ruido, además de la conocida del cambio climático, seguridad y salud, gestión de la demanda y territorio y planificación del transporte y sus infraestructuras.

Dentro de la contribución a organismos internacionales el año 2009 ha sido indudablemente un año activo, no únicamente por el grueso que ocupan y protagonismo que ostentan entre las decisiones de Consejo de Ministros las encaminadas a realizar aportaciones a los organismos que realizan tareas relacionadas con el cambio climático, sino también las que se han otorgado a entidades de peso como puede ser el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que realizan actuaciones directamente relacionadas con la protección de la atmósfera.

Otra iniciativa de interés es el Plan de Ahorro energético que ha sido aprobado el año 2009 y que afecta a 330 edificios de la Administración. Con una inversión asociada de 2.350 millones de euros, con su puesta en marcha

se prevé también un importante ahorro y mejora de la eficiencia energética. Amén del interés y expectativas que supuso su aprobación por Consejo de Ministros en tanto se explicaba que supondrá la creación de 50.000 empleos directos e indirectos, tampoco es desdeñable la ventaja asociada que también se le predica normalmente, en el sentido de que supondrá una reducción de emisiones a la atmósfera de 254.000 toneladas de CO_2 al año.

El mes de julio, en último lugar, trajo consigo la aprobación de un acuerdo para impulsar el desarrollo de un turismo sostenible, recreativo e innovador en el medio marino y el litoral español. Entre las acciones previstas en dicho acuerdo está la de que se fomentará la innovación de nuevos productos y servicios para el sector turístico, especialmente en lo referente al tratamiento de aguas, residuos y emisarios, conservación de la flota y fauna marina; pero también por lo que respecta al control del aire.

4. TRANSVERSALIDAD E INTEGRACIÓN. POR FIN EJEMPLOS MÁS ALLÁ DE LA TEORÍA

La sorpresa agradable del recorrido por el año 2009 la constituye lo que a primera vista parece ser un enfoque más decidido en abordar y tratar de forma transversal cuestiones ambientales que requieren esta perspectiva y, al mismo tiempo, el esfuerzo que comenzamos a vislumbrar por conseguir cierta integración de lo ambiental/sostenible en políticas sectoriales clásicas en el ámbito del Estado. Van abriéndose paso estos planteamientos de miras más amplias y que persiguen superar visiones compartimentadas que, aunque cómodas, no ofrecen soluciones apropiadas a problemas de mayor complejidad. Este fenómeno es naturalmente más perceptible en sectores productivos que presentan impactos ambientales, como la energía o el transporte y la movilidad, o en el ejemplo paradigmático que nos ofrece la política de la lucha contra el cambio climático. De todas maneras, y quizás ello resulte algo más extraño, es dable subrayar que el ímpetu integrador ha alcanzado en ocasiones tales extremos que ha llegado a impregnar ciertos sectores que en principio pudieran parecer completamente ajenos a estas cuestiones. Buena prueba de ello es el hecho de que las Reales Ordenanzas Militares aprobadas en febrero de 2009 incluyan entre las cualidades que deben marcar la actuación futura de las Fuerzas Armadas, el respeto por el medio ambiente y la difusión de la cultura.

En cualquier caso, entendemos que en términos generales cabe dar la bienvenida a este planteamiento y confiemos en que se asiente durante los años próximos.

A) Cambio climático

Como ya ha sido mencionado anteriormente, el tema estrella entre las políticas ambientales del año 2009 es el de cambio climático como política transversal que afecta y afectará a la práctica totalidad de sectores de intervención pública.

La multidisciplinariedad que le es tan característica y la ingente actividad estatal durante este período aconsejan la adopción de algunos criterios que faciliten que la exposición pueda realizarse de forma más ordenada. Así, y dejando de lado cuestiones muy específicas como la adopción el 20 de marzo de 2009 de dos acuerdos de aprobación de asignaciones individuales de derechos de emisión para el período 2008-2012, entendemos que el contexto de las políticas españolas sobre el cambio climático durante este año debe situarse a partir de las coordenadas que nos proporcionan los siguientes elementos:

a) El marco de la implementación de las estrategias, planes y programas que ya habían sido elaboradas en los años anteriores.

b) La necesidad de introducir cambios en el régimen jurídico aplicable a esta materia derivada de la aprobación del paquete de cambio climático de las Directivas de la UE.

c) El escenario internacional con la celebración de la conferencia de Barcelona y la COP de Copenhague.

Veamos cada uno de estos elementos por separado.

a) La implementación de las estrategias, planes y programas estatales en materia de cambio climático.

Para comprender lo acontecido durante este año tenemos que prestar atención al hecho de múltiples actuaciones sólo pueden entenderse en tanto que son desarrollo o aplicación de estrategias, planes y programas elaborados anteriormente. Entre éstos, tenemos que prestar atención a dos instrumentos básicos: La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio climático.

a.1) Desarrollo de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCEL). Como es sabido de esta estrategia deriva el Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (2007), completado el año siguiente (julio de 2008) con la aprobación de seis líneas complementarias que se consideraron clave en la reducción de gases de efecto invernadero (residuos y gestión de estiércoles; movilidad sostenible; edificación sostenible; sostenibilidad Ener-

gética; política Forestal y sumideros; innovación). Pues bien, durante el año 2009 se han venido implementando medidas de aplicación de estas líneas.

En este sentido, y por lo que respecta a los residuos, el informe sobre el grado de aplicación de las líneas estratégicas a las que se acaba de hacer referencia elaborado el 12 de marzo de 2009, valora positivamente la aplicación al haberse cubierto los objetivos de incluir estas consideraciones en el Plan Nacional Integrado de Residuos (enero 2009) y el plan de biodigestión de purines del 2008. Hay que señalar por añadidura que en el marco de la EECCEL, de las seis Líneas Estratégicas y del Plan nacional integrado de residuos (PNIR 2008-2015), se ha aprobado el Real Decreto 1823/2009, de 27 de noviembre, que regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas para la ejecución urgente de actuaciones para el cumplimiento de la legislación de vertederos, incluyendo la clausura de vertederos ilegales y la captación de biogás en vertederos, y otras actuaciones complementarias (BOE núm. 287, de 28.11.2009).

Especialmente intenso es el capítulo dedicado a las actuaciones emprendidas en el eje de edificación sostenible, cuyos objetivos se centran en promover la eficiencia energética y un mayor porcentaje de autoabastecimiento en consumos energéticos en vivienda y edificios, tanto de uso residencial como institucional. Las actuaciones emprendidas en el año 2009 se dirigen a ambos ámbitos: Administración y vivienda. Así, y por lo que respecta a la implementación del plan de ahorro y eficiencia energética en el seno de la Administración General del Estado, destacan las actuaciones que lleva acabo el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE). El IDAE es una Entidad Pública Empresarial, adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y que depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Energía, y se ha dedicado esencialmente a inventariar y referenciar los objetivos de ahorro de energía de los edificios ministeriales, así como a realizar diagnósticos energéticos y programas de actuación. Desde otro punto de vista, esta línea estratégica se desarrolla también a través de instrumentos que inciden la Certificación de eficiencia energética de edificios existentes, en la Certificación energética de edificios nuevos y a la implementación de un plan RENOVE para vivienda, relacionado con el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, que se dirige a la rehabilitación encaminada a la mejora de la eficiencia energética del parque de viviendas existentes y la promoción de viviendas de protección oficial que alcancen una alta eficiencia energética. Asimismo, se plantean acciones relacionadas con el turismo, que son expuestas en el apartado correspondiente, junto al fomento de la utilización de bombillas de bajo consumo.

No es difícil advertir que la sostenibilidad energética constituye una pieza clave en la lucha contra el cambio climático. Los principales objetivos que se persiguen en el marco de esta Línea Estratégica son promover mayor coherencia en el marco regulador y en los planes de la energía; integrar los objetivos comunitarios de ahorro y mejora de la eficiencia energética así como de promoción de las energías renovables. Siendo esto así, las acciones de desarrollo es esta línea estratégica del plan de medidas urgentes se cifran, esencialmente en la adopción de ciertas normas jurídicas como la ley de eficiencia energética y energías renovables, en la regulación de la captura geológica del carbono, y en la actualización del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética para el período 2013-2020 y del Plan de Energías Renovables para el período 2011-2020. A estas iniciativas nos referimos en otros apartados de esta sección.

a.2) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Una vez realizado este rápido repaso de las actuaciones de desarrollo de la estrategia española de cambio climático y energía limpia, horizonte 2007-2012-2020, hay que referirse a lo acontecido en el marco de la otra piedra angular del régimen aplicable al cambio climático: la adaptación. En este punto hay que resaltar la elaboración en julio de 2009 por la Oficina para el Cambio climático del segundo programa de trabajo en el marco del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. El segundo programa de trabajo, de acuerdo con las directrices que marca el Libro Banco sobre la adaptación al cambio climático elaborado por la Comisión Europea (y aprobado el 1 de abril de 2009), define el marco para la coordinación entre administraciones públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. En este sentido, el Segundo Programa de Trabajo revisa los trabajos, actividades y progresos alcanzados desde 2006 y plantea una serie de objetivos alrededor de cuatro ejes: a) evaluación sectorial de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático (que constituye el núcleo del Segundo Programa de Trabajo); b) integración de la adaptación al cambio climático en la normativa sectorial; c) movilización de actores clave –tanto públicos y sociales como privados que deben tomar parte activa en la identificación de medidas de adaptación al cambio climático; d) establecimiento de un sistema de indicadores de los impactos y la adaptación al cambio climático en España en todos los sectores. De una manera transversal, este Segundo programa hace especial hincapié la potenciación de la I+D+i en tecnologías de adaptación, así como muy especialmente, en la coordinación interadministrativa, de manera que se duplicidades entre el Plan Nacional de Adaptación y las estrategias, los planes, y los programas de adaptación de las Comu-

nidades Autónomas. En este último sentido es fundamental el papel que desempeña la Comisión de Coordinación.

b) Incorporación de las Directivas europeas sobre cambio climático, 2008-2009

Junto a los desarrollos de estrategias y planes en materia de cambio climático, presenta especial relevancia en el año 2009 el inicio de las actividades dirigidas a la incorporación al ordenamiento interno de las normas de la Unión Europea aprobadas en 2008-2009, y que afectan fundamentalmente al régimen de comercio de derechos de emisión y al almacenamiento geológico del dióxido de carbono. Por lo que respecta al régimen de comercio de derechos de emisión, la transposición se está llevando a cabo en dos etapas. Ello es así porque algunas obligaciones de notificación impuestas en las directivas 2009/29/CE y 2008/101/CE requerían transposición anticipada por motivos de urgencia (y así se incorporaron vía Disposición final segunda de la Ley 5/2009, de 29 de junio), mientras que el grueso de la transposición se está haciendo mediante la tramitación de una ley que enmendará la Ley 1/2005. Así, se ha venido trabajando durante el año 2009 en la elaboración del proyecto de Ley para transponer en España las Directivas 2009/29/CE y 2008/101/CE. El proyecto ha sido finalmente presentado el 27 de enero de 2010 en el Congreso de los Diputados (*Proyecto de ley la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo*).

Los trabajos para la transposición del régimen aplicable al almacenamiento geológico del carbono aún no han alcanzado este estadio. Existe un Anteproyecto de Ley para la transposición en España de la Directiva 2009/31/CE, sobre almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

c) El escenario internacional y los siguientes pasos

No puede cerrarse este apartado sin hacer referencia a dos conferencias internacionales que han marcado de las políticas estatales en el contexto internacional en este año y cuyos desarrollos se prevé que presidan la acción del gobierno en un futuro, ya presente. Se trata, claro está, de la Conferencia preparatoria de la Cumbre del Clima que tuvo lugar en Barcelona entre los días 2 y 6 de noviembre de 2009, y de la Cumbre del Clima de Copenhague (COP 15, celebrada del 7 al 18 de diciembre de 2009). La valoración del Ministerio de de medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino de los resultados de la primera de las conferencias (Barcelona) ya atisbaba las dificultades que se afrontarían en la COP15 de Copenhague. Así, de la nota de prensa

del Consejo de Ministros que recibió el informe de la Ministra, explicitaba que la reunión de Barcelona había permitido constatar y analizar las dificultades existentes para alcanzar en el mes de diciembre un acuerdo global, jurídicamente vinculante, sobre el futuro régimen de cambio climático que debe sustituir al Protocolo de Kioto, como respalda la Unión Europea. Así, ya se preveía que la revisión de las expectativas debería suponer una intensificación de los encuentros multilaterales y bilaterales para concretar una mayor definición de resultados para Copenhague. Sobre esta base, el Consejo de Ministros apostó por impulsar una política proactiva encaminada a reforzar la presión política para que en Copenhague se adoptara un acuerdo político global al más alto nivel, que contuviera los elementos clave del futuro régimen de cambio climático y que diese credibilidad al proceso.

Tales planteamientos se plasmaron ya en Copenhague en las pretensiones ambiciosas de la posición española descritas por el Presidente del Gobierno el 18 de diciembre de 2009. No obstante, y a pesar de ello, la valoración de las conclusiones de la Cumbre no fue muy alentadora. En este sentido, y a juicio del Ministerio, el resultado obtenido en Copenhague había quedado claramente por debajo de las expectativas y el nivel de ambición de la UE. De todos modos, se resaltaba alguna virtualidad positiva, en el sentido de que suponía un paso para abordar con seriedad la lucha contra el cambio climático a escala global. Por esta razón, se empeñaba en recordar que la falta de carácter vinculante del Acuerdo de Copenhague no es óbice para que no incorporara compromisos de reducción de emisiones de la mayoría de los países y, en particular, a los grandes emisores de gases de efecto invernadero, incluyendo las economías emergentes, que estaban fuera de los compromisos de Kioto.

Sea como fuere, y aunque nos adentramos ya en la crónica del 2010, no puede dejar de señalarse que entre los objetivos de la presidencia española de la UE figura el de liderar el proceso que dará continuidad a la COP 15 de Copenhague. Así, en la comparecencia de la Ministra de MARM del 20 de enero de 2010 ante el Pleno del Parlamento Europeo se puso de relieve el interés de los Veintisiete para poner en práctica de forma inmediata el contenido del llamado Acuerdo de Copenhague. El objetivo es avanzar con rapidez y eficacia en el proceso de negociación internacional de cara a la próxima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP16), que tendrá lugar en México en noviembre.

B) Energía

El binomio energía-medio ambiente se presenta como uno de los pares clásicos cuando se habla de integración de consideraciones sostenibilistas o

ambientalistas en políticas sectoriales. Por ello no es de extrañar que algunas de las iniciativas políticas estatales se hayan centrado precisamente en la «ambientalización» de la regulación de este sector; y ello desde la doble perspectiva de aumento de la eficiencia energética y del fomento de las energías renovables.

Por lo que se refiere a las renovables, la situación de partida ha sido descrita por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio en el sentido de que aportan ventajas para mejorar la dependencia energética de España, son beneficiosas para el medio ambiente, no se agotan y permiten el desarrollo tecnológico industrial. Por el contrario, no puede desconocerse que también presentan retos como la dificultad para integrarlas en el sistema eléctrico dado su carácter intermitente.

La apuesta por este tipo de energías es, no obstante, firme; y buena prueba de ello es el «Plan de impulso a la internacionalización de la economía española en los sectores asociados al cambio climático», respaldado por la Comisión Delegada para el Cambio Climático en su reunión de 11 de marzo de 2009, y sobre el que el Consejo de Ministros ha tomado conocimiento el 27 de marzo siguiente.

A mayor abundamiento, cabe destacar que el Consejo de Ministros ha aprobado este año un Acuerdo que posibilita la puesta en marcha de forma escalonada en los próximos tres años de instalaciones eólicas con una potencia de 6.000 MW y de instalaciones termosolares por otros 2.440 MW más. El Acuerdo prevé un calendario de implantación progresiva «que asegure su evolución de forma razonable y asumible».

Desde un punto de vista normativo, y aunque no sea obviamente el punto central de este capítulo del Observatorio de políticas ambientales, hay que hacer una sucinta referencia a los trabajos preparatorios de la Ley de Eficiencia Energética y Energías Renovables, y la aprobación de la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

C) Turismo

La incorporación de elementos ambientales o de sostenibilidad en la actuación administrativa en el sector turístico ha sido otro de los ejes sobre los que ha girado la política ambiental estatal en el año 2009.

Así, y sin perjuicio de recordar una vez más que este tipo de iniciativas encuentran también su campo de desarrollo en las líneas estratégicas de la lucha contra el cambio climático, hay que hacer referencia fundamental-

mente al Plan Renove Turismo, adoptado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de noviembre de 2008 (BOE de 1 diciembre), que establece la normativa reguladora de los préstamos del Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas. El objetivo es mejorar el equilibrio entre el turismo y el entorno ambiental y urbanístico, y adaptar la actividad turística al nuevo modelo turístico a través de la diversificación del producto y segmentación de la demanda. Para instrumentar este Plan, el Consejo de Ministros de 16 de enero de 2009 autorizó la suscripción de un convenio entre el MITYC y ICO para poner en marcha esta línea de financiación durante 2009.

Desde otra perspectiva, cabe destacar las acciones que se encuadran en uno de los ejes del Plan de Turismo Español Horizonte 2020: la sostenibilidad del modelo turístico español. En este marco, el Consejo de Ministros adoptó el 24 de julio de 2009 un Acuerdo por el que se encomienda al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio la adopción de las medidas necesarias para crear un Centro para la sostenibilidad y las tecnologías ambientales del turismo. Sus tareas se centran en analizar el impacto que el propio sector genera en su entorno y el impacto del entorno sobre el sector y su funcionamiento, y ello contemplado desde la triple vertiente de la sostenibilidad: ambiental, económica y social.

En la misma línea de fomento del turismo sostenible en el contexto del Plan de Turismo Español Horizonte 2020, se enmarca otra iniciativa plasmada en Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2009 para la adopción de medidas para el fomento del desarrollo turístico sostenible del medio rural, a cargo de los Ministerios de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, e Industria, Turismo y Comercio. Pretende dar uso alternativo a aquellas infraestructuras (vías pecuarias, líneas de ferrocarril, carreteras abandonadas o caminos históricos) en las que ha caído en desuso la finalidad con la que fueron creadas, conservarlas en funcionamiento y favorecer el desarrollo sostenible de la zona de actuación.

Hay que destacar finalmente, que este tipo de actuaciones de impulso a un turismo sostenible, se extienden también al medio marino y al litoral español, y para ello se aprobaron también en julio de 2009 una serie de actuaciones entre las que destacan la promoción del conocimiento de los grandes proyectos de regeneración de playas, la concesión de banderas azules y de banderas de Calidad Q a las playas españolas; las actividades de control de la erosión y degradación del borde marítimo, y la protección y recuperación de los ecosistemas litorales. El Acuerdo hace también hincapié en temas relacionados con la calidad de las aguas de baño, la información sobre estos aspectos y el apoyo a la ampliación de la red de reservas marinas

de interés pesquero y se facilitará el desarrollo turístico de los entornos bien conservados con paisajes litorales y submarinos de gran calidad.

D) Movilidad y transporte

La integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales presenta también perfiles particularmente intensos en este año 2009 en el ámbito de la movilidad y transportes. Como punto de partida, y desde un punto de vista general, hay que resaltar que en la inclusión de estos factores ambientales o, más generalmente, de sostenibilidad, en el desarrollo a través de planes, programas y proyectos de las políticas de movilidad desempeña un papel esencial el instrumento horizontal por antonomasia como es la evaluación ambiental.

En cualquier caso, para dar una idea cabal de la integración de los elementos de sostenibilidad en este tipo de políticas públicas en el año 2009, es preciso hacer referencia a un instrumento clave: la Estrategia Española de Movilidad Sostenible. La mencionada Estrategia, aprobada por el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009, marca los objetivos y las directrices generales que deben permitir un cambio de modelo en los transportes en España, de manera que estos sistemas se rijan por criterios de sostenibilidad en su triple vertiente; económica, social y ambiental. Con un enfoque horizontal, la Estrategia pretende reducir el consumo energético y las emisiones de carbono y, así, sus medidas van encaminadas a reducir el uso del vehículo privado en favor del transporte público, con especial atención al modo ferroviario. Señala, además, la necesidad de cuidar especialmente las implicaciones de la planificación urbanística en la generación de movilidad.

Por nuestra parte, cabe destacar en este sentido que la Estrategia Española de Movilidad Sostenible entronca, en cuanto a las grandes decisiones que adopta, con el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT): instrumento que, más próximo a la plasmación documental de una política que a un plan propiamente dicho, adoptara un enfoque sustancialmente idéntico al apostar por dar prioridad al ferrocarril e infraestructuras ferroviarias. Desde otro punto de vista, no queremos dejar de resaltar la interesante referencia a la incidencia de la planificación urbanística sobre las demandas de movilidad. Se trata de un elemento que contempla la estrategia analizada pero que no es absolutamente desconocido en el ámbito español, particularmente, y por hacer referencia exclusivamente al lugar desde donde escribimos estas páginas, a los estudios de movilidad generada que debe incorporar cualquier instrumento de ordenación territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Finalmente, y para cerrar esta síntesis apretada de la inclusión de criterios de sostenibilidad en las políticas de movilidad y transporte, deseamos apuntar el uso de instrumentos financieros para conseguir estos fines. Entre ellos, en los nuevos criterios de cálculo para determinar los peajes que se deberán aplicar a los vehículos pesados en las futuras autopistas en régimen de concesión de la Red de Carreteras del Estado y que, a su vez, estén incluidas en la Red Transeuropea de Carreteras. Tales criterios contemplan la posibilidad de modular los peajes por motivos como, por ejemplo, la lucha contra el daño medioambiental, la congestión del tráfico, la limitación de daños a la infraestructura y la utilización óptima de la misma o la mejora de la seguridad vial.

E) Evaluación ambiental

Instrumento por antonomasia para la integración de aspectos ambientales en los procesos públicos de toma de decisión es la evaluación ambiental, en su doble vertiente de evaluación de impacto ambiental de proyectos y evaluación ambiental de planes y programas (o evaluación ambiental estratégica).

En el año 2009, y dejando de lado las actuaciones que propiamente consisten en evaluar ambientalmente proyectos, planes y programas, en el marco de las competencias que el RD Legislativo 1/2008 y la Ley 9/2006 atribuyen a la Administración del Estado, los aspectos más destacables tienen que ver con la continuación de los trabajos dirigidos a la reforma del Texto Refundido de la ley de evaluación de impacto ambiental, fundamentalmente en la tramitación de los procedimientos de competencia de la Administración General del Estado) y con la convalidación de la firma ad referéndum del Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica, adoptado en la Conferencia Ministerial Pan-Europea «Medio Ambiente para Europa» (Kiev, Ucrania) el 21 de mayo de 2003 (convalidado el 6 de febrero de 2009).

Finalmente, hay que destacar algunas iniciativas relacionadas con el acceso a la información sobre evaluación ambiental. Así, en febrero de 2009 el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino lanzó un portal web para poner a disposición del público en general y de todos los afectados, el acceso a todos los expedientes en tramitación, indicando la fase del procedimiento en el que se encuentra, fecha de comienzo y terminación de esta fase, y órgano responsable de la tramitación de cada fase en curso: órgano ambiental, órgano sustantivo o promotor.

XI

Jurisprudencia constitucional: Ley de costas y otros incidentes

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

Sumario

Página

1. Introducción 230
2. Incidentes de suspensión en procesos competenciales 231
   2.1. Régimen transitorio de la servidumbre de protección en la Ley de Costas: núcleos rurales preexistentes de los litorales gallego y canario 231
      A) Decisión cautelar sobre el alcance de la servidumbre de protección 231
      B) El problema de fondo 234
      C) Decisión cautelar sobre otras cuestiones 236
   2.2. Autorización de establecimientos hoteleros en el dominio público portuario 238
3. Incidentes de ejecución de resoluciones constitucionales 240
   3.1. El Auto sobre continuación de las obras de la desaladora de Torrevieja 240
   3.2. La defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional: antecedentes de la reforma de la Ley Orgánica 242
   3.3. La inadecuación del caso para que prosperara el incidente ... 243
4. Incidentes probatorios en procesos constitucionales: el Plan Hidrológico Nacional 245
5. Dualidad jurisdiccional en materia de deslindes de costas y tutela judicial efectiva 247
   5.1. El caso de la Colonia de Nueva Berria 247
   5.2. La problemática jurídica subyacente 250

OBSE10A110 Colección especial Aranzadi 15-06-10 07:13:53
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Página

6. Distribución de competencias en materia de subvenciones con fines ambientales 252
   6.1. Supuestos de mera aplicación de doctrina 252
   6.2. La posible conveniencia de reconsiderar el régimen de medidas cautelares 254
7. Delito ecológico y garantías constitucionales 255

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Las resoluciones de temática ambiental más interesantes en el año 2009 son, a mi juicio, las recaídas sobre diferentes aspectos de la legislación de costas, de ahí en parte el título escogido para el trabajo. Por un lado, varios Autos sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de Leyes autonómicas en posible conflicto con la regulación de la servidumbre de protección, examinadas en este momento por el Tribunal únicamente desde la perspectiva cautelar, en la que lo ambiental juega como es sabido un papel determinante (AATC 34, 225 y 277/2009). Y, por otro lado, una Sentencia sobre la tutela judicial efectiva en relación con los deslindes de costas (STC 211/2009), que muestra los inconvenientes que, desde la óptica de las garantías constitucionales, presenta la dualidad jurisdiccional tradicional en esta materia en nuestro Derecho.

Pero junto a ellas, el presente ejercicio ofrece también la resolución de algunos incidentes curiosos, de planteamiento mucho menos frecuente en la justicia constitucional, en el seno de procesos relativos a los temas del agua. Por un lado, un incidente de ejecución de un Auto de medidas cautelares sobre la construcción de la desaladora de Torrevieja (ATC 107/2009), particularmente interesante, porque es, según creo, la primera vez en que se propone al Tribunal (aunque, como veremos, sin éxito) la aplicación de ciertos preceptos para la defensa de su jurisdicción introducidos por la reforma de su Ley Orgánica de 2007. Y, por otro lado, la resolución de unos incidentes probatorios planteados por la Generalitat Valenciana en el marco de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Plan Hidrológico Nacional (AATC 66 y 67/2009).

Finalmente, el año 2009 deja también otras Sentencias de interés comparativamente menor, por no versar sobre cuestiones nuevas dentro de la juris-

prudencia constitucional: el reparto de competencias en materia de subvenciones (SSTC 136 y 138/2009) y el delito ecológico (STC 91/2009). En la exposición que sigue nos ocuparemos primero de los Autos resolutorios de incidentes (apartados 2, 3 y 4) y luego de las Sentencias (apartados 5, 6 y 7).

2. INCIDENTES DE SUSPENSIÓN EN PROCESOS COMPETENCIALES

2.1. Régimen transitorio de la servidumbre de protección en la Ley de Costas: núcleos rurales preexistentes de los litorales gallego y canario

A) Decisión cautelar sobre el alcance de la servidumbre de protección

Más de veinte años después de su entrada en vigor, la Ley de Costas sigue planteando problemas de aplicación en relación con situaciones heredadas del pasado. Tal vez un exceso de uniformismo en el tratamiento de estas cuestiones y, con seguridad, la lenta y paradójicamente desigual aplicación por parte de la Administración General del Estado de los regímenes transitorios de la Ley, siguen dando lugar todavía hoy a un buen número de conflictos.

Los dos casos resueltos en el plano cautelar por los AATC 225/2009, de 27 de julio y 277/2009, de 10 de diciembre, se refieren a uno de estos regímenes transitorios diseñados por la Ley de Costas, el relativo al alcance de la servidumbre de protección, y en relación con dos situaciones muy similares: los «núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional» del litoral gallego y los «asentamientos rurales» igualmente tradicionales y preexistentes del litoral canario.

El tema de fondo es relativamente simple. Tanto en el litoral gallego como en el canario (y posiblemente en otros) existen pequeños núcleos o asentamientos rurales tradicionales cuya clasificación urbanística a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas (el 29 de julio de 1988) no era la de suelo urbano, pese a contar (presumiblemente) ya por entonces, total o parcialmente, con los requisitos materiales exigidos por la Ley del Suelo a la sazón vigente para obtener dicha clasificación: disponer de un mínimo de urbanización («acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica») o «estar comprendidos [los terrenos] en áreas consolidadas por la edificación» en, al menos, dos terceras partes o la mitad de su superficie, según los casos (arts. 78 y 81 del Texto Refundido de 1976). El porqué lo explica, por ejemplo, el Preámbulo de la Ley canaria impugnada 7/2009, de 6 de mayo: «por encontrarse en un entorno rural y haber querido el legislador (...) preservarlos de un desarrollo propio de la ciudad».

Como con arreglo a la Ley de Costas la reducción de la anchura de la servidumbre de protección, de 100 a 20 metros, contados siempre a partir del límite interior de la ribera del mar, sólo procede en el caso de terrenos «clasificados» como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley (Disposición transitoria tercera, apartado 3), en estos núcleos o asentamientos tradicionales, una vez practicados los nuevos deslindes, el alcance de la servidumbre de protección, tendría que ser, en principio, el ordinario de 100 metros, con todas sus implicaciones legales. Si se pudiera, en cambio, practicar la reducción a 20 metros, su régimen urbanístico sería sustancialmente distinto, pues los 80 metros restantes quedarían liberados de la servidumbre e incluso en aquellos primeros 20 metros se aplicaría el régimen transitorio menos estricto de la propia Disposición transitoria tercera, apartado 3 (en la redacción dada a la misma por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre), que consiente incluso nuevas edificaciones destinadas a residencia o habitación bajo ciertas condiciones.

Para aliviar las implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas sobre estos núcleos rurales tradicionales, las Comunidades Autónomas Gallega y Canaria aprobaron sendas disposiciones legales, de tenor sustancialmente coincidente, por medio de las cuales se declaraba aplicable el régimen transitorio de la Ley de Costas relativo a la servidumbre de protección (reducción a 20 metros, etc.) prescindiendo del requisito de la «clasificación» de los terrenos como urbanos, condicionándolo pura y simplemente al cumplimiento de los requisitos materiales ya indicados.

Las mencionadas disposiciones legales fueron, concretamente: (1) En Galicia: la disposición adicional segunda de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, por la que se daba nueva redacción a la disposición adicional tercera («núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la Ley de Costas») de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural; y (2) En Canarias: una Ley específica, la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales, en relación con la declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, por la que se añadían a aquél tres nuevas disposiciones adicionales (decimotercera, decimocuarta y decimoquinta) sobre el tema en cuestión.

Baste con citar la Ley canaria (la nueva disposición adicional decimotercera), de redacción más directa y concentrada:

> «Decimotercera. 1. A los efectos de la aplicación del régimen transitorio de la Ley de Costas, se considerarán áreas urbanas, con independencia de la existencia o no de instrumento de ordenación sobre las mismas y de la clase y

categoría de suelo que en su caso se estableciera, las que, a 29 de julio de 1988, se encontraran en alguno de los siguientes supuestos:

a) Las que comprendan terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.

b) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, si el municipio en el que se ubicara tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor.

c) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en la mitad de su superficie, si el municipio en el que se ubicara el asentamiento no tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor.

2. Dicha declaración se efectuará por el órgano autonómico que se determine reglamentariamente, a iniciativa del Cabildo o del Ayuntamiento competente, que aportará los medios de prueba que sirvan de motivación al correspondiente acto».

Frente a estas Leyes, el Presidente del Gobierno interpuso sendos recursos de inconstitucionalidad, por vicios competenciales, con invocación en ambos casos del artículo 161.2 CE y consiguiente suspensión automática de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados (art. 30 LOTC), lo que dio lugar a las resoluciones cautelares que aquí comentamos: los AATC 225/2009, de 27 de julio, en relación con la Ley Gallega; y 277/2009, de 10 de diciembre, en relación con la Ley Canaria.

Por tratarse de meras resoluciones cautelares sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas, los referidos Autos no entran obviamente en el fondo del asunto, es decir, en la cuestión de la posible invasión de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado que fundamentan la Ley de Costas, y que ya fueron examinadas por el Tribunal Constitucional en las SSTC 149/1991, de 4 de julio y 198/1991, de 17 de octubre, sobre la Ley y el Reglamento de Costas, respectivamente; en concreto, los artículos 149.1.1 y 23 CE, que según la primera de las citadas sirven de apoyatura competencial a la disposición transitoria tercera de la Ley [STC 149/1991, FJ 8 D)].

Los Autos se limitan a aplicar la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional para la decisión de esta clase de incidentes, que ya hemos examinado en ediciones anteriores del Observatorio, y en la cual, como es sabido, la protección del medio ambiente constituye un interés prevalente, por el carácter irreparable o difícilmente reparable que pueden llegar a tener los daños de esta naturaleza. Como en los casos que nos ocupan a los intereses ambientales no se les enfrentaban otros de igual o superior rango desde la perspectiva cautelar, la cuestión se contraía a determinar cuál de las dos regulaciones (la estatal o la autonómica) ofrecía una mayor protección del medio litoral;

y como obviamente una servidumbre de protección de 100 metros resulta, en principio, más protectora que otra de sólo 20 metros, el Tribunal se inclina en ambos casos por el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones autonómicas impugnadas. Así lo resume, por ejemplo, el ATC 225/2009 (FJ 7, *in fine*), en relación con la Ley Gallega:

> «Por tanto, cabe concluir que el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado colocaría en situación de mayor riesgo los valores medioambientales, vinculados a la gestión, protección y desarrollo de la zona costera, que resultan prevalentes en atención al interés ecológico y medioambiental subyacente.»

Desde la óptica de la jurisprudencia constitucional relativa a la resolución de esta clase de incidentes (que es la única desde la que cabe enjuiciar estos Autos), lo que cabe destacar de las resoluciones aquí examinadas es que en ninguna de ellas se exige la «certeza e inmediatez» de los daños ambientales como requisito para su toma en consideración (doctrina indebidamente utilizada en el ATC 88/2008 –Agentes forestales–, que ya examinamos críticamente en el número anterior del Observatorio), volviendo a la doctrina tradicional que atiende simplemente a la «mayor protección» de los intereses ambientales, cuando éstos no se enfrentan a otros de igual o superior rango. En la justicia ordinaria, una Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 10 de junio de 2009, había resuelto también en el mismo sentido y con parecidos fundamentos un incidente de medidas cautelares sobre la problemática de los asentamientos rurales canarios.

B) El problema de fondo

Dicho lo anterior, despierta interés y dudas el planteamiento de estos recursos de inconstitucionalidad, ciertamente avalado en ambos casos por los preceptivos Dictámenes de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (Dictámenes de 16 de abril de 2009 –núm. de expediente 466/2009– y de 9 de julio de 2009 –núm. de expediente 1121/2009). He simplificado antes deliberadamente la legislación estatal de contraste, como lo hacen también los AATC aquí comentados, porque lo contrario supondría entrar en el fondo del asunto («la coincidencia o no de regulaciones, que es alegada por el Parlamento y el Gobierno de Galicia, es una cuestión de fondo ajena al objeto del presente incidente», ATC 225/2009, FJ 8).

Pero para hacernos una idea más cabal del conflicto subyacente, conviene tener en cuenta que, aunque la Ley de Costas exige la «clasificación» de los terrenos como urbanos a la entrada en vigor de la Ley para la aplicación de la reducción de la servidumbre de protección, el Reglamento General de la Ley, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, ya

fexibilizó esta exigencia, permitiendo que, al menos en los municipios que no contaran a aquella fecha con planeamiento en vigor, se tuviera en cuenta a estos efectos la realidad fáctica, es decir, la concurrencia en los terrenos de los requisitos materiales que otorgan la condición de suelo urbano con arreglo a la legislación urbanística. Por dos veces, aunque con redacciones no enteramente coincidentes, reitera el Reglamento General esta idea (Disposición transitoria séptima, apartado 3; y Disposición transitoria novena, apartado 3), disposiciones con el mismo fundamento competecial que las de la Ley [STC 198/1991, de 17 de octubre, FJ 8 a)], y cuya validez no se ha puesto en duda.

> «Disposición transitoria séptima: (...) 3. En los municipios que carezcan de instrumentos de ordenación se aplicaran íntegramente las disposiciones de la Ley de Costas y de este reglamento sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia, salvo que se acredite que en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano».
>
> «Disposición transitoria novena: (...) 3. A los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter».

Pero es que es más. La jurisprudencia en esta materia (recientemente analizada con detalle por M. C. Núñez Lozano, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Ed. Derecho global, Sevilla, 2009, págs. 93 y sigts.), viene admitiendo, no sé si de forma unánime, pero sí al menos significativa, la aplicación a los efectos de la reducción de la servidumbre de protección de los criterios materiales determinantes de la condición de suelo urbano, incluso en contra de la clasificación urbanística de los terrenos con arreglo al planeamiento a la sazón vigente (en este sentido, con toda claridad, la STS –Sala Tercera, Sección Quinta– de 17 de noviembre de 2003).

Siendo esto así, no habría una sustancial contradicción entre lo dispuesto en las referidas Leyes autonómicas y lo previsto en la legislación estatal de costas, de acuerdo con su interpretación jurisprudencial, como parece llegar a admitir, aunque de pasada, uno de los Autos: «En todo caso, *si se trata de un núcleo consolidado por la edificación con anterioridad a 1988*, al mismo le resultará directamente de aplicación la reducción de la zona afectada por la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de

la Ley de costas y sus disposiciones de desarrollo... [la cursiva es nuestra]» (ATC 225/2009, FJ 8 *in fine*).

Bien es verdad que, aunque las disposiciones impugnadas se limitaran a reproducir lo dispuesto en la legislación estatal de costas (y en este caso se trata de algo más que de una simple reproducción, es interpretación, aunque pueda estar avalada jurisprudencialmente), su constitucionalidad sería discutible por falta de competencia autonómica en la materia (vid., al respecto, entre otras, la STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4). Pero llegados a este punto, la conclusión tampoco sería tan evidente, pues desde la perspectiva actual (es decir, una vez clarificado el alcance de las competencias estatales en materia de urbanismo por la STC 61/1997, de 20 de marzo), podría dudarse incluso de la constitucionalidad de las referencias formales a la clasificación de los terrenos o a la existencia o no de planeamiento en vigor como criterios hábiles para establecer el régimen transitorio de la legislación de costas. En este sentido, me parece atinada la reflexión que se hace en el Preámbulo de la Ley Canaria impugnada 7/2009 (apartado I, *in fine*): «A estos efectos, deben considerarse equivalentes los terrenos que cuenten con tales características, independientemente de su clasificación y del entorno en que se sitúen, sobre todo considerando la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en cuya exposición de motivos (...) se anuncia que el legislador estatal no es competente para establecer las clases de suelo, al tratarse de una técnica urbanística de competencia autonómica, por lo que las referencias de la Ley de Costas a la clase de suelo pierden hoy importancia, aunque no los requisitos que entonces se exigían para la determinación del suelo urbano o de las áreas urbanas».

Quizás estos asuntos no lleguen a Sentencia. Si para alcanzar un arreglo se considera necesario modificar la Ley de Costas, tampoco sería de extrañar que se produjera. El BNG, encuadrado dentro del Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso, ha presentado ya una Proposición de Ley (BOCG, Congreso, Serie B, núm. 211-1, de 27 de noviembre de 2009) para introducir en la ley de Costas una nueva disposición adicional de tenor coincidente con el del precepto de la Ley gallega impugnada. En la Exposición de Motivos de la misma se habla, desde luego indebidamente, de «salida legal para los núcleos preexistentes de carácter tradicional afectados por un *error* en la clasificación urbanística» (la cursiva es nuestra).

C) Decisión cautelar sobre otras cuestiones

En la práctica, la determinación en estos casos de la servidumbre de protección se torna conflictiva porque el Reglamento General de la Ley de

Costas obliga a la Administración General del Estado a señalar siempre en el plano del deslinde «el límite interior de la zona de servidumbre de protección» (art. 19.3); y a hacer constar, en la orden de aprobación, «la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes» (art. 26.1).

Las dos Leyes impugnadas contenían también preceptos dirigidos a trasladar o al menos condicionar desde la Administración autonómica el ejercicio de esta competencia, impugnados también en los referidos recursos de inconstitucionalidad, con el consiguiente efecto suspensivo automático, sobre el que también se pronuncian los Autos ahora estudiados.

Sin perjuicio de la cuestión de fondo sobre la competencia para trazar la línea de la servidumbre (que, de nuevo, los Autos lógicamente no examinan), la mayor habilidad en la redacción del legislador canario hace que el desenlace en este punto del incidente de suspensión sea distinto. El ATC 225/2009 mantiene la suspensión del precepto gallego (apartado 3 de la Disposición adicional tercera) que decía lo siguiente: «En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica». Mientras que el ATC 277/2009 levanta la suspensión del correspondiente precepto canario (nueva disposición adicional decimocuarta), cuya redacción era la siguiente: «La Administración urbanística actuante fijará el límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y establecerá la ordenación de los terrenos comprendidos en la misma, teniendo en cuenta la línea de ribera del mar que a tal efecto le comunique la Administración del Estado, comunicación que irá acompañada del correspondiente proyecto técnico y expediente administrativo». A decir del Auto, este precepto, a diferencia del gallego, «no contiene ningún criterio de determinación del límite interior de la zona de servidumbre de protección y (...) exclusivamente se limita a conferir a la Administración urbanística actuante la fijación de ese límite y la ordenación de los terrenos comprendidos en la misma a partir de la línea de ribera del mar que fije la Administración del Estado», por lo que «ante la falta de alegación y acreditación de perjuicios o situaciones irreparables o de difícil reparación» se levanta su suspensión (FJ 5).

Gracias también a una redacción afortunada, se levantó la suspensión del último de los preceptos impugnados de la Ley Canaria (nueva disposición adicional decimoquinta), sin correspondencia en este caso en la gallega. Se prevé en el mismo la formulación por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo de «un censo de edificaciones que,

ubicadas en el demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección, tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo valorarse su antigüedad, integración en el litoral y finalidad social, al objeto de su consideración en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que puedan solicitar los titulares de las mismas al amparo de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas». La suspensión se levanta, porque, al margen siempre de la cuestión de fondo, no se advierte ningún perjuicio para el medio costero derivado de la simple toma en consideración de dicho censo en las decisiones acerca de la posible legalización por razones de interés público de obras e instalaciones preexistentes sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, prevista en la Disposición transitoria cuarta, apartado 1 de la Ley de Costas (ATC 277/2009, FJ 6).

2.2. Autorización de establecimientos hoteleros en el dominio público portuario

El otro incidente de suspensión resuelto en el año 2009 guarda relación también con la legislación de costas, incluso en buena medida con el régimen de la servidumbre de protección, pero no en relación con situaciones heredadas del pasado, sino presentes (ATC 34/2009, de 27 de enero).

Tras haberse intentado una solución extrajudicial de la controversia competencial, sólo parcialmente exitosa (vid. el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, publicado en el BOE núm. 266, de 23 de octubre de 2008, págs. 42275 y sigts.), el Presidente del Gobierno interpuso de inconstitucionalidad contra ciertos preceptos de la Ley andaluza 21/2007, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, en concreto frente al artículo 4 b), y por conexión frente a los artículos 16.2 y 3 y 20.3 de la Ley, con invocación del artículo 161.2 CE y consiguiente suspensión automática de su vigencia.

Muy en síntesis, porque como sabemos la cuestión de fondo debe quedar al margen de la resolución de esta clase de incidentes, la controversia competencial versa sobre la facultad que la Ley andaluza [art. 4 b)] atribuye al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para autorizar «excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas», en los puertos de competencia autonómica, la ocupación del dominio público portuario con usos hoteleros, «siempre que no se emplacen en los primeros 20 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle» (art. 16.3), lo que, a juicio del Abogado del Estado, contradiría el

régimen de la servidumbre de protección establecido en la Ley de Costas (art. 25) y, en todo caso, supondría la atribución al Consejo de Gobierno de una facultad (la de autorizar «excepcionalmente» actividades en principio prohibidas en esta franja, como las edificaciones hoteleras) que la Ley de Costas reserva al Consejo de Ministros (art. 25.3); reserva ésta declarada constitucional por la STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 3 D c)], porque, como «acto excepcionante», no sería un acto de ejecución, sino parte integrante del contenido de la norma, es decir, normativo.

Para defender el mantenimiento de la suspensión, el Abogado del Estado alegaba la mayor protección del medio litoral que ofrecería en este punto la Ley de Costas frente a la regulación establecida en la Ley andaluza (antecedente 11 del Auto). La representación procesal del Parlamento andaluz aducía en contra que el contenido de los preceptos suspendidos era análogo al del artículo 94.4 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (lo cual es esencialmente cierto), y «que no puede ocasionarse perjuicio al interés general o causar un daño de imposible o difícil reparación cuando esas atribuciones son ejercidas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y no cuando son ejercidas por el Consejo de Ministros» (antecedente 10 del Auto).

La decisión del fondo del asunto, cuando se resuelva, pasa por determinar si en el dominio público portuario de titularidad autonómica rigen por entero las disposiciones de la Ley de Costas o cabe «su eventual sometimiento a un régimen jurídico específico», como ocurre con el de titularidad estatal, que se plasma en la referida Ley 48/2003, cuyo artículo 93 declara de «aplicación supletoria» la legislación de costas. Así lo reconoce incidentalmente el Auto que comentamos, añadiendo que esta cuestión es ajena a la resolución del incidente, que se ha de resolver únicamente atendiendo a la posible producción o no de perjuicios ambientales (FJ 6).

El Auto dice rechazar, por ello, «la genérica alegación del Abogado del Estado relativa a la mayor protección del interés ecológico» que se derivaría de la Ley de Costas, en especial sus artículos 25 y 32 (FJ 5), pero en el fondo éste es el criterio que utiliza para inclinarse finalmente por el mantenimiento de la suspensión [aunque sólo de los arts. 4 c) y 13.3 de la Ley, porque los restantes no se refieren exclusivamente a los usos hoteleros, que eran realmente los controvertidos en el recurso y, por ende, en esta pieza de suspensión].

En efecto, el Auto (aunque no lo diga con la claridad deseable) mantiene la suspensión porque todo puerto (estatal o autonómico) se asienta

sobre el dominio público marítimo-terrestre, y en principio la aplicación al caso debatido de la Ley de Costas (régimen de las ocupaciones del dominio público y de la servidumbre de protección) resulta *más protectora* del medio litoral que la aplicación de la Ley impugnada, al amparo de la cual podrían llegar a autorizarse establecimientos hoteleros de improcedente autorización con arreglo a aquélla. Si no fuera así, no se entendería que el Auto limite la suspensión de aquellos artículos a los espacios que, dentro de la zona de servicio del puerto (dominio público portuario), son ribera del mar (dominio público marítimo-terrestre) o zona de servidumbre de protección; añadiendo, en cambio, que «por el contrario esa prevalencia [de los intereses ambientales], y el consiguiente mantenimiento de la suspensión que la misma lleva consigo, no será predicable cuando la actuación autonómica autorizatoria de usos hoteleros en espacios portuarios de su competencia se produzca sobre terrenos colindantes con los anteriores, esto es, que no reúnan la condición de dominio público marítimo-terrestre ni tampoco estén gravados con la servidumbre de protección del mismo» (FJ 7).

En definitiva, estamos ante una decisión seguramente acertada, pero basada en una argumentación, como ocurre algunas veces en esta clase de incidentes, un tanto confusa.

3. INCIDENTES DE EJECUCION DE RESOLUCIONES CONSTITUCIONALES

3.1. El Auto sobre continuación de las obras de la desaladora de Torrevieja

El conflicto del agua (trasvase v. desaladoras) sigue por supuesto en pie. La que vamos a comentar ahora (ATC 107/2009, de 24 de marzo) es una resolución singular, que guarda relación con el ATC 355/2007, de 24 de julio, dictado en el incidente de suspensión sobre la planta desaladora de Torrevieja, que comentamos en el Observatorio 2008 (págs. 143 y sigts.). Su originalidad deriva de ser, creo, la primera vez en que se solicita al Tribunal la aplicación de ciertos preceptos tendentes a garantizar su «posición institucional», incorporados a su Ley Orgánica por la reforma llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (arts. 4 y 92 LOTC, en su nueva redacción).

El ATC 355/2007, de 24 de julio, se dictó en el incidente de suspensión abierto con motivo del conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación (con invocación del art. 161.2 CE) frente a la decisión de la Administración valenciana de abrir expediente sancionador y suspen-

der cautelarmente las obras de construcción de una planta desaladora promovida por el Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Sociedad Estatal ACUAMED, en el término municipal de Torrevieja (Alicante). En aquel Auto, el Tribunal decidió mantener la suspensión del acuerdo autonómico de suspensión cautelar de las obras, y permitir por tanto la prosecución de las mismas en tanto se resolviera el asunto principal.

A raíz de unos Decretos del Ayuntamiento de Torrevieja, de 28 de diciembre de 2007 y 11 de febrero de 2008, por los que se ordenaba a la empresa ACUAMED la paralización inmediata de los vertidos de agua salada provocados por ciertas labores de bombeo realizadas en el curso de las obras de construcción de la planta (que habían provocado la acumulación de agua en una de las calles de la localidad y su zona colindante con la carretera nacional 332) y el precinto de la maquinaria utilizada en el bombeo de agua, y en la medida en que el único efecto y finalidad de dichas órdenes era, a su juicio, la paralización de las obras de construcción de la planta, el Abogado del Estado, tras intentar sin éxito la suspensión de dichos Decretos en vía contencioso-administrativa (el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche había declarado su falta de jurisdicción «por ser el asunto a dilucidar de la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional»), promovió ante el Tribunal Constitucional un *incidente de ejecución* del referido ATC 355/2007, solicitando, conforme a lo previsto ahora en los artículos 4 y 92 LOTC, la *declaración de nulidad* de los indicados Decretos que supuestamente obstaculizaban la ejecución de aquel Auto.

Los artículos 4 y 92 LOTC, en la redacción dada a los mismos por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, disponen lo siguiente (destacamos en cursiva lo que es nuevo frente a la redacción originaria):

> «Artículo 4
>
> 1. En ningún caso se podrá promover cuestión de jurisdicción o competencia al Tribunal Constitucional. *El Tribunal Constitucional delimitará el ámbito de su jurisdicción y adoptará cuantas medidas sean necesarias para preservarla, incluyendo la declaración de nulidad de aquellos actos o resoluciones que la menoscaben*; asimismo podrá apreciar de oficio o a instancia de parte su competencia o incompetencia.
>
> 2. *Las resoluciones del Tribunal Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado.*
>
> 3. *Cuando el Tribunal Constitucional anule un acto o resolución que contravenga lo dispuesto en los dos apartados anteriores lo ha de hacer motivadamente y previa audiencia al Ministerio Fiscal y al órgano autor del acto o resolución.*»

«Artículo 92

El Tribunal podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución.

Podrá también declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó.»

3.2. La defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional: antecedentes de la reforma de la Ley Orgánica

El Auto que aquí comentamos rechaza con justicia, por las razones que luego veremos, la solicitud del Abogado del Estado. Pero antes de entrar en los detalles de este caso particular, tal vez interese al lector recordar los antecedentes de la incorporación a la LOTC de estas medidas que el propio ATC 107/2009 denomina de «defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional» (FJ 2) o frente a «actos o resoluciones susceptibles de menoscabar la jurisdicción del Tribunal Constitucional» (FJ 3).

Los referidos preceptos posiblemente traen causa de las ocasionalmente tensas relaciones entre el Tribunal Constitucional y la Sala Primera del Tribunal Supremo, que tuvieron como colofón espectacular la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2004, por la que se condenaba a cada uno de los Magistrados del Tribunal Constitucional al pago de 500 € al demandante (el Abogado José Luis Mazón Costa) en concepto de responsabilidad civil extracontractual por daño moral.

Tan singular pronunciamiento guardaba relación con otro caso de memoria entonces reciente. Isabel Preysler había ganado en primera instancia y en apelación una demanda civil por intromisión en su derecho fundamental a la intimidad personal y familiar por unos reportajes publicados en una conocida revista de la prensa rosa. La indemnización a su favor fijada en apelación por la Audiencia Provincial de Barcelona ascendía a 10 millones de pesetas. La Sala Primera del Tribunal Supremo casó la Sentencia de apelación y desestimó la demanda por entender que no había lesión del referido derecho fundamental. Luego, en amparo, el Tribunal Constituciónal (STC 115/2000, de 10 mayo) entendió, sin embargo, que sí la había habido, anuló en consecuencia la Sentencia recurrida y devolvió las actuaciones al Tribunal Supremo para que por éste se volviera a dictar Sentencia de conformidad con la apreciada lesión. En su nueva Sentencia sobre el asunto, el Tribunal Supremo aceptó la existencia de lesión, pero redujo la indemnización a 25.000 pesetas. Recurrida en amparo esta nueva Sentencia, el Tribunal Cons-

titucional (STC 186/2001, de 17 de septiembre), otorgó otra vez el amparo, pero «dadas las particulares circunstancias del supuesto enjuiciado» no reenvió de nuevo el asunto al Supremo, sino que dejó firme la Sentencia dictada en apelación por la Audiencia Provincial en cuanto a la fijación del *quantum* indemnizatorio.

La ocasión para el desquite vino de la mano de la referida demanda de responsabilidad civil contra los Magistrados del Tribunal Constitucional presentada ante la Sala Primera del Supremo por el Abogado Mazón Costa, cuyo desenlace ya conocemos y que, a su vez, traía causa de lo siguiente. El referido Abogado había recurrido sin éxito, en vía contencioso-administrativa y ante la Sala Tercera del Supremo, el sistema de designación de Letrados del Tribunal Constitucional en régimen de adscripción temporal, por entender que carecía de cobertura legal. Frente a la Sentencia desestimatoria de la Sala Tercera del Supremo, interpuso recurso de amparo, con el siguiente encabezamiento: «Al Tribunal Constitucional sustituido por la formación que garantice un examen imparcial», suplicando entre otras cosas la abstención de todos sus miembros. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó por providencia la inadmisión del recurso de amparo «por cuanto que el recurso no se dirige a este Tribunal Constitucional sino a otro hipotético que le sustituya». En la ya referida Sentencia de 23 de enero de 2004, la Sala Primera del Tribunal Supremo estimó la demanda de responsabilidad civil por entender que los Magistrados del Tribunal Constitucional habían lesionado el derecho al amparo del demandante, al dejar con la referida providencia sin respuesta su pretensión de amparo, condenándolos al pago en concepto de indemnización por daño moral de la cantidad ya indicada, que aquéllos abonaron.

3.3. La inadecuación del caso para que prosperara el incidente

Retomando el hilo del caso que aquí nos concierne, el ATC 107/2009, de 24 de marzo, desestima, como decíamos, con justicia, la pretensión del Abogado del Estado de *declarar la nulidad* de los Decretos de la Alcaldía de Torrevieja por estar supuestamente obstaculizando la ejecución del ATC 355/2007, que había decidido cautelarmente la prosecución de las obras de construcción de la desaladora, y, en consecuencia, estar supuestamente menoscabando la jurisdicción del Tribunal Constitucional.

Aunque la regulación de los artículos 4 y 92 LOTC es parcialmente nueva, el Auto pone como fundamento de su decisión la doctrina ya establecida por el Tribunal en anteriores incidentes de ejecución de resoluciones constitucional, ciertamente no muy abundantes: «lo que ha de examinarse,

al cotejar el contenido de la resolución del Tribunal Constitucional con las resoluciones cuestionadas, es, sobre todo, que las mismas no incurran en alguna de estas dos situaciones proscritas por nuestra jurisprudencia, como sería contener un pronunciamiento contrario a nuestra decisión o suponer un intento de menoscabar la eficacia –jurídica o material– de lo que se resolvió en este caso en el ATC 355/2007» (FJ 4).

Y la conclusión a la que llega el Tribunal en este caso, tras un examen muy completo y bien informado de la cuestión (se tuvieron en cuenta, además de las alegaciones del Abogado del Estado, las de la Generalitat Valenciana –en cambio, el Ayuntamiento de Torrevieja, autor de las resoluciones impugnadas, no las presentó– y se recabó información del Abogado del Estado y del Ayuntamiento sobre el estado actual de ejecución de las obras), es que «la cuestión que ha suscitado el incidente, los dos Decretos del Ayuntamiento de Torrevieja, no suscitan controversia alguna relacionada con el orden constitucional de distribución de competencias que tenga que ver con lo discutido en el conflicto positivo [de competencia] ni con lo resuelto en el ATC 355/2007» (FJ 5).

En efecto, «con independencia de sus consecuencias de facto», los referidos Decretos afrontan una «concreta incidencia sobrevenida» en el curso de la ejecución de las obras, como es el vertido de agua fuera de los lugares previstos para ello, sin hacer mención a las obras en su conjunto, y menos desde la perspectiva entonces debatida de su emplazamiento y eventuales afecciones ambientales derivadas de su puesta en funcionamiento (FJ 5). Concluye el Auto razonablemente a este respecto: «De esta forma, lo decidido en el incidente cautelar resuelto en el ATC 355/2007 no puede ser interpretado en un sentido tal que impida, en todo caso, la adopción de cualquier decisión que pudiera afectar a la realización de la proyectada obra pública, de suerte que las mismas hayan de seguir ejecutándose sin interrupción pese a cualquier circunstancia que pudiera concurrir durante las mismas, ya que esa pretensión supondría extender la aplicación de lo resuelto en el ATC 355/2007 más allá de las concretas circunstancias que motivaron su adopción».

Pero es que, además, el Tribunal constata, a partir de la información requerida, que no se habían producido las consecuencias *de facto* temidas y alegadas por el Abogado del Estado: «a la vista de la documentación aportada (...) es claro que la ordenada suspensión del bombeo y de los vertidos (...) no ha impedido de hecho la continuación de la obra, sino que únicamente produjo la paralización parcial de la misma (...) por el tiempo necesario para, a fin de respetar lo ordenado por el Ayuntamiento de Torrevieja, adoptar las

necesarias medidas correctoras que evitasen el vertido a una determinada zona, único extremo prohibido por la decisión municipal» (FJ 6).

Las obras de la planta, en efecto, siguen su curso (superan ya el 80 por 100 de ejecución), y según informaciones de prensa (por eje., El Mundo, de 20 de octubre de 2009), no sólo el Ayuntamiento de Torrevieja, sino también la Generalitat Valenciana podrían estar sellando la paz con ACUAMED, a cambio del compromiso por parte de ésta de asumir la financiación de ciertas actuaciones en el frente marítimo de Torrevieja (30 millones de euros). De corfirmarse estos buenos augurios, podría producirse el desistimiento por parte del Gobierno del conflicto de competencia que ha dado lugar a estos incidentes.

4. INCIDENTES PROBATORIOS EN PROCESOS CONSTITUCIONALES: EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

La práctica de prueba, en el sentido ortodoxo del término, es algo poco frecuente en los procesos constitucionales en general, por las propias características del objeto procesal, y menos aún en procesos distintos del amparo, lo que no quiere decir que resulte inviable. De hecho, la LOTC contiene un precepto (art. 89.1) que contempla la apertura de incidentes probatorios en los siguientes términos: «El Tribunal, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la práctica de prueba cuando lo estimare necesario y resolverá libremente sobre la forma y el tiempo de su realización, sin que en ningún caso pueda exceder de treinta días». Con ello se completan las previsiones de la Ley sobre la «remisión de las actuaciones o testimonio de las mismas», sistemática tras la admisión de los recursos de amparo (art. 51.1 LOTC) y, en general, sobre la facultad del Tribunal de «recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración Pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional» (art. 88.1 LOTC), que constituyen las vías ordiarias de acopio por parte del Tribunal de los elementos de hecho necesarios para la decisión de los asuntos (J. A. Lascuráin Sánchez, «Artículo 89», en: *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2001, págs. 1344 y ss.).

En los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Generalitat Valenciana contra el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y contra la posterior Ley 11/2005, de 22 de junio, sustitutoria de aquél, admitidos a trámite en su momento, el Ejecutivo recurrente, al am-

paro del mencionado artículo 89.1 LOTC, solicitó el 22 de mayo de 2008 la apertura de un trámite de prueba textualmente con el siguiente objeto:

1. En primer lugar, que se admitiera «la aportación del Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona, por tratarse de un hecho nuevo, a los efectos de justificar, en mayor medida, las circunstancias fácticas y las alegaciones puestas de manifiesto en el presente recurso de inconstitucionalidad presentado por esta parte», y

2. En segundo lugar, que se recabara «del Gobierno de la Nación la aportación de cuantos antecedentes, informes, memorias y demás datos acrediten la situación de extrema y urgente necesidad que justifica la aprobación de la disposición legislativa provisional publicada, es decir, el expediente de elaboración correspondiente al Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril».

Según el Gobierno de la Generalitat Valenciana, la prueba documental interesada tenía por finalidad «demostrar la actuación arbitraria del Gobierno [de la Nación], pues en el supuesto contemplado en esta norma [el Decreto-Ley 3/2008] se reconoce la situación de sequía en las cuencas mediterráneas, así como la necesidad de aprobar medidas coyunturales de refuerzo ante el déficit hídrico generado, demostrándose que la aportación de caudales desde el río Ebro es la solución más idónea en relación con otras posibles alternativas técnicas, lo que justifica la necesidad de acometer las obras necesarias para la creación de infraestructuras de manera urgente y eficaz» (antecedente 6 de los Autos).

Según hemos dicho antes, la apertura de incidentes probatorios en los procesos constitucionales, aunque infrecuente, resulta viable, pero está lógicamente condicionada a que las pruebas propuestas (en este caso documentales) reúnan los requisitos ordinarios para su admisibilidad (recaer sobre hechos, no sobre normas, resultar pertinente, etc.). Desde esta perspectiva, al Tribunal no le resulta difícil rechazar en este caso los incidentes promovidos, lo que llevan a cabo los AATC 66 y 67/2009, de 24 de febrero, de idéntico tenor y que ahora comentamos.

Por lo que respecta a la aportación del Real Decreto-ley 3/2008, les basta con señalar que «no resulta pertinente pues, como ya hemos expuesto, la prueba ha de versar sobre cuestiones de hecho, sin que, por tanto, pueda la actividad probatoria referirse a una norma que, habiendo sido publicada en el correspondiente diario oficial, en este caso el Boletín Oficial del Estado, núm. 97, de 22 de abril, es, por ello, de general conocimiento» (FJ 3).

Y por lo que se refiere a la reclamación del expediente de elaboración de dicho Real Decreto-ley se señalan tres cosas: (1) que «el Tribunal siempre podría recabar conforme al art. 88 LOTC los informes y documentos que estime de interés para la resolución del recurso deducido»; (2) que «la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad», presupuesto habilitante de los Decretos-leyes, «carece de relieve en el seno de un proceso como el presente dirigido al control abstracto de la constitucionalidad de una norma distinta de aquélla» e impugnada por motivos diferentes; y (3) que tampoco «se han concretado aquellos datos o documentos, resultantes del expediente, que resultarían relevantes para la prueba propuesta, carácter genérico e inconcreto de la petición formulada que impide que la misma pueda ser tomada en consideración» (FJ 3).

Como el lector recordará, el Real Decreto-ley 3/2008 que motivó esta petición de prueba ciertamente impertinente, tras ser convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 29 de abril de 2008 (BOE de 9 de mayo), fue dejado poco después sin efecto por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008 (BOE de 7 de junio), por «superación de las circunstancias de extraordinaria necesidad» que habían motivado su aprobación (debido a las copiosas lluvias del mes de mayo), sin que llegaran a iniciarse las obras de conducción. Impertinente era, desde luego, la prueba propuesta, pero excesivo también el retraso del Tribunal en resolver algunos asuntos, que da lugar al planteamiento de estos incidentes.

5. DUALIDAD JURISDICCIONAL EN MATERIA DE DESLINDES DE COSTAS Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Entrando ya en el terreno de las Sentencias, vamos a comenzar con la que, a mi juicio, presenta mayor interés: la STC (Sala Primera) 211/2009, de 26 de noviembre, recaída en un recurso de amparo en el que se declara vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes (art. 24.1 CE) en un proceso *a quo* relativo también a la legislación de costas.

5.1. El caso de la Colonia de Nueva Berria

La Comunidad de propietarios de la Colonia «Nueva Berria» interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden Ministerial de 25 de septiembre de 1990, aprobatoria del deslinde de la playa de Berria en el municipio cántabro de Santoña, que incluía sus propiedades dentro del dominio público marítimo-terrestre. El recurso fue estimado por Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 1996, que anuló el referido deslinde

en la parte afectante a dicha Comunidad de propietarios, por entender (según el extracto de dicha Sentencia, que no aparece en las bases de datos, contenido en la posterior del Supremo) que los terrenos sobre los que se asentaba la construcción no tenían carácter de playa, «bien por razones de igualdad con predios limítrofes de similares características a los que la Administración excluyó, bien por la propia naturaleza del terreno, situado "entre poco más de cuatro y algo menos de siete metros sobre la base arenosa de verdadera playa hoy visible... delimitado frente al mar por un paseo peatonal de unos ocho metros de ancho y detrás las viviendas"». Esta Sentencia sería confirmada más tarde en casación por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2001.

La mencionada Comunidad de propietarios interpuso también recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Demarcación de Costas de Cantabria de 6 de mayo de 1993, dirigida al Registro de la Propiedad, por la que se instaba (de conformidad con las previsiones del art. 29.2 del Reglamento General de la Ley de Costas) la cancelación de la anotación preventiva derivada del deslinde y su conversión en inscripción definitiva de los terrenos afectados como dominio público. El recurso fue inicialmente inadmitido por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 21 de julio de 1994, por entender que el enjuiciamiento de dicha resolución correspondía a la jurisdicción civil, pero posteriormente estimado en casación por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2001, que apreció diversos vicios en el procedimiento seguido por Costas para ordenar aquella inscripción en el Registro de la Propiedad.

Paralelamente a estas actuaciones, la Comunidad de propietarios entabló demanda civil contra la Administración del Estado con el fin de que se declarara la propiedad privada de los terrenos litigiosos. Inicialmente, la demanda fue estimada por Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Santander de 24 de octubre de 1996, pero luego desestimada en apelación por Sentencia de la Audiencia Provincial de Santander de 11 de enero de 1999. En esta espléndida Sentencia (Ponente Javier de la Hoz de la Escalera), muy bien escrita y argumentada, se reconoce la propiedad privada de los terrenos hasta la entrada en vigor de la Ley de Costas (cosa que también era discutida en el pleito), pero su posterior paso al dominio público (con la consiguiente entrada en juego de la compensación prevista en la transitoria primera de la Ley de Costas) por reunir las características físicas de playa e incluso de zona marítimo-terrestre *ex* artículo 3 de la Ley de Costas. Por lo que luego se dirá, merece la pena transcribir algunos párrafos de esta Sentencia (FJ 4.2), en los que se evidencia una apreciación de los hechos (y no sólo

de ellos) completamente distinta a la efectuada en su día por la Audiencia Nacional:

> «Pues bien, a tenor del informe pericial practicado en estos autos, y teniendo también en cuenta los demás que obran aportados, *resulta claro que los terrenos litigiosos sobre las que se asienta lo edificado están compuestos de arenas y son en realidad unas dunas*, al igual que los terrenos colindantes, de iguales características; una dunas estáticas con escasa vegetación formada de manera natural que en lo no construido conservan esas características, siendo reconocibles las dunas en cuanto tales. La playa, en su sentido vulgar, colinda con esa zona y es estática, no afectando lo edificado sobre el terreno litigioso a su dinámica; pero el muro que delimita el paseo marítimo existente al frente de las viviendas supone un obstáculo al avance del mar, pues éste llega hasta él, aunque con escaso calado, en condiciones "muy excepcionales", pero hasta tal punto que de no existir ese muro el agua de mar penetraría en los terrenos unos diez metros. Siendo éstas las características físicas del lugar y atendiendo a ellas, *no puede por menos de afirmarse que nos hallamos ante una "playa" en el sentido legal antes expuesto e, incluso, ante una zona marítimo terrestre en la parte en esos diez metros que el agua de mar cubriría*, aunque sea ocasionalmente y en los máximos temporales conocidos, el terreno. A esta conclusión no puede ser obstáculo, desde luego, que la propia Administración del Estado haya considerado que otros terrenos colindantes y de iguales características no son playa ni zona marítimo terrestre; ya se expuso que los actos propios de la administración no pueden servir para privatizar el demanio, y debe decirse ahora que frente a la correcta calificación como demanio del terreno litigioso, no puede oponerse la calificación de la Administración en sentido contrario aún recayendo sobre terrenos similares, pues en todo caso debe primar la legalidad frente a la ilegalidad, *y no cabe pretender una igualdad en esta última*, como reiteradamente tiene declarado el Tribunal Constitucional» (las cursivas son nuestras).

Esta Sentencia fue recurrida en casación. Una vez admitido a trámite el recurso, y recaídas ya por entonces las mencionadas Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 y 24 de octubre de 2001, en especial esta última, que confirmaba la anulación del deslinde, la Comunidad de propietarios aportó testimonio de las mismas, solicitando se les diera el carácter de prueba documental, a lo que se accedió por Auto de 25 de abril de 2002.

Por Sentencia de 28 de noviembre de 2005, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación, confirmando la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial, por entender, entre otras cosas, que la determinación de si en una finca se dan las características físicas a que se refiere la Ley de Costas «es una cuestión de hecho que, como tal, corresponde su declaración a los Tribunales de instancia» (FJ 5), pero sin hacer mención alguna a las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo

admitidas como prueba, y partiendo incluso en algunos apartados de su argumentación de la validez del deslinde administrativo («Incluidos los terrenos litigiosos en el dominio público marítimo-terrestre por el nuevo deslinde practicado al amparo de la Ley de Costas...», FJ 4) y de la falta de firmeza de su anulación («Al no ser firme la Sentencia de la Audiencia Nacional, sus pronunciamientos y declaraciones carecen de fuerza vinculante para los demás órganos constitucionales», FJ 5).

Finalmente, frente a esta última Sentencia la Comunidad de propietarios interpuso recurso de amparo por error patente vulnerador de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), dando lugar a la STC 211/2009, de 26 de noviembre, que aquí comentamos.

Como es lógico, a la vista de todo lo expuesto, la STC 211/2009 otorga el amparo a los recurrentes, limitándose a constatar, a través de una argumentación sencilla y modélica, que la Sentencia de la Sala Primera del Supremo incurrió en un «error patente» que reunía todos los requisitos para ser constitucionalmente relevante y determinar la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva: «Por un lado, *la concurrencia del error fáctico se evidencia de forma palmaria en las actuaciones*, donde es indubitada la existencia de las Sentencias de los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo anulando el deslinde practicado, y el hecho de que las mismas fueron admitidas como pruebas documentales en el recurso de casación. Por otro lado, también se constata que *dicho error no ha sido inducido por el recurrente*, ya que la ausencia de la toma en consideración del contenido de dichas resoluciones resulta sólo imputable al órgano judicial. Y, por último, *el razonamiento para desestimar la pretensión de los recurrentes tiene como presupuesto determinante dicho error*, toda vez que ha concedido carácter decisivo a la validez de un deslinde administrativo que ya había sido anulado previamente de manera firme por los órganos judiciales competentes, de tal forma que, en ausencia de este error, no resulta posible apreciar cuál hubiera sido el criterio del órgano judicial» (FJ 4) (las cursivas son nuestras).

En consecuencia, el Tribunal declara la nulidad de la Sentencia recurrida y ordena «la retroacción de actuaciones para que se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental reconocido».

5.2. La problemática jurídica subyacente

Frente a lo que pudiera parecer a primera vista, el asunto todavía no está ganado por la Comunidad de propietarios, pues no está tan claro qué vaya a decidir la Sala Primera del Supremo cuando vuelva a dictar Sentencia sobre el asunto tras subsanar el error padecido.

Lo que ha habido claramente en este caso, como nos hemos propuesto mostrar en los antecedentes (expuestos con mayor pormenor que en la Sentencia de amparo), es un pronunciamiento radicalmente diferente de las dos jurisdicciones (contencioso-administrativa y civil) acerca de la cuestión capital de la que depende el desenlace del asunto, la pertenencia o no de los terrenos litigiosos a la ribera del mar, discrepancia que tampoco está claro que resida sólo en la apreciación de los hechos, sino que parece alcanzar también a la interpretación de las normas.

El desenlace del asunto admite un doble planteamiento, desde el punto de vista de la legalidad ordinaria y desde el punto de vista constitucional.

En términos de legalidad ordinaria, la respuesta parece más sencilla. La jurisdicción civil sigue siendo competente para decidir sobre la propiedad de los terrenos (arts. 14 de la Ley de Costas y 43 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas), aunque la jurisdicción contencioso-administrativa (que, como es sabido, ha extendido su esfera de conocimiento en materia de deslindes a la determinación de si los terrenos se incluyen o no en alguna de las categorías que legalmente integran el dominio público marítimo-terrestre –jurisprudencia constante, según recuerda la propia STS de 24 de octubre de 2001) ya se haya pronunciado (indirectamente) sobre ella con carácter firme, y sin vinculación a lo decidido por ella. A este respecto, la decisión de la jurisdicción contencioso-administrativa sería sólo *incidenter tantum*, a efectos prejudiciales y sin efectos materiales de cosa juzgada (Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2007, FJ 2).

Constitucionalmente, no obstante, y aunque no exista cosa juzgada, del derecho a la tutela judicial efectiva, en conexión con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se deriva un límite adicional a la capacidad de la jurisdicción civil para revisar el juicio previamente efectuado en sede contencioso-administrativa, pues, según jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional, «unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado»; aunque, como recuerda la reciente STC 139/2009, de 15 de junio, ello «no significa que en todo caso los órganos judiciales deban aceptar de forma mecánica los hechos declarados por otra jurisdicción. Obliga a que la diferente apreciación de los hechos debe ser motivada, de modo que «cuando un órgano judicial dicte una resolución que pueda ser contradictoria con lo declarado por otra resolución judicial debe exponer las razones por las cuales, a pesar de las apariencias, tal contradicción no existe a su juicio»» (FJ 5). Lo que no cabe, pues, es ignorar sin más lo previamente decidido en sede contencioso-administrativa. Aunque la discrepancia fuera sólo fáctica, un apartamiento motivado podría tal vez excluir la lesión

del derecho a la tutela judicial efectiva. Si la discrepancia es, además, jurídica (como podría ocurrir en este caso, en torno al principio de igualdad, que la Audiencia Nacional y la Provincial introducen en su argumentación en sentidos diferentes) ya no entraría obviamente en juego ese límite constitucional.

La dualidad jurisdiccional en esta materia, unida a la interpretación jurisprudencial del alcance de las respectivas jurisdicciones, constituye un interesante problema jurídico, ilustrado por la Sentencia que comentamos, cuyo análisis no procede apurar aquí. Para concluir baste añadir que resulta fácilmente comprensible que en algunas Sentencias las dos jurisdicciones vengan reclamando de *lege ferenda* «la existencia de un único cauce para articular la protección dominical frente a la eficacia declarativa del deslinde y de una única jurisdicción competente para conocer de tales pretensiones» (STS –Sala de lo Civil– de 25 de abril de 2007, FJ 2; y STS –Sala de lo Contencioso-Administrativo– de 22 de septiembre de 2009, FJ 3).

6. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES CON FINES AMBIENTALES

6.1. Supuestos de mera aplicación de doctrina

Hasta la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional llevada a cabo en 2007 (por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo), la resolución de los conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas era siempre tarea del Pleno. Ahora, en cambio, en esta y otra clase de procesos, el Pleno «en el trámite de admisión» puede atribuir «la decisión de fondo» «a la Sala que corresponda según un turno objetivo», comunicándoselo a las partes (art. 10.2 LOTC, introducido por dicha reforma).

La posibilidad de delegación en las Salas de funciones del Pleno tiene obviamente como finalidad acelerar la resolución de los asuntos, pues por su composición más reducida el funcionamiento de las Salas se presume más ágil. Aunque en el caso de los conflictos de competencia la Ley no establece ninguna condición ni señala ningún criterio, es evidente que los supuestos más propicios para tenga lugar esta delegación son los de «mera aplicación de doctrina», únicos en los que cabe si se trata de recursos de inconstitucionalidad [art. 10.1 b), en su nueva redacción por la Ley Orgánica 6/2007].

Viene esta introducción a cuento de que en el año 2009 la Sala Primera del Tribunal (no el Pleno) ha resuelto dos conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas relativos a subvenciones, que si mencionamos aquí es por tratarse de subvenciones con fines ambientales, pero que se

deciden en aplicación de una muy consolidada doctrina del Tribunal sobre el reparto de competencias en materia de gasto público y subvenciones en general, que se remonta a la STC 13/1992, de 6 de febrero. La «mera aplicación de doctrina» es presumiblemente la razón por la que en ambos casos la competencia para dictar Sentencia se ha deferido a la Sala. Se trata de las SSTC 136 y 138/2009, ambas de 15 de junio. Por tratarse de conflictos admitidos ya a trámite en 2001 y 2003, respectivamente, la delegación no se produjo aquí obviamente en aquel momento inicial, sino una vez entró en vigor la Ley Organica 6/2007, conforme a lo previsto y permitido por su Disposición transitoria primera.

En el caso de la STC 136/2009 se trataba de un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón contra la Resolución de la Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, de 8 de septiembre de 2000, por la que se regulaba la concesión de ayudas para apoyo a la energía solar térmica en el marco del Plan de fomento para las energías renovables. Y en el caso de la STC 138/2009, de un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecían las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocaban para el año 2002 (BOE de 9 de octubre).

Lo que reclamaban los Ejecutivos autonómicos en ambos casos era la territorialización de dichas líneas de ayuda, cuya gestión (tramitación y resolución) y pago habían centralizado la Resolución y Orden impugnadas, a su juicio indebidamente.

En materia de subvenciones existe, como hemos dicho, una consolidada jurisprudencia constitucional, según la cual, en síntesis, la capacidad de gasto no constituye un título competencial autónomo, de modo que la competencia normativa y ejecutiva (única reivindicada en estos casos) sobre subvenciones sigue el reparto de competencias en el sector de la actividad de los poderes públicos al que quepa adscribirlas primordialmente, teniendo en cuenta su contenido y finalidad.

En el caso de las «ayudas para apoyo a la energía solar térmica», en el que se subvencionaban las aplicaciones domésticas e industriales de energía solar térmica de baja temperatura para la producción de agua caliente sanitaria, calefacción, climatización de piscinas, etc., la STC 136/2009 (FJ 2) las considera incardinables en la materia «régimen energético», de modo que con arreglo al reparto constitucional y estatutario de competencias en esta materia, según el cual el Estado sólo tiene reservadas las «bases» (art.

149.1.25 CE), su gestión y pago han de corresponder al Gobierno de Aragón; pues tampoco se justificó la concurrencia de ninguna de las circunstancias que, según dicha jurisprudencia, permitirían excepcionalmente su centralización: «que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» [STC 13/1992, FJ 8 d)].

En el caso de las «ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales», la STC 138/2009 (FJ 3) rechaza su incardinación en la materia «investigación científica y técnica», que hubiera permitido justificar la centralización en la gestión (por la exclusividad de dicha competencia *ex* art. 149.1.15 CE), con argumentos no sé si del todo convincentes («se trata de [proyectos] vinculados a la mejora de la gestión en el seno de los Parques Nacionales, antes que al perfeccionamiento del conocimiento científico en cuestiones relacionadas con los mismos»), pero que al menos resultan coherentes con la interpretación estricta, también propugnada por el Tribunal, del título horizontal previsto en el artículo 149.1.15 CE, con el fin de «evitar un vaciamiento de los títulos sectoriales», y en consecuencia de las competencias autonómicas en materia de subvenciones (FJ 3). Las materias seleccionadas, pues, para la incardinación de esta línea de ayudas son «protección del medio ambiente» y «espacios naturales protegidos», por lo que de nuevo, de acuerdo con el reparto de competencias bien conocido en estas materias, máxime tras el definitivo reconocimiento de que la gestión de los Parques Nacionales es competencia autonómica (STC 194/2004, de 4 de noviembre), la Sentencia concluye que su gestión y pago han de corresponder a la Junta de Andalucía.

6.2. La posible conveniencia de reconsiderar el régimen de medidas cautelares

Lo más llamativo, a mi juicio, de las Sentencias que estamos comentando es posiblemente el fallo. Según se justifica en el último fundamento jurídico de cada una (STC 136/2009, FJ 5, y STC 138/2009, FJ 7), como las disposiciones impugnadas ya habían agotado sus efectos (por haber sido destinados los fondos al fin para el que fueron presupuestados) y como no resulta procedente afectar a situaciones consolidadas, el fallo se limita a declarar la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular la disposición correspondiente.

En realidad, lo llamativo no es tanto el fallo en sí mismo, cuya corrección es indudable, como su razón de ser, el que las Sentencias se dicten cuando las líneas de ayudas ya han agotado sus efectos (aunque la controversia competencial siga viva, pues de lo contrario no se llegaría siquiera a Sentencia, STC 138/2009, FJ 2). Y lo que sorprende en relación con ello es la negativa sistemática del Tribunal en estos casos a adoptar medidas cautelares durante la tramitación de los procesos constitucionales, cuando las Comunidades Autónomas impugnantes le requieren para ello (al amparo del art. 64.3 LOTC). Así ocurrió en el caso de las «ayudas para apoyo a la energía solar térmica», en el que por ATC 147/2001, de 5 de junio, el Tribunal denegó la suspensión de la Resolución impugnada, solicitada por el Gobierno de Aragón.

En este mismo ejercicio, el Tribunal ha vuelto a rechazar por Auto (ATC 278/2009, de 10 de diciembre) la suspensión de la vigencia de otras dos Ordenes ministeriales de establecimiento de las bases reguladoras y convocatoria de subvenciones para fines relacionados con la protección ambiental, impugnadas de nuevo por la Diputación General de Aragón presumiblemente por los mismos motivos de siempre (la centralización de su gestión y pago).

Ciertamente, es muy difícil acreditar en estos casos «perjuicios de imposible o difícil reparación» (como exige el art. 64.3 LOTC), que se darían más bien, como señala el Abogado del Estado (FJ 3), si no se aplicasen las ayudas. Como indica el Auto para justificar la no suspensión (FJ 4): «los perjuicios meramente invocados, que se cifrarían en la eventual invasión de la competencia autonómica y, por consiguiente, en la privación de su ejercicio, no son reales, actuales y efectivos, sino potenciales e hipotéticos, cuya verosimilitud resultaría condicionada, en primer término, a que en su momento se declarara de titularidad de la actora la competencia controvertida y, en segundo término, al alcance de los efectos de la Sentencia que resuelva la controversia competencial, no demostrándose en todo caso que, de llegar a existir, fuesen irreversibles y, por ende, irreparables».

Pero se trata obviamente de un círculo vicioso, y de un curioso ejemplo de inefectividad de la tutela judicial (constitucional). Cuando el fondo del asunto esté claro (*fumus boni iuris*), el Tribunal debería plantearse la posibilidad de adoptar en estos casos medidas cautelares positivas, obligando cautelarmente al Estado a territorializar las ayudas.

7. DELITO ECOLÓGICO Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Para terminar, vamos a dar simplemente noticia de una Sentencia del Tribunal Constitucional (la STC 91/2009, de 20 de abril), por la que se resuelve un recurso de amparo en materia de delito ecológico.

El recurso de amparo se interpuso frente a una Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 25 de septiembre de 2003, que, casando la de instancia, de la Audiencia Provincial de Valencia de 13 de julio de 2002, que había sido absolutoria, se condenó al Alcalde del Ayuntamiento de Xeresa (Valencia) como autor de un delito de prevaricación ambiental en concurso ideal con un delito contra el medio ambiente, por haber autorizado durante varios años la realización de vertidos de escombros y otros productos en una serie de parcelas ubicadas en suelo no urbanizable protegido, dentro de los límites de la Marjal de la Safor, produciendo el aterramiento de algunas balsas. Las penas fueron las siguientes: por el primer delito, veinticuatro meses de multa, a razón de cincuenta mil pesetas por día, y ocho años de inhabilitación especial para empleo o cargo público; y, por el segundo, un año de prisión, multa de veinticuatro meses, a razón de cincuenta mil pesetas por día, y dos años de inhabilitación especial para profesión u oficio.

En el recurso de amparo se denunciaba la lesión por la Sentencia del Supremo de distintas garantías constitucionales, tanto procesales (art. 24 CE) como relativas al principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25 CE), planteándose cuestiones de mucho interés, pero de alcance más bien general, en las que no vamos a entrar aquí. Baste decir que la STC 91/2009 rechaza todos los argumentos, salvo el relativo a la cuota diaria de la pena de multa, que la Sentencia impugnada había fijado en el máximo legalmente permitido (50.000 ptas., art. 50.4 CP, en su redacción a la sazón vigente) atendiendo a «la gravedad del hecho, el impacto medioambiental producido y la desatención de los intereses generales», siendo así que el Código Penal (art. 50.5) exige que la cuota se fije teniendo en cuenta «exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo». En este solo punto se otorga el amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como derecho a obtener una resolución «fundada en Derecho» (STC 91/2009, FJ 7), ordenándose la retroacción de actuaciones para que se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental del demandante.

XII

Jurisprudencia contencioso-administrativa: los espacios naturales protegidos y otros pronunciamientos del Tribunal Supremo

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

Sumario

Página

I. Espacios naturales protegidos 258
1. La resolución de problemas en la delimitación de los espacios naturales 258
2. En particular, la delimitación mediante Ley de la zona de protección 259
3. Invalidez de un PORN por omisión del trámite de audiencia . 262
4. Responsabilidad patrimonial por la protección de espacios naturales 264
A) Una normativa poco clara y una jurisprudencia vacilante 264
B) La indemnización por la pérdida de derechos de caza . 269
C) La necesaria clarificación del régimen de responsabilidad patrimonial por la protección de espacios naturales 270
II. Otros pronunciamientos del Tribunal Supremo 271
1. Derechos de emisión de gases de efecto invernadero: compatibilidad de determinadas restricciones a la transmisión de derechos de emisión con el Derecho comunitario 271
A) La continuidad de la línea jurisprudencial sobre la necesidad de motivación 272
B) La restricción de derechos de emisión en caso de cierre de una planta y su adecuación al Derecho comunitario 274

Página

2. Evaluación de impacto ambiental 277
3. La impugnación de la normativa reglamentaria sobre suelos contaminados 281

* * *

I. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos es el aspecto de la normativa ambiental que ha suscitado un mayor número de sentencias del Tribunal Supremo durante el pasado año, aunque en algunos casos su interés sea casi histórico, por referirse a normativas ya derogadas, lo que sucede con lo relativo a la reserva de Ley para crear un espacio natural protegido o, más en particular, la necesidad de Ley previa para que se pudiera delimitar una zona de protección.

En otros casos los pronunciamientos tienen interés también desde una perspectiva actual: es el caso de la matización de la regla jurisprudencial de prevalencia de la parte literaria de los planes ambientales sobre la gráfica, regla que sólo se aplicará cuando no sea posible determinar donde se halla el error (Sentencia de 13 de noviembre de 2009). O el caso del tema recurrente de la indemnización a los propietarios o titulares de derechos reales por las limitaciones derivadas del régimen de protección.

1. La resolución de problemas en la delimitación de los espacios naturales

Diversos problemas de delimitación de un espacio natural son abordados en la sentencia de 13 de noviembre de 2009[1]. Los problemas vienen en este caso de la existencia de una sentencia judicial previa en la que se había rectificado la clasificación contenida en un plan urbanístico, reconociendo la condición de urbanizables a unos terrenos. Sin embargo, el contenido de la sentencia no se incorpora físicamente a la documentación del planeamiento o, al menos, no a su parte gráfica. Esto produce determinados problemas cuando posteriormente, partiendo de los contenidos originarios del plan

1. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 13 de noviembre de 2009, recurso de casación núm. 3511/2005, ponente Pedro José Yagüe Gil, por la que se casa la Sentencia del TSJ de la Comunidad de Madrid de 21 de febrero de 2005 (JUR 2005, 120048) y desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para el Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno.

urbanístico, la Comunidad Autónoma procede a aprobar el Plan de ordenación de los recursos naturales de un nuevo parque, cuya delimitación pretende hacer coincidir con la del suelo no urbanizable. Sin embargo, se incluyen en la delimitación los terrenos cuya clasificación como urbanizables había sido establecido en sentencia. El Tribunal Supremo soluciona las contradicciones anteriores partiendo de tres premisas.

Primero, la prevalencia del Plan de ordenación de los recursos naturales sobre los planes urbanísticos, incluso cuando el contenido de éstos haya sido establecido en sentencia judicial firme: en el caso, la clasificación de unos terrenos como urbanizables, condición que pierden al ser incluidos en el espacio natural delimitado por el PORN.

En segundo lugar, el Tribunal Supremo rechaza que exista un defecto de motivación –en la exposición de motivos del PORN sólo se hacía referencia a suelos clasificados como no urbanizables–, puesto que debe darse un mayor valor a las razones contenidas en los documentos técnicos incluidos en el expediente, sobre la expresión más formal de la memoria.

Finalmente, pese a la referencia expresa a que la delimitación del espacio natural se correspondía con el suelo clasificado como no urbanizable, el Tribunal Supremo entiende que no es aplicable la prevalencia de la parte literaria de los planes ambientales sobre la gráfica, como ha afirmado en otras ocasiones, ya que esa solución sólo se aplicará cuando no sea posible determinar donde se halla el error.

2. En particular, la delimitación mediante Ley de la zona de protección

Al margen de toda la problemática que ha generado la declaración de espacios naturales, en las sentencias a las que a continuación se hace referencia se aborda un aspecto muy concreto[2]. En las sentencias de 30 de junio y de 1 de julio de 2009[3] se aborda la cuestión de la posible vulneración de una

2. Sobre la problemática derivada de la declaración por Ley de los espacios naturales protegidos, vid. por todos López Ramón, Fernando (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial*, Madrid, Marcial Pons, págs. 238 y ss.; en particulr, págs. 249 y ss.
3. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de junio de 2009, recurso de casación núm. 7/2005 (RJ 2009, 5808), ponente Rafael Fernández Valverde, que casa la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de octubre de 2004 (RJCA 2004, 1140), y estima el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 60/2003, de 13 mayo, por el que se aprueba la ordenación de las zonas húmedas del sur de Alicante. Y Sentencia de la misma sección de 1 de julio de 2009, recurso de casación núm. 589/2005, con el mismo ponente e idéntica pretensión de fondo, aunque referida a la Sentencia del TSJ valenciano de 26 de noviembre de 2004 (JUR 2004, 68458).

reserva de ley para delimitar las zonas periféricas de protección de los espacios naturales.

La respuesta dada a la cuestión anterior por el Tribunal Supremo es positiva, lo que motiva la anulación del Plan de ordenación de los recursos naturales impugnado, aunque no se trate de sentencias innovadoras en términos absolutos: en ambas se invoca la Sentencia de 16 de junio de 2003[4]. Aunque en la sentencia de 2003 se estimaba parcialmente el recurso de casación interpuesto por la Generalidad valenciana –por entender, contrariamente a lo argumentado en la sentencia de instancia, que no era necesario el dictamen del Consejo de Estado para aprobar mediante Decreto un Plan regulador de uso y gestión–, se estimaba «parcialmente» el recurso, anulando lo relativo a la zona de protección del Parque Natural Las Lagunas de la Mata y Torrevieja. Lo sustancial de la argumentación se encuentra en el fundamento de derecho tercero:

> «Es evidente, por tanto, que el precepto permite que los Espacios Naturales Protegidos *declarados por ley* puedan incorporar unas zonas periféricas de protección. *El alcance y especificación de la protección puede o no estar en la ley, pero es inexorable que la ley de creación misma proclame la existencia de la zona de protección.* La otra hipótesis, la de creación de espacios naturales precedidos al Plan de Ordenación de Recursos Naturales obliga a éste, a tenor del artículo 4.3 c) a definir el régimen de protección que proceda. La hipótesis excepcional, recogida en el artículo 15.2 de la LCEN deja abierta la cuestión de si en la previsión legal contemplada es posible señalar una zona de protección por Decreto sin cobertura de norma con rango de ley. En cualquier caso, esa no es la hipótesis manejada en este pleito pues en la declaración de espacio protegido no se ha hecho uso de la excepcional facultad que el artículo 15.2 de la LCEN contempla. Lo que es evidente es que *ni en la naturaleza del Plan Rector de Uso y Gestión ni entre las funciones que le son atribuidas por la ley se comprende la posibilidad de crear zonas de protección*».

La argumentación anterior es retomada cuando, en 2009, el Tribunal Supremo tiene que enfrentarse a la impugnación del Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat, 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), un instrumento que el Tribunal Supremo califica expresamente

4. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de junio de 2003, recurso de casación núm. 2609/1998 (RJ 2003, 4458), ponente Manuel Vicente Garzón Herrero. El asunto de fondo era la impugnación del Decreto 49/1995, de 22 marzo, por el que se aprobó definitivamente el plan rector de uso y gestión del paraje natural de la Comunidad Valenciana de las lagunas de la Mata y Torrevieja.

como Plan regulador de uso y gestión, negando que sea un Plan de ordenación de recursos naturales. El Tribunal Supremo analiza su adecuación a la legalidad, para lo que parte de que el criterio ya establecido jurisprudencialmente a partir de la intepretación de la legislación básica[5] es que las zonas periféricas de protección de los Espacios Naturales Protegidos sólo pueden ser declaradas por ley. En consecuencia, en el supuesto excepcional de que existiera un Espacio Natural no creado por ley, no se podrá establecer zonas de protección. Como el Parque de Las Lagunas de la Mata y Torrevieja fue declarado por Decreto de la Generalidad Valenciana 237/1996, de 10 de diciembre (en el que además no se contemplan zonas de protección), de lo que se trata es de una norma reglamentaria que se estaría desarrollando por otra del mismo rango.

El Tribunal Supremo examina los preceptos autonómicos en los que se basa la sentencia de instancia para inadmitir el recurso, a los que considera en contradicción con la legislación básica e inaplicables[6].

No obstante, existen otros pronunciamientos no citados, como la Sentencia de 21 de octubre de 2003[7], cuyo sentido difiere o, al menos, debe servir para matizar los pronunciamientos anteriores, puesto que reconoce un amplio margen al PORN para delimitar la zona periférica de protección y establecer su régimen (fd segundo):

> «entre los contenidos mínimos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales está la determinación de las limitaciones generales y específicas con especificación de las distintas zonas, entre ellas la Zona Periférica de Protección, a fin de evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior, de manera que el Decreto aprobatorio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales impugnado no se excede de los cometidos que legalmente

5. Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, art. 18.1: «En los espacios naturales protegidos declarados por Ley, se podrán establecer zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior. Cuando proceda, en la propia Ley de creación, se establecerán las limitaciones necesarias».
6. Concretamente, se trata de los artículos 29 y 37.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana. Art. 29.1: «El establecimiento o alteración de la delimitación de áreas de amortiguación de impactos y el régimen de protección aplicable a las mismas podrá asimismo llevarse a cabo por los instrumentos de ordenación el espacio protegido sin que tenga la consideración de modificación de la declaración de espacio natural protegido». Art. 37.2: «En ausencia del Plan de Ordenación de los Recurso Naturales, establecen, además, el régimen de protección y ordenación de usos necesarios para garantizar la conservación, protección y mejora de los valores ambientales».
7. Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 21 de octubre de 2003, recurso de casación núm. 10867/1998 (RJ 2004, 54), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

> tiene atribuidos, aunque la Ley de creación del espacio natural protegido con categoría de Parque no estableciese su Zona Periférica de Protección, pues, a diferencia de lo que la Ley 4/1989, de 27 de marzo, dispone para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, no tiene dicha Ley de creación que fijar necesariamente esa Zona de Protección, como se infiere del citado artículo 18.1 de la referida Ley 4/1989».

Cabe entender la posición, que puede parecer un tanto rígida, de la línea jurisprudencial mayoritaria: debe tenerse en cuenta que en la legislación básica, tanto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres, art. 22.1, como en la Ley 42/2007, de 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, art. 10.1, únicamente se ha establecido la reserva de Ley para la declaración de los parques nacionales[8]. La inferencia implícita es asimilar los espacios declarados por Ley con los de mayor relevancia y, por tanto, con los únicos que deben tener una zona periférica de protección, con todos los inconvenientes y limitaciones que comporta tanto para los propietarios, como para la población de la zona. De alguna manera, esta concepción puede haberse trasladado a diversas leyes autonómicas, en las que se establece la reserva de Ley para la declaración de algunas categorías de espacios naturales[9].

No obstante, debe recordarse que, a diferencia de lo que se establecía en la normativa anterior –en la Ley 4/1989, art. 18.1, se vinculaban las zonas periféricas de protección con «los Espacios Naturales Protegidos *declarados por Ley*»–, en la legislación básica en vigor ha desaparecido cualquier referencia a la Ley como instrumento de delimitación de los espacios naturales en la previsión de las zonas periféricas (Ley 42/2007, art. 37):

> «En las declaraciones de los espacios naturales protegidos podrán establecerse zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior. Cuando proceda, en la propia norma de creación, se establecerán las limitaciones necesarias».

En consecuencia, puede establecerse la hipótesis de que la línea jurisprudencial reseñada se verá truncada cuando el Tribunal Supremo haya de examinar supuestos que puedan haber surgido tras la derogación de la Ley 4/1989.

3. Invalidez de un PORN por omisión del trámite de audiencia

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, mediante sentencia de 13 de julio de 2004, estimó parcialmente el recurso contra el Decreto

8. Sobre el sentido de esta reserva de Ley, vid. F. López Ramón (2009, págs. 249 y ss.).
9. Vid. F. López Ramón (2009, pág. 252).

164/2001, de 7 de junio, de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Arribes del Duero (Salamanca-Zamora), al considerar que se había incumplido el trámite de audiencia en su elaboración. No obstante, como dato curioso, limitó los efectos de la invalidez del Decreto al ámbito territorial interesado por los demandantes, es decir, el término municipal de Castro de Alcañices (Zamora). Frente al recurso de casación interpuesto por la Junta, el Tribunal Supremo confirma la sentencia recurrida[10].

El asunto presenta dos aspectos de interés: la limitación de los efectos de la anulación a sólo una parte del ámbito territorial comprendido en el PORN y la propia estimación de un vicio de procedimiento, cuando el trámite se había realizado, al menos formalmente.

En cuanto a la primera cuestión, realmente difícil de argumentar, se fundamenta en la sentencia de instancia en la pretensión de los recurrentes, mientras que el Tribunal Supremo argumenta que la cuestión no ha sido suscitada por la parte recurrente, además de insinuar que la solución correcta, es decir, la anulación del PORN impugnado, perjudicaría a la parte recurrente.

En cuanto a los vicios de procedimiento, el Tribunal Supremo parte de que, aunque en la legislación ambiental no se sujete a un procedimiento formalizado la aprobación de los PORN, en el art. 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, aplicable por razones temporales[11], se establecía que deberán realizarse necesariamente determinados trámites:

El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley.

Se trata de un precepto básico (disposición adicional sexta), que comporta determinadas obligaciones materiales, no meramente formales. En este

10. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 16 de febrero de 2009, recurso de casación núm. 9414/2004 (RJ 2009, 3220), ponente Eduardo Calvo Rojas.
11. Como es sabido, esta Ley ha sido derogada expresamente por medio de la disposición derogatoria, 1, de la Ley 42/2007, de 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. No obstante, el art. 21.2 de la Ley 42/2007 tiene un contenido muy similar: «El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley».

sentido, por el Tribunal Supremo se invoca el precedente de dos de sus propias sentencias de 25 de febrero y de 4 de marzo de 2003[12], en las que se exige para estimar cumplidos los trámites de participación de los ciudadanos en estos procedimientos, no su mera realización formal, sino su consideración por la Administración y una respuesta razonada, expresando los motivos que llevan a mantener o rectificar la propuesta inicial.

4. Responsabilidad patrimonial por la protección de espacios naturales

En función de lo que parecen ser tratamientos diferenciados, el presente epígrafe se articula sustancialmente en dos apartados, uno relativo a lo que podría ser la problemática general de la indemnización por las limitaciones derivadas de la protección de un espacio natural, mientras que el segundo se centra en la indemnización por la pérdida o suspensión de aprovechamientos cinegéticos. Finalmente, se intenta articular una breve síntesis.

A) Una normativa poco clara y una jurisprudencia vacilante

No hay una postura clara en la jurisprudencia sobre las limitaciones de uso y disfrute que deben ser objeto de indemnización. Lo que no es de extrañar, puesto que se trata de un problema constantemente eludido por el legislador estatal: se puede hablar de «la tradicional postura de evitar toda mención al problema en la legislación general del Estado de conservación de la naturaleza»[13]. No obstante, la cuestión de las indemnizaciones sí apa-

12. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 25 de febrero de 2003, Recurso de Casación núm. 6876/1999 (RJ 2003, 3632), ponente Manuel Vicente Garzón Herrero, por la que se estima el recurso de casación y se anula el Decreto 23/1995, de 28 marzo, de la Junta de Castilla-La Mancha, por el que se aprueba el plan plan de ordenación de recursos naturales de Cabañeros-Rocigalpo; y Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 4 de marzo de 2003, Recurso de Casación núm. 5954/1999 (RJ 2003, 3762), ponente Juan Manuel Sanz Bayón, por la que se confirma la sentencia de instancia, que había anulado el Decreto de la Junta de Extremadura 182/1995, de 31 octubre, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe.
13. F. López Ramón (2009, pág. 260). El problema de las indemnizaciones derivadas de las limitaciones de las facultades de los propietarios derivadas del régimen de protección de espacios naturales han sido objeto de numerosas aportaciones, entre las que cabe citar, además de la anterior, a García Ureta, Agustín (1999): *Espacios naturales protegidos*, Oñate, IVAP, pág. 466-479; Jiménez Jaén, Adolfo (2000): *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Madrid, McGraw Hill, págs. 266-273; Ruiz-Rico, José Manuel (2007), «La propiedad privada en los espacios naturales protegidos», en J. M. Ruiz-Rico Ruiz, G. Ruiz-Rico Ruiz, N. Pérez Sola (coord.), *Estudios de derecho ambiental* (I), Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 115-146, especialmente 131-140; Menéndez Sebastián, Eva María (2007): *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, Pamplona, Aranzadi.

rece tanto en las leyes de declaración de determinados espacios protegidos, como en diversas leyes autonómicas de medio ambiente, aunque no en términos exactamente homologables, de los que pueda extraerse un régimen uniforme, aunque haya una tendencia común a exigir que los usos que deben ser indemnizados deben ser usos permitidos en suelo rústico o no urbanizable y, aunque no en todos los casos, ser objeto de uso efectivo y constante en el momento de la declaración del espacio natural[14]

El Tribunal Supremo tampoco ha acertado a aportar seguridad jurídica. No obstante, ha sido posible sintetizar algunas líneas generales: primera, la mera protección de un espacio natural no comporta el derecho a indemnización, sin que será precisa la prueba de que el régimen concreto de restricción de actividades determina la existencia de una lesión; segunda, la privación de aprovechamientos urbanísticos sólo comporta derecho a indemnización cuando al planeamiento urbanístico se halle en una fase avanzada de ejecución de la urbanización; la pérdida de rentas por actividades cinegéticas genera derecho a indemnización[15]. En general, podría añadirse, una posición bastante restrictiva a la hora de reconocer derechos de indemnización, con excepciones notables y no siempre predecibles.

Entre las sentencias del último año podemos encontrar supuestos en los que la reclamación de indemnización se ha considerado procedente, como la Sentencia de 30 de abril de 2009[16], aunque la estimación fuese únicamente parcial, denegándose la solicitud de indemnización por la pérdida de aprovechamientos urbanísticos. Tras un largo periplo administrativo y judicial, los terrenos en cuestión pasan de «suelo urbanizable programado» –de acuerdo con el Plan General de Villagarcía de Arosa de 1986– a parque natural, cuyo PORN se aprobó mediante Decreto 88/2002, de 7 de marzo, aunque previamente se habían adoptado diversas medidas de protección y había pasado a ser «suelo rústico de protección de los espacios naturales» en el Plan General de Villagarcía de 2000. En línea con lo que es su jurisprudencia en materia de alteración de planes urbanísticos[17], el Tribunal Supremo considera que el

14. F. López Ramón (2009, pág. 267).
15. F. López Ramón (2009, pág. 265).
16. Sentencia de la Sala 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 30 de abril de 2009 (recurso de casación núm. 1949/2005 [RJ 2009, 2992]), ponente Pedro José Yagüe Gil, relativo al plan de ordenación de los recursos naturales de la Isla de Cortegada.
17. Un estudio de la normativa en vigor y una síntesis de esa jurisprudencia puede encontrarse en García Álvarez, Gerardo (2007): «La responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones urbanísticas», en G. García Álvarez (coord.), *El nuevo régimen del suelo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública IX, Zaragoza, Gobierno de Aragón, págs. 245-294.

derecho al aprovechamiento urbanístico no llegó a patrimonializarse –nunca se aprobó el proyecto de urbanización, aunque sí llegó a haber ordenación detallada–, pero al mismo tiempo declara que la prohibición de usos cinegéticos, forestales, agrícolas y ganaderos no constituye una limitación del derecho de propiedad, sino una restricción singular que tiene carácter indemnizable, para lo que se apoya en una anterior sentencia de la misma Sala, de 21 de octubre de 2003[18].

Sin embargo, son mayoría las sentencias en las que se rechaza la pretensión de los propietarios de obtener una indemnización por las restricciones de sus facultades derivadas de la protección de un espacio natural. En algún caso, por motivos formales[19]. En la mayoría, entrando en el fondo del asunto. Es el caso de las sentencias de 3 y de 7 de abril de 2009, en las que se debate el tema de la patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos, entre otros extremos[20].

---

18. Recurso de casación núm. 10867/1998 (RJ 2004, 54), ponente Jesús Ernesto Peces Morate, ya citada en función de la doctrina de que en un PORN se puede establecer la zona periférica de protección aunque su existencia no esté prevista en la Ley de creación. Sin embargo, considerando legítima esta delimitación, establece el derecho de indemnización de los propietarios por privación de los aprovechamientos cinegéticos y forestales en la zona de protección.
19. En la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 6 de julio de 2009, recurso de casación núm. 11057/2004, ponente Eduardo Calvo Rojas, se confirmó la desestimación del recurso contra el Decreto del Gobierno Valenciano 180/2002, de 5 de noviembre, de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Montgó, y se denegó la pretensión subsidiaria de indemnización, sin entrar en el fondo del asunto, con el restrictivo argumento de que tal pretensión no se había planteado en vía administrativa. Según el Tribunal Supremo sólo puede suscitarse válidamente la cuestión de la indemnización en vía contencioso-administrativa sin haberla planteado previamente en vía administrativa cuando vaya ligada a la anulación de un acto administrativo, pero no cuando se plantee como alternativa a la anulación.
20. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 3 de abril de 2009, recurso de casación núm. 9268/2004 (RJ 2009, 4717), ponente Rafael Fernández Valverde; Sentencia de 7 de abril de 2009, recurso de casación núm. 4343/2005 (RJ 2009, 4718), de la misma sección y el mismo ponente; y Sentencia de 8 de abril de 2009, recurso de casación núm. 7505/2005 (RJ 2009, 4255), también de la misma sección y el mismo ponente.
    En los tres casos lo recurrido en primera instancia había sido el Decreto del Gobierno Valenciano 78/2001, de 2 de abril, de Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Sierra de Irta. Las tres presentan argumentaciones en gran medida coincidentes, aunque difieran en función de las razones aducidas por los recurrentes en apoyo de sus pretensiones, en las dos primeras por particulares y en la tercera por el Ayuntamiento de Alcalá de Xivert, como propietario de terrenos afectados. En el texto se sigue directamente el tenor literal de la primera de las sentencias citadas, que es la más amplia en función, probablemente, de una más profusa argumentación del recuso de casación y de una mayor complejidad de la situación individual.

En la Sentencia de 3 de abril de 2009 se trata de una pretensión de indemnización por unos terrenos que fueron adquiridos por su actual propietario con la clasificación de Suelo Urbanizable y para los que llegó a proponer al Ayuntamiento la aprobación de un Plan Parcial de la zona que fue aprobado inicial y provisionalmente, aunque la aprobación definitiva fue suspendida por la Comunidad Autónoma. En el posterior Plan General de Ordenación Urbana de Alcalá de Xivert se clasificaron los terrenos en cuestión como Suelo No Urbanizable. El consiguiente recurso contencioso-administrativo fue estimado parcialmente en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 4 de marzo de 2003 (recurso núm. 410/1999 [JUR 2004, 22639]), confirmada por la STS de 2 de noviembre de 2006 (recurso de casación núm. 3307/2003 [RJ 2006, 9431]), lo que comportó el reconocimiento del derecho a la indemnización de los daños y perjuicios consecuencia de la desclasificación acordada en el PGOU, si bien limitados a los gastos generados por la confección y tramitación del Plan Parcial. Es decir, se cargó al propietario con una pérdida patrimonial neta –un daño emergente, no un mero lucro cesante–, puesto que los terrenos habían sido adquiridos como suelo urbanizable en función de –al menos– una expectativa creada por la Administración. A falta de más datos –como un eventual incumplimiento por el propietario de los plazos establecidos en el ordenamiento urbanístico–, parece difícilmente asumible que un sacrificio semejante deba ser asumido por un patrimonio individual.

El Tribunal Supremo refuerza su argumentación con una profusa lista de sentencias sobre indemnizaciones derivadas del planeamiento urbanístico, tanto en su vertiente de alteración del planeamiento, como de limitaciones o vinculaciones singulares no susceptibles de equidistribución, en un impresionante acarreo de citas literales.

Entre las sentencias citadas, con transcripción literal de parte de la misma, figura la fundamental Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987[21], un auténtico leading case en esta materia. Pues bien, en la transcripción parcial no se incluye los siguientes párrafos, extraídos del fundamento de derecho octavo:

> «Para que una específica indemnización del tipo de la que se reclama resultara procedente –recuérdese que *aquí se está protegiendo la seguridad del tráfico jurídico*– sería preciso que los terrenos *hubieran sido adquiridos ya a los precios resultantes de sus posibilidades urbanísticas*; así, en el caso de que una alteración anticipada de la ordenación hiciera inviable la urbanización, *provocando un descenso de valor*, se produciría la lesión indemnizable. No es este el caso

21. (RJ 1987, 5255). Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

litigioso en el que ni siquiera se alega una adquisición de los terrenos en las condiciones mencionadas.

Y es que hay que concluir que quien ya era propietario de unos terrenos antes de la aprobación del Plan parcial y lo sigue siendo después de su modificación no ha sufrido lesión patrimonial efectiva por el hecho de que sus fincas subieran de precio para después recuperar el más bajo valor de mercado anterior».

No sabemos si en el caso la alteración del planeamiento tuvo carácter anticipado o no, además de que probablemente la cuestión de la indemnización por pérdida del aprovechamiento urbanístico ya hubiese sido resuelta en un pronunciamiento anterior, siendo superflua la profusa argumentación del Tribunal Supremo. Pero también es evidente que si los terrenos han sido adquiridos a precio de urbanizable, porque esa era la clasificación atribuida por la Administración, existe claramente un perjuicio patrimonial neto cuya no indemnización resulta difícil de justificar.

Resulta todavía mucho más discutible la respuesta –contenida en el fd sexto– a la alegación de que con el PORN recurrido se habría realizado un vaciamiento del derecho de propiedad en beneficio exclusivo de su función social, al no contemplarse una posible indemnización por la eliminación de las facultades inherente a ese derecho, puesto que lo contenido en el PORN es una regulación que anula la vertiente de utilidad individual del derecho de propiedad, infringiendo la Constitución no haber procedido a reconocer la correspondiente indemnización. Sin embargo, el Tribunal Supremo parte de que no estamos ante «aquellas vinculaciones o limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien» (como se señala citando la STC 170/1989, de 19 de octubre), sino que se trata de los terrenos adquiridos con una finalidad determinada, su urbanización, y que previamente al PORN ya habían sido calificados como no urbanizables por el Plan General. Es evidente que el razonamiento anterior es completamente erróneo, reconduciendo las utilidades indemnizables a la motivación subjetiva del adquirente de suelo y si no estamos ante una argumentación puramente arbitraria es porque, de pasada y al final del fundamento séptimo, se deja caer que «entre los usos permitidos se contempla la actividad agrícola existente».

Finalmente, también se había suscitado por la parte recurrente la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad contra el art. 20 de la Ley valenciana de espacios naturales que, al acumular requisitos no exigidos por la legislación estatal sobre responsabilidad patrimonial, habría incu-

rrido en inconstitucionalidad[22]. La sentencia de instancia, en un argumento trascrito por el Tribunal Supremo, rechaza esa incompatibilidad, por entender que los requisitos de la ley autonómica no hacen sino explicitar los contenidos en la estatal. Desgraciadamente, el Tribunal Supremo se limita a considerar que la no interposición de la cuestión ha sido suficientemente argumentada en la sentencia recurrida, sin entrar en el fondo del asunto.

B) La indemnización por la pérdida de derechos de caza

Ya se ha hecho referencia a que en la Sentencia de 30 de abril de 2009 se reconoce el derecho a percibir una indemnización por la prohibición de usos cinegéticos, aunque no únicamente, sino que la lesión indemnizable se extiende a la prohibición de usos forestales, agrícolas y ganaderos, lo que no constituye una limitación del derecho de propiedad, sino una restricción singular.

Existen otros pronunciamientos que se centran en los usos cinegéticos. En la Sentencia de 5 de febrero de 2009[23] se resuelve el recurso de casación contra una sentencia de instancia por la que se habían desestimado varios recursos acumulados contra diversas resoluciones por las que se prohibía la caza en un coto situado en el Parque Natural de Hondo durante las temporadas 1998-1999, 1999-2000 y 2000-2001. El Tribunal Supremo tiene en todo momento presente un pronunciamiento suyo anterior, la Sentencia de 3 de noviembre de 2004[24], por el que se había estimado parcialmente un recurso similar, referido también a la prohibición de cazar en el citado espacio natural, acordando una indemnización para las temporadas 1996-1997 y 1997-1998.

Por otra parte, la cuestión de la indemnización por la pérdida de los derechos de caza no es en absoluto nueva, habiendo dado lugar a diversas sentencias del Tribunal Supremo[25], con un sentido coincidente.

22. Ley 11/1994, de 27 diciembre, de espacios naturales protegidos, art. 20.2: «Las limitaciones al uso de los bienes derivados de la declaración de espacio natural protegido o de los instrumentos de ordenación previstos en esta Ley, dará lugar a indemnización cuando concurran simultáneamente estos requisitos: a) Que incidan sobre derechos efectivamente incorporados al patrimonio del reclamante. b) Que afecten a usos o aprovechamientos legal y efectivamente ejercidos en el momento de la imposición de la restricción. c) Que se produzca una lesión patrimonial efectiva, actual y cuantificable en términos monetarios. d) Que se trate de limitaciones singulares no susceptibles de distribución entre los afectados».
23. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2009, recurso núm. 8778/2004 (RJ 2009, 593), ponente María del Pilar Teso Gamella.
24. Sentencia de la misma Sala y sección de 3 de noviembre de 2004, recurso núm. 2716/2001 (RJ 2005, 1586), ponente Segundo Menéndez Pérez.
25. Entre otras muchas, pueden citarse la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo

En la sentencia comentada, las prohibiciones anuales de cazar vienen motivadas por la necesidad de proteger dos especies, la cerceta pardilla y la malvasía cabeciblanca, ambas «en peligro de extinción» según el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (aprobado por Real Decreto 439/1990). Dichas prohibiciones son recurridas por una comunidad de regantes y el recurso es estimado parcialmente por el Tribunal Supremo, que accede a fijar una indemnización por el perjuicio causado por la no obtención de los ingresos que le reportaba la actividad de caza prohibida a la comunidad de regantes recurrente. Lo sustancial de la argumentación de la sentencia se encuentra en el fundamento octavo, que se transcribe parcialmente:

> «El análisis de los Convenios de Colaboración suscritos entre la Generalidad Valenciana y la parte recurrente y los Decretos aceptados por la recurrente sobre las actuaciones en el Parque Natural de El Hondo, según aparece parcialmente transcrito en el escrito de demanda (cláusula tercera del Convenio de 1998 y cláusula 4.3 en los Decretos de los años 1999 y 2000) y la contestación a la misma (hecho octavo), se establece la prohibición de la actividad cinegética y piscícola en la Charca Norte del Embalse de Levante, pero en el «resto del coto de la Comunidad de Riegos se realizarán de acuerdo con el plan que elabore la Consellería de Medio Ambiente», aceptando la parte recurrente que no se realizara ninguna actividad cinegética en la citada Charca norte.
>
> De este soporte documental se infieren como señalamos en la Sentencia de 3 de noviembre de 2004 citada, las siguientes conclusiones: a) se acordó respetar los usos tradicionales de la Comunidad de Riegos recurrente, entre los que se incluía la actividad cinegética; b) no se acordó que quedara prohibida toda actividad cinegética, pues tal prohibición era aplicable para la Balsa Norte del embalse de Levante; c) el acuerdo comprendía que se ejerciera una actividad cinegética, pero de modo planificado y ordenado compatible con los intereses medioambientales de la zona; y d) la subvención pactada no recompensaba por la prohibición de la actividad cinegética en el resto del coto, sino sólo por los gastos ocasionados en la ejecución y cumplimiento de las actividades de colaboración que correspondían a la Comunidad según el Convenio».

C) La necesaria clarificación del régimen de responsabilidad patrimonial por la protección de espacios naturales

¿Existe una especificidad respecto a los derechos de caza? Creo que no. Se trata en todos los casos de derechos que venían ejerciéndose y que aporta-

---

contencioso-administrativo, sección 6ª), de 20 de enero de 1999, recurso de casación núm. 5350/1994, RJ 1999, 1081, ponente Juan José González Rivas, relativa al Parque Natural de Monfragüe, en el que se planteaba la cuestión adicional de las indemnizaciones derivadas de acto legislativo; o la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª), de 21 de octubre de 2003, recurso de casación núm. 10867/1998 (RJ 2004, 54), ponente Jesús Ernesto Peces Morate, relativa al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Calblanque,

ban unas rentas que han podido probarse y a las cuales se atiene el Tribunal Supremo a la hora de fijar la indemnización. Por otra parte, no es infrecuente que junto a los derechos de caza se reconozca la indemnización por el cese de aprovechamientos forestales, y que ello se haga en virtud de un razonamiento común.

Frente una legislación que desconoce o, en algunos casos, limita el derecho a indemnización por la afección a los usos del suelo, sólo parece existir el núcleo del uso consolidado. Es decir, que no basta con la proscripción de usos propios de un suelo clasificado como rústico o no urbanizable, sino que como regla general se exige que se acredite que esos usos agrícolas, forestales o cinegéticos se hallaban consolidados. Respecto al aprovechamiento urbanístico parece exigirse algo más, su «patrimonialización» en función de la efectiva ejecución de la urbanización, en función de la concepción implícita de que estamos ante un contenido «artificial», no inherente al derecho de propiedad. Esa exigencia de transformación física de los terrenos convierte este supuesto en difícilmente aplicable en el caso de los espacios naturales protegidos. No obstante, puede recordarse que la legislación estatal ya no exige el cumplimiento de los deberes urbanísticos para reconocer el derecho a una indemnización por la pérdida del derecho a participar en actuaciones de nueva urbanización[26]. En consecuencia, cabe esperar una futura evolución de una jurisprudencia hasta ahora monolítica.

II. OTROS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO

1. Derechos de emisión de gases de efecto invernadero: compatibilidad de determinadas restricciones a la transmisión de derechos de emisión con el Derecho comunitario

La asignación de los derechos de emisión correspondientes al Plan Nacional de Emisión de Gases de Efecto Invernadero viene dando lugar a numerosos pronunciamientos del Tribunal Supremo a partir de las Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de septiembre y, sobre todo, de 1 de octubre de 2008[27], que anularon diversas asignaciones basándose tanto en una falta de

Monte de las Cenizas y Peña del Águila, aunque aquí los recursos afectados eran los forestales, además de los cinegéticos.

26. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, art. 25.
27. Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2008 (recurso contencioso-administrativo núm. 269/2005 [RJ 2008, 4572], ponente Pedro José Yagüe Gil); y de 1 de octubre de 2008 (recurso contencioso-administrativo núm. 99/2005 [RJ 2008, 5612], ponente Jesús Ernesto Peces Morate).

motivación de la resolución, como de la falta de criterios individualizados en los procedimientos singulares de asignación de derechos de emisión, lo que daba lugar a indefensión en sentido material[28]. Este numeroso grupo de sentencias tiene la particularidad de que, por ser el Consejo de Ministros el órgano competente para realizar la asignación de derechos de emisión, se trata de procesos contencioso-administrativos en única instancia, lo que permite al Tribunal Supremo argumentar sin las limitaciones marcadas por la regulación del recurso de casación.

A) La continuidad de la línea jurisprudencial sobre la necesidad de motivación

En directa sintonía con los pronunciamientos citados está la Sentencia de 6 de julio de 2009[29], que resume en estos términos la posición del Tribunal Supremo (fd sexto):

> «... debe notarse que en otros recursos contencioso-administrativos dirigidos contra el acuerdo de asignación individual de derechos de emisión para el período 2005-2007 *hemos declarado que la decisión del Consejo de Ministros no está debidamente motivada, pues no permite conocer los criterios aplicados para cuantificar la asignación individual.* Pueden verse en este sentido las sentencias de esta Sala de 23 y 24 de septiembre de 2008 (recurso 269/2005 y 26/2005) y 1 de octubre de 2008 (dos sentencias con esa fecha dictadas en los recursos 86/2005 y 264/2005).
>
> Es cierto que en otros litigios referidos a ese mismo acuerdo del Consejo de Ministros esta Sala no ha anulado por falta de motivación la asignación de derechos de emisión sino que hemos entrado a examinar el fondo de la controversia allí suscitada en cuanto a la asignación de derechos de emisión para la concreta instalación de la que se trataba en cada caso. Son muestra de ello las sentencias (dos) de 10 de octubre de 2008 (recursos 100/2005 y 303/2006), 1 de octubre de 2008 (recurso 99/2005), o las sentencias (dos) de 1 de diciembre de 2008 (recursos 309/2005 y 320/2005). Esta diferente respuesta viene dada, porque en algunos de estos litigios últimamente citados los recurrentes no habían aducido falta de motivación, o la alegaban sólo como argumento de impugnación de carácter secundario o complementario, y porque, en todo caso, *demostraban conocer los criterios aplicados por la Administración*, quizá debido a que los interesados habían interpuesto un recurso potestativo de reposición contra el acuerdo de asignación y la Administración, al resolver

28. García Álvarez, Gerardo (2009): «Jurisprudencia del Tribunal Supremo: la anulación de asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y otras cuestiones ambientales», en F. López Ramón, *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, Pamplona, Aranzadi, págs. 276-293.
29. Sentencia Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de julio de 2009, recurso contencioso-administrativo núm. 98/2005 (RJ 2009, 6909), ponente Eduardo Calvo Rojas.

ese recurso, había ofrecido datos y razones que venían a suplir la falta de motivación del acuerdo originario».

Como se recordará, el Tribunal Supremo arguye la necesidad de motivación sobre un triple argumento: primero, el carácter novedoso de la normativa, en la que falta experiencia aplicativa; segundo, la transparencia y la igualdad en la asignación de los derechos de emisión, evitando la producción de efectos contrarios a la libre competencia; y, tercero, el carácter complejo de la materia, en la que inciden cuestiones técnicas, matemáticas, físicas y económicas, lo que obliga a aumentar el esfuerzo por ofrecer una «explicación razonable, sucinta pero asequible», exponiendo razones que «sean específicas en relación con el destinatario del acto administrativo». Cabe extraer la motivación de los informes incorporados al expediente, pero en este caso tales informes adolecen de la misma falta de concreción. Como señala el Tribunal Supremo (fd séptimo): «la doctrina contenida en los párrafos que acabamos de transcribir es enteramente trasladable al caso que nos ocupa». Lo que motiva la estimación del recurso y la anulación de la asignación, con retroacción de las actuaciones.

Lo dicho de la sentencia anterior puede también predicarse de la Sentencia de 29 de mayo de 2009[30], aunque ésta sea menos dogmática, pero más expresiva, como se desprende de la siguiente cita (fd tercero):

> «Como se ve, *hay aquí una exposición detallada de los criterios que se han utilizado para la asignación general*, es decir, aplicables a todas las empresas del sector de ladrillos y tejas, *pero no existe en absoluto una justificación de la aplicación concreta de esos criterios al caso particular* de «Cerámica de Alhabía SA», que haya llevado a la asignación específica de 13.334 derechos de emisión anuales; en ninguna parte del expediente administrativo, ni del acto recurrido, ni de la contestación a la demanda del Sr. Abogado del Estado, se da la más mínima explicación de las operaciones de cálculo y de los factores que han llevado a la cantidad final de 13.334 derechos anuales y no a otra. (...) *Es posible que esas cantidades sean las correctas, pero son de todo punto injustificadas, lo que infringe el artículo 54-1-a) de la Ley 30/1992, razón por la cual procede* estimar el recurso contencioso-administrativo por falta de motivación del acuerdo que se impugna, lo que nos excusa de estudiar los otros argumentos impugnatorios».

Por el contrario, responden a una casuística diferente, puesto que desestiman el recurso contencioso-administrativo, las sentencias de 8 de abril de 2009[31], supuesto en el que la asignación posteriormente impugnada estuvo

30. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 de mayo de 2009, recurso contencioso-administrativo núm. 104/2006, ponente Pedro José Yagüe Gil.
31. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 de abril de 2009, recurso contencioso-administrativo núm. 330/2005 (RJ 2009, 3230), ponente Rafael Fernández Valverde.

basada en los datos aportados por la empresa y que ésta, con posterioridad a la resolución, pretendió corregir, por lo que la anulación de la resolución administrativa es improcedente; de 29 de mayo de 2009[32], en la que, a diferencia de la sentencia con la misma fecha y el mismo ponente ya citada, se considera suficiente la motivación ante la presencia en el expediente de «un documento, que es muy relevante, pues contiene una explicación pormenorizada, con específica referencia al caso (...) de los datos y variables de donde la Administración ha obtenido la cifra de (...) derechos asignados» y la alegación de no haber sido tenido en cuenta el aumento de la capacidad de producción de la planta afectada es rechazado por el Tribunal Supremo.

B) La restricción de derechos de emisión en caso de cierre de una planta y su adecuación al Derecho comunitario

Finalmente, tiene un especial interés la Sentencia de 17 de julio de 2009[33], en la que el Tribunal Supremo se pronunció sobre dos cuestiones. Por un lado, afirmó que las diferencias de trato entre industrias estaban justificadas y no tenían el carácter de discriminatorias, más en concreto, que las limitaciones de emisión de gases de efecto invernadero no resultan irrazonables ni exorbitantes respecto de la finalidad perseguida, y la diferencia de trato que comporta para el sector siderúrgico respecto al químico o los metalúrgicos no férreos tiene justificación objetiva y obedece a criterios racionales, por lo que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Arcelor. En segundo lugar, examinó la cuestión de la compatibilidad de determinadas restricciones a la transmisión de derechos de efecto invernadero, concretamente su prohibición y devolución a la Administración en caso de cierre de la planta que motivó la asignación, con la Directiva comunitaria[34].

Merece destacarse que el Tribunal Supremo llegó a su decisión sobre la primera cuestión apoyándose en una sentencia comunitaria[35]. El recurso

32. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 de mayo de 2009, recurso contencioso-administrativo núm. 303/2005, ponente Pedro José Yagüe Gil.
33. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 de julio de 2009, recurso contencioso-administrativo núm. 103/2005, ponente Pilar Teso Gamella.
34. Desde una perspectiva comunitaria, vid. SANZ RUBIALES, Iñigo (2008): «La reducción de gases de efecto invernadero y la política energética», en «El mercado interior de la electricidad», monográfico de Noticias de la Unión Europea núm. 284, 2008, págs. 95-104; PAREJO NAVAJAS, Teresa (2010): «Mecanismos de lucha contra el cambio climático en un mercado europeo sostenible», en Revista General de Derecho Europeo núm. 20.
35. El proceso contencioso-administrativo fue suspendido hasta que el Tribunal de Justi-

contencioso-administrativo se basaba en la invalidez del marco normativo europeo que dio origen a la legislación española sobre asignación de derechos de emisión, cuestión sobre la que se ha pronunciado expresamente el Tribunal de Justicia y sobre la que el Tribunal Supremo apenas hace otra cosa que traer a colación la cita de su pronunciamiento.

La segunda cuestión suscitada por la demandante fue cuestionar la normativa española que traspone la Directiva 2003/87/CE, concretamente la previsión de que el cierre de una instalación comporte la pérdida de los derechos de emisión concedidos mediante su asignación por la Administración, pudiera ser conforme con la Directiva[36]. En esta segunda cuestión centra el Tribunal Supremo su argumentación.

Puesto que la normativa española aplicable en el caso tenía rango de Ley –a la sazón, el Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero–, no era posible entrar a controlar la eventual incompatibilidad con el Derecho comunitario sin plantear una cuestión prejudicial –STC 194/2006, de 19 de junio, entre otras–, que era la primera pretensión de la demandante. El argumento principal era que la normativa española imponía

cia de Comunidades Europeas se pronunciara sobre la validez de la Directiva 2003/87/CE en una cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado francés, como consecuencia de un proceso en que era parte la empresa recurrente. Sin embargo, la jurisdicción comunitaria confirmó la validez de la Directiva en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Gran Sala), de 16 de diciembre de 2008, asunto núm. C-127/2007 (Ponente Thomas von Danwitz [TJCE 2008, 309]), resolviendo una cuestión prejudicial de validez sobre la Directiva 2003 / 87/CE, en la medida en que dispone la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero al sector siderúrgico, sin incluir en su ámbito de aplicación los sectores químico y de los metales no férreos. El TJCE consideró que en un caso –sector químico, especialmente plásticos– la no inclusión estaba justificada por la enorme complejidad añadida que hubiese supuesto para el mercado de derechos de emisión, mientras que en el otro –metales no férreos, especialmente aluminio– la no inclusión se justificaría por la gran diferencia del nivel de emisiones.

36. Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, art. 7: «Las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero quedarán extinguidas en los supuestos de: –Cierre de la instalación. –Falta de puesta en funcionamiento de la instalación, transcurridos tres meses desde la fecha de inicio de actividad prevista en la autorización, salvo causa justificada declarada por el órgano competente para otorgar la autorización. –En los supuestos de sanción, conforme a lo previsto en el art. 30, a)». En la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, art. 7, se mantienen los tres supuestos, pero se añade un cuarto: «Suspensión de la actividad de la instalación durante un plazo superior a un año».

un régimen más restrictivo que la normativa comunitaria al establecer la pérdida de los derechos de emisión, sin posibilidad de transmitirlos, en caso de cierre de una planta. Sin embargo, el Tribunal Supremo rechaza la pretensión con esta argumentación (fd octavo):

> «... la trasferencia de los derechos de emisión del artículo 12 impone a los Estados miembros que "velarán por que los derechos de emisión puedan transferirse" y también "velarán por que se reconozca los derechos de emisión expedidos por una autoridad competente". Y el RDLey expresado en el artículo 26.4 dispone que el registro no transferirá a la cuenta de haberes de la Administración a la del titular de la instalación cuando se haya extinguido la autorización de la instalación por alguna de las causas del artículo 7, es decir, por el cierre de la instalación, prevista en el apartado a). Previsión acorde con lo que establece el artículo 21.3 del mismo texto legal que dispone que los "derechos de emisión sólo podrán ser objeto de su transmisión por parte de su titular una vez expedidos y transferidos a su cuenta". De modo que entender que las normas internas sujetan la transmisión a más requisitos que la comunitaria no puede prosperar porque no puede trasmitirse lo que no se tiene y no se encuentra a su disposición lo que todavía no ha sido entregado. Por ello, cuando la norma comunitaria alude a que los derechos puedan "trasferirse" y que "derechos de emisión expedidos", y la norma de derecho interno se refiere a "expedidos y transferidos a su cuenta" se produce una identidad respecto del momento desde el que pueden transferirse que no es desde que se produce su asignación como defiende la parte recurrente, pues tal interpretación no se deduce de forma exclusiva y excluyente del contenido de la Directiva.
>
> De manera que el RDLey 5/2004 cuando regula las consecuencias que el cierre de la instalación comporta para los derechos de emisión fijados pero no entregados y siempre que el cierre tenga lugar antes de dicha entrega, no ha establecido un régimen diferente, contradictorio, o simplemente restrictivo, al que permite la Directiva que traspone, ni constituye una fuente de dispersión de los regímenes nacionales que luego se alumbren, que origine, o pueda originar, una quiebra de los propósitos que traza la Directiva de tanta cita».

Por otra parte, el Tribunal Supremo se apoya en la existencia de un pronunciamiento de los órganos jurisdiccionales comunitarios sobre el Plan de Asignación alemán, en el que se establece una obligación de «devolver» los derechos de emisión que fueron asignados antes del cierre de una planta, además de otros casos de reducción sustancial, en la medida en que se hubiesen convertido en excedentarios, y que no se consideró contrario al Derecho comunitario. Téngase en cuenta que la cuestión no ha sido en absoluto pacífica, puesto que la sentencia en cuestión tuvo como objeto la impugnación por Alemania de la Decisión por la que la Comisión pretendía una rectificación del Plan de asignación alemán[37].

37. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de Comunidades Europeas, Sala 3, de 7 de noviembre de 2007 (TJCE 2007, 304), recaída en el recurso de anulación T-

2. Evaluación de impacto ambiental

Sobre evaluación de impacto ambiental, una de las cuestiones recurrentes en las sentencias del Tribunal Supremo con contenido ambiental, ha sido posible localizar tres sentencias, ninguna de las cuales supone un punto de inflexión en la evolución de la jurisprudencia. Resumiendo el contenido dogmático de las sentencias, el Tribunal Supremo estima que, primero, las modificaciones de escasa entidad de proyectos (de obras hidráulicas, en este caso) no precisan de evaluación de impacto ambiental (sin que proceda entrar en si el proyecto original, no impugnado, contaba con ese documento); segundo, la inexistencia de un estudio de posibles emplazamientos alternativos al propuesto vicia la evaluación de impacto ambiental y es suficiente para anular el proyecto de obras (en este caso de un centro de tratamiento de residuos urbanos); tercero, la afirmación del carácter discrecional de una Estimación de Impacto Ambiental Denegatoria que, por lo demás, tanto en la sentencia de instancia como –indirectamente– en la de casación, se consideró suficientemente fundamentada.

Por seguir tanto un orden cronológico como lógico, la primera de las sentencias pronunciadas durante el año pasado sobre esta materia fue la de 13 de mayo de 2009[38]. Puesto que la resolución recurrida, acordando una modificación en un proyecto de obra hidráulica, es de 1996, cabe plantearse a que se debe la dilación en resolver las cuestiones planteadas. La explicación la encontramos en que la sentencia de la Audiencia Nacional recurrida en casación, de 17 de noviembre de 2004, reitera lo declarado en una sentencia

374/2004, por la que se estima el recurso de anulación interpuesto contra la Decisión de la Comisión C (2004) 2515/2 final, de 7 de julio de 2004, relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por Alemania y se anulan los artículos 1 y 2 al considerar no justificado suficientemente por la Comisión la aplicación del principio de igualdad de trato.
Esta Sentencia había sido ya citada con anterioridad por el Tribunal Supremo, concretamente en la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 1 de octubre de 2008, recurso contencioso-administrativo núm. 86/2005 [RJ 2008, 5611], cuya ponente fue la misma que la de la sentencia comentada, Pilar Teso Gamella, y que anuló una asignación individual de derechos de emisión a instancia de Endesa Generación SA.

38. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 13 de mayo de 2009, recurso de casación núm. 312/2005 (RJ 2009, 5311), ponente Pilar Teso Gamella, por la que se desestima el recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de noviembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo núm. 1333/1996 [JUR 2006, 238725]), por la que se resolvió el recurso presentado por el Ayuntamiento de Los Fayos (Zaragoza) contra la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas de 15 de abril de 1996, sobre aprobación del expediente de información pública y de modificación del Proyecto de Regulación de los ríos Queiles y Val, en el término municipal de Los Fayos.

anterior, de 26 de noviembre de 1999, que fue anulada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2003[39] por haber denegado el recibimiento del pleito a prueba. Por otra parte, se trata de un episodio más en la resistencia del Ayuntamiento de Los Fayos, situado cerca de Tarazona, en su intento de conseguir compensaciones adecuadas a la construcción de un embalse –el embalse del río Val, afluente del Queiles– que ha anegado una gran parte de su término municipal[40].

No obstante, el acto impugnado por falta de evaluación de impacto ambiental y por falta de información y remisión de la modificación del proyecto al Ayuntamiento –la Resolución de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, de 15 de abril de 1996, que aprobó el expediente de información pública y técnicamente de forma definitiva la Modificación núm. 1 del Proyecto de Regulación de los ríos Queiles y Val, en el término municipal de Los Fayos (Zaragoza)– se limitó a modificar el proyecto de construcción de la presa, modificando la carretera de acceso y la desviación del cauce: por un lado para que la carretera de acceso a la presa no pasase por el núcleo de Los Fayos, sino que fuese desde la CV-601 por el barranco Luzán, atravesase el río Queiles, subiese hasta la cota de coronación y llegue a la desembocadura del trasvase; por otro, las instalaciones auxiliares se llevaron desde las inmediaciones del núcleo de Los Fayos a la zona de detrás del dique, retranqueando unos seiscientos metros la ataguía y extendiendo el canal de desviación.

En cuanto a la primera alegación, la falta de cooperación institucional en relación con el origen pactado de la obra pública, a la vista de las modificaciones del proyecto, el Tribunal Supremo no aprecia «restricción, menos-

39. Recurso de Casación núm. 1271/2000 (RJ 2003, 9108), ponente Jesús Ernesto Peces Morate. No ha sido posible localizar la sentencia de la Audiencia Nacional casada por esta sentencia.
40. Pueden citarse también la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2003, recurso de casación núm. 8213/2000 (RJ 2003, 6032), ponente Juan Manuel Sanz Bayón, que confirmó la anulación judicial por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 19 de octubre de 2000 (recurso núm. 236/1997 [RJCA 2001, 150]), de la suspensión de las obras acordada por el Ayuntamiento por inexistencia de licencia municipal. Además de tres sentencias de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5) de 23 de julio de 2009, recursos de casación núms. 5259/2005, 344/2005 y 360/2005 (RJ 2009, 7191 y 7179) y sin numerar, ponente de todas ellas Pedro José Yagüe Gil, y la Sentencia de la Sección 4ª de 13 de octubre de 2009, recurso de casación núm. 4737/2005, ponente Antonio Martí García, resolviendo en última instancia recursos contra la inejecución por inactividad de un convenio con la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Diputación General de Aragón, interpuestos bien por el Ayuntamiento, bien por un grupo de vecinos de la localidad.

cabo o intrusión en el ámbito de las competencias de la Entidad local recurrente», aunque admita que la colaboración entre Administraciones siempre puede ser superior a la observada en el caso, «pero tal consideración y aspiración general no comporta la consumación de las infracciones normativas invocadas en los términos expuestos» (fundamento segundo). El Tribunal Supremo justifica la falta de remisión al Ayuntamiento de la modificación del proyecto basándose en la innecesariedad de licencia municipal y su no sujeción al entonces vigente art. 244 del TRLS de 1992, dada su gran transcendencia supramunicipal, para lo que cita su propia Sentencia de 14 de julio de 2003 (recurso de casación núm. 8213/2000 [RJ 2003, 6032]), por la que confirmó la anulación de la suspensión de trabajos acordada por el Ayuntamiento (fundamento tercero). Por citar un fragmento de la cita transcrita por el Tribunal Supremo:

> «... no ha infringido el artículo 244 de la Ley del Suelo de 1992, porque la envergadura, trascendencia social, e interés público de la obra excede del ámbito contemplado en este precepto, no necesitando tal obra licencia municipal, ni en consecuencia, traslado del proyecto al Municipio recurrente, sin perjuicio claro está, de su facultad de solicitar a la entidad estatal, todos los datos y concreciones de la obra que estimara pertinentes, no menos que la posibilidad de verificar el proyecto a través del expediente de información pública del proyecto de modificación, aprobado definitivamente el 19 de julio de 1996».

En cuanto a la evaluación de impacto ambiental, la argumentación del Tribunal Supremo suscrita algunas dudas acerca de si el proyecto original de regulación de los ríos Queiles y Val fue objeto de evaluación, pero se atiene al argumento formal de ceñirse a la modificación, que no tiene envergadura suficiente para, de acuerdo a la normativa aplicable en aquel momento, se objeto de una evaluación autónoma (fundamento cuarto):

> «... la referencia a la presa de Val no puede fundar la citada infracción porque el proyecto para la construcción de la citada presa no fue el proyecto cuya aprobación se impugnó en el recurso contencioso-administrativo y no se pronunció sobre él la sentencia impugnada. De manera que el apartado g) del grupo 8, en relación con el artículo 3.2 del RD Legislativo de tanta cita, que comprende a "presas y otras instalaciones destinadas a retener el agua o almacenarla, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos: (...) 1. Grandes presas según se definen en el Reglamento técnico sobre seguridad de presas y embalses, aprobado por Orden de 12 de marzo de 1996, cuando no se encuentren incluidas en el anexo I" lo que no resulta de aplicación al caso».

La sentencia de 8 de septiembre de 2009 tiene como objeto un proyecto de centro de tratamiento de residuos urbanos[41]. El recurso contencioso-admi-

41. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 de

nistrativo se basaba, entre otros motivos, en la circunstancia de no haber existido en la evaluación de impacto ambiental un estudio de alternativas técnicas y de emplazamiento, así como la de haberse alterado el orden lógico, al aprobarse el proyecto antes de realizarse la evaluación de impacto ambiental. Esto da pie al Tribunal Supremo para reafirmar la posición ya establecida en la Sentencia de 19 de julio de 2004[42], cuyo ponente era el mismo, sobre la necesidad de que se expliciten las alternativas al proyecto en la evaluación de impacto ambiental y, específicamente, las relativas al emplazamiento, además de las de carácter técnico. Estimada la casación por incongruencia omisiva, la carencia de una evaluación de posibles alternativas al emplazamiento propuesto lleva al Tribunal Supremo a la estimación del recurso. No obstante, también se esgrime, mayor abundamiento, que el proyecto fue aprobado mientras se encontraba pendiente la evaluación de impacto ambiental.

Finalmente, en la sentencia de 14 de septiembre de 2009 se confirma la evaluación ambiental negativa de un proyecto municipal de relleno parcial de un paraje situado en un monte de utilidad pública de varias hectáreas y poblado de encinas[43]. Aunque no se trate de una sentencia con un gran contenido dogmático, destaca la utilización de técnicas de control de la discrecionalidad en relación con la resolución de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria de evaluar negativamente la realización del proyecto, a lo que se acompaña en la sentencia de instancia la afirmación explícita de una potestad discrecional y la correlativa inexistencia de poderes de sustitución por el juez, debiendo verificarse únicamente la argumentación

septiembre de 2009, recurso de casación núm. 5194/2005, ponente Pedro José Yagüe Gil. Lo recurrido era la resolución de la Junta de Castilla-La Mancha por la que se aprobaba proyecto de adquisición de terrenos, redacción del proyecto y ejecución de obras correspondientes al Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Talavera. El recurso fue desestimado en instancia (por Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 11 de julio de 2005, recurso contencioso-administrativo núm. 74/2002 [JUR 2005, 180111]), pero la sentencia del Tribunal Supremo fue favorable a los recurrentes.

42. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 de julio de 2004, recurso de casación núm. 3080/2001 (RJ 2004, 5405), ponente Pedro José Yagüe Gil.

43. Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 de septiembre de 2009, recurso de casación núm. 3054/2005, ponente Eduardo Calvo Rojas, por la que se confirma la Sentencia del TSJ de Cantabria de 17 de marzo de 2005, recurso contencioso-administrativo núm. 491/2004 (RJCA 2005, 273). El recurso había sido planteado por el Ayuntamiento de Liendo frente a la Estimación de Impacto Ambiental Denegatoria del Director General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en relación con el proyecto municipal de «Acondicionamiento de Terreno en el Paraje de la Hoya», confirmado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad.

y la correspondencia de ésta con los informes técnicos incluidos en el expediente.

3. La impugnación de la normativa reglamentaria sobre suelos contaminados

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, desarrolla los artículos 27 y 28 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. En estos artículos se regulan los aspectos ambientales de los suelos contaminados, y se habilita al Gobierno para, previa consulta a las comunidades autónomas, determinar reglamentariamente los criterios y estándares para evaluar los riesgos que pueden afectar a la salud humana y al medio ambiente, atendiendo a la naturaleza y a los usos de los suelos. Aplicando estos criterios, las comunidades autónomas declararán y harán un inventario de los suelos contaminados existentes, y deberán establecer las prioridades de actuación sobre la base del mayor o menor riesgo para la salud humana y el medio ambiente.

En consecuencia, la Administración deberá asumir la declaración de los suelos contaminados, además su inventario, control y seguimiento, hasta su completa reparación: la declaración administrativa de un suelo como contaminado obligará necesariamente a su descontaminación bajo la supervisión de la Administración. Por otra parte, en los supuestos de realización de obras de recuperación ambiental de los suelos, se precisa la forma en que se declarará que un suelo ha sido descontaminado. En este sentido, en el Real Decreto 9/2005, se regula la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo, así como los criterios y estándares de referencia para la declaración de suelos contaminados, con el propósito de establecer la definición e identificación de los suelos potencialmente contaminados. Además, en el Real Decreto se establecen obligaciones formales de información de los titulares o poseedores de los suelos potencialmente contaminados, para facilitar su control, seguimiento y subsanación, con una vertiente administrativa y otra registral. En este sentido, en el Real Decreto se desarrolla lo previsto en la Ley 10/1998 sobre la constancia en el Registro de la Propiedad de las resoluciones administrativas sobre declaración de suelos contaminados, y de las realizadas por los titulares de fincas que desarrollen sobre ellas actividades potencialmente contaminantes, precisando el título formal necesario, además del contenido, efectos, duración y requisitos de cancelación de la nota marginal[44].

44. Vid. De Miguel, Carlos (2007): *Régimen jurídico español de suelos contaminados*, Madrid, Civitas.

Pues bien, el Real Decreto 9/2005 fue objeto de dos recursos directos que han sido resueltos por el Tribunal Supremo durante el pasado año, mediante las sentencias de 26 de marzo y de 8 de mayo de 2009, confirmando la legalidad de la norma reglamentaria impugnada[45]. Ambas sentencias son virtualmente iguales, por lo que se hará únicamente referencia a la primera de ellas, aunque lo dicho sea extrapolable a la otra.

El recurso resuelto mediante la sentencia de 26 de marzo de 2009 –al igual que el que dio lugar a la Sentencia de 8 de mayo de 2009– se fundaba en tres argumentos: haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido, al no haberse dado audiencia a las asociaciones recurrentes; la falta de justificación de la inclusión del sector de aceites comestibles en el ámbito del Real Decreto impugnado; y, finalmente, la arbitrariedad en que habría incurrido la Administración. Este último argumento se despacha sumariamente por el Tribunal Supremo (fundamento ocho), que alega la falta de contenido sustantivo de la alegación de las recurrentes. No sucede lo mismo con los dos primeros.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal Supremo examina las previsiones contenidas en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y realiza una interpretación restrictiva del alcance del mismo, poniendo el énfasis en que la audiencia sólo se establece de forma obligatoria respecto de asociaciones u organizaciones «reconocidas por la Ley», y cuyos fines «guarden relación directa con el objeto de la disposición». Esta posición se apoya fundamentalmente en una extensa cita de la Sentencia de 10 de octubre de 2005[46] en la que, con cita de numerosas sentencias anteriores, se señala, entre otros extremos, lo siguiente:

> «... debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para Asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata, de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley,

45. Sentencia de la Sección 5 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 marzo 2009, recurso contencioso-administrativo núm. 46/2005 (RJ 2009, 1816), ponente Pilar Teso Gamella, en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Nacional de Industriales Envasadores y Refinadores de Aceites Comestibles (ANIERAC) y la Asociación Nacional de Empresas para el Fomento de las Oleaginosas y su Extracción (AFOEX). Y Sentencia de la misma Sala y sección de 8 de mayo de 2009, recurso contencioso-administrativo núm. 45/2005 (RJ 2009, 3244), con la misma magistrada ponente, en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Española de la Industria y Comercio Exportador de Aceite de Oliva contra el Real Decreto 9/2005, de 14 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.
46. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 10 octubre 2005 (RJ 2005, 8476), ponente Octavio Juan Herrero Pina.

> no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto».

Dado que las recurrentes son asociaciones empresariales que tienen naturaleza privada y carácter voluntario, el Tribunal Supremo rechaza que la omisión de la audiencia tenga ninguna virtualidad invalidante. La consulta era puramente voluntaria, en consecuencia, en función de que la Administración lo considerase «conveniente», conveniencia en función de la cual la Administración sí dio audiencia a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, en cuyo seno se encuentra la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas, a la que pertenecen las recurrentes.

Tiene mayor relevancia ambiental la segunda de las alegaciones de las recurrentes, relativa a la inclusión del sector de la fabricación de aceites comestibles entre las actividades potencialmente contaminantes del suelo. De acuerdo con las recurrentes, no existiría ningún informe técnico-científico que apoye la consideración del sector de aceites vegetales como actividad potencialmente contaminante. Y ello porque *para que el suelo sea contaminado es precisa la presencia de componentes químicos de carácter peligroso, circunstancia que no concurre en el caso de los aceites vegetales, porque no se emplean sustancias químicas en su fabricación.*

Sin embargo, el Tribunal Supremo no va a aceptar la anterior argumentación. Para ello distingue entre el suelo contaminado y las actividades potencialmente contaminantes. En cuanto a los suelos contaminados, en el artículo 2, j) del Real Decreto se definen como aquellos cuyas «características han sido alteradas negativamente por la presencia de *componentes químicos de carácter peligroso de origen humano,* en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente».

Sin embargo, en la definición que se hace en el artículo 2, e) del Real Decreto de las actividades potencialmente contaminantes se hace referencia a las «de tipo industrial o comercial en las que, *ya sea por el manejo de sustancias peligrosas ya sea por la generación de residuos,* pueden contaminar el suelo...».

Como señala el Tribunal Supremo (fundamento sexto):

> «Para que una actividad determinada, ya sea de tipo industrial o comercial, pueda ser considerada como potencialmente contaminante del suelo, a tenor de la definición que antes recogimos, es preciso que concurra uno de los dos requisitos siguientes. De un lado, *cuando por el manejo de sustancias peligrosas se pueda contaminar el suelo, o cuando por la generación de residuos se pueda alcanzar idéntico resultado*».

En consecuencia, es la generación de residuos, no la utilización de sustancias químicas, lo que sitúa la actividad de producción de aceites vegetales entre las actividades potencialmente contaminantes de suelo, como se ha señalado en determinados informes técnicos, como el que se cita en la sentencia (fundamento séptimo):

> «Pero es que, además, consta el informe de la Environmental Protection Agency (EPA) de los Estados Unidos, de junio de 2000, cuya traducción figura en el recurso contencioso-administrativo, que no debe hacerse distinción alguna entre los aceites vegetales y grasas animales y los aceites procedentes del petróleo. Se destaca en este informe como pueden generarse en estas instalaciones las siguientes sustancias: fenoles, polifenoles, benzopireno que son aptas para contaminar el suelo. En este sentido, si bien, desde 1983 está vigente la prohibición de vertido de alpechines, lo cierto es que las Confederaciones Hidrográficas ya habían advertido de los peligros derivados de tal actividad por las roturas, averías y filtraciones que se habían producido. Además, del expresado informe de la agencia de Estados Unidos (EPA) se describe de modo minucioso la alta, y en ocasiones aguda, toxicidad de las sustancias que se generan en la fabricación de aceites vegetales, por lo que no puede censurarse, por injustificada, la inclusión en el real decreto impugnado».

En sentido inverso, los recurrentes no han propuesto ninguna prueba pericial que pueda llevar a concluir el carácter inocuo de su actividad desde un punto de vista ambiental.

XIII

Jurisprudencia civil: vaivenes en materia de suelos contaminados y resoluciones sobre bienes naturales

María Ángeles Parra Lucán

Sumario

Página

1. Responsabilidad de quien contamina frente a ulteriores adquirentes de una finca: oscilaciones jurisprudenciales 286
   A) Planteamiento 286
   B) La responsabilidad frente al propietario actual de un suelo contaminado no es extracontractual: la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2008 .. 287
   C) Tratamiento del problema en la jurisprudencia menor 292
2. Responsabilidad civil por inmisiones 296
   A) La STS de 28 de octubre de 2009 296
   B) No existe litispendencia cuando los daños reclamados son diferentes 297
   C) Prescripción e imposibilidad de determinar los daños sufridos durante el año anterior a la demanda e imputables a la acción de la demandada 299
3. Resoluciones civiles sobre bienes naturales 300
   A) Espacios naturales 300
   B) Vías pecuarias 302
   C) Dominio público hidráulico 303
   D) Marismas 304

* * *

1. RESPONSABILIDAD DE QUIEN CONTAMINA FRENTE A ULTERIORES ADQUIRENTES DE UNA FINCA: OSCILACIONES JURISPRUDENCIALES

A) Planteamiento

En informes anteriores se ha puesto de relieve cómo, desde el Derecho civil, la obligación del propietario vendedor de asumir los gastos de descontaminación frente al comprador se regirá por las cláusulas del contrato, puesto que el régimen de garantías y de saneamiento es disponible para las partes, salvo que se establezca la irresponsabilidad del vendedor que, luego se demuestra, conociera los vicios y lo hubiera ocultado (arg. art. 1485 del Código civil). De ahí la importancia que tiene, en su caso, en la negociación de los contratos, prestar atención al régimen de responsabilidad por los gastos de descontaminación que cada parte esté dispuesta a asumir.

En el informe del año pasado daba cuenta de cómo la Sala Primera del Tribunal Supremo había declarado que el propietario actual de un suelo debe ser indemnizado, al amparo el art. 1902 del Código civil, por los daños derivados de la contaminación, e identificados con los gastos de las operaciones de limpieza y recuperación, por quien en el pasado fue causante de la contaminación del suelo. Para salvar el obstáculo que deriva del breve plazo de prescripción de un año de la acción de responsabilidad extracontractual, el Tribunal Supremo entiende, además, que el plazo empieza a correr en el momento en «que lo supo el agraviado», momento que se identifica con la comunicación de la obligación de descontaminar. Se trata de la sentencia de 29 de octubre de 2008. Apenas dos meses más tarde –pero sin que, por la fecha de su publicación, pudiera ser tenida en cuenta en el pasado informe– la misma Sala, con otro ponente, dicta una sentencia, la de 22 de diciembre de 2008, en la que, por el contrario, se mantiene que la aplicación del art. 1902 del Código civil requiere que el sujeto responsable cause un daño a otro, lo que no sucede cuando se realizan vertidos contaminando una finca propia, por mucho que después, tras una larga cadena de transmisiones, la finca sea adquirida por un tercero. Este adquirente, en su caso, deberá exigir la responsabilidad que derive del incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato concertado a su contraparte contractual.

En mi opinión, esta segunda es la doctrina correcta. La responsabilidad sería extracontractual si, como consecuencia del ejercicio de una actividad industrial el agente realizara vertidos en finca ajena produciendo el daño de una contaminación; o si la contaminación en finca propia repercutiera en los bienes o intereses de un tercero, por ejemplo mediante la contaminación

de un pozo de donde tomara aguas. Cuando se adquiere un suelo contaminado, el régimen de responsabilidad aplicable es el de la responsabilidad contractual: contra la contraparte y, en todo caso, con arreglo a las reglas de responsabilidad contractual. Valorando si se conocía o no la situación del suelo, si el vendedor lo ocultó maliciosamente o si por el contrario cobró menos precio en atención a la situación de la finca, si los gastos en que debe incurrir el comprador para sanear el suelo son precisos para el fin a que lo va a destinar el nuevo propietario y si ese fin fue tenido en cuenta o no al contratar...

B) La responsabilidad frente al propietario actual de un suelo contaminado no es extracontractual: La Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2008

La sentencia de 22 diciembre 2008 (RJ 2009, 162) adopta un criterio contrario al que poco menos de dos meses antes había sentando la sentencia de 29 de octubre.

En el caso, Gesinar, SL, interpuso demanda, contra Ercros, SA, solicitando la retirada de residuos enterrados en un solar de la localidad de Camas (Sevilla). Los vertidos se había producido mientras el propietario del solar era Ercros, SA, y el solar había sido adquirido por Gesinar, SL, como último adquirente en una cadena de transmisiones. Demostrado que hay un «auténtico cementerio de residuos, enterrado bajo el solar», sostiene la actora que son propiedad de Ercros, SA, ya que es la única propietaria del solar que ha desarrollado en la misma una actividad industrial, que además coincide con la naturaleza de los residuos depositados. La demandada se opuso alegando la existencia de litisconsorcio pasivo necesario al no haberse demandado a los propietarios intermedios entre el hoy adquirente y el actor y el demandado (Prima Inmobiliaria, Proinsur, SA, Caja Postal, Hércules Hispano Inmobiliaria, BEX Gestión de Activos, SA). Alegó igualmente prescripción de la acción, habiendo transcurrido un plazo superior al año que establece el art. 1968.2 del Código civil y, finalmente, negando la concurrencia de los presupuestos necesarios para declarar la responsabilidad extracontractual.

En primera instancia se declara la obligación de la demandada de retirar los residuos que enterró en la finca y proceder a su costa a la regeneración de la tierra. Interpuesto recurso de apelación por la demandada, es desestimado por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Sevilla en sentencia 30 de junio de 2001. A juicio de la Audiencia:

«La responsabilidad de la entidad demandada se integra exclusivamente en el ámbito de la culpa extracontractual de los artículos 1902 y ss. del Código civil, en relación con la infracción de disposiciones administrativas, y no en el terreno contractual ni por referencia a los anteriores propietarios de la parcela donde se realizó el enterramiento ilegal de productos tóxicos; de tal manera que cometido el acto antijurídico la posesión o dominio de la finca por diversas entidades no es obstáculo al ejercicio de la acción indemnizatoria por la actual titular de la parcela, por cuanto el vertedero tóxico afectaba a todo y cualquier titular del terreno perjudicaba el uso y disfrute del mismo conforme a su destino, por causa que trae su origen en la conducta de la demandada y no en el contenido y efectos de la transmisión patrimonial del inmueble».

La demandada y condenada interpone recurso de casación. El Tribunal Supremo declara haber lugar al recurso interpuesto, casa y anula la Sentencia dictada por la Audiencia y, en su lugar, dicta sentencia por la que desestima la demanda. El Tribunal Supremo estima los motivos del recurso de casación que denunciaban aplicación indebida del art. 1902 del Código civil e infracción de la doctrina jurisprudencial sobre este precepto, según la cual la responsabilidad civil derivada del mismo requiere que la acción u omisión culpable cause daños a otro. La argumentación del Tribunal Supremo, que contiene algunos errores, acierta sin embargo en cuanto a la solución del problema planteado.

Niega el Tribunal Supremo que el caso encaje en los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del art. 1902 del Código civil:

«Diversas sentencias de esta Sala exigen, para que pueda exigirse responsabilidad extracontractual el requisito de la alteridad de los daños causados, pues el artículo 1902 del Código civil impone la obligación de reparar el daño causado a quien lo produce, interviniendo culpa o negligencia, a otro. Este requisito constituye una consecuencia de la distinción entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad extracontractual, pues cuando los daños por los que reclama el comprador afectan a la cosa vendida, la reclamación sólo es admisible, en el marco de la responsabilidad contractual, cuando lo permite la reglamentación del contrato de compraventa, pero no puede ampliarse arbitrariamente el alcance de la responsabilidad nacida del contrato apelando a la existencia de daños de naturaleza extracontractual, salvo cuando su alcance resulte ajeno a la órbita del contrato».

Tras realizar un resumen de la doctrina jurisprudencial relativa a la distinción entre la responsabilidad contractual y la extracontractual cuando entre la partes media un contrato (lo que en el caso es irrelevante, pues la

demandante no adquirió la finca de la demandada), afirma el Supremo, con acierto, que:

«Cuando se trata de daños originados en la cosa vendida, el daño sufrido por el comprador resulta, en principio, del deficiente cumplimiento o del incumplimiento del contrato de compraventa; la relación de responsabilidad que resulta del cumplimiento o deficiente incumplimiento tiene el mismo alcance subjetivo que el que media, dentro de la órbita contractual, entre el que causa el daño (vendedor) y el que lo recibe (comprador); el ordenamiento jurídico prevé consecuencias específicas para los casos de defectos en la cosa vendida; y, finalmente, los bienes afectados son de carácter patrimonial, en tanto no se demuestre la afectación de bienes o derechos de mayor trascendencia. En suma, los daños originados en la cosa vendida que suponen un menoscabo de su valor o una imposibilidad de dedicarla al uso al que está destinada deben ser reclamados mediante el ejercicio de las acciones contractuales que correspondan, entre las cuales figuran las acciones para pedir el saneamiento de la cosa por vicios o defectos ocultos (acción redhibitoria y *quanti minoris* [de disminución del precio "en cuanto menos"]) o la acción resolutoria dimanante del incumplimiento del contrato cuando la cosa entregada es sustancialmente distinta de aquella que se pactó como objeto de la compraventa o inhábil para el uso a que se destina (una cosa por otra, o *aliud pro alio*)».

A continuación, sin embargo, la Sentencia comete algunos errores de bulto y argumenta, de forma innecesaria, porque no es lo que se la ha planteado, acerca del éxito y la viabilidad de una eventual acción contractual que hubiera podido ejercitar la actora (adquirente final de una finca contaminada) contra los anteriores transmitentes de la finca:

«Esta reclamación debe ir dirigida contra el vendedor mediante, si procede, la subrogación que a tenor del artículo 1511 del Código civil se opera en favor del comprador respecto de las acciones que corresponden al primero contra los transmisores anteriores. El hecho de que el comprador no sea el primer adquirente no lo autoriza por sí mismo para el ejercicio de acciones de responsabilidad extracontractual contra los anteriores propietarios por los daños que haya que sufrido la cosa vendida. Por ello no es aceptable el argumento de que Gesinar, SL, no fue parte en el contrato de compraventa de 22 de junio de 1989, suscrito por Unión Explosivos Río Tinto, SA, y Prima Inmobiliaria, SA, pues, si fuera cierto que Gesinar, SL, no puede exigir responsabilidad a los anteriores transmisores de la cosa directamente o por medio de subrogación, esta circunstancia sería hipotéticamente la consecuencia de que en el contrato de compraventa celebrado el objeto pactado

correspondía sustancialmente en cuanto a su naturaleza y destino al solar entregado en las condiciones en que lo fue, o de que habían transcurrido los plazos establecidos para la prescripción o la caducidad de la acción respectiva».

La mención del art. 1511 del Código civil como apoyo de una acción directa del comprador contra los sucesivos muestra un desconocimiento total del régimen legal de la compraventa. Es verdad que la norma establece literalmente que «el comprador sustituye al vendedor en todos sus derechos y acciones», pero lo hace en sede de retracto convencional, no de acciones de saneamiento, garantía o conformidad, y lo que significa es que, cuando se ejerce el retracto, el comprador con pacto de retro es verdadero propietario y dispone de las facultades propias del dueño por lo que se refiere a su tutela (reivindicatoria, tutela registral, protección sumaria de la posesión).

El Tribunal Supremo ha extendido en alguna ocasión los efectos del contrato a sujetos que no fueron parte del mismo, por ejemplo, admitiendo la responsabilidad contractual del fabricante no vendedor. La constatación de que en el actual sistema de producción y distribución, al vendedor le resulta fácil probar que ignoraba que la cosa tuviera un defecto o vicio o, en general, que el defecto fuera imputable a su esfera de control, ha llevado a la doctrina y jurisprudencia de Derecho comparado a realizar esfuerzos por intentar atribuir al comprador una acción contra el fabricante, aunque no haya suministrado el producto directamente al comprador. Se observa que, desde un punto de vista económico, la distribución de bienes es un fenómeno unitario, mientras que, desde un punto de vista jurídico, se instrumentaliza en una cadena de contratos que comienza en el fabricante y termina en el comprador final. Y lo que se pretende, precisamente, es extender la eficacia protectora del contrato más allá de las partes contratantes. Lo cierto es, sin embargo, que las distintas teorías doctrinales formuladas para superar el principio de relatividad del contrato (entre otras, la del contrato tácito en favor de tercero; o la de la cesión –tácita– de las acciones de garantía; o la relectura de la teoría contractual que permita la extensión a terceros de determinados efectos secundarios del contrato, entre ellos, los deberes de protección), además de su artificiosidad y de los inconvenientes que plantean desde un punto de vista técnico, apenas han tenido entre nosotros acogida en la práctica.

Más interés y oportunidad presentan las afirmaciones vertidas a continuación en la Sentencia del Tribunal Supremo acerca del papel que el Derecho civil cumple en materia de protección del medio ambiente y del juego del art. 1902 del Código civil en materia de responsabilidad medioambiental:

«Según declara la STS 14 de marzo de 2005, rec. 3591/1998, la protección del medio ambiente y la responsabilidad en que incurre quien lo menoscaba como bien de la colectividad difícilmente puede ser objeto de consideración en el ámbito del Derecho civil. Sólo un aspecto de la protección del medio ambiente, el que se refiere a la protección específica de derechos subjetivos patrimoniales, ha sido objeto de una reiterada jurisprudencia civil, que contempla, sustancialmente, inmisiones en fincas o propiedades vecinas.

El vertido continuado en la finca de propiedad de la recurrente de sustancias gravemente tóxicas y peligrosas puede no afectar únicamente al solar que se utiliza ilícitamente como vertedero, pues los daños causados pueden revestir un alcance superior a la existencia y subsistencia del inmueble que constituye el sustento de los expresados vertidos. No puede rechazarse de manera absoluta que puedan resultar afectados no solamente aquellas terceras personas que por razón de la titularidad de fincas próximas al lugar del vertido o por hallarse físicamente en situación de ser contaminados por ellos puedan sufrir perjuicios, sino también los sucesivos propietarios que se encuentren en la misma situación. Pero la consideración como terceros perjudicados de estos sucesivos titulares exige demostrar que han sido víctima de daños distintos de los consistentes en perjuicios económicos dimanantes de los defectos sufridos por la cosa vendida, pues, en caso de no ser así, sólo las acciones relacionadas con el incumplimiento del contrato o con el saneamiento de la cosa vendida pueden ser utilizadas para el resarcimiento, en el marco de las acciones contractuales.

Las normas administrativas que prohíben la realización de actividades de vertido gravemente perjudiciales para la comunidad imponen a las Administraciones públicas la obligación de impedir y de sancionar esas conductas, en el caso de que se produzcan, y de exigir las consiguientes responsabilidades por los daños causados a los intereses públicos, generales o colectivos; pero el instituto de la responsabilidad civil extracontractual no puede ser utilizado para transformar la obligación de indemnizar a la comunidad por daños originados en general a los bienes colectivos en una obligación de reparación concebida particularmente en beneficio del comprador de un inmueble que pudo haber tenido en cuenta, al pactar las condiciones de la compraventa, el deficiente estado del solar y en ese caso resultaría después beneficiado de manera injusta por la reparación de unos daños cuyo sujeto pasivo es la comunidad.

La nueva Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, en el artículo 5.1, acepta estos principios para la delimitación entre los daños medioambientales y los daños de naturaleza civil producidos por

los mismos hechos que causan aquellos, estableciendo que "[e]sta Ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación".

La trascendencia del daño desde el punto de vista de los intereses de la comunidad sólo puede, en suma, ser tenido en cuenta desde el punto de vista del deber de los poderes públicos de evitarlo y exigir su reparación, más allá del alcance de los derechos que permiten al afectado el uso o disfrute del inmueble concreto, los cuales solamente pueden ser ejercitados en el marco de la responsabilidad contractual.

En el caso examinado, el solar sobre el que se produjeron los vertidos llevados a cabo por la demandada, como propietaria de la que trae causa la última transmisión, es el mismo sobre el que funda su reclamación la demandante como última adquirente en virtud de un contrato de compraventa. No habiéndose declarado probado por la sentencia recurrida que concurran daños distintos de aquellos que comportan los vertidos ilegales, que pueden afectar a la funcionalidad y valor de la cosa vendida, no se cumple el requisito de la alteridad que exige el artículo 1902 del Código civil como característico de la responsabilidad extracontractual, según reiterada jurisprudencia que cita la parte recurrente, pues el daño se ha producido sobre cosa propia del vendedor contra el que se reclama, y resulta forzoso apreciar, por ende, la infracción que se imputa a la sentencia recurrida».

C) Tratamiento del problema en la jurisprudencia menor

Además de las dos sentencias de Audiencias Provinciales que dieron lugar a los recursos de casación resueltos por las sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo analizadas, la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 16ª) Sentencia núm. 177/2009 de 31 marzo (JUR 2009, 37888) se ocupa del mismo problema.

La sentencia revoca la dictada por el Juzgado de Primera Instancia de Barcelona núm. 27 de 8 de enero de 2008 en la que se estimó parcialmente la demanda, condenando a la demandada a pagar la cantidad de 8.895.785,28 euros e intereses en concepto de reembolso de lo satisfecho para descontaminar los terrenos que ocupó la empresa demandada. La demandante había adquirido de un tercero, no de la demandada, las fincas

que ocupara durante más de un siglo el establecimiento industrial de la demandada y que fue causa de la contaminación. Contra dicha resolución recurren ambas partes: la demandante reiterando su pretensión inicial (reclamaba 24.444.530,10 euros) y la demandada reiterando la pretensión de desestimación de la demanda.

La Audiencia Provincial acepta los hechos que se relatan en la resolución recurrida, incluida la consideración de que el estado de la finca no debió ser ajeno al establecimiento de un precio notoriamente inferior al de mercado al concertarse en 14 de mayo de 1987 la venta de los terrenos de la finca que se segregó y que, como el resto de la finca originaria que igualmente pasó a ser propiedad de la demandante, había sido soporte de una centenaria actividad industrial de la demandada y cuya situación medioambiental no desconocía.

En mi opinión, la sentencia de la Audiencia Provincial acierta en el enfoque del problema y en la solución que alcanza. Por lo que se refiere al fundamento legal de la obligación que se reclama, tanto la demanda como la sentencia apelada encajaron la responsabilidad reclamada en la responsabilidad extracontractual, lo que se justifica en el hecho de que la demandante no había adquirido la finca de la demandada. La Audiencia, por el contrario, niega que sea aplicable el art. 1902 del Código civil por la razón siguiente:

«El citado precepto habla expresamente de la causación de un daño «a otro» por culpa o negligencia. La alteridad es consustancial a este tipo de responsabilidad y ello ha sido así desde el origen de los tiempos. Así lo dice expresamente la literalidad del citado precepto legal y así también ha sido la aplicación jurisprudencial desde siempre tanto al tratar de la responsabilidad aquiliana en general, como al tratar de la responsabilidad medioambiental».

La Audiencia repasa la jurisprudencia recaída en materia de inmisiones por aplicación del art. 1902 del Código civil, y advierte cómo siempre ha concurrido el requisito del daño a otro:

«La STS de 17 de marzo de 2004 que se cita en demanda, presenta ordinaria alteridad en la que la perjudicada era la compañía de Aguas de Barcelona por contaminación por petróleo vertido desde las instalaciones de la demandada; igual se observa en STS de 2 de noviembre de 2007 relativa a daños en el vivero del demandante a consecuencia de contaminación de aguas vertidas por la empresa allí codemandada y así se podrían citar la práctica totalidad de las sentencias civiles encontradas sobre temas de contaminación medioambiental en las que siempre existe un causante demandado por terceros directamente perjudicados por aquella acción; por ejemplo: STS

de 28 de enero de 2004 en un caso de daños al ganado del demandante por emanaciones de flúor de la fábrica de la demandada, o STS 14 de marzo de 2005 relativa a daños en las fincas de los demandantes por contaminación del aire por aluminio de la empresa demandada, o la STS 2 de febrero de 2001 relativa a los daños sufridos por los allí demandantes por el polvo, ruido e incluso vibraciones procedentes de una fábrica vecina de Áridos y hormigones».

La Audiencia Provincial de Barcelona, en su sentencia, cita las dos sentencias contradictorias de la Sala Primera del Tribunal Supremo a que me he referido ya, y manifiesta su preferencia por el criterio de la sentencia de 22 de diciembre de 2008:

«Es verdad que en un caso relativamente similar al ahora enjuiciado, la Audiencia Provincial de Valencia en sentencia de 30 de octubre de 2002, estimó la demanda como responsabilidad extracontractual y que tal sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 29 de octubre de 2008, afirmando que «la posición generalizada de los tribunales sobre protección civil del medio ambiente ha abandonado la aplicación de los preceptos legales dedicados a las inmisiones para decidirse por la utilización de las normas que rigen la responsabilidad civil (arts. 1902 y siguientes del Código Civil) lo cual constituye una realidad en la práctica jurídica y así ha sido reconocido por relevante doctrina científica». Este criterio sin embargo aparece rectificado por la sentencia del mismo Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2008 dictada en otro litigio sobre finca contaminada adquirida después por el allí demandante que, con criterio que compartimos, resuelve que el art. 1902 del Código civil se refiere a obligación de «indemnizar un daño causado a bienes de otro sujeto, y no a bienes del propio sujeto responsable...» y que «... sólo un aspecto de la protección del medio ambiente, el que se refiere a la protección específica de derechos subjetivos patrimoniales, ha sido objeto de una reiterada jurisprudencia civil... por lo que el instituto de la responsabilidad civil extracontractual no puede ser utilizado para transformar la obligación de indemnizar a la comunidad por daños originados en general a bienes colectivos, en una obligación concebida particularmente en beneficio del comprador de un inmueble que pudo haber tenido en cuenta al pactar las condiciones de la compraventa, el deficiente estado del solar».

Finalmente concluye, y me parece compartible su argumentación, que:

«El forzamiento de conceptos de la responsabilidad extracontractual que pretende el demandante presupone que la ley otorga un derecho subjetivo patrimonial privado donde legalmente sólo hay previsión de actuación pública contra el dueño o poseedor del inmueble contaminado en interés social

colectivo. No estimamos adecuada la creación de un derecho patrimonial privado en interés y al alcance de cualquiera por motivo de contaminación en finca propia del eventual demandado si no hay daño patrimonial directo del demandante, porque haría prácticamente imposible la supervivencia de muchas empresas a manos de la ambición de cualquiera, envuelta en grandes palabras, ni estimamos adecuado dejar eventuales ejecutorias civiles relativas a regeneración de fincas que afecta a interés colectivo, en manos de tales demandantes privados actuantes en interés propio; seguramente es por ello que la Ley 26/2007 sobre Responsabilidad Medioambiental (que traspone la Directiva 2004/35 /CE) diseña una responsabilidad de carácter objetivo (no aquiliana) pero marcadamente administrativa hasta el punto de dejar claro en su art. 5 que tal ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones o daños causados a particulares, ni a ningún tipo de pérdida económica o cualquier otro daño patrimonial que tenga la condición de daño medioambiental aunque fueran consecuencia de hechos que dan lugar a responsabilidad medioambiental. Esta ley tampoco resulta aplicable al presente caso dada su expresa irretroactividad, pero sí sirve para poner en evidencia la improcedencia de la hipertrofia e hiper-objetivación que se pretende del art. 1902 del Código civil que, no sólo violenta cualquier interpretación razonable del mismo, sino que llegaría a hacer innecesarias Directivas o Leyes nacionales sobre cualquier materia concreta, incluida toda la normativa contractual del propio Código».

La sentencia contiene además afirmaciones de interés por lo que se refiere a la prescripción de la acción de responsabilidad:

«Finalmente habría que decir que, de estar ante responsabilidad aquiliana, habría que afirmar también la prescripción de la acción por aplicación de lo que dispone el art. 1968 del Código civil sin que compartamos la afirmación de que estemos ante un daño progresivo; más bien estaríamos ante un daño regresivo pues el paso de los años (siglos, si se quiere) y la acción de la naturaleza acabaría por regenerar el suelo y el acuífero. En realidad estaríamos ante un daño que podríamos calificar de permanente y que, por conocido, nada hubiera impedido su reclamación en su momento; nada hubiera impedido, claro está, si hubiera existido un derecho subjetivo de la demandante, como adquirente de la finca dañada, al margen de una responsabilidad por saneamiento que parece haber sido asumida y resuelta convencionalmente en su momento.

Menos aún cabe acoger la curiosa teoría de que el cómputo de la prescripción de la obligación de indemnizar de la demandada no comienza mientras no indemnice o repare, lo que significaría que la acción sería imprescrip-

tible ya que, o bien el demandado da voluntaria satisfacción o el agraviado conserva intacto su derecho eternamente. Obviamente no es así: El día inicial del cómputo de la acción aquiliana se corresponde con el momento de la causación del daño o cuando lo supo el agraviado, según la propia literalidad del art. 1968 del Código civil. En este caso no podría afirmarse –a diferencia de lo sucedido en STS de 29 de octubre de 2008 antes citada– que aquí la demandante ignorara la situación de la finca con anterioridad al 27 de julio de 2003, un año antes de la comunicación obrante a folio 4.373 de los autos que es la primera que podría asimilarse a una reclamación extrajudicial. Posiblemente esta argumentación de la demandante responde a una mixtificación de dos acciones legales diferentes: La de indemnización de perjuicios a tercero y la de regeneración de la finca propia, que aparecen enunciadas con ya nítida sustantividad en el art. 15 la Ley catalana de residuos de 1993 y en el art. 27 la ley estatal de residuos de 1998».

Descartada la aplicación del art. 1902 del Código civil entre las partes, la sentencia analiza la posibilidad del ejercicio de una acción de reembolso de lo que el propietario actual de la finca se ha visto obligado a pagar al asumir los gastos de descontaminación. En el caso, la Administración competente no llegó a ordenar la regeneración del solar a la demandante ni lo acabó haciendo por cuenta suya:

«De lo actuado se desprende más bien que la demandante no hizo propiamente una regeneración de la finca por sustitución de una obligación concreta y exigible a la demandada impuesta por la Administración en interés general, sino que lo que hizo fue urbanizar la zona en propio interés y, ciertamente, ello implicó la descontaminación de la finca; descontaminación que realizó en razón de los propios compromisos asumidos ante las instituciones que le vendieron o aportaron el inmueble y ante la Administración para la obtención de la concesión del puerto. De manera que, por lo mismo –incluso dejando aparte la cuestión de la cuantificación de las plusvalías y ayudas públicas– tampoco existe propiamente el enriquecimiento injusto a que se hace mención en la demanda».

2. RESPONSABILIDAD CIVIL POR INMISIONES

A) La STS de 28 de octubre de 2009

La STS de 28 de octubre de 2009 (JUR 2009, 451135) muestra cómo los daños a particulares a veces no quedan satisfechos con una sola reclamación, pues la actuaciones que producen consecuencias en bienes naturales con

repercusión en la actividad privada de otras personas pueden manifestarse a lo largo del tiempo. En el caso, el Tribunal Supremo entiende que la segunda reclamación por daños que derivan de una actuación por la que ya se reclamó no pueden estimarse, pero no porque ya hubiera habido un primer pleito, puesto que los daños que se reclaman en el segundo son distintos, aunque deriven de los mismos daños, sino porque se entiende que ha habido prescripción.

La sentencia pone fin a la reclamación planteada por la titular de una explotación agrícola ganadera, destinada a cultivos de regadíos, realizados en parte mediante dos pozos contra la empresa minera que, al realizar en el año 1992 trabajos en finca colindante para la extracción de áridos, rellenó las excavaciones con materiales impermeables no adecuados, provocando un deterioro de la calidad y pérdida de la potabilidad de las aguas.

En primera instancia se declara que los daños y perjuicios sufridos por la actora son debidos a la actividad de demandada y se le condena al abono de 175.024.722 pesetas (1.051.919,76 euros). La demandada recurre en apelación e invoca, al amparo del anterior art. 542 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, las excepciones de litispendencia y la prescripción de la acción ejercitada. La Audiencia Provincial revoca la sentencia y, al estimar las ambas excepciones, desestima la demanda sin entrar en el fondo del asunto. Interpuesto recurso por infracción procesal y recurso de casación, el Tribunal Supremo, contra lo afirmado por la Audiencia, sostiene que no hay litispendencia, pero sin embargo no estima el recurso por infracción procesal porque la sentencia impugnada no aplicó el efecto propio de la litispendencia –absolver al demandado en la instancia– y su fallo se basó en realidad en la apreciación de la prescripción. Por lo que se refiere al recurso de casación, que denunciaba infracción del art. 1968 CC, es desestimado, al compartir el Tribunal Supremo el criterio de la Audiencia acerca de la prescripción de la acción.

B) No existe litispendencia cuando los daños reclamados son diferentes

Entre las mismas partes hubo otro pleito anterior por el que se reclamaba, por las mismas actividades de la demandada, una indemnización por un concepto diferente: por disminución del caudal. La segunda demanda se presenta cuando ya hay sentencia de la Audiencia Provincial para el primer asunto, pero está recurrida en casación. Posteriormente, el Tribunal Supremo acabaría dictando sentencia, con fecha 20 de abril de 2005 (RJ 2005, 4561), que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la entonces y ahora también demandada y quedó firme el fallo de apelación

que la había condenado a indemnizar a la actora en la cantidad de 38 millones de ptas. –cantidad inferior a la de 60 millones de ptas. pedida en la demanda porque, dándose por probado que la actividad de la demandada había contribuido a la disminución del caudal del pozo, sin embargo también se apreciaban otros factores concurrentes como la sequía, la apertura de nuevos pozos y los aprovechamientos de otros beneficiarios–. Se entendió que el supuesto fáctico quedaba subsumido en los arts. 1902 y 1903 del Código Civil, configurada la responsabilidad por culpa extracontractual mediante los elementos de la previsibilidad del daño y la diligencia exigible –art. 1104 del Código Civil–, no entendiendo la Sala moderada la omisión de cuidado en los trabajos de reposición de material de la cantera por la simple autorización administrativa y determinando dicha inadvertencia o descuido la obligación de reparar el daño.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 28 de octubre de 2009, al poner fin al segundo pleito, declara que no hay litispendencia cuando entre las mismas partes hay un proceso pendiente y la actividad de la demandada que la demandante considera causante del daño es la misma, pero lo pedido en uno y otro proceso es diferente. El primer litigio se siguió por la disminución del caudal de uno de los pozos de la finca como consecuencia de la misma actividad de la demandada, mientras que el segundo reclamaba por el deterioro de la calidad y pérdida de la potabilidad, por lo que los objetos de uno y otro proceso son diferentes.

Afirma el Tribunal Supremo que el motivo del recurso extraordinario por infracción procesal, formulado al amparo del ordinal 3º del art. 469.1 LEC para denunciar infracción de los arts. 542 y 533-5º LEC por haberse apreciado la excepción de litispendencia, tiene razón en su planteamiento ya que, como se aduce en su desarrollo argumental y resulta de lo indicado en el fundamento jurídico precedente, lo pedido en uno y otro proceso era muy distinto por más que coincidieran las personas de los litigantes, la calidad con que lo fueron y la actividad de la demandada que la actora consideraba causante del daño:

«No es lo mismo la disminución del caudal de un pozo de la finca que el deterioro de la calidad y pérdida de potabilidad del agua de los dos pozos de la misma finca, de suerte que esta Sala no comparte el juicio del tribunal sentenciador de que otra vez se reclamara "sobre extremos que han sido objeto de anterior reclamación", ni tampoco el razonamiento de que la parte actora de los dos procesos "no tuvo cuidado de proceder en su momento al examen del resto de la finca y apreciar si se habían ocasionado o estaban en curso de producirse los mismos o parecidos daños, por la misma causa",

pues la disminución del caudal de un pozo puede manifestarse antes que la contaminación o pérdida de calidad del agua y el perjudicado no tenía por qué correr el riesgo de que prescribiera la acción para exigir responsabilidad civil por lo primero, sujeta al corto plazo de un año. Podría haberse dado, por tanto, una prejudicialidad civil como la que ahora contempla el art. 43 LEC/2000, según alega con acierto la parte recurrente, ya que en el primer proceso se debatió sobre la imputación a la demandada del vaciado y relleno de la cantera con materiales inadecuados, y un pronunciamiento sobre tal imputación no podría ser contradicho en el proceso posterior, pero no la litispendencia, que en este momento sería cosa juzgada, apreciada por la sentencia recurrida».

C) Prescripción e imposibilidad de determinar los daños sufridos durante el año anterior a la demanda e imputables a la acción de la demandada

La pretensión ejercitada en el segundo pleito, aun no siendo estrictamente idéntica, coincide en que vuelve a reclamarse sobre extremos que han sido objeto de anterior reclamación. La Audiencia constata que la actora, en su momento, no tuvo el cuidado de proceder al examen del resto de la finca y apreciar si se habían ocasionado o estaban en curso de producirse los mismos o parecidos daños, por la misma causa que motivaba su reclamación. La Audiencia rechazó que la fecha inicial del cómputo del plazo fuera el 14 de agosto de 1998, coincidente con una inspección de la finca de la actora por la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía que detectó problemas en la calidad del agua, razonando que la actora estaba obligada a analíticas periódicas del agua de los pozos y que, según una de las pruebas periciales, la supuesta contaminación se detectó y conoció mucho antes de la referida inspección. El criterio es confirmado por el Tribunal Supremo:

«La conjunta valoración de todas las circunstancias reseñadas conduce a esta Sala a compartir el juicio del tribunal sentenciador de que la acción ejercitada en la demanda había prescrito al interponerse ésta (29 de julio de 1999), porque cualquier deterioro de la calidad del agua de los pozos imputable a la única demandada en este litigio necesariamente tuvo que ser conocido por la actora-recurrente mucho antes del 29 de julio de 1999, y elementales razones de seguridad jurídica, fundamento de la prescripción extintiva, se oponen a que si una determinada actividad causa un daño fácilmente detectable por el perjudicado mientras esa actividad se realiza o dentro del año siguiente a haber cesado, la acción de dicho perjudicado contra quien en su momento hubiera ejercido la actividad pueda permanecer viva indefini-

damente mientras a lo largo del tiempo se van añadiendo factores del todo extraños a tal actividad y que sin duda alguna contribuyen a agravar el daño cuya indemnización se solicita, cual es el caso de procesos geológicos influidos por la actividad humana, como los que afectan a los acuíferos subterráneos, cuya duración se calcula en períodos temporales incomparablemente superiores al de un año contemplado en el art. 1968-2º CC, resultando materialmente imposible determinar en este caso, por las razones antedichas, qué daños de los producidos durante el año anterior a la interposición de la demanda serían imputables a la actividad que en su día, varios años antes, desarrolló la demandada en la cantera y qué otros a actividades del todo ajenas a la demandada o a factores independientes de la actividad humana».

Merece la pena reflejar también las consideraciones del Tribunal Supremo acerca de la no aplicación al caso de la doctrina de la prescripción de los daños continuados, pues es evidente que en el caso no concurren sus presupuestos:

«El argumento del motivo de que la acción no ha prescrito todavía porque los daños siguen y seguirán produciéndose y agravándose a medida que pase el tiempo, lo que equivale a sostener que la acción ejercitada en la demanda no podrá prescribir nunca, revela la inaplicabilidad a este caso de la jurisprudencia sobre los daños continuados, porque se trataría más bien de daños duraderos o permanentes y, además, propiciados no sólo por la actividad de la demandada-recurrida en la cantera sino también por otros muchos factores que van acumulándose en el tiempo, como la instalación de un vertedero en la antigua cantera, al que la demandada-recurrida es ajena, y el abono con nitratos de todas las explotaciones agrarias que afectan al acuífero, entre ellas la de la propia actora-recurrida, que por ende admitió en la segunda instancia haber arrendado parte de la finca en el año 2002, constando en el correspondiente contrato la cesión del agua de los pozos para cualquier clase de cultivo».

3. RESOLUCIONES CIVILES SOBRE BIENES NATURALES

A) Espacios naturales

La Resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado de 16 de marzo de 2009 (RJ 2009, 1865) se ocupa de la eficacia de los preceptos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del patrimonio natural y la biodiversidad, relativos al deber de notificar a la Administración el otorgamiento de los negocios transmisivos de fincas incluidas en espacios naturales con el

fin de que aquélla pueda ejercer los derechos reales de adquisición preferente que la ley le reconoce.

El art. 39 de la ley establece que la declaración de un espacio natural protegido lleva aparejada la facultad de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados intervivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior. Para facilitar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, el transmitente debe notificar fehacientemente a la Comunidad Autónoma el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. Con el fin de garantizar el cumplimiento de los deberes de notificación, la ley establece que los Registradores de la Propiedad no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con la preceptiva notificación.

En el caso se trataba de una aportación a sociedad de un inmueble situado en el Parque Rural de la Frontera, contemplado en la Ley de espacios naturales de Canarias. No se discute cómo se haría efectivo el ejercicio del derecho de adquisición preferente por parte de la Administración, pues es discutible el ejercicio del retracto en un caso en el que propiamente no hay precio ni es posible la subrogación, ni parece razonable que, ejercido el retracto, la Administración, al ocupar el lugar del aportante a la sociedad, se convirtiera en socio de la sociedad a la que se realiza la aportación, pues no es esa la finalidad del retracto, sino la de que la Administración se convierta en titular de las fincas incluidas en el espacio natural. Lo que se discute es si el Registrador actuó debidamente al denegar la inscripción de la escritura de aportación sin que se acredite la notificación de las condiciones de la transmisión a efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. El instrumento público se otorgó el 26 de septiembre de 2006, se presenta en el Registro en fecha que no queda precisada en la Resolución y es calificado por el Registrador el 27 de junio de 2008 (en plazo, según dice el informe). El Registrador deniega la inscripción al amparo del art. 39 de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad, y la sociedad adquirente recurre la nota con el argumento de que era inaplicable el art. 39 de la Ley citada, por haber entrado en vigor el 15 de diciembre de 2007, con posterioridad a la celebración del acto de transmisión.

La Dirección General desestima el recurso y confirma la calificación impugnada porque la legislación canaria reconocía desde el año 2000 a la Ad-

ministración los derechos de tanteo y retracto en el ámbito de los espacios naturales. Lo que añade la Ley estatal, en el ámbito de su competencia, es cómo ha de acreditarse ante el Registrador el cumplimiento de la obligación formal de notificar:

«Por lo tanto, huelga aquí toda controversia sobre la retroactividad o irretroactividad de la citada Ley estatal, puesto que lo que únicamente se está examinando es la actividad que debe desplegar el Registrador respecto de títulos que pretendan acceder al Registro –vigente la citada Ley estatal– y que contengan actos o negocios jurídicos respecto de los cuales la normativa vigente al tiempo de su otorgamiento contenga alguna determinación en cuanto a posibles derechos de adquisición preferente (como ocurre en el presente caso), lo que no es sino una consecuencia más de las limitaciones legales del dominio, tan claramente proclamadas en nuestro ordenamiento jurídico (cfr. artículos 33.2 de la de la Constitución y artículo 348 del Código civil».

B) Vías pecuarias

La STS de 30 de octubre de 2009 (JUR 2009, 451122) pone fin al pleito en el que un particular ejerce una acción declarativa contra la Administración solicitando se declare su propiedad exclusiva sobre la superficie por la que la Administración sostiene la existencia de una vía pecuaria. Recuerda el Tribunal Supremo que la casación no es una tercera instancia, y deben aceptarse los hechos que la sentencia de instancia ha declarado probados. Partiendo de que la Audiencia considera acreditada la existencia de la cañada, el Supremo analiza un aspecto jurídico: la eficacia de la inscripción registral.

La Generalitat Valenciana expropia a una empresa urbanizadora una serie de fincas, dejando fuera el terreno que atravesaba algunas de ellas y por el que discutía una cañada. La empresa interpone contra la Administración una acción declarativa de dominio solicitando se declare que el trazado por donde la Administración hace discurrir la Cañada Real es de su exclusiva propiedad. En primera instancia se estima íntegra la demanda, pero la Audiencia Provincial considera probada la existencia de la cañada, acreditada por un deslinde de 1910 y por una clasificación en virtud de Orden Ministerial del año 1955. Interpuesto recurso por infracción procesal y casación, entre otros motivos, se denuncia en este último infracción de los artículos 1, 3, 34 y 38 de la Ley hipotecaria y se invocan los principios de legitimación y de fe pública registral, que integran la llamada presunción de exactitud registral y contienen la eficacia defensiva y ofensiva de la inscripción registral. El

motivo se rechaza, en primer lugar, «porque estos principios no alcanzan a las situaciones de hecho (sentencias de 13 de marzo de 1989 (RJ 1989, 2037), 1 de octubre de 1991 (RJ 1991, 6884) y 2 de junio de 2008 (RJ 2008, 4168) y, en segundo lugar, porque los bienes de dominio público, regidos por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, no se ven afectados por la realidad registral, de tal forma que la no constancia en el Registro de la Propiedad no le priva de su carácter demanial».

C) Dominio público hidráulico

Ejercitada una acción declarativa de dominio público de una masa de agua existente en las Lagunas de Ruidera, y recurrida en casación la sentencia estimatoria de la demanda, la STS de 22 junio de 2009 (RJ 2009, 4702) resuelve el recurso de casación y contiene pronunciamientos que resumen la doctrina jurisprudencial sobre la aplicación al dominio público de algunos principios hipotecarios:

«La aplicación al caso de la presunción de exactitud registral: principio de legitimación ex artículo 38 y de fe pública registral *ex* artículo 34 de la Ley hipotecaria. La presunción de exactitud del Registro de la Propiedad es la eficacia del mismo, en un doble aspecto, presunción iuris tantum en beneficio del titular registral ex artículo 38 (y otros) de la Ley Hipotecaria llamado principio de legitimación registral y presunción iuris et de iure en beneficio del tercero, que mantiene en la adquisición al titular registral que ha reunido en los presupuestos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, llamado principio de fe pública registral.

Ninguno de estos principios es aplicable al dominio público.

En primer lugar, porque el dominio público no requiere su inscripción como tal en el Registro de la Propiedad y alcanza tanto al titular registral como al tercero. En ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 1999 (RJ 1999, 5965), que reitera jurisprudencia anterior dice:

«Por otra parte, tiene declarado esta Sala que el principio de legitimación, que presume la existencia de los derechos inscritos tal y como constan en el asiento y su posesión, no es aplicable cuando intenta oponerse a una titularidad de dominio público, pues éste es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada (Sentencia de 26 de abril de 1986 (RJ 1986, 2004); en el mismo sentido, dice la sentencia de 22 de julio de 1986 (RJ 1986, 4577) que "los bienes integrados en la zona marítimo terrestre,

administrativamente deslindada, corresponde al dominio público y son inalienables, imprescriptibles y ajenos a las garantías del Registro de la Propiedad, que no necesitan precisamente por su condición demanial, y por tanto la inscripción que tenga un particular no puede afectar al Estado y no opera consiguientemente el principio de legitimación registral que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, sino la realidad extrarregistral autenticada por el deslinde administrativo hecho".

En segundo lugar, respecto a la titularidad y a las adquisiciones, la referencia a la existencia de lagunas es una simple mención de dato físico o un lindero o las califican como parte del río Guadiana. En todo caso, la protección registral no alcanza a los datos de hecho, como han reiterado las sentencias de 13 de marzo de 1989 (RJ 1989, 2037), 1 de octubre de 1991 (RJ 1991, 6884), 7 de febrero de 2008 (RJ 2008, 2814), 2 de junio de 2008 (RJ 2008, 4168).

En tercer lugar, el bien de dominio público, extra commercium, no es objeto de transmisión y no cabe alegar su adquisición como tercero hipotecario. Además, en ningún caso la transmisión, en su originaria adquisición, expresaba que las lagunas eran su objeto o formaban parte del mismo».

D) Marismas

La STS de 31 de julio de 2009 (RJ 2009, 4582) se pronuncia sobre los efectos de las concesiones para la desecación de marismas: niega, con razón, que la disp. transit. 2ª.2 de la Ley de Costas permita deducir la desafectación de los terrenos de dominio público que pudieran haber sido objeto de concesiones de desecación de marismas, sino tan sólo el mantenimiento de la situación jurídica en que se encontraran los terrenos en el momento de la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988. Afirma la sentencia que la conversión jurídica en terrenos privados sólo podía tener lugar si así se deducía de las propias cláusulas de la concesión otorgada, pero no en el supuesto de concesiones en que se denegó el otorgamiento a perpetuidad.

Recuerda la Sala Primera del Tribunal Supremo que la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público estatal, caracterizado por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, por lo que tal dominio no es susceptible de propiedad privada, y su naturaleza no puede resultar transformada por la obra urbanizadora.

Estas afirmaciones las hace el Tribunal Supremo para desestimar los recursos interpuestos por unas conserveras de Santoña, sucesoras de los derechos otorgados en su día sobre los terrenos de una marisma, y que pretenden

se declare su dominio sobre las fincas una vez finalizado el período de concesión, por entender que las obras realizadas transforma la naturaleza del dominio público, convirtiéndolo en terreno susceptible de propiedad privada.

XIV

Derecho penal: la emisión de ruidos como delito de contaminación ambiental

CARMEN ALASTUEY DOBÓN

Sumario

Página

I. El marco legal y jurisprudencial 307
II. Aplicación del art. 325.1 del Código penal por parte del Tribunal Supremo y de las audiencias provinciales a los casos de contaminación acústica 311
1. Bien jurídico protegido y estructura de los tipos 311
2. Naturaleza del peligro y requisito de gravedad 317
3. Estructura de ley penal en blanco 319
4. La responsabilidad de los funcionarios públicos 324
III. Conclusiones y consideraciones político-criminales 326
Bibliografía citada 329

* * *

I. EL MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El ruido generado fundamentalmente en los núcleos urbanos a través de distintas actividades que tienen lugar en las modernas sociedades industrializadas y de consumo es considerado modernamente como un problema medioambiental. En referencia a los efectos perjudiciales que la emisión de ruidos provoca en el medio ambiente, se ha acuñado la expresión «contaminación acústica». Como forma de contaminación ambiental es visto el ruido en los textos internacionales de la Unión Europea, entre los que destacan el Libro Verde de la Comisión Europea sobre política futura de lucha contra

OBSE10A140 Colección especial Aranzadi 15-06-10 07:14:31
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

el ruido de 1996 y, sobre todo, la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (analiza la Directiva MORAL SORIANO, 2004). En nuestro país, La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, durante tanto tiempo reclamada, se ocupa de éste, según declara en su Exposición de Motivos, «en su vertiente ambiental» «en tanto que inmisión sonora presente en el hábitat humano o en la naturaleza» y define la contaminación acústica como «presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente». Así las cosas, es la normativa protectora del medio ambiente la que se encarga de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, así como de establecer un régimen sancionador (en el Capítulo IV de la Ley del ruido).

Pero, además, se considera que el ruido constituye un problema medioambiental muy grave. Según el mencionado Libro Verde de la Comisión Europea, el ruido ambiental es «uno de los principales problemas medioambientales en Europa». Si se parte de estas consideraciones y si se asume a la vez que el Derecho penal ha de intervenir para sancionar los ataques más graves al medio ambiente –lo que apenas es discutido hoy en día–, no es de extrañar que en las legislaciones penales europeas la emisión de ruidos que supere determinados estándares de gravedad sea tipificada como delito contra el medio ambiente. Así sucede, por ejemplo, en el § 325a del Código penal alemán o en el §181a del Código penal austriaco.

España no ha supuesto una excepción en esta evolución. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley del ruido, la necesidad de controlar la contaminación acústica y de luchar contra ella se deriva de la propia Constitución, en concreto de sus arts. 43 y 45, donde se recogen, respectivamente, los mandatos constitucionales de proteger la salud y el medio ambiente. Por lo que respecta al papel que desempeña el Derecho penal en este ámbito, el art. 347 bis del Código penal derogado, introducido mediante la Ley Orgánica de 25 de junio de 1983, de reforma urgente y parcial del Código penal, tipificó por primera vez en nuestro país el delito de contaminación ambiental. No hacía ese precepto mención expresa a los ruidos, sino que sólo se enumeraban como formas de contaminación las emisiones y los vertidos, por lo que en algún pronunciamiento judicial se absolvió a agentes emisores de ruidos por considerar atípica tal conducta (al respecto, MUÑOZ LORENTE, 2001-1, quien cita la Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 31 de octubre de 1997). No obstante, un sector de la doctrina ha venido indicando que dicha actividad podría haberse considerado como una forma de emisión

(Morales Prats, 2008; Muñoz Lorente, 2001-1; Vercher Noguera, 2005). El Código penal de 1995 modificó esta situación, aunque, a diferencia de lo que sucede en los ordenamientos penales de otros países, no existe un precepto específicamente dedicado a la contaminación acústica como delito contra el medio ambiente, sino que es en el artículo que se ocupa de sancionar la degradación de los recursos naturales donde se encuentran recogidos los ruidos como agente contaminante. En efecto, de acuerdo con el art. 325.1 del Código penal vigente en la actualidad, «será castigado con penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice, directa o indirectamente emisiones (...) ruidos, vibraciones (...) que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior».

Tras la entrada en vigor del nuevo Código penal, los tribunales penales españoles tardaron en aplicar el delito de contaminación ambiental del art. 325 (entonces el precepto constaba de un único párrafo) a casos de emisión de ruidos. En un primer momento, fue examinada la posible subsunción en el precepto de conductas de estas características, aunque no hubo sentencias condenatorias por distintos motivos. Cabe citar, por ejemplo la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 13 de mayo de 2002 (JUR 2002, 174467), en la que no se considera que realicen el tipo los ruidos procedentes de las cámaras frigoríficas de un supermercado que causan molestias a los vecinos, al entender que se superan los límites permitidos muy levemente. En otros casos, se acudió al delito de lesiones, a la falta de coacciones o a la falta de vejaciones injustas para sancionar penalmente la emisión de ruidos (véanse las sentencias de varias audiencias provinciales citadas por Muñoz Lorente, 2003). A la vista de esta reticencia de los tribunales en aplicar el art. 325, se creyó que la contaminación acústica se mantendría en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (como indican Silva Sánchez y Felip i Saborit, 2004).

Pero el panorama cambió de forma radical con la primera sentencia condenatoria, dictada por la Audiencia Provincial de Palencia el 9 de noviembre de 2000 (ARP 2000, 2659). En esta sentencia (caso de la Sala de Fiestas «Chapó») se imponen las penas de dos años y tres meses de prisión y multa de veinte meses –además de condenar al pago de la indemnización a los perjudicados– al representante legal y administrador de un restaurante y sala de fiestas que durante un prolongado periodo de tiempo, y fundamental-

mente durante los fines de semana y vísperas de festivos, venía emitiendo ruidos en un nivel superior al permitido, tal y como se había comprobado mediante las mediciones correspondientes de decibelios en el interior de algunas viviendas colindantes, cuyos ocupantes, como consecuencia de la percepción de ruidos nocturnos en sus domicilios, requirieron tratamiento médico por padecer cefaleas, nerviosismo, irritabilidad y trastornos del sueño entre otros. El acusado y la acusación particular formularon sendos recursos de casación que dieron lugar a la primera sentencia del Tribunal Supremo en esta materia, dictada con fecha de 24 de febrero de 2003 (RJ 2003, 950) –ponente: Sr. Carlos Granados Pérez–. El Alto Tribunal examina si concurren o no en el supuesto de hecho los elementos que caracterizan la figura delictiva descrita en el art. 325 del Código penal y concluye que la Audiencia Provincial había aplicado correctamente el precepto, aunque el Tribunal Supremo modifica la duración de la multa impuesta inicialmente (que pasa a ser de dieciséis meses) e incluye, además, la condena a la pena de inhabilitación especial para la profesión u oficio por tiempo de dos años, cuya imposición había sido omitida por la Audiencia. Además, el Tribunal Supremo se detiene a analizar pormenorizadamente cada uno de los elementos de la figura delictiva; y así, son objeto de su atención, entre otras cuestiones de interés, el concepto de ruido como elemento descriptivo del tipo objetivo, la determinación de lo que deba entenderse por «disposiciones de carácter general» como elemento normativo del tipo, el bien jurídico protegido, la estructura del delito como de peligro abstracto y la delimitación del ilícito penal de la infracción administrativa.

En el año 2004, Silva Sánchez y Felip i Saborit, otorgaban dos posibles interpretaciones a esta importante sentencia del Tribunal Supremo: o bien que «con ella se produce el definitivo ingreso de algunas manifestaciones de la contaminación acústica en la disciplina penal», o bien «que se trate simplemente de una respuesta transitoria, a la espera del incremento de la sensibilización social y un pleno asentamiento de la regulación administrativa». Me parece que sin duda alguna es la primera interpretación la que se ha consagrado en la práctica, pues desde los citados pronunciamientos hasta hoy han recaído ya más de una decena de sentencias condenatorias de las distintas audiencias provinciales, y el Tribunal Supremo, por su parte, ha continuado aplicando el art. 325.1 a los casos de emisión de ruidos en sus sentencias de 19 de octubre de 2006 (RJ 2006, 8364), 7 de febrero de 2007 (RJ 2007, 801), 27 de abril de 2007 (RJ 2007, 4724), 20 de junio de 2007 (RJ 2007, 4749) y 16 de junio de 2009 (RJ 2009, 328336). Por tanto, podemos decir que existen ya criterios jurisprudenciales consolidados sobre la materia y que la llamada «contaminación acústica» es considerada por nuestros tribu-

nales indudablemente como una forma más de contaminación ambiental de entre las que se tipifican en el Código penal, que puede por tanto alcanzar entidad suficiente para ser considerada ilícito penal.

Pues bien, en las páginas que siguen se pretende, en primer lugar y sobre todo, llevar a cabo un análisis de la doctrina de los tribunales penales en la materia (II) y, en segundo y último lugar, realizar unas consideraciones personales de política criminal que se deducirán de los resultados de ese análisis (III).

II. APLICACIÓN DEL ART. 325.1 DEL CÓDIGO PENAL POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DE LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES A LOS CASOS DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Los supuestos de hecho objeto de enjuiciamiento en las sentencias estudiadas son muy similares. En todos ellos se trataba de emisiones de ruidos en núcleos urbanos provenientes de locales de ocio, en la mayor parte de los casos, auque también excepcionalmente de alguna explotación industrial o incluso de domicilios particulares. Como consecuencia de esos ruidos se habían generado molestias a uno o varios de los vecinos de las viviendas cercanas, impidiéndoles el descanso en las horas nocturnas, con la consiguiente fatiga así como reducción del rendimiento que el insomnio conlleva, e incluso, en muchos de los casos enjuiciados, se declara probada la producción de resultados de lesiones en la salud física o psíquica de las personas.

Los criterios que rigen las sentencias de nuestros tribunales en la aplicación del art. 325.1 a la denominada contaminación acústica son, como se verá, homogéneos, salvo pequeñas excepciones, y no se apartan de los marcados por la STS de 24 de febrero de 2003, que será por esa razón objeto de atención preferente en esta contribución. Para llevar a cabo el examen de la doctrina de los tribunales cabe distinguir entre cuatro grandes grupos de cuestiones, a saber, bien jurídico protegido y estructura de los tipos (1), naturaleza del peligro y requisito de gravedad (2), estructura de ley penal en blanco (3) y responsabilidad de los funcionarios públicos (4).

1. Bien jurídico protegido y estructura de los tipos

Con el fin de centrar la cuestión referida al objeto de protección en los supuestos de contaminación acústica, me parece necesario realizar algunas indicaciones sobre la interpretación del bien jurídico protegido en el delito del art. 325.1 CP. Como punto de partida es preciso indicar que tanto los tribunales como la doctrina española consideran unánimemente que el bien

jurídico protegido en las figuras delictivas de los artículos 325 y siguientes del Código penal es el medio ambiente, derivando su protección penal de lo establecido en el art. 45 CE. Ahora bien, la protección penal del medio ambiente se puede enfocar desde una perspectiva ecocéntrica o desde otra antropocéntrica, lo que, en última instancia, está en función de la forma en que se conciban los bienes jurídicos supraindividuales o colectivos y, concretando algo más, de cómo se entiendan las relaciones entre dichos bienes jurídicos y los individuales. A este respecto, nuestros tribunales, tomando como base el art. 45 CE parten de un concepto «moderadamente antropocéntrico» del medio ambiente (así, SSTS de 11 de marzo de 1992 [RJ 1992, 4319], 26 de septiembre de 1994 [RJ 1994, 7194] 27 de enero de 1999 [RJ 1999, 826] y 25 de octubre de 2002 [RJ 2002, 10461]). En efecto, el apartado segundo de dicho precepto constitucional dispone que los poderes públicos han de velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales». A partir de aquí, se vincula la protección de los recursos naturales a la «calidad de vida» y al «desarrollo de la persona». Esto no puede ser de otra manera, pues la referencia al ser humano está presente en todo bien jurídico, desde el momento en que los bienes jurídicos se conciben como presupuestos de autorrealización del individuo. Es decir, la protección del medio ambiente sólo puede entenderse como protección del medio ambiente de las personas, en el que éstas se encuentran biológicamente envueltas.

Ahora bien, todo lo dicho no debe hacernos perder de vista algo esencial: que el medio ambiente es un bien jurídico que goza de autonomía respecto de los bienes jurídicos individuales, lo que significa, a mi modo de ver, que su protección no debe estar necesariamente vinculada a la de los bienes jurídicos individuales. Es legítimo, por tanto, que el bien jurídico colectivo «medio ambiente» reciba en los tipos una protección penal directa, en el sentido de que para configurar un ilícito penal medioambiental no sea necesaria la comprobación de que ha existido peligro para los bienes jurídicos individuales y ni siquiera de que la acción sea apta para lesionar dichos bienes jurídicos. No obstante, teniendo en cuenta que una agresión al medio ambiente puede implicar daños a bienes jurídicos personalísimos de las personas, no hay inconveniente en que se prevea una agravación de la pena para los casos en que el atentado al medio ambiente haya supuesto un peligro para determinados bienes jurídicos individuales. Precisamente porque el medio ambiente ha de protegerse autónomamente se habla de antropocentrismo «moderado», aunque personalmente creo que esta orientación se refleja mejor con la expresión «ecocentrismo moderado», sin que ello suponga alejarme en lo sustancial de la postura que defiende el Tribunal Supremo.

Parece claro, por otra parte, que sólo desde el ecocentrismo moderado es posible interpretar correctamente los tipos penales contra el medio ambiente. Si nos fijamos en la redacción dada al art. 325.1, vemos que una conducta puede realizar el tipo contra el medio ambiente sin necesidad de comprobar que ese comportamiento ha tenido repercusión en la salud de las personas, pues se tipifican conductas aptas para poner en peligro el «equilibrio de los sistemas naturales» (art. 325.1, primer inciso). No haría falta indicar que en la inmensa mayoría de las sentencias condenatorias que han recaído aplicando el art. 325.1 los tribunales no han exigido repercusión alguna de la conducta en la salud de las personas (por ejemplo, de la última década, SSTS de 25 de octubre de 2002 [RJ 2002, 10461], 8 de noviembre 2004 [RJ 2004, 7711], 20 de diciembre de 2007 [RJ 2008, 1315] y 8 de abril de 2008 [RJ 2008, 1852]). Llama la atención, no obstante, que ni el Tribunal Supremo ni las audiencias provinciales se hayan ocupado de precisar el contenido del término que el legislador ha elegido para concretar el objeto de protección, pues hasta ahora en ninguna sentencia encontramos referencia clara sobre lo que hay que entender por «equilibrio de los sistemas naturales». En cualquier caso, está fuera de discusión que en el art. 325.1, primer inciso, se trata de castigar la realización de determinadas conductas de vertido, emisión etc. de sustancias en un recurso natural –agua, suelo o aire– que suponen una modificación perjudicial de aquél, en el sentido de que sus valores ecológicos se ven alterados hasta el punto de que existe el riesgo de verse afectado el equilibrio ecológico, esto es, la capacidad de regeneración, del ecosistema del que aquellos recursos naturales forman parte.

Por otro lado, si en algún caso concreto, *además*, dicha conducta es apta, incluso, para lesionar la salud de las personas, se prevé la aplicación de una pena superior. Por tanto, de acuerdo con la opinión mayoritaria en la doctrina, que es consecuente con la consideración del medio ambiente como bien jurídico autónomo, el segundo inciso del art. 325.1 constituye un tipo agravado respecto del previsto en el inciso primero (por ejemplo, entre las aportaciones más recientes, pueden verse Corcoy Bidasolo, 2008; Matellanes Rodríguez, 2008; Morales Prats, 2008). De no defender esta opinión y considerar, por el contrario, que los dos incisos del art. 325.1 constituyen dos tipos alternativos, es decir, dos tipos básicos, independientes, que comparten medios comisivos comunes, llegaríamos a la conclusión –equivocada, a mi modo de ver– de que es posible calificar como delito contra el medio ambiente una conducta que en nada afecta a los recursos naturales, sino sólo a la salud de las personas.

Pues bien, todos estos planteamientos que son válidos con carácter general en la interpretación del art. 325.1 se ven sustancialmente modificados

cuando nos encontramos ante la denominada «contaminación acústica», al menos en los casos que han sido enjuiciados hasta el momento por nuestros tribunales. Ya no se trata aquí de protección del medio ambiente desde una perspectiva «antropocéntrica moderada», sino de proteger únicamente la salud, por mucho que la referencia a la protección del medio ambiente suela aparecer de soslayo en los pronunciamientos jurisprudenciales. En efecto, la STS de 24 de febrero de 2003, cuando analiza el concepto de ruido y sus efectos indica que «si tradicionalmente el ruido se ha incluido entre las actividades molestas hoy está plenamente reconocido que la contaminación acústica puede generar graves perjuicios a la salud física y psíquica de los seres humanos. Se ha escrito por especialistas que el sometimiento a un ruido excesivo produce traumatismo y pérdidas auditivas, vértigos, perturbaciones en el sistema nervioso central, afectaciones respiratorias, cardíacas y circulatorias, hipertensión, fatiga, dolores de cabeza. Y no menos graves son los efectos psicológicos con padecimientos de angustia, pérdidas de concentración, insomnio, irritabilidad con grave afectación del rendimiento del trabajo físico e intelectual». Y, concluye, el Tribunal Supremo, «no plantea cuestión, pues, que el ruido es una de las manifestaciones de agresión al medio ambiente y a la salud de las personas y ello ha exigido una respuesta del Derecho», aunque en absoluto menciona en qué consisten las agresiones al medio ambiente producidas por el ruido. También se centra el Tribunal Supremo en esta sentencia en analizar «el bien jurídico objeto de protección en esta modalidad de delito contra el medio ambiente» y entiende sobre el particular que «la figura delictiva debe orientar su protección y fijar su atención prioritaria en la salud de las personas aunque nadie discute que la protección alcanza, de manera directa o indirecta, a la fauna, la flora y los espacios naturales». Sin embargo, ni en el caso del que se ocupa esta sentencia ni en ninguno de los que han sido objeto de atención en nuestros tribunales se ven afectados siquiera remotamente la fauna, la flora o los espacios naturales a través del ruido. Finalmente, el Tribunal Supremo alude a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso López Ostra), de 9 de diciembre de 1994 en la que se aprecia una vulneración, a través del ruido, del derecho al disfrute del domicilio y al respeto de la vida privada y familiar (art. 8 del Tratado de Roma de 4 de noviembre de 1950), así como a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, concluyendo que el ruido puede impedir o dificultar gravemente el libre desarrollo de la personalidad, al verse afectados los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar, así como el derecho a la inviolabilidad del domicilio (sobre los posibles Derechos Fundamentales que pueden verse afectados por el ruido, véanse MARTÍN MORALES/REQUENA LÓPEZ/GUILLÉN LÓPEZ, 2004).

Puesto que en ninguna de estas sentencias se reconoce una perturbación al medio ambiente, carece de lógica que el Tribunal Supremo deduzca de las mismas que con la emisión de ruidos «están en juego los derechos de protección de la salud; a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario; el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos *así como el equilibrio de los sistemas naturales*» (cursiva añadida). Tras las citadas consideraciones el Tribunal Supremo concluye que la Audiencia Provincial aplicó correctamente el art. 325 CP al condenar al acusado por un delito contra el medio ambiente por contaminación acústica, dado que los ruidos procedentes de la sala de fiestas habían «creado una situación de grave peligro para la integridad física, psíquica, intimidad personal y familiar, bienestar y calidad de vida de los vecinos de un inmueble, habiéndose concretado en riesgo de grave perjuicio para la salud de esas personas».

Tampoco suponen peligro alguno para el equilibrio de los sistemas naturales, por ejemplo, los hechos enjuiciados por el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de junio de 2007 (RJ 2007, 4749) en la que, a pesar de ello, se condenó por un delito contra el medio ambiente del art. 325.1 a quien subía el volumen de su equipo de música hasta el punto de que en las casas de sus vecinos se obtuvieron mediciones de ruido con valores medios de entre 45 y 50 decibelios, es decir, un 50% más del límite legalmente establecido, con las consiguientes molestias ocasionadas por el elevado nivel de ruidos.

Si la emisión de ruidos que afecta o es susceptible de afectar *exclusivamente* a la salud de las personas es considerado por nuestros tribunales un delito contra el medio ambiente del art. 325.1, en aplicación del último inciso del precepto («si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior»), se ve afectada la interpretación mayoritaria de las relaciones entre los dos incisos del art. 325.1. Y así, puesto que el Tribunal Supremo y las audiencias provinciales aplican el segundo inciso del citado precepto aunque la conducta no muestre aptitud para poner en peligro el equilibrio de los sistemas naturales, tienen que partir de que no se trata de un tipo agravado respecto del tipificado en el inciso primero, pues, si lo fuera, debería contener todos los elementos de éste, más otro u otros añadidos. La jurisprudencia ha tratado este problema precisamente en supuestos de contaminación acústica, para concluir que en el 325.1 existen dos modalidades típicas independientes. Lo cierto es que, a la vista de las manifestaciones sobre el bien jurídico afectado en casos de contaminación acústica, los tribunales no tienen más remedio que llegar a esa conclusión si quieren mantener pese todo que la emisión de ruidos es una modalidad comisiva más del delito contra el medio ambiente.

Se expresa claramente en estos términos la ya citada Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia de 9 de noviembre de 2000 (ARP 200, 2659): «nos encontramos, en lo que se refiere al tipo aplicable, en un supuesto de tipo básico, no agravado de los dos que se contienen en el artículo que se estudia. Es importante la afirmación que se hace pues de entender que nos encontrásemos ante un tipo agravado, sería imposible la condena de los hechos enjuiciados, dado que además del peligro para la salud de las personas debería concurrir a la vez el equilibrio de los sistemas naturales. El art. 325 del Código Penal castiga la realización de unos concretos actos que describe que "puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales"; y a continuación de un punto y seguido determina cuál será la pena a imponer, "si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas" sin emplear expresión alguna que indique la necesidad de acumulación de los dos peligros para que pueda ser castigada la existencia de peligro para la salud de las personas, lo que indica la separación de los dos tipos básicos, por más que alguno de los requisitos del tipo sean comunes a ellos». La misma interpretación de la relación entre los tipos realiza la STS de 20 de junio de 2007 (RJ 2007, 4749).

De todo ello se deduce que, para nuestros tribunales, la emisión de ruidos puede dar lugar a la comisión de un delito contra el medio ambiente aunque éste no se haya visto afectado en modo alguno, ni siquiera en términos de peligro abstracto.

Finalmente, llama la atención también en los distintos pronunciamientos sobre la materia la falta de aplicación del delito de lesiones (art. 147), aun cuando resulte probada la producción del resultado típico de ese delito, siendo así que, como es obvio, el último inciso del art. 325.1 no puede abarcar ese desvalor. Por ejemplo, en el caso de la sala de Fiestas Chapó, se declara probado que hubo personas sometidas a tratamiento médico por sufrir cefaleas, irritabilidad, nerviosismo, insomnio, esclerosis en placas, etc. como consecuencia de los ruidos, pero no se plantea la condena por delito de lesiones. Con frecuencia, los menoscabos en la salud sólo se tienen en cuenta en materia de responsabilidad civil. Parece ser que la acusación no suele pedir la condena por este delito en casos de contaminación acústica, lo que ha dado lugar a que el Tribunal Supremo muestre su perplejidad en alguna sentencia. Así, en el caso enjuiciado en la STS de 27 de abril de 2007 (RJ 2007, 4724), se declara probado el desarrollo, por parte de uno de los afectados, de un «cuadro clínico ansioso-depresivo que ha precisado tratamiento farmacológico y homeopático». Pues bien, dado que, según entiende el Tribunal Supremo, el sujeto activo tenía conciencia del peligro que los ruidos suponían para las personas que resultaron lesionadas por su acción,

«es sorprendente que habiéndose producido una concreción del peligro no se haya tenido en cuenta en este proceso la posible comisión del delito de lesiones (art. 147 CP) en concurso ideal con el de peligro». A modo de excepción, la Audiencia Provincial de Barcelona, en Sentencia de 2 de enero de 2009 (ARP 2009, 310), condena por el delito contra el medio ambiente en concurso con tres delitos de lesiones a la titular de un local cuya música y vibraciones habían causado menoscabos en la salud de los vecinos.

2. Naturaleza del peligro y requisito de gravedad

En las primeras sentencias dictadas en aplicación del art. 325.1 CP nuestros tribunales, siguiendo la inercia de la interpretación del art. 347 bis del derogado Código penal, consideraron que se trataba de un delito de peligro concreto. En este sentido se manifestó el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 16 de diciembre de 1998 (RJ 1998, 10088), 19 de mayo de 1999 (RJ 1999, 5409), 13 de marzo de 2000 (RJ 2000, 3315), 12 de diciembre de 2000 (RJ 2000, 9790), 17 de septiembre de 2001 (RJ 2001, 7728) y 30 de enero de 2002 (RJ 2002, 3065). Las audiencias provinciales mantuvieron igualmente esa interpretación como puede apreciarse, entre otras muchas, en la SAP de Barcelona de 25 de mayo de 1999 (ARP 1999, 4217), la SAP de la Coruña de 2 de mayo de 2000 (ARP 2000, 2256) y la SAP de Ciudad Real de 30 de abril de 2002 (ARP 2002, 452). Sin embargo, lo cierto es que el art. 325.1 no exige un resultado de peligro, es decir, no requiere la efectiva puesta en peligro ni del equilibrio de los sistemas naturales ni de la salud de las personas, sino que se tipifican acciones aptas para perjudicar esos bienes jurídicos, auque en el caso concreto esos bienes no hayan corrido efectivamente peligro. Por ello, desde la STS de 25 de octubre de 2002 (RJ 2002, 10461) se produce un cambio de orientación en la jurisprudencia, consolidándose la interpretación que estimo acertada, en el sentido de considerar que estamos ante un delito de peligro abstracto, concretamente ante un delito de aptitud para la producción de un daño. Este criterio se ve confirmado, si bien con alguna excepción, por posteriores sentencias del Tribunal Supremo y de las audiencias provinciales, entre las que cabe citar, SSTS de 24 de febrero de 2003 (RJ 2003, 950), 1 de abril de 2003 (RJ 2003, 4062), 25 de mayo de 2004 (RJ 2004, 4166), SAP de Barcelona de 4 de febrero de 2004 (ARP 2004, 345) y SAP de Segovia de 18 de junio de 2004 (JUR 2004, 280542).

En las sentencias recaídas en materia de contaminación acústica se aprecia la misma tendencia. De acuerdo con la STS de 24 de febrero de 2003, del caso «Chapó», «en el art. 325 CP incorpora el legislador un planteamiento político-criminal diverso del contenido en la anterior regulación,

pues opta por configurar el delito como una infracción de peligro abstracto: así, mientras que en el art. 347 bis eran castigados actos de vertido "que pongan en peligro grave la salud de las personas, o que puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles", la actual regulación renuncia a incorporar referencia alguna a la producción de un peligro concreto y extiende la punición a todas las actividades de vertido emisión, etc., "que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales" previendo una agravación de la pena para aquellos supuestos en los que "el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas". La Ley establece una clara distinción entre aquellos supuestos en los que se estima imprescindible para la ilicitud que el desarrollo de la conducta peligrosa vaya acompañada de la creación de un peligro concreto para el bien jurídico protegido; y aquellos otros en los que basta para la comisión del delito con la realización de la acción peligrosa, y que no requieren la producción de un resultado concreto». «Los delitos de peligro abstracto no exigen para su consumación la producción de un verdadero resultado de peligro como elemento del tipo objetivo, sino únicamente la comprobación del carácter peligroso de la acción». Otra cosa es, como bien apunta la sentencia citada, que en la mayor parte de los casos enjuiciados se haya producido un peligro concreto (¡a veces incluso lesión, como hemos visto!) del bien jurídico protegido. Asimismo, interpreta que estamos ante un delito de peligro abstracto, en un supuesto de contaminación acústica, la Audiencia Provincial de Segovia en su Sentencia de 15 de noviembre de 2005 (JUR 2006, 42599).

Además, para realizar el tipo la conducta ha de ser apta para perjudicar *gravemente* el bien jurídico. La interpretación del requisito de gravedad resulta ser de suma importancia, pues constituye el elemento típico que permite delimitar la frontera entre el ilícito penal y el ilícito administrativo. Sin embargo, la jurisprudencia, en general, no se ha detenido excesivamente en el análisis de este requisito, sino que al respecto existe un pronunciamiento general que parte de la STS de 11 de marzo de 1992 (RJ 1992, 4319) y que se reitera en los mismos términos actualmente, por ejemplo, en STS de 30 de enero de 2002 (RJ 2002, 3065) y en la misma Sentencia de 24 de febrero de 2003 (RJ 2003, 950), objeto preferente de nuestra atención. De acuerdo con el Tribunal Supremo, «semánticamente grave es lo que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas, lo que implica un juicio de valor. Para encontrar el tipo medio de gravedad al que se refiere el art. 325 (...) habrá que acudir (...) a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir, la salud de las personas, incluida la calidad de vida por exigencia constitucional, como a las condiciones naturales

del ecosistema (suelo, aire, agua) que influyen por tanto, en la gea, la fauna y la flora puestas en peligro».

Pues bien, del análisis de la jurisprudencia en materia de contaminación acústica pueden deducirse algunos criterios que sirven para concretar el requisito de gravedad. Al respecto, los tribunales entienden cumplida esta exigencia típica en casos de exposición continuada a unos niveles intensos de ruido. Es decir, atienden, en primer lugar, a que el nivel de ruido supere ampliamente el límite de decibelios fijado administrativamente y, en segundo lugar, a que la exposición a ese ruido sea prolongada. Al respecto pueden verse, por ejemplo, SSTS de 24 de febrero de 2003 (RJ 2003, 950), 19 de octubre de 2006 (RJ 2006, 8364), 20 de junio de 2007 (RJ 2007, 4749) y Sentencia de la Audiencia Provincial de Salamanca de 29 de diciembre de 2006 (ARP 2007, 475).

3. Estructura de ley penal en blanco

Los actos de contaminación enumerados en el art. 325.1, para ser típicos, han de realizarse «contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente». Esta previsión supone la configuración del precepto como una ley penal en blanco, dado que en él no se describe por completo la conducta prohibida, sino que su descripción debe complementarse acudiendo a la normativa administrativa. A la vez, ello implica la adopción del modelo de accesoriedad del Derecho administrativo. No se asume, por tanto, en nuestro país, el modelo de accesoriedad del acto administrativo. La adopción de uno u otro modelo tiene distintas repercusiones prácticas, que pueden resumirse en la idea de que desde un sistema de accesoriedad del Derecho administrativo no excluye el tipo objetivo el hecho de contar con una autorización administrativa ilegal. Ello no imposibilita la exclusión de la responsabilidad a título de dolo si el sujeto, debido a la presencia de esa autorización, incurre en un error sobre la concurrencia de un elemento del tipo. Por otra parte, el hecho de que en muchas ocasiones la contravención de la normativa administrativa venga determinada por actuar sin autorización o por vulnerar sus términos, no impide que pueda seguir hablándose de accesoriedad del Derecho administrativo. Entre ambos modelos, la doctrina estima preferible, con razón, el consagrado por nuestro legislador (De la mata Barranco, 1996; Gómez Rivero, 2000).

Aunque tradicionalmente se han planteado dudas a las leyes penales en blanco por considerar que vulneran el principio del legalidad de los delitos y de las penas –dado que la normativa administrativa a la que se remiten engloba también disposiciones de rango inferior a la ley–, estas dudas han

sido disipadas por el propio Tribunal Constitucional al hilo, precisamente, de un pronunciamiento sobre el art. 347 bis del Código penal derogado. Me refiero a la fundamental STC 127/1990, de 5 de julio, a la que han seguido otras. El Tribunal Constitucional considera legítimo el recurso a las leyes penales en blanco cuando el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido. Además, se exige que la ley señale la pena y el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o se dé la suficiente concreción. Todos estos requisitos los entiende cumplidos el Tribunal Constitucional en los delitos contra el medio ambiente (critica, no obstante, el parecer del Tribunal Constitucional HUERTA TOCILDO, 2001) lo que ha supuesto que la discusión en torno a las leyes penales en blanco, en particular, a su utilización en materia de medio ambiente, se haya centrado en otros aspectos.

En efecto, en primer lugar, conviene dejar constancia de que un sector doctrinal se muestra crítico con la accesoriedad administrativa de los tipos penales (por lo que nos interesa, con la accesoriedad del Derecho administrativo). Las razones son variadas. Por un lado, se alega que ello implica la necesidad de considerar atípicos los actos de contaminación que no estén prohibidos por la normativa administrativa, aunque dichos actos supongan un peligro para el bien jurídico en el sentido exigido en el tipo (MESTRE DELGADO, 1988; SILVA SÁNCHEZ, 1999). Además, por otro lado, se aduce que dicha técnica legislativa produce efectos políticos rechazables, al adquirir por esa vía el Poder Ejecutivo autoridad para determinar el ámbito de aplicación de los tipos penales (PAREDES CASTAÑÓN, 2008).

En segundo lugar, desde la entrada en vigor del Código penal ha sido objeto de una viva discusión la interpretación de la expresión «disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente». Algunas opiniones minoritarias han entendido que disposiciones «generales» se contrapone a «especiales», de manera que quedarían excluidas las normas sectoriales en esta materia, o que «generales» equivale a «nacionales», con lo que no integraría el precepto penal la normativa de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales. Como el propio Tribunal Supremo se ha encargado de precisar en su Sentencia de 24 de febrero de 2003 (RJ 2003, 950), no tiene sentido mantener estas interpretaciones y goza, por tanto, de un mayor predicamento el criterio que opone «disposición de carácter general» a aquella que se refiere a una actuación administrativa singular dictada para la resolución de un caso particular. En consecuencia, quedarían excluidos únicamente los actos administrativos.

Obviamente, la normativa estatal puede integrar el tipo, aunque se trate de disposiciones de naturaleza reglamentaria, siempre que se cumplan los

requisitos, ya mencionados, exigidos por el Tribunal Constitucional. Por otra parte, se admite igualmente que las Comunidades Autónomas tienen competencia para dictar Leyes o disposiciones generales protectoras del medio ambiente. Ello se deriva del art. 149.1, 23.º de la CE, donde se establece la competencia estatal para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, pero, a la vez, se alude a las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección. Además, el art. 148.1, 9.º del texto constitucional atribuye a los entes autonómicos la gestión en materia de protección del medio ambiente. El Tribunal Supremo, en el citado pronunciamiento del caso «Chapó», alude a la STC 102/1995, de 26 de junio, donde se examina la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y en la que se concluye que tanto de las normas constitucionales como de las estatutarias se deduce «sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general (...) corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado». Al respecto debe señalarse que si una comunidad autónoma dicta normas adicionales de protección del medio ambiente y otras no lo hacen ello puede suponer en la práctica que el alcance de la aplicación del delito contra el medio ambiente sea distinto en las diferentes comunidades. Aunque algunos consideran, por esta razón, que las leyes penales en blanco que remiten a disposiciones autonómicas son inconstitucionales, por vulnerar el principio de igualdad, la mayoría de la doctrina entiende que dicha vulneración no se produce, pues la diversa regulación puede ser expresión de las distintas peculiaridades de cada comunidad autónoma, lo que justifica a la postre una mayor o menor intensidad en la protección de los bienes jurídicos (Silva Sánchez, 1999). Conviene señalar que en materia de contaminación acústica se habían promulgado varias leyes autonómicas antes de que se aprobase la Ley estatal de 2003, entre las que cabe citar la Ley 16/2002 de la Generalitat de Cataluña, de 28 de junio, y la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, ambas de protección contra la contaminación acústica. Asimismo es digno de mención el Decreto 78/1999, de 27 de mayo de la Comunidad de Madrid (sobre esta legislación, véase Granados Pérez, 2004).

Por lo que respecta a la normativa municipal, se había puesto en duda que ésta pudiera integrar el tipo del delito de contaminación ambiental, por entender que los entes locales carecían de competencia sobre la materia, lo que resultaba de especial trascendencia para la contaminación acústica, dado que la mayor parte de la normativa en este ámbito es municipal. El Tribunal Supremo, en la sentencia del caso Chapó, dictada unos meses antes de que fuese promulgada la Ley del Ruido, entiende derivada la competencia de los

Ayuntamientos, fundamentalmente, del art. 25.2 f) de la Ley de Bases de Régimen Local, donde se atribuye competencias a los municipios en materia de protección del medio ambiente «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas», así como de la Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986, cuyo art. 42.3 señala la responsabilidad de los Ayuntamientos en el control sanitario del medio ambiente, así como de los ruidos y vibraciones. Menciona asimismo el Tribunal Supremo el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, y la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 22 de diciembre de 1972. Con base en estas normas entiende que, en el caso concreto, la contravención de disposiciones de carácter general venía dada por la vulneración de lo establecido en una ordenanza municipal sobre emisiones de ruido dictada al amparo de un decreto autonómico sobre niveles sonoros. Tras la entrada en vigor de la Ley del Ruido, ya no cabe ninguna duda sobre la competencia de la Administración local pues, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 6, «corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta Ley. Asimismo, los ayuntamientos deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta Ley y de sus normas de desarrollo».

Por último, la expresión «disposiciones de carácter general», abarca también las procedentes de la Unión Europea. A este respecto, la duda no se plantea con los reglamentos europeos, que son directamente aplicables a los estados miembros, sino con las directivas, en concreto con las que no han sido traspuestas al Derecho interno. Tras analizar las distintas opiniones, concluye el Tribunal Supremo que «las Directivas pueden tener eficacia exclusivamente para restringir el tipo pero no para ampliarlo». Se apoya en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de octubre de 1987, con arreglo a la cual «debería excluirse la posibilidad de que la directiva no actuada pueda comportar una modificación en sentido desfavorable para el individuo de la interpretación de preexistentes disposiciones incriminadoras».

En otro orden de cosas, el hecho de que el Derecho penal del medio ambiente se configure como accesorio del Derecho administrativo determina que aparezcan frecuentemente problemas de *bis in idem*. Como señalan Silva Sánchez y Felip i Saborit (2004), estos problemas pueden plantearse en mayor medida en los casos de contaminación acústica pues, al ser preciso que los ruidos se prolonguen durante un período de tiempo para alcanzar relevancia penal, es probable que previamente hayan recaído sanciones administrativas. Ello puede suceder porque la Administración no cumpla con su obligación

de suspender el procedimiento, pero también porque no lo considere procedente, al no existir todavía indicios de infracción penal.

La STS de 24 de febrero de 2003 (RJ 2003, 950) hace también un repaso sobre los criterios de los tribunales en la materia, que a continuación paso a resumir. De acuerdo con la doctrina que ha venido defendiendo el Tribunal Supremo, no se vulnera el principio *ne bis in idem* si se impone una sanción administrativa y posteriormente una penal por los mismos hechos, al mismo sujeto y con idéntico fundamento, pero sí a la inversa, es decir, si ha recaído sanción por parte de los Tribunales de justicia, la cosa juzgada impide una posterior sanción administrativa. Ello se basa en que la actividad sancionadora de la Administración no puede obligar a los tribunales penales a renunciar a su potestad sancionadora cuando concurren los elementos del delito. La muy criticada STC 177/1999, de 11 de octubre (véase el comentario de Corcoy Bidasolo/Gallego Soler, 2000), que tiene su origen en un caso de concurrencia de una sanción por infracción administrativa de la Ley de Aguas y de una pena por la comisión del delito contra el medio ambiente del antiguo 347 bis, modifica este planteamiento, al impedir la actuación de la jurisdicción penal si existía una previa sanción administrativa en caso de identidad de hecho, sujeto y fundamento (a favor de la opinión del Tribunal Constitucional en esta Sentencia, Muñoz Lorente, 2001). Sin embargo, la STC 2/2003, de 16 de enero, en la que se resuelve un recurso de amparo por dualidad de sanciones en materia de tráfico rodado, regresa a la doctrina que había sostenido el Tribunal Supremo. Se indica en esta Sentencia que el principio *ne bis in idem* tiene como finalidad evitar que recaiga una reacción punitiva desproporcionada, y que la desproporción en la sanción no tiene lugar cuando en la determinación de la pena se tiene en cuenta la sanción administrativa anteriormente impuesta. En el caso concreto, se descuenta de la multa penal el importe de la sanción administrativa. Se reafirma, por tanto, la tesis de que en caso de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado por la Administración y la Jurisdicción Penal, las resoluciones dictadas en ésta no pueden ceder ante las dictadas en aquélla. De todos modos, como señala Pérez Manzano (2005), dado que, por ejemplo, el delito de lesiones lleva aparejada pena privativa de libertad y no de multa, no se podrá efectuar en este caso el abono de la sanción administrativa en la pena, por lo que sigue siendo necesario depurar el contenido y alcance de este derecho fundamental. Finalmente, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2003, las resoluciones administrativas sí producen efecto de cosa juzgada cuando las confirma la jurisdicción contencioso-administrativa, por tanto, se hubiese producido *bis in idem* en caso de

concurrencia de una sanción impuesta por esa jurisdicción y de otra impuesta por los tribunales penales.

De cualquier manera, en el caso «Chapó» no hubo problemas de *bis in idem*, y así lo constata el Tribunal Supremo, teniendo en cuenta que la condena por delito contra el medio ambiente venía avalada por una reiteración de conductas, algunas de ellas acaecidas en momentos posteriores a los hechos afectados por los expedientes administrativos, de manera que la sanción penal recayó sobre hechos distintos a los sujetos a sanción administrativa. Sí tiene, en cambio, ocasión de aplicar la doctrina del Tribunal Constitucional la Audiencia Provincial de Barcelona en su Sentencia de 2 de enero de 2009 (ARP 2009, 310), en la que, estando todavía pendiente de resolver el expediente administrativo sancionador, aplica el art. 325.1 a un supuesto de contaminación acústica, condenado con penas de prisión, inhabilitación especial y multa, afirmando, en cuanto a la multa que ésta «deberá, en ejecución de sentencia, descontarse en el importe en que definitivamente resulte sancionada administrativamente la acusada siempre que ésta acredite haber satisfecho dicho importe y ello para evitar conculcar el principio *ne bis in idem*».

4. La responsabilidad de los funcionarios públicos

El art. 329 CP se ocupa de sancionar determinadas conductas irregulares, con incidencia en los recursos naturales y el medio ambiente, realizadas por los funcionarios públicos o autoridades. Se contienen en él las siguientes conductas típicas: en primer lugar, la de informar favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes; en segundo lugar, la de silenciar, con motivo de sus inspecciones, la infracción de Leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen; en tercer lugar, la de conceder la licencia y, finalmente, la de votar a favor de su concesión.

La primera sentencia condenatoria dictada al amparo de este precepto es la STS de 24 de mayo de 2003 (RJ 2003, 4387), donde se aplica la modalidad omisiva de silenciar la infracción de Leyes o disposiciones de carácter general, y se condena a un alcalde que había sido absuelto por la Audiencia Provincial de Barcelona. Ese mismo año, el TS en Sentencia de 30 de septiembre (RJ 2003, 6316) condena asimismo a un alcalde por la modalidad de conceder licencias ilegales, casando una sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia.

Por tanto, no sólo el legislador, sino también los tribunales a partir de los mencionados pronunciamientos dan respaldo a las opiniones que reclamaban la expresa criminalización de estas conductas, opiniones que se sus-

tentan en diversos argumentos, entre los que destaca el papel relevante que desempeña la Administración en el control de la contaminación y, por ende, en la protección del medio ambiente, por el hecho de ser ella la encargada de conceder las licencias y autorizaciones, así como de controlar posteriormente que la actividad se desenvuelva respetando los términos de la licencia o autorización otorgada. De hecho, el propio art. 45 de la CE proclama la obligación de los poderes públicos de velar por la protección del medio ambiente. En consecuencia, parece claro que se requiere una respuesta penal para los casos en que los funcionarios incumplen sus deberes en este ámbito, bien por acción, al conceder autorizaciones ilegales, bien por omisión, al desatender su deber de vigilancia (Cancio Meliá, 2005; De Vicente Martínez, 2008; González Cussac, 2008).

También en materia de contaminación acústica se ha aplicado ya el art. 329. Así lo ha hecho el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de octubre de 2006 (RJ 2006, 8364), donde se condena a la pena de un año y seis meses de prisión, más ocho años de inhabilitación especial para empleo o cargo público al alcalde que, a sabiendas, desprecia la normativa y autoriza el funcionamiento de una fábrica de pavimento esmaltado que causa ruidos superiores a los permitidos, conociendo que la policía municipal había llevado a cabo mediciones con aparatos inservibles, y haciendo caso omiso de las quejas recibidas, a pesar de las flagrantes irregularidades que se venían denunciando.

Por lo que respecta a las audiencias provinciales, destacan dos sentencias de la Audiencia Provincial de Badajoz. En la primera, de 15 de junio de 2005 (ARP 2005, 773) se confirma la Sentencia de 15 de noviembre de 2004 del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Badajoz, en la que se condena, además de a la propietaria del local que emite los ruidos, al alcalde que concede sucesivas autorizaciones provisionales que permiten el funcionamiento de la actividad, pese a conocer el grave problema de ruidos generados por la cafetería, incumpliendo flagrante y conscientemente la normativa al respecto. La segunda Sentencia fue dictada el 18 de mayo de 2007 (ARP 2007, 488). Se condena igualmente a un alcalde, en un caso similar al anterior, por la modalidad omisiva que se tipifica en el art. 329.1, que interpreta la Audiencia como una «omisión de quien está en posición de garante que deja de hacer lo que el ordenamiento le exige. Concurre la conducta consistente en la no realización de una acción tendente a evitar que un inicial peligro se convierta en otro penalmente relevante y además en un resultado lesivo grave». Argumenta la Audiencia que «la actuación de garante del medio ambiente comporta la exigencia a la administración de un control efectivo de la actividad industrial y, en general, económica y, consecuentemente, debe regularizar

las disciplinas que afectan al medio ambiente y controlar la vigencia de las normas que de ellas emanan. Y ello es así en cuanto, en definitiva, desarrolla un papel prioritario en la actuación medio ambiental y en el despliegue de mecanismos de control para su protección».

III. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES POLÍTICO-CRIMINALES

Como ya se puso de manifiesto en el apartado introductorio, no hay duda de que tanto la normativa europea como la española consideran el ruido como un problema medioambiental. De acuerdo con este planteamiento, la legislación penal española ha tipificado en el art. 325.1 la denominada «contaminación acústica», que incluye ruidos y vibraciones, como una modalidad más de contaminación de los recursos naturales (agua, suelo y aire), siempre que esos ruidos y vibraciones contravengan la normativa administrativa y sean aptos para perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o (a mi modo de ver, además) la salud de las personas.

Hemos visto también que las sentencias condenatorias de las audiencias provinciales y del Tribunal Supremo que han recaído durante la presente década en aplicación del art. 325.1 a casos de contaminación acústica demuestran que esa tipificación no ha quedado en algo meramente testimonial, como algunos esperaban y deseaban, sino que, muy al contrario, confirman que el Derecho penal ha irrumpido de lleno en este ámbito, al constatarse en estos pronunciamientos que los casos de emisión de ruidos de mayor gravedad son subsumibles en el delito de contaminación ambiental. Es cierto que se debate sobre la necesidad de sancionar penalmente estas conductas, reclamándose una mayor implicación de la Administración para solucionar los problemas de molestias a las personas por emisión de ruidos (así, Muñoz Lorente, 2003) y, desde luego, sería deseable que no fuera preciso acudir a la vía penal. Pero son muchos los casos en que la Administración se muestra ineficaz, bien por desobediencia de los particulares, bien por incurrir los propios funcionarios en comportamientos delictivos por acción o por omisión, lo que justifica el recurso al Derecho penal, sin que ello suponga vulneración alguna del principio de intervención mínima.

Desde mi punto de vista, lo discutible no es tanto la penalización en sí misma de los casos más graves de emisión de ruidos, sino el modo en que se ha procedido a tipificar estos supuestos. Como tuve ocasión de apuntar en un anterior trabajo sobre el art. 325.1 CP, creo que resulta distorsionador incluir la emisión de ruidos entre los actos de contaminación del agua, el suelo y el aire, pues el ruido no contamina los recursos naturales, es decir, no supone una modificación perjudicial de los mismos y, en consecuencia,

no es apto para perjudicar el equilibrio de los ecosistemas del que esos recursos naturales forman parte. Con razón indica Corcoy Bidasolo (2008) que si se considera que los ruidos representan un problema ambiental es porque se parte de un concepto de medio ambiente totalmente dispar con el que sirve de base para la tipificación de los actos de contaminación de los recursos naturales. Y es que, en realidad, los ruidos y las vibraciones sólo interesan al Derecho penal en tanto que focos que representan un peligro y que pueden llegar a lesionar la salud de las personas.

De hecho, la doctrina ya ha puesto de manifiesto la dificultad de aplicar el inciso primero del art. 325.1 en los casos de emisión de ruidos. Para Sánchez y Felip i Saborit (2004) «un caso en que la emisión de ruidos podrá poner en peligro el equilibrio de los sistemas naturales será aquel en que se provoque la huida de los animales de un determinado hábitat, de modo que resulte afectado ese ecosistema en su conjunto». Con independencia de que probablemente los casos de emisión de ruidos que tengan lugar fuera de los núcleos urbanos y que afecten a las condiciones de la vida animal deberían ubicarse entre los delitos contra la fauna –si se considera que esa conducta es merecedora de sanción penal–, de entender que dichos ruidos pueden suponer un peligro para el equilibrio de los ecosistemas, seguiría sin darse en ese ejemplo un elemento esencial del tipo del art. 325.1, a saber, la realización de un acto de contaminación de un recurso natural.

Estas dificultades han llevado a la doctrina a señalar que en los casos de contaminación acústica el único bien jurídico protegido es la salud de las personas (Muñoz Lorente, 2001-2; Corcoy Bidasolo, 2008). Así se pone de manifiesto también en los pronunciamientos judiciales sobre la materia, pues en ninguno de los casos enjuiciados hasta el momento, todos ellos de contaminación acústica en núcleos urbanos, se ha constatado que la conducta presente aptitud alguna para perjudicar el equilibrio de los sistemas naturales, sino únicamente la salud de las personas. Es evidente, por otra parte, que el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, si bien se ven afectados con la emisión de ruidos, no son objeto de protección en el art. 325.1 CP.

Así las cosas, para poder subsumir esas conductas en el art. 325.1 los tribunales se ven obligados a interpretar el inciso segundo del precepto como un tipo independiente respecto del recogido en el primer inciso, y no como un tipo agravado, de manera que se acaba convirtiendo en delito contra el medio ambiente una conducta que en absoluto puede afectarle. Conviene insistir, a este respecto, en que el precepto se orienta a la protección del

equilibrio de los ecosistemas, aunque prevea una agravación para los casos en que la acción llegue a ser apta para lesionar la salud.

En consecuencia, creo que el legislador ha tomado una decisión equivocada al incluir los ruidos en el art. 325.1, pues ello no se aviene con el bien jurídico protegido y con la estructura de los tipos del art. 325.1. Más bien al contrario, repercute en interpretaciones erróneas de uno y de otra. Entonces, queda por determinar cuál sería la ubicación correcta de esta conducta en el Código penal. Entiende CORCOY BIDASOLO (2008) que la contaminación acústica urbana debería calificarse como delito de lesiones –menoscabo de la salud física o mental–, consumado o en grado de tentativa. Sin embargo, recurriendo a las figuras de lesiones no siempre es posible castigar estas conductas. Hay ocasiones en las que no se produce un resultado de lesiones, por lo que no podrá castigarse ni por lesiones imprudentes ni por lesiones dolosas consumadas. La tentativa de lesiones tampoco podrá apreciarse en muchos casos, pues el sujeto no actuará con conciencia y voluntad de producir un menoscabo en la salud física y mental de otra persona. Por ello, me parece más adecuado recurrir a la técnica del delito de peligro para tipificar estos comportamientos. Una posible solución sería incorporar ese delito de peligro a los delitos contra la salud pública, lo que sería coherente con el bien jurídico protegido, pero ya vengo advirtiendo desde el principio de esta contribución que está muy consolidada la consideración del ruido como un problema medioambiental. Por esa razón, me inclino por que se mantenga la conducta entre los delitos contra el medio ambiente, si bien en un precepto independiente, donde se vincule exclusivamente la conducta con su potencialidad lesiva para la salud de las personas.

Algo similar a lo propuesto es lo que ha hecho el legislador alemán en el art. 325 a, párrafo primero, del Código penal, en el que se castiga la emisión de ruidos que sea apta para lesionar la salud de las personas. Interesa destacar, por una parte, que se limitan en dicho precepto las fuentes emisoras de ruidos a los casos de explotación de una actividad mercantil, especialmente actividades industriales o máquinas, con lo que no sería posible, como se ha hecho en nuestro país, sancionar por contaminación acústica a través del Derecho penal al particular que eleva en demasía el volumen de la música en su casa. Por otra parte, del tipo se deduce claramente que el bien jurídico protegido es la salud de las personas. Algunos autores alemanes ven, además, como objeto de protección el silencio o la calma como factor medioambiental de interés vital. Pero comparto la opinión de quienes entienden que este supuesto bien jurídico no podría comprenderse sin referencia a los efectos que el ruido causa en la salud humana.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

CANCIO MELIÁ, M.: «La responsabilidad del funcionario por delitos contra el medio ambiente en el Código penal español», en Jorge BARREIRO (Dir.): *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español,* Comares, Granada, 2005, pp. 295 y ss.

CORCOY BIDASOLO, M.: «Contaminación acústica. ¿Delito de lesiones o contra el medio ambiente?», en QUINTERO OLIVARES/MORALES PRATS (Coord.): *Estudios de Derecho ambiental. Libro Homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 861 y ss.

CORCOY BIDASOLO, M./GALLEGO SOLER, J.-I.: «Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal», Actualidad Penal, núm. 8, 2000, pp. 159 y ss.

DE LA MATA BARRANCO, N.: *Protección penal del ambiente y accesoriedad administrativa,* Cedecs, Barcelona, 1996.

DE VICENTE MARTÍNEZ, R.: «El esperado estreno del artículo 329 del Código penal: la responsabilidad penal del funcionario público o autoridad en materia medioambiental», en QUINTERO OLIVARES/MORALES PRATS (Coord.): *Estudios de Derecho ambiental. Libro Homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 881 y ss.

GÓMEZ INIESTA, D. J.: «Contaminación acústica y delito ecológico», en QUINTERO OLIVARES/MORALES PRATS (Coord.): *Estudios de Derecho ambiental. Libro Homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 915 y ss.

GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: «Sobre la prevaricación específica en los delitos contra el medio ambiente», en QUINTERO OLIVARES/MORALES PRATS (Coord.): *Estudios de Derecho ambiental. Libro Homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 995 y ss.

GRANADOS PÉREZ, C.: «La contaminación acústica como modalidad de delito contra el medio ambiente», en BARJA DE QUIROGA/ZUGALDÍA ESPINAR (Coord.): *Dogmática y ley penal. Libro Homenaje a Enrique Bacigalupo,* Tomo II, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 969 y ss.

HUERTA TOCILDO, S.: «Principios básicos el Derecho Penal y art. 325 del Código Penal», Revista Penal, núm. 8, 2001, pp. 39 y ss.

MATELLANES RODRÍGUEZ, N.: *Derecho penal del medio ambiente,* Iustel, Madrid, 2008.

MARTÍN MORALES, R./REQUENA LÓPEZ, T./GUILLÉN LÓPEZ, E.: «Aspectos constitucionales de la Ley del ruido: derechos, fuentes y competencias», en en ARANA GARCÍA/TORRES LÓPEZ (Coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada,* Comares, Granada, 2004, pp. 159 y ss.

MESTRE DELGADO, E.: «Límites constitucionales de las remisiones normativas en materia penal», Anuario de Derecho penal y Ciencias penales, 1988, pp. 503 y ss.

MORAL SORIANO, L.: «La directiva de ruido ambiental: el nuevo marco para la actuación comunitaria», en ARANA GARCÍA/TORRES LÓPEZ (Coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada,* Comares, Granada, 2004, pp. 1 y ss.

MORALES PRATS, F.: «El delito de contaminación ambiental: análisis del artículo 325.1 CP. La relación entre Derecho penal y Derecho administrativo medioambiental», en QUINTERO OLIVARES/MORALES PRATS (Coord.): *Estudios de Derecho ambiental. Libro Homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 1033 y ss.

MUÑOZ LORENTE, J.: «Dilemas, incertidumbres, posibilidades y límites de la tipificación penal de la contaminación acústica. Vías alternativas: la consideración como delito de peligro hipotético (I)», Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental, núm. 34, 2001, pp. 67 y ss. (cit. 2001-1).

— «Dilemas, incertidumbres, posibilidades y límites de la tipificación penal de la contaminación acústica. Vías alternativas: la consideración como delito de peligro hipotético (II)», Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental, núm. 35, 2001, pp. 66 y ss. (cit. 2001-2).

— «La respuesta penal frente a la contaminación acústica: delito de peligro hipotético y principio *non bis in idem.* Algunas consideraciones sobre la efectividad y la necesidad del recurso al ámbito penal», Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental, núm. 58, 2003, pp. 69 y ss.

PAREDES CASTAÑÓN, J. M.: «La accesoriedad administrativa de la tipicidad penal como técnica legislativa: efectos políticos y materiales», en QUINTERO OLIVARES/MORALES PRATS (Coord.): *Estudios de Derecho ambiental. Libro Homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 621 y ss.

PÉREZ MANZANO, M.: «El derecho fundamental a no padecer *bis in idem* y las sanciones en protección del medio ambiente», en Jorge BARREIRO (Dir.): *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español,* Comares, Granada, 2005, pp. 73 y ss.

GÓMEZ RIVERO, M. C.: *El régimen de autorizaciones en los delitos relativos a la protección del medio ambiente y ordenación del territorio,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

SILVA SÁNCHEZ, J.-M.: *Delitos contra el medio ambiente,* Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

SILVA SÁNCHEZ, J.-M./FELIP I SABORIT, D.: «El Derecho penal ante el ruido», en

ARANA GARCÍA/TORRES LÓPEZ (Coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada,* Comares, Granada, 2004, pp. 257 y ss.

VERCHER NOGUERA, A.: «El ruido como elemento integrante del medio ambiente y su protección penal», en AÑÓN ROIG/MIRAVET BERGÓN (Ed.): *Derechos, justicia y estado constitucional,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 199 y ss.

CUARTA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XV

Andalucía: reformas menores de la legislación ambiental[1]

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario

Página

I. Trayectoria y valoración general 336
II. Legislación 337
1. Introducción clónica de tipos en la legislación ambiental en relación con la declaración responsable 337
2. Exclusión de licencias en suelo no urbanizable respecto de determinadas instalaciones comerciales 338
3. Modificaciones en relación del plazo máximo para resolver en el ámbito ambiental 342
III. Organización y ejecución 343
1. Organización 343
2. Ejecución 345
A) Aguas 345
B) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental ... 345
C) Espacios protegidos 346
D) Subvenciones y ayudas ambientales 346
E) Instrumento de mercado y Agricultura ecológica 347
F) Energías renovables 348
IV. Jurisprudencia ambiental destacada 348
1. Principio de interdicción de pasos atrás en la calidad ambiental urbana 348

1. Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2007-66415/JURI «régimen jurídico de los recursos naturales» del Ministerio de Educación y Ciencia.

Página

2. Inexistencia de nexo causal en el incendio de Berrocal 349
3. Obligación de restauración de espacios naturales e infracción administrativa. Aplicación de tipos infractores a edificaciones móviles ilegales y regímenes de protección preventiva de espacios 351
4. Imposibilidad de limitación de las competencias estatales de defensa desde la Planificación ambiental autonómica y los espacios naturales protegidos 352
5. Indemnizabilidad de imitaciones sobre intereses privados derivados de la protección de espacios naturales protegidos ... 352

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2009 tampoco han existido grandes novedades. Ello es lógico después de una intensa actividad en el último trienio en el que ha salido adelante un Estatuto de Autonomía con importantes previsiones en materia ambiental y se ha adoptado, nada más y nada menos, que una Ley rectora del grupo normativo ambiental: La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, hitos de los que se ha dado amplia cuenta en los anteriores años del Observatorio. Por ello, nuevamente, quizá el hecho más destacado ha sido la reforma de diversas leyes ambientales (Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y lucha contra los incendios forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, de Régimen Jurídico del Espacio Natural de Doñana y en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres), operada por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre 2006 (LCEur 2006, 3520), del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

En el ámbito local destacamos la aprobación de importantes Ordenanzas, algunas de ellas, sin duda, futuros patrones/modelos regulatorios en el ámbito local. Entre ellas hemos de dar cuenta de la aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal de protección del medio ambiente acústico en Granada, mediante la Ordenanza de 23 diciembre 2009[2]. Pero también de

2. BO Granada 8 enero 2010, núm. 4, p. 90.

Granada procede la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Granada, reguladora de licencias de instalación y de apertura de 25 marzo 2009[3] (LEG 2009, 3092). Destacamos igualmente la innovadora Ordenanza Municipal para el Ahorro Energético y Control de la Contaminación Lumínica en el Alumbrado Exterior (LEG 2009, 3057)[4]. Creemos que la acción de los poderes públicos debe poner como prioridad en la agenda la eficiencia y el ahorro energético. Ello es una exigencia de la lucha contra el cambio climático y de la política energética de una Nación como la nuestra que tan posee alto nivel de dependencia exterior respecto de la energía consumida.

II. LEGISLACIÓN

Tres son las innovaciones fundamentales producidas: A) Introducción clónica de tipos en la legislación ambiental en relación con la declaración responsable; B) Exclusión de licencias en suelo no urbanizable respecto de determinadas instalaciones comerciales; y, C) Modificaciones en relación del plazo máximo para resolver en el ámbito ambiental.

1. Introducción clónica de tipos en la legislación ambiental en relación con la declaración responsable

El hito fundamental, como ya hemos destacado es el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre 2006 (LCEur 2006, 3520), del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Ésta se dirige a satisfacer en determinadas normas (Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y lucha contra los incendios forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, de Régimen Jurídico del Espacio Natural de Doñana y en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres), la necesidad de tipificar determinadas infracciones en los casos en los que por vía reglamentaria se establezcan mecanismos alternativos al régimen de autorización para determinadas y concretas actuaciones siempre que no pongan en peligro los valores a proteger. Son los artículos 12 a 16 del Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre. Son tres los tipos nuevos introducidos:

3. BO Granada 13 abril 2009, núm. 68, p. 84.
4. BO Jaén 1 abril 2009, núm. 75, p. 2971.

a) La realización de una actuación o actividad sin cumplir los requisitos exigidos o sin haber realizado la comunicación o declaración responsable cuando alguna de ellas sea preceptiva.

b) La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento, que se acompañe o incorpore a la declaración responsable o comunicación previa.

c) La alteración o el incumplimiento de las previsiones contenidas en la comunicación o declaración responsable para el ejercicio de una determinada actuación o actividad o de las condiciones impuestas por la administración para el ejercicio de la misma.

Estos tipos son introducidos de forma clónica. Lo cual nos lleva al obvio comentario de la necesidad de codificación del Derecho ambiental y en particular, de la creación de una norma sancionadora única que regule de forma sistemática gradación, atenuantes, agravantes y circunstancias mixtas, prescripción, caducidad, responsabilidad, etc.) como se ha hecho ya en el País Vasco.

Con carácter adicional a las reformas anteriores, se modifican la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía y la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres con el fin de eliminar requisitos prohibidos por la Directiva de carácter discriminatorio.

2. Exclusión de licencias en suelo no urbanizable respecto de determinadas instalaciones comerciales

Ello es realizado por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre, en su Disposición adicional quinta.

> *Disposición adicional quinta.* Prohibición de grandes superficies minoristas sobre suelo no urbanizable.
>
> A partir de la entrada en vigor del presente Decreto-Ley, no podrá concederse licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas en suelo no urbanizable.

La compresión del precepto exige una explicación que se enmarca en la desaparición de la licencia autonomica[5]. Al eliminarse la licencia autonómica

5. Al respecto véanse los certeros estudios de Ortiz de Tena, *La intervención administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la instalación y apertura de las grandes superficies y establecimientos comerciales*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. Extra 2, 1, 2003 (Ejemplar dedicado a: *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas*), pp. 445-464 y *La licencia comercial para la instalación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía,* «Revista Andaluza de Administración Pública», «núm. 66, 2007, pp. 11-54.

(ocho meses de tramitación media), el promotor sólo tiene que solicitar la licencia municipal de obra, cuando es necesaria, para el establecimiento de una gran superficie minorista, eliminando la intervención de la Administración autonómica por debajo de los 2.500 metros cuadrados. De este modo, corresponde a los Ayuntamientos la autorización de las grandes superficies minoristas por medio de la licencia municipal de obras, que engloba la licencia comercial, a través de un procedimiento único de autorización de grandes superficies minoristas en una ventanilla única. El precepto prohibe a la par la posibilidad de implantación en suelo no urbanizable. La posibilidad de utilización del suelo no urbanizable (ahora suelo en situación de rural) en nuestro derecho estatal la establece el TRLS 2008 en su art. 13.

> *Artículo 13. Utilización del suelo rural.*
>
> 1. Los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las Leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.
>
> Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos *que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.*

Esa declaración corresponde normalmente a la Comunidad Autónoma, lo cual ha sido cuestionado de *lege ferenda* por Quintana López con sólidos argumentos[6]. Ivorra Ardite[7] destaca la inspiración en los artículos 85 de TRLS 76 y 16 del TRLS 92 sobre los que la jurisprudencia del TS ha considerado conceptos jurídicos indeterminados. La jurisprudencia del TS atiende a dos criterios: 1) que la instalación venga exigida por los fines de la edificación y la utilidad pública o el interés social se obtenga precisamente de su emplazamiento en el medio rural –campos de golf, campings–; 2) cuando no sea posible otro emplazamiento atendiendo a las características de la construcción y la adopción de las medidas de seguridad necesarias prohíban que se desarrolle en otro sitio que no sea el suelo no urbanizable[8]. Igualmente debe destacarse que el trámite de información pública previsto para la autoriza-

6. *Tradición y renovación en el control urbanístico de los usos constructivos en el suelo no urbanizable*, «RDU y Amb.», Año núm. 31, núm. 158, julio-agosto 1997, p. 106.
7. VV AA, *Comentarios a la Ley de Suelo* (Avezuela Cárcel y Vidal Monferrer Coords.), Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 150.
8. Seguimos la exposición de Rozados Oliva que cree que el TS se inclina por el segundo, *La utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, «RDU y Amb.» núm. 174, 1999, pp. 113-115. Ante la indefinición el autor hace una proposición sensata. El legislador autonómico y el plan deben determinar los usos posibles en suelo no urbanizable.

ción excepcional de construcciones e instalaciones en suelo rústico tiene carácter esencial, y su omisión debe equipararse a la ausencia de procedimiento a los efectos del artículo 62 e) de la Ley 30/1992 (Así, la STSJ de Santacruz de Tenerife, de 30 junio de 1999 [RJCA 1999, 2479], FD 5º). El TS ha considerado que la autorización por razón de utilidad pública o interés social debe ser resuelta a la luz del derecho vigente en el momento de la solicitud, sin que sea lícito posponer la resolución a la aprobación de futuros planes –STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 29 de septiembre de 1999 (RJ 1997, 7319), Ponente Esteban Álamo, FD 4º–.

En Andalucía, el régimen de las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable regulado en los artículos 42 y 43 de la LOUA. Las posibilidades de utilización del suelo no urbanizable son y siguen siendo restrictivas, como ilustra la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 9 de marzo de 2007 dictada en Recurso contencioso-administrativo núm. 146/2005, Ponente Moreno Andrade, FD 4º, respecto de 8.000 m^2 destinados a residencia de ancianos, 5.000 a hotel y 30.000 a casas rurales (amén de otros servicios «comunes» como club social, restaurante, piscina, cuadras... en una superficie de 10.000 m^2). La sentencia dice literalmente que «podrá hablarse de una utilidad privada, mas de ninguna manera pública y, menos aún de interés social, pareciendo que la previsión de una residencia de ancianos viene a justificar una actuación en la que el interés no se corresponde con el exigible». *Y esto es antes de la modificación que expresamente excluyó usos residenciales.*

La utilización del suelo no urbanizable presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones; por ello, la posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos (STS de 23 de diciembre de 1996 [RJ 1996, 9533]). La interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (STS de 23 de diciembre de 1996). La idea del TS es que la interpretación restrictiva determina que sea el Plan el haya de prever el soporte para la instalación de actividades. Se destaca así la necesidad de que los Planes Generales Municipales contengan las determinaciones referentes a emplazamientos reservados para servicios de interés público y social y obliga a que esos

servicios se desarrollen precisamente en esos emplazamientos y no en otros que, aunque tengan una finalidad dotacional, y respondan a otros objetivos [STS de 22 enero de 2004 (RJ 2004, 660)]. La jurisprudencia es muy casuística. Se niega, por ejemplo, la necesidad de emplazamiento en el medio rural para un tanatorio –STSJ de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 59/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 21 de enero (JUR 2003, 128039), Ponente ALBERDI LARIZGOITIA–, o para una planta de reciclado de plásticos (es industrial), por lo que debe ubicarse en suelo industrial y no en el suelo no urbanizable, y ni siquiera se ha acreditado que no exista suelo apto para ubicar la actividad industrial de reciclado de plásticos en el término municipal de la localidad, luego la denegación está justificada –STSJ de la Región de Murcia núm. 537/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 8 de julio (RJCA 2006, 818), Ponente ESPÍNOSA DE RUEDA JOVER, FD 6º–. Tampoco se considera procedente la instalación de una planta dosificadora de hormigón por ausencia de justificación de la utilidad pública o interés social [STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 406/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 31 de marzo (JUR 2003, 210072), Ponente LALLANA DUPLÁ, FD 2º, 3º y 4º]; una planta de hormigón y de lavado y clasificado de áridos –STSJ de Castilla y León, Burgos, núm. 1077/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 1 de diciembre (RJCA 1999, 4225), Ponente LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, FD 2 y 3º–; ni la instalación de la planta de lavado y fabricación de hormigón –STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 27 de diciembre de 2002 (RJ 2003, 239), Ponente GARZÓN HERRERO, FD 1 y 2º–. Aunque parezca increíble no se admite una posada rural –STSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 13 de mayo de 2002, (RJCA 2002, 745), Ponente ARTAZA BILBAO, FD 15º–. ¿De qué va a vivir entonces el medio rural si la agricultura se abandona? Por el contrario, por ejemplo, se admite en suelo no urbanizable común la ubicación de una lonja de pescados –STSJ de la Región de Murcia núm. 246/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 11 de julio, Ponente ALCÁZAR VIEYRA DE ABREU (JUR 2003, 234877), FD 3º– o una planta de trituración y clasificación de dolomía –STSJ de Asturias núm. 825/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 28 denoviembre (JUR 2001, 32143), Ponente MORILLA GARCÍA-CERNUDA, FD 4º–.

La cláusula introducida por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre en su Disposición adicional quinta, prohibiendo la ubicación de grandes superficies minoristas en suelo no urbanizable es el elemento de garantía o cierre del nuevo sistema para evitar que la desaparición de la licencia autonómica produzca una depredación del suelo no urbanizable. La solución, como aca-

bamos de comprobar es coherente con el desarrollo jurisprudencial de las actuaciones de interés público o social en suelo no urbanizable.

3. Modificaciones en relación del plazo máximo para resolver en el ámbito ambiental

En este caso se trata de modificaciones introducidas por el Decreto-ley 1/2009, de 24 febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo cuyo *Artículo 4. Apartados 1 y 2 (Modificación de la Ley 9/2001, de 12 de julio (LAN 2001, 307), por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos)*.

No podemos dejar de dar cuenta de la operación realizada en materia de silencio por la Disposición adicional octava.

Ésta dispone:

> *Disposición adicional octava. Aplicación de los requisitos previstos para el silencio administrativo desestimatorio regulado en normas preexistentes.*
>
> A los efectos previstos en el primer párrafo del *artículo 43.1* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en la Administración de la Junta de Andalucía se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto.

La norma copia la tecnología de la Disposición adicional cuarta de la Ley Estatal Omnibus, esto es, la Ley 25/2009, de 22 diciembre[9].

Obviamente, de forma tautológica se consagra el silencio negativo preexistente en normas con rango legal. Es criticable que se deje sin efecto por el propio legislador el sentido de la reforma. En el 1992 se hizo lo mismo

9. Disposición Adicional cuarta. Aplicación de los requisitos previstos para el silencio administrativo desestimatorio regulado en normas preexistentes.
A los efectos previstos en el primer párrafo del *artículo 43.1* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto.

por reglamentos de adaptación o adecuación a la reforma. En 1999, se hizo por Ley, y en el 2009 se vuelve a hacer por Ley. Es una norma que se autodesautoriza. Se cambia todo para dejarlo igual.

En el ámbito ambiental, sin embargo, la proscripción del silencio positivo trae causa y justificación de la jurisprudencia europea. Esta solución en el marco de los procedimientos de prevención ambiental se refuerza por la posible adquisición de facultades o derechos sobre el servicio o dominio público.

Recordemos que por obra de la jurisprudencia del TJCEE el silencio positivo está proscrito. 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 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, pp. 40-42. La solución anticipada por el TJCEE, a la postre, 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-23/00, Comisión de las Comunidades Europeas, contra Reino de Bélgica[10].

III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

1. Organización

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto 176/2009, de 19 mayo[11], por el que se modifica el Decreto 194/2008, de 6-5-2008 (LAN 2008,

10. El fallo declara que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos, 2 y 8 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 (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), y del artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE) al no haber adoptado las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para la adaptación completa del Derecho interno a las Directivas 75/442, 76/464, 80/68, 84/360 y 85/337.
11. BO Junta de Andalucía 20 mayo 2009, núm. 95, p. 60.

228), que aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, y el Decreto 2/2009, de 7-1-2009 (LAN 2009, 25), que aprueba los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua (LAN 2009, 223). En esta reorganización se suprime la Secretaría General de Patrimonio Natural y Desarrollo Sostenible. Y la actual Secretaría General de Cambio Climático y Calidad Ambiental pasa a denominarse Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental, asumiendo las competencias relativas a la planificación general de la Consejería, junto con la evaluación de planes y programas, de modo que toda la actividad de la Consejería responda a las exigencias de un nuevo modelo económico de desarrollo sostenible. También se han revisado en este Decreto los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua, aprobados por Decreto 2/2009, de 7 de enero (LAN 2009, 25), para suprimir de su estructura orgánica la Dirección General de Servicios y Régimen Económico, asumiendo sus funciones la Dirección Gerencia. La otra aportación en materia orgánica es el Decreto 2/2009, de 7 enero[12], Aprueba los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua (LAN 2009, 25). Esta norma viene motivada por la asunción por la Administración de la Junta de Andalucía de las competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por Andalucía, que ha aconsejado un replanteamiento de la estructura organizativa de la Agencia Andaluza del Agua, regulada en los Estatutos hasta ahora vigentes, aprobados por el Decreto 55/2005, de 22 de febrero (LAN 2005, 125). La exposición de motivos justifica este cambio en que la experiencia en la gestión de la Administración hidráulica andaluza ha puesto de manifiesto que la existencia de una estructura administrativa de cuenca, puede suponer disfuncionalidades que afectan a la eficacia y la eficiencia que debe presidir la organización administrativa. Además, ese modelo de organización puede provocar distorsiones con la estructura provincial de la Agencia Andaluza del Agua, creada en su día mediante Decreto 241/2005, de 2 de noviembre (LAN 2005, 546), por el que se crean las Direcciones Provinciales de la Agencia Andaluza del Agua y se establecen sus funciones, ya que se trata de estructuras organizativas que vienen a superponerse en un mismo ámbito territorial. Por ello y de acuerdo con los nuevos Estatutos que se aprueban mediante el presente Decreto, la Agencia.

1) se organiza en órganos directivos centrales, con competencia sobre todo el territorio andaluz y Direcciones Provinciales.

2) se distinguen cuatro distritos hidrográficos, como unidades territoriales para el ejercicio de las funciones de planificación, participación y gestión hidrológica que tiene atribuidas la Agencia.

12. BO Junta de Andalucía 12 enero 2009, núm. 6, p. 70.

Además se incorporan a los Estatutos las innovaciones organizativas y funcionales precisas para que la Agencia pueda asumir adecuadamente la gestión de las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren por Andalucía, con las peculiaridades que se establecen en el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. De forma discutible, sin embargo, la aprobación de los Estatutos no aborda la adaptación de la Agencia al régimen de las agencias administrativas previsto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre (LAN 2007, 480), de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos establecidos en su disposición transitoria única.

2. Ejecución

Las lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

A) Aguas

– el Decreto 366/2009, de 3 noviembre (LAN 2009, 487) por el que se establece el límite interno de las aguas marítimas interiores del río Guadalquivir[13].

– el Decreto 70/2009, de 31 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vigilancia Sanitaria y Calidad del Agua de Consumo Humano de Andalucía (LAN 2009, 169)[14].

B) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

– el Decreto 308/2009, de 21 julio, por que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga y crea su comisión de seguimiento[15].

– el Acuerdo de 28 julio 2009 (LAN 2009, 394) por el que se ordena la formulación del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos no Peligrosos de Andalucía 2010-2019[16].

– el Decreto 267/2009, de 9 junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla y crea su Comisión de Seguimiento (LAN 2009, 311)[17].

13. BO Junta de Andalucía 24 noviembre 2009, núm. 229, p. 45.
14. BO Junta de Andalucía 17 abril 2009, núm. 73, p. 17.
15. BO Junta de Andalucía 23 julio 2009, núm. 142, p. 67.
16. BO Junta de Andalucía 28 agosto 2009, núm. 168, p. 5.
17. BO Junta de Andalucía 9 julio 2009, núm. 132, p. 91.

– el Acuerdo de 21 julio 2009, por el que se aprueban los Planes Especiales de Emergencia Exterior ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas correspondientes a los establecimientos que se citan[18].

C) Espacios protegidos

– La Orden de 29 octubre 2009, por la que se modifica la Orden de 25-2-2008 (LAN 2008, 263), que establece las bases reguladoras de subvenciones para acciones y actividades sostenibles en los Parques Naturales y Nacionales de Andalucía incluidos en la Red Natura 2000 y sus Áreas de Influencia Socioeconómica y efectúa su convocatoria para 2008, estableciendo una nueva financiación (LAN 2009, 475)[19].

– Orden de 8 de mayo de 2009, por la que prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Peñón de Zaframagón, aprobado por Decreto 461/2000, de 26-12-2000 (LAN 2001, 48)[20] (LAN 2009, 247).

– La Orden de 8 de mayo de 2009, por la que prorroga la vigencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de determinadas Reservas Naturales de la provincia de Sevilla aprobados por Decreto 419/2000, de 7-11-2000 (LAN 2001, 30)[21] (LAN 2009, 248).

D) Subvenciones y ayudas ambientales

– El Decreto 23/2009, de 27 de enero, por el que establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente y del desarrollo energético sostenible que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía (LAN 2009, 63)[22].

– La Orden de 4 de febrero de 2009, por la que se establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2009-2014 (LAN 2009, 73)[23].

18. BO Junta de Andalucía 11 agosto 2009, núm. 155, p. 8.
19. BO Junta de Andalucía 12 noviembre 2009, núm. 221, p. 25.
20. BO Junta de Andalucía 4 junio 2009, núm. 106, p. 73.
21. BO Junta de Andalucía 4 junio 2009, núm. 106, p. 73.
22. BO Junta de Andalucía 6 febrero 2009, núm. 25, p. 8.
23. BO Junta de Andalucía 13 febrero 2009, núm. 30, p. 6.

– La Orden de 15 abril de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental en la empresa y se convocan estas ayudas (LAN 2009, 229)[24].

– La Orden de 15 abril de 2009,por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de proyectos locales de voluntariado ambiental y se efectúa la convocatoria correspondiente al 2009 (LAN 2009, 231)[25].

– La Orden de 20 abril de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a las inversiones en infraestructuras e instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente en las empresas de transformación y comercialización de productos agroalimentarios y se convocan ayudas para los sectores que se citan en la disposición adicional primera (LAN 2009, 230)[26].

– La Orden de 17 de junio de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de proyectos de educación y sensibilización ambiental y efectúa la convocatoria correspondiente a 2009 (LAN 2009, 298)[27].

– La Orden de 29 octubre de 2009, por la que se modifica la Orden de 25-2-2008 (LAN 2008, 263), que establece las bases reguladoras de subvenciones para acciones y actividades sostenibles en los Parques Naturales y Nacionales de Andalucía incluidos en la Red Natura 2000 y sus Áreas de Influencia Socioeconómica y efectúa su convocatoria para 2008, estableciendo una nueva financiación (LAN 2009, 475)[28].

E) Instrumento de mercado y *Agricultura ecológica*

– Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se aprueba el Reglamento Específico de Producción Integrada de espárrago verde (LAN 2009, 534)[29].

F) Energías renovables

– el Decreto 23/2009, de 27 enero, por el que establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente y del desarrollo energético

24. BO Junta de Andalucía 25 mayo 2009, núm. 98, p. 14: rect. BO Junta de Andalucía 5 agosto 2009, núm. 151, p. 51.
25. BO Junta de Andalucía 26 mayo 2009, núm. 99, p. 6.
26. BO Junta de Andalucía 25 mayo 2009, núm. 98, p. 25.
27. BO Junta de Andalucía 6 julio 2009, núm. 129, p. 38.
28. BO Junta de Andalucía 12 noviembre 2009, núm. 221, p. 25.
29. BO Junta de Andalucía 28 diciembre 2009, núm. 251, p. 32.

sostenible que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía (LAN 2009, 63)[30].

– La Orden de 4 de febrero de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2009-2014 (LAN 2009, 73)[31].

IV. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos mas destacados producidos en este año.

1. Principio de interdicción de pasos atrás en la calidad ambiental urbana

Sería imposible no mencionar este año entre la jurisprudencia destacada la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2), de 17 de septiembre de 2009 (RJCA 2009, 890), Ponente Santos Gómez. Su importancia trasciende lo local, pese a referirse a uno de los espacios emblemáticos de la ciudad de Sevilla: el Prado de San Sebastián: el espacio urbano junto al Parque de María Luisa y la Plaza de España frente a la Real Fábrica de Tabacos donde hasta la década de los setenta se celebraba la Feria de Abril.

La sentencia de la que damos cuenta resuelve recurso contencioso-administrativo contra resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, de 28 de julio de 2006, por la que se dispone la publicación de la resolución de 19 de julio de 2006, que aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, en lo referente al proyecto de construcción de la nueva Biblioteca Central Universitaria en parte de los terrenos actualmente ocupados por el Parque del Prado de San Sebastián. Creemos que estamos ante un verdadero *leading case* urbanístico y medio ambiental que pone coto a decisiones arbitrarias «autoinformadas». En medio ambiente urbano sienta un principio de interdicción de pasos atrás en la calidad ambiental urbana.

No podemos dar cuenta aquí por obvias razones de espacio del total de la sentencia pero sí de sus argumentos esenciales que a, nuestro juicio, son: la prohibición de destrucción de zonas verdes por razones de interés público

30. BO Junta de Andalucía 6 febrero 2009, núm. 25, p. 8.
31. BO Junta de Andalucía 13 febrero 2009, núm. 30, p. 6.

si existen alternativas[32] y la afirmación decidida del principio de sostenibilidad aplicado al urbanismo[33].

2. Inexistencia de nexo causal en el incendio de Berrocal

El segundo grupo de fallos que destacamos viene constituido por un grupo de sentencias en relación con el incendio de Berrocal. Así, la STSJ de Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), la STSJ de 27 de marzo de 2009 (JUR 2009, 332506), Ponente Gabaldón Codesido; Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo

32. FD Decimocuarto y Decimoquinto.
«Efectivamente la limitación, segregación y reducción de un parque público supone desde el prisma óptico medio ambiental, del que no puede separarse en base al principio de integración, el desarrollo sostenible de la actividad planificadora, la segregación, limitación y reducción de una zona verde. Si con anterioridad se ha afirmado la irracionalidad de la calificación de la limitación del parque como zona verde, supone añadir un plus de irracionalidad e incoherencia a la revisión impugnada. El desarrollo sostenible y el principio de integración en materia urbanística exigen que la opción urbanística elegida, ha de ser la más coherente y racional, con los indicados principios que rigen la materia urbanística y medioambiental, y en el supuesto presente ha de reiterarse que al existir diferentes opciones de ubicación de la edificación, la opción elegida queda lejos de ser la más coherente y racional en el espacio urbanístico y en el medio ambiental.

33. FD Decimosexto
«Ciertamente ha de aceptarse que el principio de sostenibilidad debe interpretarse en la posibilidad de concebir sostenibilidades locales en un marco de insostenibilidad general. Pero ello no puede justificar la cercenación de un parque público y de una zona verde, que en sí mismos conceptual, medio ambiental y urbanísticamente son sostenibles, por lo que *a sensu contrario* su segregación parcial no lo puede ser y ello con independencia de que el proyecto arquitectónico del edificio supere los índices y niveles de sostenibilidad como tal edificación, pues *la indicada sostenibilidad del proyecto arquitectónico no puede suplir la carencia de justificación sostenible de la calificación que supone la limitación de un espacio libre, un parque y una zona verde.* La calificación de equipamiento de uso educativo, no puede entenderse que suponga una correcta y racional estrategia de desarrollo sostenible, pues no se puede afirmar que tendiese a la búsqueda de factores de equilibrio entre naturaleza y ciudad, antes al contrario la eliminación de una parte del parque determinaría un desequilibrio de los conceptos perseguidos por la Memoria. No puede encontrar amparo la calificación de equipamiento de uso educativo, en el tratamiento que contempla la Memoria de Ordenación de los espacios libres, a los que considera de necesaria integración en la estructura urbana, basada en una concepción jerárquica de los espacios libres, desde los espacios con valores ambientales relevantes, hasta el jardín de barrio e incluso el patio y el jardín privado, pasando por los parques metropolitanos y los parques urbanos. Indica la Memoria que debe conseguirse una sucesión, en definitiva de espacios libres con carácter y dedicación al ocio, al esparcimiento o al fomento de espacios naturales, lo cual no se consigue con la nueva calificación, pues precisamente la actuación no fomenta la integración y sucesión de los espacios libres, pues lo que hace es limitar uno de lo más significativos».

Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 27 de marzo de 2009 (JUR 2009, 332513), Ponente GABALDÓN CODESIDO que desestiman demandas de responsabilidad patrimonial en relación con el macro incendio que asoló las provincias de Sevilla y Huelva en julio del año 2004. La sentencia primera de las sentencias citadas descarta la responsabilidad por la inexistencia de nexo causal. Reproducimos íntegramente el FD 4º de la primera de las sentencias citadas:

> «Cuarto.–En el caso de autos, efectivamente hubo un incendio de grandísimas dimensiones que afectó a una superficie de miles de hectáreas de dos provincias, quemando diversas fincas públicas y privadas. Pero no están acreditadas las afirmaciones de la demanda, que fija la causa de los daños a su finca, por una parte, en la indebida actuación de la Junta de Andalucía en la prevención del incendio, por un cuidado inadecuado en las fincas de su titularidad, a través de las cuales pasó el incendio a la de la actora; y, por otra, en la insuficiente actividad de extinción del incendio. Falta de acreditación, dicho sea de paso, que nada tiene que ver con la actividad de este Tribunal que acordó recibir el procedimiento a prueba y resolvió sobre las propuestas, en resoluciones que no fueron recurridas por la demandante. La Junta de Andalucía es perjudicada por el incendio, donde también arden sus fincas, pero éste no se origina en dichas fincas sino probablemente en unos contenedores de basura en Río Tinto (según la demanda y los recortes de prensa aportados) a varios kilómetros de distancia. Tampoco existe ningún dato que permita afirmar que un mayor cuidado de las fincas de la Junta de Andalucía hubiera impedido que alcanzara a la finca de la actora un incendio que venía de más de 20 km arrasando miles de hectáreas y duró cuatro días. Es más, como reconoce la demanda las fincas de la Administración tenían cortafuegos, luego éstos existían, pero fueron insuficientes ante la virulencia del fuego. Menos aún se puede exigir que las actuaciones contra el fuego, que se practicaron desde el inicio y hasta la extinción, hubieran tenido que evitar todo daño en la finca de la actora.
>
> En conclusión no concurre, el requisito del nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento de la Junta de Andalucía necesario para la declaración de su responsabilidad patrimonial, en consecuencia, se desestima el recurso.»

En el FD 3º de la segunda de las sentencias citada se afirma:

> «El incendio debió de ser intencionado: se identificaron cuatro focos, no existe otro motivo plausible de su origen, y el propio Juzgado de Instrucción tramita un sumario bajo esta hipótesis; y se produjo en el mes de julio, con 39º, humedad relativa del 9%, y viento de 20-30 km/h (como indica la demanda). No se acredita por la prueba, en particular el informe de la demandante sobre la causa del incendio es más que contrarrestado por los de la Administración en sentido contrario, ni se aprecia, que una mayor actividad de prevención hubiera podido evitarlo, ni que, por las mismas circunstancias en que se produjo, la actividad de extinción desempeñada por la Administra-

ción hubiera de haber evitado los daños reclamados. Daños que en definitiva se causan por la intervención maliciosa de un tercero. Por lo que debe mantenerse que los daños sufridos por la demandante no tienen su causa en la actuación de la Administración demandada.»

Los fallos se nos antojan pequeños para la dimensión de fuego –Un incendio forestal que calcinó más de 28.000 hectáreas en Huelva y Sevilla– y la enjundia jurídica de aspectos implicados (*vis maior*, culpa *in vigilando*, *in omitiendo*, *in* «extiguendo»)[34].

3. Oblicación de restauración de espacios naturales e infracción administrativa. Aplicación de tipos infractores a edificaciones móviles ilegales y regímenes de protección preventiva de espacios

La Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 399/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 9 de marzo (JUR 2009, 275179), Ponente Gutiérrez del Manzano, FD 3º; Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 388/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 2 de marzo (JUR 2009, 275566), Ponente Gutiérrez del Manzano, FD 3º y la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 334/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 4 de marzo (JUR 2009, 275442), Ponente Alejandre Durán, FD núm. 4 y 5º, han declarado que cuando se ejercite la potestad sancionadora por una Comunidad Autónoma que no haya desarrollado normativamente el artículo 39.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la imposición de la sanción pecuniaria prevista en dicho artículo no es requisito ni presupuesto necesario para poder exigir al infractor los deberes de abonar los daños y perjuicios ocasionados y de restaurar el medio natural agredido que se prevén en el artículo 37.2 de dicha Ley. El TSJ se limita a seguir la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Quinta, desde la Sentencia de 16 de noviembre de 2005 al dirimir un Recurso de Casación en Interés de Ley. Especialmente importante nos parece la segunda de las sentencias citadas por cuanto encaja en el tipo infractor la instalación de una vivienda móvil pues «es un acto que transforma al menos la realidad paisajística, de ahí que requiera dicha autorización». El TSJ entiende que ello encaja legalmente en el art. 38.12 de la Ley. La otra cuestión de importancia es la extensión del tipo, aunque efectivamente el Plan de Ordenación fue apro-

34. Al respecto, véase el magistral trabajo *ad hoc* de Sánchez Sáez, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por incendios forestales*, «Revista de Administración Pública», núm. 179, 2009, pp. 87-141.

bado días después de la denuncia. El TSJ considera bastante el régimen de protección preventiva de espacios, ya que en dicha fecha estaba vigente el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 1999 que establecía un régimen de protección preventiva que limitaban la zona así «Durante la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales no podrán realizarse actos que supongan una transformación de la realidad física y biológica que dificulten o hagan imposible la consecuencia de los objetivos del Plan». Por ello, para el TSJ, la limitación existía y cualquier acto, trabajo u obra en la zona requería autorización administrativa, precisamente para que aquélla evaluase si se transformaba o no la realidad física y biológica.

4. Imposibilidad de limitación de las competencias estatales de defensa desde la Planificación ambiental autonómica y los espacios naturales protegidos

La Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 22 de enero de 2009 (JUR 2009, 347327), Ponente Sánchez Jiménez, FD ha declarado la nulidad de los apartados 5.3.2.1 y 5.4.1.2.3 del Decreto 308/2002, que aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa, y el artículo 4 del Decreto 57/2003 de 4 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que aprobó la declaración de Parque Natural del Estrecho, en cuanto se remite a la regulación contenida en los apartados anulados del Decreto 308/2002 de 23 de diciembre, por no ser ajustados a Derecho. En el FD 2º considera que éstos vulneran lo dispuesto en el artículo 149. 1.4ª de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, y ello en la medida en que atribuye competencias a la Consejería de Medio Ambiente que afectan y limitan desenvolvimiento de las actividades propias de las Fuerzas Armadas a las que compete, a su vez, la Defensa Nacional, limitando claramente la competencia «exclusiva» del Estado en dicha materia, sin que, por otro lado, exista norma con rango legal que prevea tales mecanismos de control administrativo, vulnerándose, a su vez, lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 30/1992 que subordina la solicitud de informes a los que sean preceptivos por disposiciones legales.

5. Indemnizabilidad de imitaciones sobre intereses privados derivados de la protección de espacios naturales protegidos

En esta ocasión se trata de las limitaciones de explotación derivadas de la Ley Andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección; y el Decreto 417/1990, de 26 de diciembre, por el que se aprueba

el Plan Rector de las Reservas Naturales de la Provincia de Cádiz, que vienen a establecer una serie de limitaciones al uso y explotación de las lagunas que impiden la normal obtención de rentas con graves perjuicios para su propietario. La recurrente propietaria de las lagunas, que se hallan situadas dentro de doce fincas rústicas propiedad de la misma parte de un predio denominado «El Pedroso», situado en el término municipal de El Puerto de Santa María. Ambas lagunas están encuadradas en el complejo endorreico de Puerto Real. La Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, núm. 60/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 de enero (JUR 2009, 276907), Ponente Roas Martín, acepta la indemnizabilidad de estas limitaciones. La STSJ parte del reconocimiento por el propio TSJ de la indemnizabilidad en Sentencia de 21 de octubre de 2001 (recurso 1523/1998), que atañe a la misma recurrente y en relación con las mismas lagunas, en las que se reconoce el derecho de indemnización de aquéllas a partir de las descritas limitaciones normativas a las facultades de uso y aprovechamiento ínsitas en el derecho de propiedad. Para la Sala (FD 2º) se trata de «la existencia de normas que suponen intervención y limitación en los derechos de los particulares, que irrumpen en situaciones jurídicas previamente existentes y que imponen cargas y sacrificios especiales; limitaciones impuestas con arreglo a la propia función social de la propiedad, pero que en atención a la especial incidencia que las mismas comportan en el presente supuesto conllevan la necesidad del reconocimiento de una indemnización».

Debemos recordar que la clasificación de los terrenos de SNU a SNU de Especial Protección no constituye una vinculación o limitación singular alguna determinante de una restricción de aprovechamiento y concretada en una reducción de los usos urbanísticos anteriormente establecidos, lo, determinante para el TS, no es la comparación con el planeamiento anterior, sino con las propias determinaciones establecidas en el mismo planeamiento vigente para determinar si las que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación –STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 5 de enero 2007 (RJ 2007, 7911), Ponente Fernández Valverde. FD 5º– Así también la STSJ de la Comunitat Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 19 de febrero de 2004 (RJCA 2004, 1050), Ponente Vidal Mas, FD 4º y 6º, ha negado en modo alguno puede estimarse la ilegalidad (y el surgimiento de responsabilidad) del Decreto por el que se aprueba el PORN de la Sierra de Irta que declara los terrenos de la recurrente como área de protección ecológica impugnado por una empresa que había adquirido unos terrenos con una finalidad determinada y que previamente a la norma impugnada ya habían sido calificados como no urbanizable.

Sólo es posible hablar de una privación de derechos patrimoniales propios del contenido del derecho de propiedad ya incorporados en el único supuesto de que el nuevo régimen de protección del suelo SNU de Especial Protección hubiera privado a su propietario de unos usos acordes con su clasificación como suelo no urbanizable agrícolas, ganaderos, forestales[35]. Y para determinar si ha lugar o no a indemnización ha de estarse a las figuras de desarrollo del PORN (PRUG) o bien a los actos de aplicación que puedan originar una privación singular de derechos consolidados y consecuente indemnización –STSJ de Castilla-Mancha de 31 de julio de 1999, ponente Borrego López, FD 9[36]–. De ninguna forma puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor futuro, desde el punto de vista de su explotación urbanística del terreno, ni respecto de las no solicitadas construcciones agrícolas en suelo no urbanizable común imputables a la inactividad del propietario en el momento de la modificación del planeamiento (SSTS de 17 de febrero de 1998 [RJ 1998, 1677], 9 de febrero de 1999 [RJ 1999, 1878] y 16 de mayo de 2000 [RJ 2000, 5487])[37].

35. En el Derecho francés desde el amplio concepto de las servidumbre de utilidad pública se admite ampliamente la indemnización de las limitaciones por espacios protegidos que imponen un amplio régimen de limitación del derecho de propiedad –parques nacionales, reservas integrales, monumentos naturales– (*Cfr.* MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos,* «Justicia administrativa», núm. 38 enero 2008., p. 61).
36. *Vid. Apud.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, *Ordenación urbanística, Legislación sectorial y medio ambiente.* «RDU y Amb.», Año 34, núm. 176, marzo 2000, pp. 98-107.
37. Doctrinalmente en el mismo sentido que esta jurisprudencia, véase MENÉNDEZ REXACH (*Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas,* «RDU y Amb.», marzo de 2003, núm. 200, pp. 185 y 195). MENÉNDEZ REXACH cree que si es indemnizable una mayor protección en suelo no urbanizable que determine la pérdida, por ejemplo, del derecho a cazar. En el ámbito específico de los espacios protegidos LÓPEZ RAMÓN citando abundante jurisprudencia (por ejem., SSTS 14 de noviembre de 2003 y 20 de diciembre de 2004) expone que existe una constante doctrina jurisprudencial que excluye la existencia de una privación singular merecedora de indemnización por la sola declaración protectora, exigiéndose para llegar a tal consecuencia la prueba de que el régimen concreto de las actividades determina efectivamente la privación. El derecho a la indemnización se circunscribe a los supuestos en los que el aprovechamiento urbanístico excluido o limitado por el régimen especial estuviera ya en ejecución –STS de 11 de febrero de 1998; STS de 7 de mayo de 1998, STS 27 de septiembre de 1999 y 30 de junio de 2001– (*Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad,* Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires 2009, p. 265). En el supuesto de la STS de 17 de febrero de 1998 (RJ 1998, 1677) al exigir la existencia de derechos consolidados la indemnización alcanza a los gastos realizados por la preparación y aprobación de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente frustrada en este caso por Ley autonómica (J. A.

RÁZQUIN LIZARRAGA, *La integración entre urbanismo y medio ambiente; hacia un urbanismo sostenible*, «Revista Jurídica de Navarra», núm. 42, julio-diciembre 2006, p. 71). MENÉNDEZ SEBASTIÁN ha detectado en la legislación autonómica un tratamiento dispar institucional (reconduciendo a la responsabilidad, indemnizaciones sin denominación, expropiación el caso de la Ley 6-7-1998, de 19 de mayo, de espacios protegidos de Aragón, subvención) que ha su juicio provoca un tratamiento diferente entre las Comunidades autónomas (*La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de suelo y los espacios naturales protegidos, cit.,* p. 59).

XVI

Aragón: su «estratégica» contribución a la lucha contra el cambio climático

Olga Herráiz Serrano

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 358
2. Legislación 363
   2.1. Ordenación territorial y medio ambiente 363
   2.2. Aguas 364
   2.3. Residuos 366
   2.4. Espacios naturales protegidos 368
   2.5. Protección de animales y plantas 369
   2.6. Tutela de los recursos forestales 372
   2.7. Cambio climático 373
3. Organización 373
4. Ejecución 375
   4.1. Presupuesto 375
   4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales 376
   4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos y de las vías pecuarias 377
   4.4. Acuerdo sobre un modelo de desarrollo sostenible para los territorios de montaña 378
   4.5. Información ambiental 379
5. Jurisprudencia ambiental destacada 380
6. Problemas 382
7. Lista de responsables de la política ambiental de Aragón 383

Página

8. Apéndice legislativo de la Comunidad Autónoma 384

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Dos hechos, a nuestro juicio, merecen destacarse con especial énfasis en la política ambiental seguida por la Comunidad Autónoma de Aragón durante 2009: por un lado, la aprobación del importante documento que ha de condensar la política de políticas sectoriales en que, se dice, consiste la lucha contra el cambio climático, en un año marcado por los frustrantes resultados de la Cumbre mundial de Copenhague, y, por otro, la elaboración de varios proyectos de ley de contenido ambiental (entre los que sobresale, sin duda, el de contaminación acústica, insistentemente demandado) que, aunque no han podido tramitarse y ser aprobados antes de la finalización del último período de sesiones del año, lo serán en los próximos meses. Nos referiremos con brevedad a cada uno de estos hechos.

La aprobación de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias. Si, en nuestro trabajo incluido en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2009,* dimos cuenta de los primeros pasos dados por la Administración autonómica para elaborar la llamada Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (designación de un director científico de reconocida trayectoria profesional –a la sazón, director del CIRCE, Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos–, quien, con un conjunto de técnicos y expertos, realizó el primer documento de trabajo), a lo largo del año que se analiza culminó el amplio proceso participativo con la aprobación por Acuerdo del ejecutivo autonómico adoptado el 23 de septiembre de 2009. En efecto, tras abrirse período de información pública y celebrarse las consultas oportunas, efectuadas a través de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático, a todos los Departamentos e Institutos del Gobierno de Aragón competentes en la materia (léase Instituto Aragonés del Agua, SODEMASA, Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria, Instituto de Carboquímica y el propio CIRCE), se analizaron las aportaciones recibidas y se redactó el documento final de la Estrategia, que en adelante abreviaremos como EACCEL.

La misma está llamada a ser la referencia en Aragón en cuanto a objetivos y líneas de acción que, de modo coordinado con la Estrategia Española, contribuyan desde esta Comunidad Autónoma a cumplir con los compromi-

sos establecidos en la planificación nacional e internacional de la política horizontal de lucha contra el cambio climático. Recuérdese que, en el marco del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI), implantado tras la ratificación por la Unión Europea del Protocolo de Kioto, se asignó a España un incremento de un 15% respecto de las emisiones realizadas en 1990 y que, para dar cumplimiento a dicho objetivo tan ambicioso, nuestro país ha aprobado una amplia planificación, entre la que, junto al Plan Nacional de Asignación 2008-2012 (PNA2), destacan la Estrategia Española de Lucha contra el Cambio Climático y de Energía Limpia, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia Española de Eficiencia Energética (E4) 2005-2012 o el Plan Nacional de Infraestructuras. A las Comunidades Autónomas compete diseñar líneas de acción que desarrollen adecuadamente aquellos documentos y en esa línea cabe situar ahora la EACCEL.

En concreto, la Estrategia aragonesa, tras hacer un diagnóstico de situación de la economía, mercado de trabajo, sector exterior, situación demográfica y características climáticas de la Comunidad, plantea una reducción de emisiones en todos los sectores implicados en el cambio climático de nuestra región, en los regulados (instalaciones productoras de energía e industrias), que suponen el cuarenta y ocho por ciento de los GEI que se emiten en la Comunidad, y en los que se dicen difusos, tales como el transporte, los servicios, el comercio o los sectores residencial y agrario, que representarían el cincuenta y dos por ciento restante. Si los primeros aparecen abocados al objetivo de reducción del 15% previsto para el conjunto de España, para los segundos el Gobierno de la Nación ha fijado la propuesta de que el crecimiento de las emisiones no supere el 37% respecto de las del año base, o, lo que es lo mismo, que no alcance los 22.200 millones de toneladas en la Comunidad Autónoma de Aragón durante el período 2008-2012.

En total, los sectores de actuación que contempla la EACCEL son diez. Incluye sectores considerados «presión», por ser emisores netos de GEI; sectores que reciben los impactos del cambio climático; sectores que aúnan ambas características y, finalmente, un sector que puede generar un entorno favorable para hacer frente al cambio climático. Son los siguientes: recursos naturales y biodiversidad; energía; transporte y movilidad; residencial, comercial e institucional; industria; agricultura, ganadería, actividades forestales y recursos hídricos; residuos; salud; turismo; educación, formación y sensibilización. Para cada uno de ellos, la EACCEL hace un diagnóstico de situación, marca los principales objetivos de mejora y desarrolla una serie de líneas de actuación recomendadas, que abarcan tanto aspectos de mitigación, como de adaptación y de comunicación-sensibilización y que se desenvolverán a

diversos niveles: individual-empresarial, local y autonómico. Por último, se sugiere, para cada sector, una serie de indicadores que ayuden a valorar la consecución de los objetivos, fijando la cantidad de emisiones evitadas por la adopción de cada medida concreta.

En definitiva, un ambicioso plan para unos no menos admirables objetivos: los de una lucha, contra el cambio climático, que requiere concienciación ciudadana y voluntad política en todos los sectores de actuación, y que empieza a sentar sus bases normativas en la Comunidad Autónoma, por ejemplo, con la creación de un registro de entidades adheridas voluntariamente a la EACCEL en los términos que veremos en el apartado correspondiente.

Varias leyes ambientales de la Comunidad pueden ultimar su aprobación en breve. En el año con mayor producción de leyes en lo que va de legislatura en las Cortes de Aragón, las de temática ambiental han quedado, sin embargo, pendientes de tramitación para los siguientes períodos de sesiones. Esa pendencia, que incomprensiblemente alcanza ya casi dos años en el caso de la Proposición de Ley de defensa y fomento del arbolado urbano en los municipios de Aragón (presentada por el Grupo Parlamentario Popular, fue calificada por la Mesa de las Cortes en octubre de 2007 y tomada en consideración en sesión plenaria celebrada en mayo del año siguiente), es lógica si hablamos del Proyecto de Ley de protección contra la contaminación acústica de Aragón y del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA). El debate y la votación de estas dos últimas iniciativas, al haber tenido entrada en las Cortes en los últimos meses del año, han tenido que ser postergados hasta el primer período de sesiones de 2010, pero, sobre todo en el caso de la que desarrollará la legislación estatal sobre el ruido, es noticiable y reseñable aquí la misma presentación del Proyecto de Ley. No en vano, la misma ciudad de Zaragoza ha incumplido ya el calendario de aplicación de aquélla según el cual su mapa estratégico del ruido, actualmente en tramitación, debería haber estado aprobado antes de finales de junio de 2007 para ser revisado después cada cinco años.

Por referirnos muy sucintamente entonces a las notas características de las tres disposiciones con rango de ley pendientes de aprobación, empezando por la primera, cuyo texto puede consultarse en el Boletín Oficial de la Cámara de 30 de octubre de 2007, diremos que su objeto es garantizar la protección de los ejemplares de cualquier especie arbórea con más de ocho años de antigüedad o veinte centímetros de diámetro de tronco que se ubiquen en suelo urbano. Las herramientas que prevé para ello son, básicamente, la imposición de un régimen de deberes positivos (de conservación) y negativos

(de prohibición de talas, especialmente si se trata de podas drásticas e indiscriminadas, salvo que se acredite la inviabilidad del trasplante o de cualquier otra alternativa); el establecimiento de una serie de obligaciones a cargo de las distintas Administraciones públicas (entre las que sobresalen, la redacción a cargo de los Ayuntamientos correspondientes de inventarios y planes de conservación para el arbolado urbano existente en cada municipio o la adopción de medidas de promoción, económicas y fiscales para fomentarlo y protegerlo) y el diseño de un régimen sancionador, con previsión de multas de hasta 300.000 euros para las infracciones más graves de lo previsto en la Ley o en ordenanzas municipales.

En segundo lugar, el año 2010 puede conocer, por fin, la aprobación en Aragón de una ley de contaminación acústica que desarrolle las previsiones de la legislación básica estatal en la materia, constituida por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido y los Reales Decretos 1513/2005, de 16 de diciembre, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y 1367/2007 de 19 de octubre, de zonificación acústica, objetivos de calidad acústica y emisores acústicos, en transposición de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. A la espera de lo que depare la tramitación parlamentaria, el Proyecto de Ley aragonés cumple con el mandato de la normativa básica de concretar, para su territorio, los tipos de áreas acústicas, que divide en exteriores e interiores, diferenciando, a su vez, distintas clases dentro de unas y otras en función de sus usos y remitiendo su delimitación concreta a los municipios, así como la de las zonas de servidumbre a los mapas de ruido correspondientes al foco emisor (infraestructuras de transporte u otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente). Desde el punto de vista de la zonificación y planificación acústica, el Proyecto de Ley aragonés desarrolla el régimen de las zonas de protección acústica especial y de las de situación acústica especial previstas en la legislación estatal, incorporando la referencia a aquellas otras en las que el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica provenga de la existencia de múltiples actividades de ocio (zonas saturadas), cuya declaración y adopción de medidas para reducir la contaminación ocasionada por el ruido se remite por entero a los municipios. En tercer lugar, llamaremos la atención sobre la previsión que hace el Proyecto de Ley de las entidades de evaluación acústica con el fin de que los resultados obtenidos en los procesos de medición sean homogéneos y comparables, no obstante lo cual los requisitos y el procedimiento de acreditación de las mismas quedan deferidos al reglamento posterior. Finalmente, destacaremos la novedad que supone la creación de una figura de protección especial, en uso de la habilitación estatal para delimitar reservas

de sonidos de origen natural, denominada paisajes sonoros protegidos, que permitirá la aplicación de protocolos de actuación y planes específicos rigurosos para salvaguardar el interés ecológico de los sonidos naturales de ciertas zonas.

Finalmente, el tercer Proyecto de Ley al que nos referíamos, el de modificación de la de creación del INAGA, obedece básicamente a dos motivos principales: la necesidad de ajustar el sentido o efectos del silencio administrativo de determinados procedimientos a novedades normativas posteriores y el impacto que, sobre la tramitación de aquéllos, han tenido, en primera instancia, el Decreto-Ley del Gobierno de Aragón 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica, y su Decreto de desarrollo 248/2008, de 23 de diciembre, así como, con posterioridad, la Directiva 123/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, traspuesta por el Estado, entre otras, mediante la «ley paraguas» 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Lo anterior explica que la principal modificación que contempla el Proyecto de Ley de que tratamos (por cierto, inicialmente prevista mediante decreto cuya información pública publicitó el BOA de 14 de agosto) afecte a los Anexos de la Ley de creación del INAGA. Así, de aprobarse en sus términos aquel proyecto, se refundirían en uno solo, con indicación actualizada de los procedimientos ambientales que sustancia la Administración autonómica, órgano competente, plazos ordinario y revisado especial de tramitación (en aplicación de la normativa de impulso de la actividad económica a que se ha hecho referencia) y efectos del silencio administrativo. Llama la atención, no obstante, que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley justifique el mantenimiento por compatibilidad del régimen autorizatorio en todos y cada uno de los procedimientos que, siendo competencia del Instituto, están afectados por la Directiva de servicios, lo que, en algún caso, choca abiertamente con la trasposición que, con carácter básico en esta materia, ha realizado ya el Estado mediante la denominada, en este caso, ley ómnibus, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En particular, los problemas de colisión podrían advertirse entre la sujeción al régimen de autorización, sin discriminación, de los procedimientos 56 a 57 bis del Anexo de la Ley aragonesa 23/2003, en la nueva redacción que se propone, y el art. 31 de la Ley estatal 25/2009, que ha modificado la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, para admitir la declaración responsable en determinados usos o instalaciones sobre dichos bienes demaniales cuando estén vinculados a una actividad de servicios.

Sin relación alguna con los cambios hasta aquí comentados, el Proyecto de Ley en cuestión aprovecha la oportunidad para proponer la modificación del actual art. 8 de la Ley de creación del INAGA y dar al Director de este Instituto el rango de Director General con todas las consecuencias que dicha equiparación supondría. No obstante, conviene ya que pasemos al análisis de las disposiciones normativas que efectivamente ha aprobado la Comunidad Autónoma de Aragón a lo largo de 2009.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Ordenación territorial y medio ambiente

El año que se analiza ha conocido la renovación de dos importantes leyes íntimamente conectadas con la problemática ambiental. Se trata de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que deroga a la anterior de 1999, y de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio, que sustituye a la aprobada por la Comunidad Autónoma en 1992. Por lo que respecta a la primera, debemos destacar que profundiza en el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible que inspira la legislación sectorial estatal de los últimos años (Ley 8/2007 y ulterior texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008). En particular, llama la atención que la nueva Ley de Urbanismo de Aragón deroga el art. 23 de la Ley de Protección Ambiental de la Comunidad para clarificar la integración de los trámites de la evaluación ambiental en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico. Asimismo, mantiene la categoría del suelo no urbanizable genérico como residual, que introdujera la Ley aragonesa 1/2008, de 4 de abril, y rompe definitivamente con el modelo de coordinación intersectorial en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y patrimonio cultural que representaron en su día el Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio. Escindidas ya las funciones que estos realizaban sobre el último de los sectores citados en virtud del Decreto 22/1994, que confirmó la vigencia de las Comisiones de Patrimonio Cultural, la Ley 3/2009 atribuye las funciones urbanísticas de aquellos al Consejo de Urbanismo de Aragón y a los Consejos Provinciales de Urbanismo de Huesca, Teruel y Zaragoza, siendo, en este caso, la Ley 4/2009 la que confirma, después, la desaparición de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y la subsistencia tan solo del Consejo, con funciones eminentemente consultivas y únicamente de forma residual activas.

Lo anterior nos permite pasar al análisis en clave ambiental de la nueva Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad, debiendo destacarse, en

primer lugar, la importancia concedida a los nuevos instrumentos especiales de vertebración territorial que constituyen los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón y que, por cuanto interesa en este momento, podrán amparar la implantación de actividades de especial trascendencia territorial también en suelo no urbanizable especial. Tanto dichos instrumentos como los restantes de planeamiento que prevé la Ley 4/2009 para llevar a cabo la política de ordenación del territorio (Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y Directrices zonales o especiales de Ordenación Territorial) se someten expresamente al procedimiento de evaluación ambiental. Finalmente, debe reseñarse el mantenimiento en la nueva Ley de la técnica de coordinación interadministrativa a que se reconduce el dictamen autonómico sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial y la incorporación de otra, con efectos intraadministrativos, como es la del informe territorial sobre planes, programas y proyectos que se proponga ejecutar la propia Administración aragonesa. Entre los primeros, por mandato del art. 72.3 del Estatuto de Autonomía, recuérdese que figura cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de Aragón, matizando el art. 48.2 de la Ley 4/2009 que, en particular, se someterán al dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio «las instrumentadas por vía de transacción o cesión de derechos al uso privativo del agua, tanto en el momento de elaboración de la Ley de transferencia que prevea la misma como en el momento de la formalización y autorización de la transferencia transaccional o de cesión de derechos». Por lo demás, ninguna duda cabe que, en los dos informes que la Ley aragonesa regula como instrumentos complementarios de la ordenación del territorio, tanto el relativo a los proyectos del Estado o como el concerniente a los de la propia Comunidad Autónoma, el órgano competente para su emisión deberá analizar los efectos que la actuación que se proponga podría tener sobre el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos, del patrimonio natural y del paisaje, entre otros elementos del sistema territorial.

2.2. Aguas

A la espera de que se apruebe el Reglamento de la Comisión del Agua y del procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón, cuyo trámite de información pública fue anunciado en el BOA de 12 de enero de 2009, los que sí se aprobaron a lo largo del año fueron sendos Decretos en la materia, el uno relativo a la revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración (D. 107/2009, de 9 de junio), regulando el otro el cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo

de infraestructuras de saneamiento y depuración (D. 141/2009, de 21 de julio).

Por lo que respecta al primero, en 2001 la Comunidad Autónoma había aprobado un Plan bajo la vigencia de la legislación anterior sobre saneamiento y depuración (Ley 9/1997), pero, transcurridos ya casi nueve años desde la derogación de esta por la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, devenía imprescindible adaptar aquel Plan al nuevo marco normativo, que desciende en cascada desde la Directiva 2000/60/CE, referencia imprescindible de actuación en el ámbito de la política de aguas. Junto a la anterior, otras razones que han llevado a la Administración aragonesa a la revisión del Plan han sido la necesidad de incorporar las previsiones y actuaciones del Plan Especial de Depuración de Aguas Residuales de Aragón, aprobado por Acuerdo del ejecutivo autonómico el 23 de marzo de 2004; proceder a la actualización de los datos de población y vivienda que el Plan de 2001 manejaba, así como incorporar los resultados de la explotación de las estaciones depuradoras que ya están en funcionamiento (193 a las que pronto se unirán otras 138) para, finalmente, analizar el estado actual de las inversiones y planificar las precisas para culminar los objetivos previstos en el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración en su nueva versión.

La revisión del documento en cuestión fue tramitada de conformidad con lo establecido en la Ley 6/2001 y, por tanto, capitaneada por el Instituto Aragonés del Agua, recabando los preceptivos informes del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, del Consejo de Protección de la Naturaleza, de la Comisión del Agua y de los correspondientes Organismos de Cuenca. El resultado es un Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración que tiene naturaleza de Directriz Parcial Sectorial según la terminología que emplea la Ley 6/2001 o, conforme a la tipología establecida en la nueva Ley de Ordenación del Territorio 4/2009, de Directriz Especial. Desde el punto de vista de su horizonte temporal, el Plan programa las actuaciones a llevar a cabo hasta la completa depuración de las aguas residuales urbanas, lo que debe suceder en el año 2015, sin perjuicio de que, a efectos sistemáticos, las divida en períodos temporales más breves: estaciones de tratamiento en todas las aglomeraciones urbanas de más de 1.000 habitantes equivalentes, antes de marzo de 2010; en las aglomeraciones urbanas del Pirineo, antes de septiembre de 2011; tratamientos adecuados, colectores de aguas residuales urbanas en las aglomeraciones de más de 400 habitantes equivalentes y depuración de todas las aguas residuales, antes de diciembre de 2015.

El Plan de Saneamiento asume íntegramente los objetivos de calidad de los ríos fijados por los respectivos Planes Hidrológicos de Cuenca y se con-

vierte en instrumento vinculante para la planificación urbanística en lo que respecta a necesidades, criterios e infraestructuras de saneamiento y depuración. Por lo demás, para el cálculo de los porcentajes de financiación aplicables a las inversiones, tiende a aplicar con carácter general los principios de recuperación de los costes del servicio de agua y de que quien contamina paga, estableciendo el año 2035 como plazo al que ajustar la amortización del Plan.

En íntima conexión con el Decreto que aprobó la revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, se halla el regulador del cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo de las infraestructuras incluidas en él, de 21 de julio de 2009. Como indica su rúbrica, dicha disposición pretende canalizar el cumplimiento de la obligación que los promotores de actuaciones de urbanización, en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable no delimitado, tienen de costear y, en su caso, ejecutar, en los plazos fijados en el planeamiento, todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, entre las que se incluyen las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran. Para la determinación de los costes de tales obras, cuya liquidación se encarga al Instituto Aragonés del Agua al emitir su informe sobre el planeamiento urbanístico de que se trate, el Decreto 141/2009 remite a los importes fijados en el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, de ahí su relación directa con esta norma. Los sujetos obligados abonarán los costes de las cargas vinculadas a la ampliación y refuerzo de las infraestructuras de saneamiento y depuración al municipio o a la Administración urbanística actuante, corriendo de cuenta de estos transferir los oportunos importes al Instituto Aragonés del Agua si fuera él el encargado de la ejecución de las obras por tenerla encomendada o ser titular de las mismas. Curiosamente, el Decreto prima la transferencia en plazo al Instituto de los costes de las cargas urbanísticas haciendo beneficiarios a los municipios y demás Administraciones cumplidoras de un cinco por ciento del total transferido en cada ejercicio presupuestario. Como se sabe, las cantidades que por costes de cargas urbanísticas perciba el Instituto Aragonés del Agua se hallan afectadas a atender los gastos de ampliación y refuerzo de las instalaciones de saneamiento y depuración de titularidad o gestión de la Comunidad Autónoma, por establecerlo así el art. 40, letra e) de la Ley de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón.

2.3. Residuos

En la materia de residuos, la producción normativa de la Comunidad Autónoma durante 2009 ha sido numerosa. Por empezar con la disposición

de mayor rango, mediante Decreto 117/2009, de 23 de junio, el Gobierno de Aragón modificó el reglamento de la producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, aprobado por Decreto 262/2006, de 27 de diciembre. Entre otros motivos, se había advertido la necesidad de adaptar este último al Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Pero, además, la experiencia acumulada hacía aconsejable extender la utilización de residuos inertes adecuados, ya permitida en la restauración de minas y canteras clausuradas, a otras actividades extractivas con la finalidad de fomentar la reutilización y el reciclado de tales materiales, contribuyendo de ese modo a un desarrollo sostenible de las actividades de construcción y de demolición. En último lugar, se ha aprovechado la ocasión para incluir dentro del régimen de autorización los traslados para la valorización de residuos de construcción con origen o destino fuera de la Comunidad Autónoma.

Precisamente, relacionado con ese sector de producción de residuos, el de la construcción, y en desarrollo directo del art. 36 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, y del citado Decreto 262/2006, por Orden del Departamento de Medio Ambiente, de 27 de abril de 2009, se acordó la implantación del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 29 abril). Mediante dicha Orden, se establecen las fases de implantación del servicio en determinados municipios del entorno de la ciudad de Zaragoza (la llamada Zona VI) y se acuerda el comienzo de la primera fase en la instalación con que actualmente cuenta la Comunidad Autónoma para la valorización y eliminación de tal tipo de residuos.

Otro tanto, pero con respecto a la primera fase de implantación del servicio público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valorización en la Comunidad Autónoma, es lo que articuló la Orden de 27 de febrero de 2009, del Departamento de Medio Ambiente (BOA 5 marzo). En este caso, el ámbito territorial de aplicación son las comarcas incluidas en la denominada Zona IV de gestión de residuos. Una zonificación que arranca del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (comúnmente denominado GIRA) que, precisamente, fue objeto de renovación, al haber sobrepasado su horizonte temporal, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 14 de abril de 2009 (véase la Orden de 22 de abril de 2009, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se le da publicidad en

el BOA 20 mayo), aprobándose el que ha de regir durante el período 2009-2015.

El Plan GIRA 2009-2015 se aplica a todos los residuos generados en Aragón y a los gestionados en su territorio, dentro del marco que establecen la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos y la nueva Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos. Contempla dos tipos de programas: transversales y sectoriales. Los primeros (prevención, valorización y control) establecen objetivos generales y se aplican a todos los residuos, sobresaliendo, entre otros, el desarrollo de políticas activas de prevención, el intercambio de buenas prácticas, el fomento del uso de las mejores técnicas disponibles, la sustitución de las sustancias peligrosas por otras de menor riesgo ambiental o para la salud, la búsqueda de la participación de los ciudadanos y agentes sociales implicados, el aumento del conocimiento de la producción y gestión de los residuos y, a través de este conocimiento, la mayor transparencia hacia el público en general. Por su parte, en cada uno de los programas sectoriales (residuos peligrosos; industriales no peligrosos; neumáticos fuera de uso; de construcción y demolición; orgánicos y urbanos), partiendo de la situación actual en Aragón en lo que respecta a la generación y eliminación de cada tipo de residuos, se describe el modelo de gestión elegido, incluyendo las actividades de prevención, los objetivos de reducción, reciclado, valorización y eliminación, y las infraestructuras públicas necesarias para llevar a cabo tales operaciones, ya existentes, ya consideradas en el Plan GIRA 2005-2008.

También destacaremos que el Plan dedica apartados específicos a adecuar la gestión de residuos a la lucha contra el cambio climático, justificando su interrelación con la Estrategia Aragonesa de Desarrollo Sostenible y con otros documentos nacionales, así como a resumir el modelo de gestión previsto en Aragón en relación con el tratamiento térmico de residuos, rechazándose la incineración como forma de eliminación. Por último, no faltan tampoco las previsiones concernientes a la financiación de las actuaciones del Plan y al seguimiento de su cumplimiento, manteniendo con tal fin la Comisión de Seguimiento que había venido evaluando la aplicación del Plan anterior y estableciendo, además, una serie de indicadores que medirán la efectividad de las medidas y líneas de acción que se vayan implementando.

2.4. Espacios naturales protegidos

En el apartado concerniente al incremento de la superficie natural protegida de la Comunidad Autónoma, mediante Decreto 217/2009, de 15 de diciembre, fue declarado Monumento Natural el Nacimiento del Río Pitar-

que. La zona se encuentra dentro del LIC «Muelas y estrechos del río Guadalope» y de la ZEPA «Río Guadalope-Maestrazgo». La elección de la figura de Monumento Natural se justifica por su reducido tamaño (114 hectáreas) y el hecho de tratarse de un elemento singular de la gea, en los términos que establece el art. 33 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. El área de influencia socioeconómica del Monumento se ha delimitado por el conjunto del término municipal de Pitarque, en la comarca del Maestrazgo turolense. Desde el punto de vista de la gestión de este espacio, la peculiaridad más destacada es la creación del Patronato de los Monumentos Naturales del Maestrazgo como órgano consultivo y de participación social, que integrará también al Patronato de los Monumentos Naturales de las Grutas de Cristal de Molinos y del Puente de Fonseca, creado mediante Decreto 197/ 2006, de 19 de septiembre. Así, los miembros de este último órgano y un representante del Ayuntamiento de Pitarque han pasado a formar parte del Patronato de los Monumentos Naturales del Maestrazgo, que se encargará de ese modo de asesorar al Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente en Teruel en la gestión de tres espacios protegidos. No obstante, para la conservación y definición de usos del Monumento Natural del Nacimiento del Río Pitarque, se hace precisa la aprobación por el Gobierno de Aragón del correspondiente Plan de Protección aunque transitoriamente serán de aplicación las normas y directrices establecidas en el propio Decreto 217/2009, de declaración del espacio.

Otros decretos dirigidos a conceder algún régimen de protección específico a diversas áreas del territorio aragonés avanzaron significativamente su tramitación durante 2009 aunque, con toda probabilidad, será durante el próximo año cuando asistamos a su aprobación. Se trata de los futuros Paisaje Protegido de las Fozes de Fago y Biniés, Inventario de Humedales Singulares de la Comunidad con su régimen de protección y Monumento Natural de los Órganos de Montoro, cuyos proyectos de decreto salieron a información pública mediante anuncios que la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad insertó en el BOA, respectivamente, de 25 marzo, 28 abril y 27 julio de 2009.

2.5. Protección de animales y plantas

Comenzando con las disposiciones normativas que ha aprobado la Comunidad Autónoma para dar protección a los animales, debemos reseñar el Decreto 181/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan los núcleos zoológicos en Aragón, en desarrollo directo de la Ley estatal 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, y la

Ley aragonesa 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal. El régimen jurídico de los establecimientos considerados como núcleos zoológicos gira en torno a la autorización administrativa previa que debe otorgar el Departamento competente en materia de agricultura y ganadería y su posterior inscripción en el Registro creado al efecto, sin que la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, haya implicado derogación de esa premisa al haberse reconocido la sanidad animal como una de las razones imperiosas de interés general que permiten mantener el régimen autorizatorio. Además, otro elemento clave para el desarrollo de la actividad de núcleo zoológico es la imposición de una serie de distancias mínimas de emplazamiento a los núcleos de población, así como a otros elementos relevantes del territorio, que, sin embargo, de acuerdo con las disposiciones transitorias del Decreto 181/2009, no resultan aplicables a las autorizaciones existentes que deban ser adaptadas. Ni qué decir tiene que la autorización que regula dicha disposición tiene el carácter de sustantiva a los efectos de la superposición de controles ambientales como la licencia de actividad clasificada, la autorización ambiental integrada o la evaluación de impacto ambiental a que, según los casos, quedan sujetos los distintos tipos de núcleos zoológicos.

En otro orden de consideraciones, un segundo reglamento ejecutivo fue aprobado, en este caso, por el Consejero de Medio Ambiente, en el ámbito de la protección animal. Nos referimos a la Orden de 26 de octubre de 2009, por la que se desarrolla el Decreto 245/2007, de 2 de octubre, que regula la tenencia y uso de aves de presa en la Comunidad Autónoma de Aragón, en lo relativo a la práctica de vuelos de entrenamiento de las aves de presa en zonas no cinegéticas. En efecto, el art. 8.4 de esta disposición, al referirse a la cetrería, indica que, con el fin de conseguir o mantener un buen estado físico de las aves de presa, se permiten vuelos de entrenamiento en áreas cinegéticas de acuerdo con las condiciones que señala, remitiendo a una norma posterior la determinación de la forma en que asimismo podrían tener lugar en zonas no cinegéticas. Así pues, la Orden que comentamos concreta las circunstancias, período hábil y lugar para la práctica de esos vuelos, excluyendo en todo caso las áreas que se encuentren sujetas a algún tipo de régimen de protección especial y, en particular, las incluidas en espacios naturales protegidos, refugios de fauna silvestre y Red Natura 2000, salvo que sus instrumentos de planificación lo autoricen expresamente.

Finalmente y todavía por lo que a la protección de la fauna se refiere, debemos dar noticia de que se encuentra en proceso de elaboración el decreto por el que se aprobará el Reglamento de la Ley 5/2002 de 4 de abril,

de caza de Aragón, cuyo período de información pública se anunció en el BOA de 10 de diciembre de 2009.

En segundo lugar, pasando al bloque normativo relativo a la protección de plantas, con independencia de la suerte que corra la proposición de ley de defensa y fomento del arbolado urbano, pendiente de tramitación según se ha expuesto, por Decreto 34/2009, de 24 de febrero, el ejecutivo autónomo creó el Catálogo de Árboles Singulares de la Comunidad Autónoma para dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición final segunda de la Ley 15/2006, de Montes de Aragón después de que esta derogase lo establecido en la Ley 8/2004, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, sobre Árboles Singulares. Aquella disposición, además de definir lo que debe entenderse por Árbol Singular, establecía la obligación de elaborar un Decreto con el objeto de crear el catalogo, regular el procedimiento técnico de inclusión de nuevos Árboles Singulares en el mismo, establecer su régimen de protección y regular el acceso público a dichos bienes ambientales.

Así pues, el Decreto 34/2009 crea el Catálogo Aragonés de Árboles Singulares, que configura como un Registro público de carácter administrativo en el que se incluirán todos aquellos árboles de características físicas extraordinarias, interés científico apreciable o asociados a valores culturales relevantes, que sean merecedores de formar parte del patrimonio natural y cultural de la Comunidad Autónoma de Aragón. La declaración de un Árbol Singular y su inclusión en dicho catálogo se efectuará mediante Orden del Consejero competente en materia de medio ambiente, previo trámite de información pública y audiencia a los interesados. No obstante, desde que el Director General competente en materia de biodiversidad haya emitido resolución iniciando el expediente de inclusión, es de aplicación la protección preventiva establecida en el reglamento en cuestión pudiendo adoptarse medidas cautelares que garanticen la protección de dichos árboles.

Por otro lado, se establece un régimen de protección y conservación con carácter general y, de manera complementaria, se contempla que el Departamento competente en materia de medio ambiente, en colaboración con los propietarios de los Árboles Singulares o de los terrenos donde se ubiquen, pueda establecer, con carácter potestativo, unas medidas de protección específicas para cada árbol. El mismo concierto de voluntades será preciso para garantizar con efectividad el acceso público a los Árboles Singulares que, como sucede con los bienes del patrimonio cultural, se articulará en torno al oportuno régimen de visitas y de ayudas económicas a los propietarios.

Para completar el panorama normativo de la protección de la flora por la Comunidad Autónoma durante 2009, debemos destacar que se encuentra en fase de proyecto el Decreto por el que se establece un nuevo régimen de protección para la Borderea chouardii y se revisa su plan de recuperación, que fue aprobado en su día por Decreto 239/1994, de 28 de diciembre.

2.6. Tutela de los recursos forestales

Al margen de varias Órdenes del Consejero de Medio Ambiente de 15 de junio, 12 y 27 de noviembre de 2009, por las que se autorizan sendas transferencias de crédito a la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA (SODEMASA) para la prestación del servicio del seguimiento y coordinación en materia de seguridad y salud de las obras de inversión promovidas por la Dirección General de Gestión Forestal, así como para la realización del servicio de prevención y extinción de incendios forestales o la construcción y mantenimiento de infraestructuras dedicadas a esos fines (véanse, respectivamente, BOA 17 julio, 11 y 24 diciembre), en el campo de la tutela de los recursos forestales únicamente cabe reseñar la aprobación durante 2009 de dos disposiciones de carácter general muy específicas. Por un lado, la declaración, a los efectos indicados en el art. 101 de la Ley 15/2006, de Montes de Aragón, de las zonas de alto riesgo de incendio forestal en el territorio de la Comunidad, lo que tuvo lugar mediante Orden de 13 de abril de 2009, que vino a sustituir a la anterior datada el 16 de agosto de 2005. En segundo lugar, por Orden de 16 de octubre de 2009, el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón estableció la relación de materiales de base de Juniperus thurifera L., Juniperus phoenicea L., Juniperus oxycedrus L. y Juniperus communis L. para la producción de materiales forestales de reproducción de la categoría identificados en Aragón. La disposición en cuestión se dictó en desarrollo del Real Decreto 289/2003, de 7 de marzo, sobre comercialización de los materiales forestales de reproducción.

En el cajón de los proyectos que ultiman su aprobación, durante 2009 se anunció la exposición pública del Decreto por el que se regulará el procedimiento de aprobación de los planes de ordenación de los recursos forestales una vez que la anteriormente citada Ley 15/2006, de Montes, cifraba en la planificación una de las herramientas más importantes para dirigir y organizar la gestión de todos los recursos forestales de la Comunidad.

2.7. Cambio Climático

Destacábamos al comienzo de este trabajo cómo, dentro de la política de lucha contra el cambio climático que viene desarrollando la Comunidad Autó-

noma, un hito decisivo en el año 2009 lo representó la aprobación de ese documento marco de políticas sectoriales en que está llamada a convertirse la EACCEL. Sin embargo, nada puede conseguirse desde los poderes públicos en esta materia sin la colaboración de los ciudadanos, empresas y entidades que han de lograr, en su vida diaria y en el desenvolvimiento de sus actividades, la efectiva reducción en la emisión de gases de efecto invernadero. Pues bien, mediante el Decreto 200/2009, de 17 de noviembre, el Gobierno de Aragón procedió a la creación del Registro Voluntario de Entidades Adheridas a la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias, que se configura como un registro público de carácter administrativo, en el que podrán inscribirse todas las entidades con sede en la Comunidad Autónoma cuyas actitudes y actividades se encaminen al logro de los objetivos de la EACCEL. En este sentido, el objetivo del Registro es identificar y reconocer públicamente el compromiso de distintas entidades contra el cambio climático en cualquiera de los tres niveles que se describen en el Decreto: 1. Adhesión por suscripción de los objetivos de la Estrategia; 2. Adhesión a través de Plan de Acción; y 3. Adhesión como Compromiso Voluntario. Se trata, en definitiva, de tres grados progresivos de implicación de forma que las entidades inscritas en los niveles 2 y 3 quedan vinculadas a la puesta en práctica, como mínimo, de medidas y actuaciones concretas de mitigación, que supongan reducciones efectivas de los gases de efecto invernadero considerados en el Protocolo de Kyoto, sujetas, en su caso, a verificación administrativa. En cualquier nivel, la inscripción en dicho Registro da derecho al reconocimiento de la vinculación de la entidad con los objetivos de la lucha contra el cambio climático y al uso de la logomarca correspondiente a su categoría en todos sus productos, materiales de divulgación, campañas de publicidad, publicaciones, producción audiovisual y en cualesquiera otros soportes mientras la entidad permanezca inscrita en el Registro Voluntario.

3. ORGANIZACIÓN

En el apartado organizativo no se han producido novedades reseñables en la política ambiental puesta en marcha por la Comunidad Autónoma durante 2009. Tan sólo puede citarse la abundante utilización por parte del Departamento de Medio Ambiente de la conocida técnica de la encomienda de gestión de actividades de carácter material o técnico a sus entidades de derecho público o empresas adscritas. Así, comenzando por sendas Órdenes de 29 de diciembre de 2008 (BOA 19 enero), por las que, primero, se encomienda al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental que tramite los procedimientos de inscripción en el Registro de productores de residuos industriales no peligro-

sos y de certificación de la convalidación de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente, y, en segundo término, se prorroga el encargo que tenía de gestionar las actuaciones administrativas relativas a la descatalogación de montes de utilidad pública, en otras ocasiones se utilizó esa misma técnica de modulación de las competencias, aun sin cesión de su titularidad ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, a favor de otras entidades o empresas públicas. Como ejemplo de lo primero, citaremos el Decreto 159/2009, de 9 de septiembre, por el que se autorizó al Departamento de Medio Ambiente a efectuar una encomienda de gestión a la entidad pública Aragonesa de Servicios Telemáticos para la gestión de la red de voz y datos de coordinación de medios de lucha contra incendios forestales (BOA 21 septiembre). Por lo que se refiere a encomiendas de gestión a empresas públicas autonómicas, una Orden de 24 de junio de 2009 aprobó la que tenía por destinataria a la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA para la prestación de servicios y ejecución de obras ligados a la Red Natural de la Comunidad (BOA 4 agosto), como ya se había hecho en los ejercicios 2006, 2007 y 2008. En todos los supuestos citados, se adujeron razones de eficacia y de agilidad en la gestión para justificar dichas encomiendas que, según se ha expuesto, suelen prorrogarse una vez aprobadas si los resultados se consideran cumplidos.

En otro orden de consideraciones, también el propio Instituto Aragonés de Gestión Ambiental recibió a lo largo de 2009 encomiendas de gestión de otras Administraciones territoriales distintas de la autonómica, como las comarcas aragonesas. Así, por medio de una Resolución de 16 de julio (BOA 30 julio), y de dos fechadas el 25 de agosto de 2009 (BOA 18 septiembre), del Director de la citada entidad de derecho público, se publicitaron los convenios por los que las comarcas de Monegros, Gúdar-Javalambre y Bajo/Baix Cinca, respectivamente, le encomendaban al Instituto la realización de las actuaciones administrativas necesarias para el otorgamiento de autorizaciones de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas. La competencia para autorizar, vigilar, inspeccionar y sancionar las actividades de valorización de residuos urbanos corresponde a las comarcas tal y como dispone el Decreto 4/2005, de 11 de enero, por lo que, el procedimiento administrativo denominado autorización de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas es también de competencia comarcal. Sin embargo, eso choca con la realidad de los medios de que disponen dichas entidades locales, la mayoría de las cuales no cuenta con personal propio para la realización de las funciones de naturaleza técnica que aquel procedimiento administrativo conlleva. A ello obedece la suscripción de convenios como los enumerados para hacer efectiva una encomienda de gestión a un ente de la Administración instrumen-

tal autonómica. Eso sí, por la propia naturaleza de la técnica aplicada, seguirá correspondiendo a las comarcas afectadas, a través del órgano competente dentro de su estructura, otorgar las autorizaciones de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras, pero lo harán con base en las propuestas de resolución formuladas por el INAGA.

4. EJECUCIÓN

4.1. Presupuesto

En el marco de la crisis económica general y de la austeridad presupuestaria global de la Comunidad Autónoma para el año 2010 (cifrada en la contención del gasto público que supone una reducción del mismo con respecto a 2009 de un 2%), el presupuesto consolidado con que va a contar el Departamento de Medio Ambiente para la ejecución de sus programas asciende a 211,3 millones de euros (poco más de 172 millones en términos no consolidados). Es decir, 20,8 millones menos que en el año 2009, lo que supone una disminución de un 8,97%.

Si desglosamos esa cifra general por servicios, observamos que la Secretaría General Técnica cuenta con un presupuesto de 32 millones de euros, con una disminución en relación al anterior de un 2,25%; la Dirección General de Gestión Forestal, con 32,5 millones, experimenta un descenso de un 10,8%; la Dirección de Calidad Ambiental y Cambio Climático ve reducida su partida en un 18% para pasar a gestionar 14,9 millones de euros de presupuesto; y la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad sufre un retroceso similar (de un 17,80%) porque su presupuesto asciende a 27,6 millones de euros. Por lo que respecta al presupuesto de las dos entidades de derecho público adscritas al Departamento de Medio Ambiente, el presupuesto del Instituto Aragonés del Agua para 2010 se eleva hasta los 97,4 millones de euros, lo cual significa una disminución del 5,97%, y el del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, con una reducción superior al 9%, va a disponer de 6,7 millones de euros. En resumidas cuentas, los descensos más importantes corresponden, primero, al Instituto Aragonés del Agua, seguido de la Dirección General de Desarrollo Sostenible y, después, de la Dirección General de Gestión Forestal y de Calidad Ambiental.

Si analizamos el presupuesto desde el punto de vista de su estructura orgánica, es decir, de los capítulos, la disminución en las inversiones representa unos 17 millones de euros mientras que el resto, prácticamente 4 millones, se reduce en gasto corriente.

Por ofrecer la otra cara de la moneda, yendo a un análisis pormenorizado por programas, señalaremos que, sin embargo, experimentan ligeros repuntes los destinados a la prevención y extinción de incendios forestales; a la lucha contra la desertificación y cambio climático; al plan medioambiental para la ganadería extensiva; al plan de acción de la lucha contra el cambio climático y al catálogo de especies amenazadas.

Para completar el apartado presupuestario, por lo que respecta a los presupuestos de explotación y de capital para 2010 de las empresas públicas adscritas al Departamento de Medio Ambiente, los de la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA ascienden a casi 60 y poco más de 7 millones de euros, respectivamente, lo que representa un total superior a los 66 millones y medio, frente a los 50 del ejercicio 2009. Por su parte, para la sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, SA, se han previsto un presupuesto de explotación de 3.116.064 euros y un presupuesto de capital de 74.322 euros, lo que equivale a un total superior en un millón de euros a la cifra consignada en el año anterior.

Finalmente, a las cifras que anteceden, habría que añadir otras no contempladas en el presupuesto de la Comunidad Autónoma porque correrán a cargo de los del Estado, como los 6 millones de euros previstos para la aplicación del plan de recuperación de áreas forestales afectadas por los incendios del verano de 2009 y los 12 millones comprometidos para los ocho nuevos convenios pilotos de desarrollo rural sostenible, firmados para las comarcas de Gúdar, Monegros, Sobrarbe, Somontano de Barbastro, Belchite, Cariñena y Matarraña, más la reserva de la biosfera y su zona de influencia.

4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales

Precisamente, con objeto de materializar la financiación por el Estado de ciertas tareas de ejecución de la política ambiental de la Comunidad, a lo largo de 2009 se han suscrito varios convenios de colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino que pasamos a enumerar. En primer lugar, mediante Orden de 27 de febrero de 2009, del Vicepresidente del Gobierno, se dispuso la publicación del que tiene por objeto la ejecución de proyectos de clasificación, deslinde, amojonamiento y señalización de vías pecuarias en el entorno del Parque Natural del Moncayo (BOA 17 marzo). En este caso, la Administración del Estado asume las tareas enunciadas en relación con ciertas vías pecuarias intercomunitarias de la zona, correspondiendo a la Comunidad Autónoma realizar otro tanto con las existentes en el conjunto de municipios incluidos en su ámbito de aplicación.

La duración del convenio se estipuló en tres años a cuya conclusión se estima que el Estado habrá invertido en las operaciones 467.000,00 euros por los 370.000 que asume el Departamento de Medio Ambiente a través de la Dirección General de Gestión Forestal.

Mediante Orden de 11 de junio de 2009 (BOA 23 junio), se publicitó un segundo convenio de colaboración, en este caso, con la finalidad de seguir impulsando nuevas actuaciones de repoblación hidrológico-forestal, que den continuación a las que se han venido desarrollando conjuntamente por ambas Administraciones desde la década de los ochenta cuando la responsabilidad recaía en el desaparecido ICONA. En virtud de dicho convenio, la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se compromete a poner en marcha determinadas tareas de corrección hidrológica, construcción de diques y repoblación forestal que se recogen en el anexo entre los años 2009 y 2010, con una inversión total máxima de algo más de cinco millones de euros repartidos entre esas dos anualidades. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón asume las funciones de redacción de los proyectos, con su documentación preceptiva, de dirección de las obras y coordinación de la seguridad y salud, garantizando asimismo la plena disponibilidad de los terrenos afectados.

En relación con la misma problemática forestal, aunque debido a la necesidad de acometer actuaciones de restauración en zonas afectadas por incendios forestales, se celebró otro convenio de colaboración con la Administración del Estado, al que se dio publicidad mediante Orden de 28 de agosto de 2009 (BOA 15 septiembre). Más en concreto, se trataba de acometer la recuperación ambiental de las 2.513 ha calcinadas en agosto de 2008, en Zuera y otros tres términos municipales de la provincia de Zaragoza, incluida la capital. Rige a estos efectos el mismo reparto de tareas entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón del que se ha dado cuenta en relación con el convenio anterior (licitación, ejecución, gestión e inspección de las obras a cargo del primero; redacción de los proyectos, dirección de obras y aseguramiento de la disponibilidad de los terrenos por parte de la Administración autonómica), si bien varían las cifras de inversión, que ascienden a 707.492 euros, distribuidas en dos anualidades, con cargo a los presupuestos generales del Estado.

4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos y de las vías pecuarias

En el año en que hemos conmemorado el noventa aniversario de la declaración del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, por Real De-

creto 2035/2009, de 30 de diciembre, se dispuso la ampliación de medios patrimoniales y económicos adscritos al traspaso de su gestión a la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado en su día mediante Real Decreto 778/2006, de 23 de junio. De hecho, el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma celebrado el día 15 de junio de 2006 había acordado ya apoderar al Presidente y Vicepresidente para que, sin necesidad de reunirse la Comisión, prestaran conformidad al correspondiente Acuerdo de ampliación de medios patrimoniales, una vez concluyeran las obras de construcción y acondicionamiento interpretativo del Centro de Visitantes de Torla, así como las del aparcamiento colindante. Por tanto, producido este hecho, se esperaba la formalización del Acuerdo entre ambas Administraciones que se concreta, precisamente, en la cesión de las parcelas y edificaciones correspondientes a las dos obras terminadas.

Por su parte, en lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad, cabe destacar la importante labor clasificatoria que se ha llevado a cabo a lo largo de todo el año, contabilizándose hasta un total de 23 Órdenes por las que el Departamento publicita la clasificación de las existentes en los municipios oscenses de Canfranc, Barbuñales, Albalatillo, Angüés, Perarrúa, Jasa, El Grado, Gúrrea de Gállego, Chalamera, Estada, Palo, Naval, Argavieso, Alcalá del Obispo, Ballobar, y en los turolenses de Bordón, Lidón, Torralba de los Sisones, Samper de Calanda, Valbona, Tronchón, Andorra y Nogueruelas.

4.4. Acuerdo sobre un modelo de desarrollo sostenible para los territorios de montaña

Representantes del Gobierno de Aragón, de las comarcas y entidades locales afectadas, de las organizaciones empresariales, agrarias y de varios colectivos interesados (como la Plataforma en defensa de las Montañas, la Federación aragonesa de montañismo o el Instituto Pirenaico de Ecología) constituyeron en abril de 2009 una Mesa de la Montaña cuyo primer objetivo era consensuar un documento que definiera un modelo de desarrollo para los territorios de montaña con que poder afrontar, en una segunda fase, los contenidos de una futura ley al respecto. El documento base, listo a finales de julio, detalla en 55 puntos los grandes principios que deben regir dicho modelo, las potencialidades de las localidades sobre las que habría que asentar las propuestas, la caracterización de los tres sectores económicos que deberían generar sinergias para un desarrollo equilibrado y las recomendaciones a las Administraciones públicas para hacerlo viable.

El documento en cuestión comienza con dos grandes principios que definen las inquietudes tanto de los habitantes de las montañas como de las organizaciones conservacionistas: el de sostenibilidad de sus territorios para que el propugnado desarrollo haga compatible el bienestar de los habitantes de la montaña con el uso ordenado de los recursos y los ecosistemas naturales allí presentes, así como el de concertación o máxima participación de las gentes y territorios de montaña en la planificación de su futuro y sus infraestructuras. Por lo demás, resta por ver si ese consenso inicial entre las partes implicadas puede terminar fructificando en un iniciativa legislativa de la que viene hablándose desde hace varias legislaturas.

4.4. Información ambiental

En el año que se analiza, el Gobierno de Aragón dio a conocer su informe «Medio Ambiente en Aragón, 2006/2007», en el que, como su propio nombre indica, a lo largo de sus casi cuatrocientas páginas recapitulaba las actuaciones más destacadas llevadas a cabo por el Departamento competente en el bienio de referencia y hacía balance del estado de situación de hasta diez subsectores ambientales correspondientes a otros tantos recursos naturales. Así, tras describir los hitos más destacados durante ese período en la gestión del agua, el cambio climático, la atmósfera, los residuos, los suelos, el ruido, la biodiversidad, la caza y pesca, los espacios naturales y el medio forestal, se destacaban las principales herramientas de prevención y control empleadas (fundamentalmente condensadas en la Ley 7/2006, de protección ambiental), y se incidía en los pilares de la información y educación, tan necesarios para concienciar, sensibilizar y formar ciudadanos comprometidos con la defensa del medio ambiente. Precisamente porque la misma publicación del informe se encuadra entre las obligaciones que tiene la Administración aragonesa en virtud de la Ley 27/2006, de 18 de julio, con la que el Estado español traspuso las Directivas 2003/4/CE, sobre el acceso del público a la información ambiental, y 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, merece la pena detenerse sobre la variedad de instrumentos de solicitud y de difusión de información ambiental puestos en marcha desde el Departamento de Medio Ambiente y sus organismos adscritos en los últimos años. A la página web del primero, configurada para la prestación de servicios, como parte integrante del portal del Gobierno autonómico, deben añadirse iniciativas tales como la edición de una publicación trimestral bajo el nombre *Natural de Aragón*; la elaboración de un boletín electrónico de periodicidad mensual; la atención directa al ciudadano, cada vez más demandada en su forma no presencial; la

generación de estadísticas ambientales; la puesta a disposición de todos de formularios y legislación que facilite el acceso a la tramitación de los procedimientos; o el refuerzo del interés por los temas ambientales en los gabinetes de comunicación, lo que favorece la proyección de los actos divulgativos que se organizan desde la Administración aragonesa.

En íntima relación con la política de información ambiental, se halla, sin duda, la de educación y sensibilización. Sólo ponderaremos, utilizando los propios datos que facilita en su informe el Gobierno autonómico, que sean ya más de trescientas veinte entidades las que figuran adheridas a la denominada Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EÁREA), plan de acción dirigido a la formación en la materia que, sin desconocer la necesidad de preparar a los adultos, no descuida la muy importante labor de sensibilización de la población infantil, principal valedora del ideal del desarrollo sostenible.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón resolvió, mediante Sentencia núm. 270/2009, de 28 abril (RJCA, 2009, 715), el recurso contencioso-administrativo que, cuatro años antes, había interpuesto la Federación de empresas químicas y plásticas de Aragón directamente contra la totalidad del Decreto 236/2005, de 22 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de la producción de residuos peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos peligrosos en la Comunidad Autónoma. Las razones que fundamentaban la impugnación eran básicamente tres y todas ellas fueron desestimadas por el citado órgano jurisdiccional que zanjó, en primera instancia, la genérica alegación de ilegalidad que pendía sobre una norma reglamentaria de la máxima importancia para la política ambiental de Aragón.

En primer lugar, el Tribunal rechazó la calificación como monopolístico del régimen de gestión de dichos residuos que la recurrente pretendía amparar en la concreta modalidad (encargo a una empresa de economía mixta) utilizada para la prestación del servicio y ello porque el texto reglamentario no limita a la Administración a acudir a esa forma de gestión indirecta aunque, sin lugar a dudas, es una de las admitidas por el ordenamiento jurídico en la que, por definición, participan las entidades privadas. Añaden los magistrados que «la gestión de los residuos por cualquiera de las modalidades previstas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas puede implicar afectación de la competencia, pero ello no significa vicio de ilegalidad, pues así está expresamente previsto en la norma legal habilitadora para deter-

minadas actividades declaradas servicios públicos, como ocurre en otros muchos campos de la actividad económica y, en última instancia, se da a entender que es la aplicación de los sistemas concretos la que debe ser vigilada en las funciones de defensa de la competencia».

En segundo término, pretextaba la parte recurrente la aplicación incorrecta de los principios de proximidad y suficiencia establecidos en la legislación básica estatal en la materia y, en íntima conexión con ello, la vulneración del marco normativo del régimen de traslado de residuos entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Tribunal desestimó ambas alegaciones analizándolas conjuntamente y en sus dos vertientes. Así, respecto a los traslados de residuos para su eliminación en otros territorios, que las Comunidades no pueden vetar (ex art. 16 de la Ley estatal 10/1998) siempre y cuando esos traslados no se opongan a los objetivos marcados en sus planes autonómicos, se concluyó no haber contradicción con el art. 15 del Reglamento impugnado, que establece el principio de que, en la medida en que su eliminación sea posible en el propio territorio aragonés, no sean trasladados. Por su parte, en cuanto a la recepción de residuos procedentes de otros territorios, el tajante rechazo a la misma que contiene el artículo 16.1 del D. 236/2005 también puede interpretarse de conformidad con la Ley estatal pues esta no lo prohíbe absolutamente, sino que señala las circunstancias en que se podría producir, por lo que habrá que comprobar en cada caso si el rechazo a la recepción se ampara correctamente en alguno de los supuestos que la propia Ley menciona. Asimismo, el apartado 2 del artículo 16 del Reglamento impugnado establece la excepción al apartado 1 y permite la admisión de los residuos de otras Comunidades en función del principio de equivalencia, según el volumen de los peligrosos generados dentro de Aragón que hubieran sido objeto de eliminación mediante tratamiento térmico fuera de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo anterior, no se estimó el recurso interpuesto y el Tribunal Superior de Justicia declaró que el Decreto impugnado era ajustado a Derecho.

Una segunda Sentencia, la núm. 330/2009, de 20 mayo (JUR 2009, 409531), aunque de menor relevancia, sin duda, que la anterior, nos servirá para completar la referencia a los pronunciamientos sobre la materia ambiental de los órganos jurisdiccionales radicados en Aragón durante el año que se analiza. En la misma, era objeto de impugnación la Orden del Consejero de Medio Ambiente de 18 de agosto de 2006 por la que se inadmitió uno y se desestimó otro de los recursos de alzada interpuestos por una mercantil con el resultado práctico de denegar la autorización de gestor de residuos no peligrosos para la valoración y eliminación de residuos inertes de construcción y demoli-

ción, así como la de construcción del oportuno vertedero, fundamentalmente por no haber acreditado la titularidad (bien en forma de un derecho real de propiedad o en virtud de una relación contractual de arrendamiento) de los terrenos donde pretendían desarrollarse tales actividades. Pues bien, el Tribunal estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anuló las resoluciones impugnadas en vía administrativa, ordenando la retroacción del expediente al momento en que la recurrente debió ser requerida de subsanación de deficiencias por entender no había dispuesto de oportunidad para acreditar la disponibilidad de los terrenos precisa para obtener la autorización de gestor de residuos no peligrosos.

El Tribunal da la razón a la parte actora en que, entre la documentación que ha de acompañarse a toda solicitud de autorización de un nuevo vertedero según el art. 8 del Decreto 49/2000, de 29 de febrero, no se encuentra la relativa a la titularidad de los terrenos, pero matiza que de ello no cabe deducir que no sea exigible, toda vez que una interpretación sistemática de dicho precepto con los arts. 11 y 14 lleva a concluir la necesidad de acreditar la disponibilidad de los mismos para la implantación y para el posterior mantenimiento tras su clausura como exige la normativa. Ahora bien, precisamente por tratarse de un documento preceptivo para entrar a tramitar la solicitud, estima el Tribunal debió efectuarse el requerimiento preciso de subsanación de deficiencias por lo que condena a la Administración autonómica a retrotraer el expediente al momento procesal oportuno.

6. PROBLEMAS

A comienzos de 2009 siguieron los ecos de la polémica suscitada por la decisión de la Secretaría de Estado de Cambio Climático de 17 de octubre de 2008 de formular declaración de impacto ambiental negativa para el proyecto de autovía A-40, entre Cuenca-Teruel, dentro del eje de la N-420 de Córdoba a Tarragona por Cuenca, en razón de que dicho proyecto, en sus distintas variantes propuestas, causaría significativos efectos negativos sobre el medio ambiente, y porque se estimó que las medidas previstas por el promotor (la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento) no ofrecían garantía suficiente de su completa corrección o su adecuada compensación. Dado que, en nuestro trabajo «Aragón: la política ambiental en el año de la EXPO», no nos referimos a esa resolución de la Secretaría de Estado y sus consecuencias, destacamos ahora que las tres Comunidades Autónomas afectadas (Castilla-La Mancha, Aragón y Comunidad Valenciana) decidieron concretar, en los primeros meses de 2009, una estrategia común para tratar de desbloquear la obra controvertida, bien diseñando un trazado

alternativo, bien proponiendo medidas correctoras más efectivas o combinando ambas soluciones a la vez. Dicha posición conjunta logró arrancar el compromiso del Gobierno central de búsqueda de un recorrido distinto para esta infraestructura que pudiera sortear los problemas medioambientales del inicialmente planteado, sobre todo a la altura de Las Hoces del Cabriel y el Rincón de Ademuz, para lo cual las Comunidades afectadas sugirieron variar una tercera parte del itinerario inicial con lo que se evitaba atravesar zonas de especial protección. Asimismo, consiguieron que la Administración del Estado mantuviese la A-40 entre Teruel y Cuenca dentro del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005-2020.

Cuando el Boletín Oficial del Estado de 6 de abril de 2009 hizo pública la Resolución de 25 de febrero, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, por la que se dio por finalizado el estudio informativo de la autovía A-40 entre Teruel y Cuenca, a la vez que encargaba uno nuevo que tuviera en cuenta otras alternativas, muchos interpretaron que se abría formalmente la puerta a la concreción de ese trazado consensuado entre las Comunidades por las que atravesará. Otros, en cambio, lamentaron que el promotor del proyecto no hubiese planteado una discrepancia razonada y motivada a la Secretaría de Estado de Cambio Climático para forzar una decisión del Consejo de Ministros conforme al art. 13 del Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos o, inclusive, que este último órgano no hubiera declarado la concurrencia de «razones imperiosas de interés público de primer orden», como permite el art. 45 de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, para ejecutar excepcionalmente proyectos cuya evaluación de impacto ha sido negativa. Los municipios que así opinaron llegaron a solicitar al órgano ambiental actuante la revocación de la DIA negativa por entenderse subsanables las afecciones medioambientales constatadas en su día mediante las oportunas medidas correctoras.

Sea como fuere, todos los interesados convienen en que, en el momento actual, de lo que se trata es de acelerar al máximo la definición del nuevo trazado para conseguir no sólo que el proyecto de construcción de la autovía siga adelante, sino que sea una realidad medioambientalmente sostenible en el menor tiempo posible.

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: Ana Isabel Lasheras Meavilla

Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Huesca: Inocencio Altuna Fumanal.

Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel: José Antonio Gómez Sánchez.

Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza: Eliseo Martínez Orte.

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.

Director del Centro Internacional del Agua y del Medio Ambiente: Antonio Insausti López (tras nombramiento efectuado por Decreto 174/2009, de 6 de octubre).

8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Real Decreto 2035/2009, de 30 de diciembre, sobre ampliación de medios patrimoniales y económicos adscritos al traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Real Decreto 778/2006, de 23 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido) (BOE y BOA 5 enero 2010).

Decreto 34/2009, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Catálogo de Árboles Singulares de Aragón (BOA 9 marzo).

Decreto 107/2009, de 9 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración (BOA 1 julio).

Decreto 117/2009, de 23 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 262/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 3 julio).

Decreto 141/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento regulador del cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo de infraestructuras de saneamiento y depuración (BOA 3 agosto).

Decreto 181/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan los núcleos zoológicos en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 11 noviembre).

Decreto 200/2009, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro Voluntario de Entidades Adheridas a la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias (EACCEL) (BOA 4 diciembre).

Decreto 217/2009, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de declaración del Monumento Natural del Nacimiento del Río Pitarque (BOA 30 diciembre).

XVII

Canarias: simplificación administrativa y medio ambiente

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 387
2. Legislación 388
3. Organización 396
4. Ejecución 398
5. Jurisprudencia ambiental 403
6. Problemas y conflictos ambientales 409
7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 411
8. Apéndice legislativo 411

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental en Canarias durante 2010 se caracteriza por el intento de adoptar medidas de simplificación administrativa y de reactivación económica a través de la adopción de determinadas medidas legislativas. En este sentido, las dos leyes principales aprobadas este año se dirigen en esa dirección. Además hay que hacer mención también de la Ley 14/2009, que modifica la Ley de Turismo de Canarias para adaptarla a la Directiva de servicios, pero que, al mismo tiempo, aprovecha para legalizar cuatro mil establecimientos turísticos ilegales en suelo rústico.

La Ley de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, pretende simplificar y liberalizar las formas de intervención sobre el uso del suelo, sobre todo en suelo rústico, con la intención de dinamizar la actividad económica. Por otro lado, dicha ley modifica también las medidas relativas a la moratoria turística, en un intento por facilitar la renovación de la planta alojativa obsoleta.

La segunda ley va dirigida a evitar la extensión de la zona de servidumbre del dominio público marítimo terrestre, y el consiguiente derribo de construcciones situadas en la misma, mediante la declaración como núcleos urbanos de determinados núcleos edificados, asumiendo la Comunidad Autónoma de Canarias competencias para definir lo que es suelo urbano a efectos de aplicar la Ley de costas.

En materia organizativa, se ha aprobado la Ley que da forma a la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, de tal forma que dicha agencia deja de estar regulada en una norma reglamentaria y se consolida dentro de la organización autonómica.

En materia de planes y programas hay que destacar la aprobación de la Estrategia Canaria de Cambio Climático como instrumento para concienciar y mitigar los efectos del cambio climático en Canarias.

En cuanto a los conflictos ambientales, no hay grandes novedades con respecto al año anterior, siguen abiertos temas como la construcción del Puerto de Granadilla, la protección de los sebadales, ahora con una nueva intervención por parte del Parlamento de Canarias tratando de modificar por Ley el catálogo de especies protegidas lo que ha dado lugar a una importante campaña por parte de los grupos ambientales en contra, movilizando incluso a un grupo notable de científicos que han cuestionado el nuevo catálogo.

2. LEGISLACIÓN

Ya se ha señalado en ediciones anteriores de este Observatorio que en Canarias la política ambiental incluye una parte de la política territorial, por lo menos en cuanto a la extensión de la urbanización turística.

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Se trata de una Ley que viene a dar cumplimiento al mandato de la Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, de establecer por Ley del Parlamento de Canarias el ritmo de crecimiento de plazas turísticas. No obstante, la Ley regula otras

cuestiones relacionadas con la utilización del suelo en Canarias, que, como ya sabemos es uno de sus principales recursos naturales, por ello la traemos aquí.

El contenido de la Ley puede dividirse en tres apartados: la simplificación de los instrumentos de ordenación, la modificación de algunos aspectos del régimen jurídico del suelo rústico y la regulación de la actividad turística.

El primer conjunto de medidas que incorpora la Ley es el relativo a la simplificación de los instrumentos de ordenación. Con todo la medida más cuestionable de la Ley es la ruptura del sistema de planeamiento a través de la incorporación de un nuevo instrumento de ordenación que rompe los principios de jerarquía y especialidad que preside dicho sistema. Para entender esta cuestión hay que partir de que el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias considera el a los instrumentos de ordenación recogidos en la Ley como un sistema integrado y jerarquizado. Pues bien la Ley 6/2009 rompe ese principio a través de dos medidas. Por un lado, frente a la consideración de los Planes Insulares, instrumentos de carácter general, como Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, la nueva Ley otorga esa consideración a un instrumento sectorial como es el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística para las Islas de El Hierro, La Palma y La Gomera.

La segunda medida que rompe este sistema de ordenación es la figura de los Planes Territoriales Especiales de Singular Interés Industrial, instrumento también de carácter sectorial que viene al romper la ordenación integral de los Planes Generales de Ordenación, al permitir que el Gobierno, mediante su adopción pueda alterar la ordenación urbanística municipal con la intención de implantar una actividad industrial previamente declarada por el mismo Gobierno como de interés general.

Con respecto a las Directrices de Ordenación, la Ley ha modificado el procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación Sectorial que de ser aprobadas por Ley pasan a ser aprobadas por el Gobierno de Canarias. Por otro lado, se modifica también la naturaleza de los instrumentos que legitiman determinados usos en suelo rústico, de tal manera que los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales, que eran instrumentos de ordenación, dejan de tener dicha naturaleza para ser considerados meros actos administrativos. No obstante, conservan esa naturaleza de instrumento de ordenación los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica, con lo que, además, dichos proyectos tienen una naturaleza distintas en función no del tipo de proyecto a autorizar, como hasta ahora, sino de la importancia o trascendencia del mismo.

Por otro lado, se modifica la regulación de las actividades en el suelo rústico, simplificando la intervención administrativa, reduciendo la intervención supramunicipal que ha sido desde 1987 una de las señas de identidad de las protección del suelo rústico en Canarias y permitiendo un mayor número de actividades que, o bien quedan libres de cualquier intervención o pasan a estar legitimadas por licencia municipal. No obstante, además de esta liberalización, se aprovecha para legalizar, a través de la Ley, establecimientos ganaderos e instalaciones vitivinícolas que hasta ahora estaban fuera de la Ley.

Las principales modificaciones afectan a las siguientes categorías de suelo rústico:

– Suelo rústico de protección agraria, en los que se va a permitir ejecutar construcciones que tengan por finalidad el establecimiento o la mejora de las condiciones técnico-económicas de la explotación, así como la posibilidad de obtener rentas complementarias, sin previa Calificación Territorial. En este sentido, la propia Ley enumera un conjunto de construcciones y actividades cuya ejecución pasa a estar legitimada simplemente por la licencia municipal.

– Suelo rústico de protección económica, a partir de la aprobación de la ley es posible la implantación de redes eléctricas, hidráulicas y de comunicaciones, siempre que no estén prohibidas por un Plan de Ordenación Territorial o por un instrumento de ordenación de los espacios naturales protegidos, eliminándose también en este caso el trámite de la Calificación Territorial. Con todo, la principal alteración de la naturaleza de este suelo va a provenir de la posibilidad que contempla la nueva ley de establecer equipamientos y dotaciones, así como la instalación de plantas de generación de energía fotovoltaica, eólica, o de cualquier otra proveniente de fuentes endógeneas renovables.

– En el suelo rústico donde existan explotaciones vitivinícolas se podrán permitir, mediante la respectiva calificación Territorial, la construcción de bodegas individuales, cooperativas o colectivas e instalaciones vinculadas a las explotaciones que tengan que ver con la ordenación del aprovechamiento del potencial agrícola, ganadero o piscícola, siempre que no exista prohibición expresa en la Plan Insular, en los Planes Territoriales o en los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos. Además, se obliga a los planes y normas de los ENP a legalizar las existentes antes de la Ley 12/94 (nunca existió la ley 5/1987).

Como se puede comprobar, las medidas incluidas en la Ley se destinan a eliminar controles supramunicipales, a admitir una mayor permisividad de actuaciones, admitiendo incluso actuaciones impropias de esta clase de suelo en los suelos rústicos de protección económica (y agraria). Con todo, la medida de mayor calado es el cambio sustancial en el principio que rige las actividades en suelo rústico ya que el uso admisible en suelo rústico antes

era el expresamente previsto por el plan general, mientras que ahora se permite cualquier uso no prohibido expresamente por el planeamiento territorial. Además se va a admitir la implantación de urbanizaciones en suelo rústico (a pesar de ser claramente contrarias al carácter esencial del suelo no urbanizable), así como las reconstrucciones del patrimonio etnográfico edificado, lo que, en casi todos los casos va a significar la pérdida de este valor.

Otro de los objetivos de la ley es el de regular la actividad turística, a la que la Ley dedica una atención importante.

En cuanto a la contención de suelo para uso turístico, en las islas de Gran Canaria, Tenerife, Lanzarote y Fuerteventura durante los años 2008-2012 se flexibiliza la prohibición de clasificar nuevo suelo urbanizable sectorizado con destino turístico, ya que el traslado de plazas permite nuevas clasificaciones de suelo urbanizable con destino turístico, no necesariamente compensadas por paralelas desclasificaciones, ya que el parámetro a conservar no es la superficie de suelo sino la capacidad alojativa.

> Concretamente, se va a permitir la clasificación de nuevo suelo urbanizable turístico en dos supuestos:
>
> a) cuando la adopción de un nuevo modelo territorial determine la necesidad de cambiar la implantación territorial de la actividad turística, siempre que se produzca de forma simultánea una desclasificación de suelo urbanizable sectorizado con destino turístico que tenga atribuida una edificabilidad similar;
>
> b) en segundo término, cuando el planeamiento contemple operaciones de reforma interior o sustitución en los urbanos que determinen una menor densidad edificatorias o una nueva implantación de equipamientos, que requiera la deslocalización o traslado total o parcial de edificaciones, equipamientos e infraestructuras turísticas, en cuyo caso cabrá una clasificación de suelo urbanizable que tenga la edificabilidad precisa para la sustitución.

La rehabilitación de las zonas turísticas degradadas sigue siendo una asignatura pendiente en Canarias. Para fomentar la rehabilitación de la planta alojativa, se adoptan diversas medidas. Por un lado, se permite el incremento sustancial de autorizaciones previas por rehabilitación y mejora permitiendo la creación de nuevas plazas turísticas hasta un cincuenta por ciento más en el caso de hoteles y un veinticinco en el caso de apartamentos, siempre que su categoría prevista sea al menos de cuatro estrellas. Este incremento puede llegar al cien por cien en ambos casos, por aumento de la categoría de los establecimientos, y que pueden llegar hasta un máximo del seiscientos por ciento en caso de sustitución.

Conviene aquí traer a colación algún comentario que pueda servir para ilustrar algo sobre la posible eficacia de estas medidas. Así, por ejemplo, el

Consejo Económico y Social de Canarias en su Dictamen 5/2008 sobre el Anteproyecto de la ley señalaba que respecto de estos incentivos a la renovación, resultaba difícil modular o fijar cuotas máximas en cuanto al número de plazas por cada una de las renovadas «ante la ausencia, una vez más, de datos e información cuantitativa y cualitativa adaptada a cada una de nuestras islas».

Además de la contención en la clasificación de nuevo suelo turístico que ya se ha comentado, también se limita la autorización de nuevas camas turísticas, en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, si bien hay que señalar que esta Ley se ha presentado al Parlamento de Canarias con un retraso de tres años respecto de lo previsto en la ley 19/2003, que aprobaron las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

Como se ha señalado, durante el período de tres años siguientes a la entrada en vigor de la Ley se limitan las autorizaciones turísticas para nuevas camas turísticas, con las siguientes excepciones:

> De acuerdo con la nueva Ley, sólo podrán otorgarse las autorizaciones previas de las exigidas por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, para los establecimientos alojativos turísticos, siempre que sean solicitadas dentro de los dos años siguientes a la publicación de la presente ley, cuando tengan por objeto o sean consecuencia de:
>
> a) La renovación o rehabilitación de las edificaciones e infraestructuras turísticas;
>
> b) Los establecimientos turísticos alojativos de turismo rural, salvo cuando la legislación específica o el planeamiento insular los sujete a límites o ritmos de crecimiento;
>
> c) Los establecimientos definidos en el apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias;
>
> d) La sustitución de las correspondientes a igual número de plazas, en suelos urbanos de uso turístico o urbanizables turísticos sectorizados y ordenados, dentro del mismo término municipal, que tengan todos los derechos urbanísticos vigentes a la entrada en vigor de la presente ley, siempre que las autorizaciones previas sustituidas no estén incursas en caducidad y las nuevas tengan por objeto plazas alojativas de igual o superior categoría a las sustituidas; y
>
> e) La implantación de hoteles de cinco estrellas, de gran lujo, cuya definición, estándares y requisitos se determinarán reglamentariamente, que deberán ubicarse en suelo de uso turístico que hubiera alcanzado la condición de urbano en el momento de solicitar la autorización previa, siempre que se trate de hoteles escuela o que por su titular, se acredite la previa suscripción con el Servicio Canario de Empleo de un convenio de formación y empleo, en el que asume la obligación de al menos durante el tiempo de seis años desde la apertura del establecimiento, un mínimo del sesenta por ciento de las plazas que

componen su plantilla quedará reservada para el personal formado y seleccionado con base en el expresado convenio.

La Ley contiene también las diferentes alternativas a los aprovechamientos urbanísticos de uso turístico, estableciendo tres alternativas para aquellos titulares de suelo urbano o urbanizables de uso turístico y que como consecuencia de la aplicación de la moratoria prevista en la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias no hubieran podido llevar a cabo su edificación.

Las alternativas son las siguientes:

a) una indemnización, a solicitar en el plazo de seis meses, con la desclasificación del suelo por cinco años, y la posibilidad de que el Gobierno de Canarias proceda a la expropiación, cuando resulte conveniente para el uso público o para el mantenimiento de su categorización, o por la enajenación a terceros de la propiedad o el derecho de superficie en su caso, mediante el procedimiento legalmente establecido, condicionada a la materialización de su aprovechamiento, una vez alzada la suspensión del otorgamiento de las autorizaciones previas;

b) En cualquier momento del plazo de vigencia de la suspensión del otorgamiento de las autorizaciones previas, la sustitución de la edificación alojativa por otras destinadas a parques temáticos, actividades culturales, de ocio, de espectáculos, comerciales, deportivas, de restauración u otras similares; y

c) igualmente en cualquier momento del plazo de vigencia de sus aprovechamientos urbanísticos de uso total o parcialmente turístico, por el traslado y la recategorización de los mismos, mediante convenio urbanístico con los parámetros de ponderación adecuados, suscrito con los ayuntamientos a que afecte, y autorizado por el Gobierno previo informe del respectivo cabildo insular, con el fin de sustituir aquéllos por nuevos usos en la localización adecuada, industriales, comerciales energéticos, o residenciales.

Por último, la Ley trata de fomentar el incremento del suelo para uso industrial para lo cual no sólo prevé (artículo 7) la reserva de terrenos para tal finalidad en los Planes Generales de Ordenación, se permite la instalación de uso industrial en suelo rústico a través de la aprobación Proyectos de Actuación Territorial, alterando de esta forma la propia naturaleza del suelo rústico como suelo a preservar del proceso urbanizador.

Además establece un nuevo instrumento, los llamados Planes Territoriales Especiales de Singular Interés Industrial, en manos del Gobierno de Canarias para que éste pueda aprobar la implantación de actividades industriales previamente declaradas estratégicas por la consejería competente en materia de industria, con la singularidad de que dichos planes prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico para la efectiva implantación de la actividad industrial.

Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.

Esta Ley tiene como objetivo regular la situación de los núcleos urbanos situados en el litoral con la finalidad de facilitar lo máximo posible su reconocimiento como tales a los efectos de la aplicación de la Ley de Costas. La Ley supone una reacción frente de determinadas resoluciones judiciales, autos del Tribunal Superior de Justicia de Canarias confirmados por el Tribunal Supremo, en los que se había suspendido la eficacia de determinados acuerdos de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias por las que se declaraban como áreas urbanas a efectos de la ley de Costas a determinados núcleos de población.

El artículo primero de esta Ley trata de extender al máximo el concepto de núcleo urbano, entendiendo que no es preciso su reconocimiento en el planeamiento en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Costas, sino que basta con la concurrencia de los requisitos fácticos que la legislación urbanística exige para tal consideración. El Consejo de Estado en su Dictamen 1121/2009, de 9 de julio, opina que se trata de una regulación inconstitucional ya que con ello, *«la regulación autonómica, a través de la especificación a posteriori de los supuestos de hecho a los que se aplican las normas transitorias previstas en la legislación estatal, puede conducir a una configuración propia de los términos de aplicación de la zona de servidumbre de protección de 20 metros contradiciendo el sentido y alcance de la legislación básica»*.

En cuanto a la no exigencia del requisito de su previa previsión en el planeamiento, requisito que sí recoge la Disposición Transitoria 3ª de la Ley de Costas, el Consejo de Estado afirma que, con ello, *«se estaría extendiendo a otros suelos no clasificados expresamente como urbanos a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas la aplicación de las referidas disposiciones transitorias estatales»*. Y efectivamente, el precepto habla de la concurrencia de los requisitos fácticos para que un suelo pueda ser considerado como urbano, pero añade que ello se ha de aplicar «con independencia de la clase y categoría de suelo».

En segundo lugar, el artículo 2 de la Ley, atribuye a la «Administración urbanística actuante» la fijación del «límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre». Nuevamente el Consejo de Estado se opone a esta determinación por ir en contra de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Costas, ya que *«El supuesto previsto en dicho precepto pugna con la exigencia prevista en los artículos 19.1 y 26.1 del Reglamento de Costas de que la Orden de aprobación del deslinde deberá reflejar con precisión el límite interior del dominio público marítimo-terrestre»*.

Además ha de tenerse en cuenta que ha sido el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, el que ha declarado que la competencia del Estado establecer los límites de la zona de servidumbre se justifica en *«la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente que, en este caso, necesariamente se ha de traducir en una habilitación a la potestad ejecutiva de la Administración del Estado para, según las posibilidades del tramo de costa de que se trate, adoptar la decisión más adecuada y conveniente a fin de asegurar la efectividad de la servidumbre»*. Por lo tanto, la Ley canaria atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia que corresponde en exclusiva al Estado, siendo por ello, en principio, inconstitucional.

El artículo 3 prevé la elaboración de censo de edificaciones que, ubicadas en el demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección, tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo valorarse su antigüedad, integración en el litoral y finalidad social, al objeto de su consideración en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que puedan solicitar los titulares de las mismas al amparo de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas. Nuevamente el Consejo de Estado entiende que se vulnera la competencias estatal ya que *«de la lectura de la nueva disposición transitoria de la Ley canaria se deduce que la configuración del censo al que alude no tiene una finalidad únicamente estadística o informativa sino que está destinado a dar eventualmente cobertura y facilitar la legalización y el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones a que se refiere la reseñada disposición transitoria de la Ley de Costas»,* concurriendo además otra circunstancia más y es que en su elaboración *«prescinde de toda participación de la Administración General del Estado para apreciar las razones de interés público que pueden conducir a la legalización perseguida, cuya intervención tiene incluso carácter obstativo si no remite su informe en el plazo de un mes»*.

Reglamentos.

El Decreto 24/2009, de 3 de marzo, regula el procedimiento de autorización de transportistas, medios de transporte y contenedores de animales vivos en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea su registro. Con este Decreto, trata de darse cumplimiento en el ámbito autonómico tanto 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, como a la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Esta Ley, que tiene carácter básico en materia de transporte de animales. Concretamente, en este Decreto se regula los supuestos, los requisitos y el procedi-

miento para otorgar las autorizaciones necesarias par el transporte de animales vivos en Canarias.

3. ORGANIZACIÓN

Ley 3/2009, de 24 de abril, de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.

La Ley 3/2009, de 24 de abril, regula Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático. Dicha Agencia estaba creada, provisionalmente, como órgano de la Presidencia del Gobierno, con nivel de Dirección General, hasta tanto que la Ley (esta Ley) la instituyese como órgano autónomo. La importancia, por tanto, no está en que tuviera anteriormente una regulación a nivel reglamentario, sino en que había reserva de ley para que pudiera alcanzar el nivel que, desde su creación, se preveía para ella.

Los caracteres generales de la Agencia, según la Ley, son los siguientes. Se trata de una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con autonomía funcional, habilitándole la Ley para ejercer las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines.

La finalidad de la Agencia es doble: por un lado, la promoción, fomento, orientación y coordinación de las políticas, iniciativas y medidas para el desarrollo sostenible; por otro, la mitigación y adaptación del cambio climático, así como el ejercicio de las competencias que le atribuye esta ley y el resto del ordenamiento jurídico. Para el cumplimiento de estos fines, puede llevar a cabo actividades como la elaboración de estrategias, perspectivas, planes de actuación y otros instrumentos de orientación, coordinación, planificación y programación del proceso de avance hacia formas sostenibles de desarrollo y para la mitigación y adaptación al cambio climático. Además, puede ejecutar medidas de fomento de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático en las políticas sectoriales del Gobierno de Canarias, de apoyo y la colaboración con otras Administraciones, empresas u organizaciones con la finalidad de definir y coordinar políticas, planes, programas ya actuaciones en materia de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático. Además, la Agencia es un órgano de apoyo al Foro Canario para el desarrollo Sostenible y del Observatorio del Desarrollo Sostenible, creados con anterioridad.

Además, la Ley le atribuye funciones en materia de emisión de informes o propuestas en relación con los planes y programas del Gobierno de Canarias y que tengan incidencia en las materias que le son propias, el impulso de acciones encaminadas a la sensibilización, formación y participación de la sociedad en proyectos en la lucha contra el cambio climático en el proceso

hacia formas más sostenibles de desarrollo, así como la participación y recepción de información en los procedimientos en materia de emisión de gases de efecto invernadero, el impulso de la consolidación de la Red Canaria de Municipios Sostenibles y las demás que se le atribuyan en el ámbito de los fines para los que fue creada.

La Ley no determina el Departamento concreto al que queda adscrita la Agencia, estableciendo que lo estará al que determine «el Gobierno de Canarias», estando en la actualidad adscrita a la Presidencia del Gobierno. Sus órganos de gobierno son el presidente, y el Consejo de Dirección, y su órgano ejecutivo es el Director. El Presidente es el titular del departamento al que se adscriba la Agencia; el Consejo de Dirección está formado por el Presidente, el Director y un vocal por cada uno de los departamentos del Gobierno. Finalmente, el Director se configura como su órgano ejecutivo, y será nombrado por el Gobierno de Canarias entre personas que reúnan las cualificaciones necesarias para el cargo.

Traspaso de las competencias sobre gestión de los Parques Nacionales.

Una novedad importante en la gestión del medio ambiente en Canarias es que a través del Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, se lleva a cabo la ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de conservación de la naturaleza, produciéndose el traspaso de competencias den relación a la gestión de los Parques Nacionales del Teide, Timanfaya, Caldera de Taburiente y Garajonay, a la Comunidad Autónoma de Canarias. En este sentido, conviene recordar que el Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, establece en sus artículos 32.7 y 12 que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos; así como protección del medio ambiente. Por su parte, la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión y organización de los Parques Nacionales en cuyo territorio se encuentren ubicados. Finalmente, el Decreto 172/2009, de 29 de diciembre, atribuye a la Viceconsejería de Ordenación Territorial las funciones relacionadas con estas competencias traspasadas.

Mediante el Decreto 5/2009, de 27 de enero, se modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial (Decreto 20/2004, de 2 de marzo), con la finalidad de atribuir a la Viceconsejería de medio ambiente las competencias relativas al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos. Tales competencias derivan de la Ley 31/2003,

de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, norma que se ha dictado para cumplir los compromisos adquiridos mediante convenios internacionales sobre protección ambiental y conservación de la naturaleza de los que España es parte, así como de la Directiva 1999/22/CE, del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos.

Más concretamente, la necesidad de atribuir estas competencias deriva de la regulación que hace el Capítulo III de la mencionada Ley, que establece un nuevo régimen de autorización e inspección de dichos parques.

Otras normas de carácter organizativo se refieren a la generación y archivo de documentos administrativos electrónicos en los procedimientos tramitados mediante el Programa Medio Ambiente y Territorio Electrónico (MAyTE) (Orden de 20 de mayo de 2009), la modificación de la relación de registros de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial (Orden de 2 de junio de 2009), la que establece normas para la gestión, seguimiento y control de las operaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales (Orden de 10 de noviembre de 2009), y la delegación en el titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente la competencia para resolver los procedimientos de solicitud de información ambiental (Orden de 10 de noviembre de 2009).

4. EJECUCIÓN

Presupuestos

En los presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2009 vamos a comentar los proyectos más importantes, sobre todo los de inversión, que marcan la línea política del Gobierno en materia de medio ambiente. En primer lugar, el programa relativo al apoyo a la modernización de la gestión y del planeamiento prevé una inversión (Capítulo VI), de casi 9 millones y medio de euros, destinado a estudios y trabajos técnicos relativos a las normas e instrucciones técnicas del planeamiento, a las inversiones en el planeamiento urbanístico gestionadas para otros entes públicos y al apoyo a la organización de oficinas técnicas municipales y gestión de planes generales de ordenación. Dentro de este mismo programa, las transferencias previstas (capítulo VII), son de un millón y medio de euros destinados a los Ayuntamientos y sus organismos autónomos.

En segundo término, el programa relativo a la coordinación y planificación ambiental prevé una inversión directa de 1.182.000 euros, destinada a proyectos como los relacionados con la redacción de las directrices sectoria-

les de ordenación, la información ambiental, los planes medioambientales para el desarrollo y la cooperación transnacional, el programa de protección de ruidos y la evaluación de los sistemas de calidad de las empresas.

El programa de biodiversidad prevé una inversión de 1.376.519 euros, destinados a proyectos como el seguimiento de hábitats de interés comunitario, planes de gestión de especies, el control de especies exóticas, el banco de datos de la biodiversidad y la redacción y el seguimiento de planes de gestión de especies amenazadas.

El Programa del medio natural prevé una inversión de algo más de 15 millones de euros, destinados a programas como la lucha contra la desertificación, el desarrollo del plan forestal, las actuaciones de restauración y conservación del entorno natural, y las diversas acciones (formación, divulgación, defensa frente a catástrofes e incendios) relacionadas con el sector forestal.

Finalmente, el programa relativo a la calidad ambiental prevé una inversión de casi 13 millones de euros, destinados a proyectos relacionados con los puntos limpios, la valoración energética de residuos en Gran Canaria, las plantas de transferencia, y los planes de recuperación de vertedero.

Planes y programas.

Dentro del apartado referido a planes y programas hay que destacar la aprobación de la Estrategia Canaria de lucha contra el cambio climático. Con esta Estrategia el Gobierno de Canarias pretende establecer el marco para afrontar y dar respuesta a los retos a que se enfrenta Canarias como consecuencia del Cambio Climático, esto es, ser consecuente con su mayor riqueza, su mayor vulnerabilidad, su responsabilidad y su situación fronteriza.

La Estrategia parte de la idea de que «Por su situación geográfica (proximidad al continente africano), por sus características físicas (insularidad) y por su biodiversidad hacen de nuestro Archipiélago un lugar muy vulnerable a los actuales y futuros impactos del cambio climático. Entre los factores diferenciales determinantes de la específica dimensión probable de los efectos, destaca la lejanía al continente europeo, donde se encuentran los centros administrativos y una parte muy significativa de los factores de producción que constituyen el valor añadido regional, lo que aumenta los costes y disminuye la competitividad, además de reducir la capacidad de reacción ante eventuales emergencias.

El modelo elegido por la estrategia se basa en dos ideas fundamentales; por un lado la integración, esto es, «crear las sinergias adecuadas y la debida coordinación entre las distintas políticas y actuaciones sectoriales, de tal ma-

nera que la lucha contra el cambio climático se convierta progresivamente en una forma de pensar desde todos los ámbitos administrativos, empresariales y sociales y no en una imposición administrativa». Por otro, se propone poner el énfasis en tres aspectos fundamentales: la educación, la formación y sensibilización, ya que éstos son «elementos esenciales para el cambio de actitudes y hábitos sociales e individuales que, a medio y largo plazo, serán los verdaderos garantes de su éxito».

No obstante, la Estrategia incorpora un Plan de Mitigación, en el que se «desarrolla exhaustivamente numerosas medidas para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pero su cumplimiento no es posible si no se desarrolla paralelamente una intensa labor de información, educación, formación y sensibilización que logre implicar paulatinamente a la sociedad y, en especial, a los niños y los jóvenes, más permeables y sensibles a la problemática ambiental, con más fuerte y dilatada proyección en sus nuevas actitudes, con más capacidad de cambio para sí mismos y para su entorno familiar y social».

De esta manera, se distinguen en la Estrategia cuatro líneas de actuación: el Plan de Mitigación, que contiene 260 medidas para reducir nuestras emisiones, los criterios para la elaboración de un futuro Plan de Adaptación, el diseño de las medidas de sensibilización y el esfuerzo necesario en investigación, desarrollo e innovación. La estrategia, intencionadamente, coloca en primer lugar el eje de información y sensibilización, que se proyecta y es esencial para los dos ejes siguientes (plan de mitigación y criterios para la elaboración de un plan de adaptación).

Las ideas fundamentales de cada uno de estos aspectos son las siguientes:

Mitigación:

• Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

• Dirigido a todos los sectores de producción, las administraciones públicas y la ciudadanía en general.

• Se establecen objetivos de reducción general, y objetivos de reducción sectorial.

• Objetivos de reducción para el Gobierno de Canarias: objetivo cero 2015.

Adaptación

• Elaboración de los escenarios climáticos para Canarias.

• Evaluación de los impactos del cambio climático en Canarias.

• Definición de las mejores opciones de adaptación e integración de la adaptación en la planificación sectorial.

• Integración de la investigación del cambio climático en el PLAN I+D+I.

Información y sensibilización

• La Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático debe apoyarse en un esfuerzo colectivo del conjunto de la sociedad.

• Cada sector o ámbito de la sociedad debe ser consciente de su propia responsabilidad y de las posibilidades individuales y colectivas.

• Información, sensibilización, actuación.

Conocimiento

• Desarrollo del conocimiento técnico, científico y social.

• Análisis de problemas y definición de las mejores soluciones, a través de la observación.

• Participación de administraciones públicas, universidades y centros de investigación.

• Coordinación transversal para la mejor difusión y aplicación del conocimiento.

Políticas.

Dentro de las políticas merece un apartado especial el tema de las subvenciones.

En primer lugar, tenemos las medidas de fomento destinadas a los Parques nacionales. Así, mediante la Orden de 17 de noviembre de 2009, se establecen las bases generales que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Canarias. La Orden de 20 de noviembre de 2009, lleva a cabo la convocatoria para el ejercicio 2009 de dichas subvenciones.

Mediante la Orden de 7 de abril de 2009, se convocan subvenciones para el fomento de la utilización de productos y procesos de producción que

respeten el medio ambiente, para el ejercicio 2009, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

En el ámbito forestal, la Orden de 7 de abril de 2009 convoca subvenciones para el mantenimiento de las forestaciones realizadas en los ejercicios 2004, 2005, 2006 y 2007, la Orden de 7 de abril de 2009, por la que se convocan subvenciones para la primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas para el ejercicio 2009. La Orden de 18 de mayo de 2009, convoca subvenciones para la gestión sostenible de montes para el ejercicio de 2009. Y, finalmente, mediante la Orden de 26 de junio de 2009, se incrementa el crédito asignado a la convocatoria de subvenciones para la gestión sostenible de montes para el ejercicio 2009.

También merece una atención especial la Caza. Como cada año, en 2009 se han aprobado las correspondientes normas relativas a las épocas de caza. Así, la Orden de 25 de junio de 2009, establece las épocas hábiles de caza para el año 2009, así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio. Se trata de una norma general que viene a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 23.1 de la ley 7/1998, de Caza de Canarias que otorga al Gobierno de canarias la potestad de establecer el régimen de la actividad de caza y las épocas de veda. A través de la Orden de 31 de agosto de 2009, se modifica, para el ámbito de la isla de La Palma, la anterior con respecto a esta Isla. Esta modificación trae causa del incendio acontecido en los municipios de Fuencaliente y Villa de Mazo de la isla de La Palma, durante los pasados días 31 de julio al 4 de agosto, y atiende a la petición realizada por el Consejero de Medio Ambiente del Excmo. Cabildo Insular de La Palma, con fecha de 7 de agosto de 2009, por la que solicita la limitación del ejercicio de la caza en las zonas afectadas por el incendio, así como la ampliación de la época hábil para el ejercicio de la caza mayor en dicha isla.

Finalmente, a través de la Orden de 17 de agosto de 2009, se crea y regula el fichero automatizado «Registro Canario de Infractores de Caza (RCICAZA)». Al tratarse de un registro automatizado, a través de esta norma se da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en su artículo 20.1 establece que la creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones Públicas sólo podrá hacerse por medio de disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o Diario Oficial correspondiente, recogiendo en su apartado segundo los extremos que preceptivamente han de recoger las disposiciones de creación de ficheros.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Suspensión de la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, de 2 de febrero de 2009 (publicada en el BOCan nº 25, de 6 de febrero de 2009) por la que se excluye del Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias a la población Cymodocea nodosa en la superficie marina afectada por la obras del Puerto de Granadilla.

Auto de 3 marzo de 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. El auto responde a la solicitud de suspensión de la eficacia de la mencionada orden. Para resolver el Tribunal basa su resolución exclusivamente en el peligro de irreversibilidad de la situación que pueda llegar a producirse de no adoptarse la medida de suspensión de la vigencia de la Orden de descatalogación de la especie, siempre previa valoración de los intereses en conflicto. Así, y entrando ya en el caso concreto señala que «la relación causa-efecto entre la obra pública de construcción del Puerto y peligro de destrucción para la población de la especie descatalogada por la Orden Departamental (seba y pradera de sebadales en el área a la que alcanza según el anexo cartográfico que incorpora), parece que no ofrece dudas. La misma Autoridad Portuaria que solicitó en su día la descatalogación acompañó un informe que no niega dicha posibilidad sino que la reconoce como cierta, a cuyo fin el apartado cuarto de dicho informe señala que «No obstante, habida cuenta de que la inclusión de la especie Cymodocea nodosa en el Catálogo de Especies Protegidas de Canarias tuvo lugar desde la fecha de su creación en 2001, que dicha inclusión exigía la elaboración de un Plan Especial de Conservación del hábitat de aquella especie (art. 5) y que han transcurrido desde entonces más de seis años, debe asimismo valorarse la posibilidad de una descatalogación, si no de la especie en su conjunto, sí de la población de la misma que pudiera verse afectada por las obras de abrigo del Puerto de Granadilla» y en las conclusiones se reconoce que «... las obras afectarían exclusivamente a una sola población de la especie que presumiblemente en ningún caso comprometería su conjunto».

A partir de este planteamiento el Tribunal da respuesta a dos cuestiones que estima preciso resolver antes de adoptar la decisión. 1) por un lado, se plantea si el daño tiene entidad suficiente para mantener una medida cautelar por cuanto, aunque cuando desaparezca el sebadal (el hábitat), la especie no se encuentra ni siquiera en el umbral de la amenaza (tesis de la Comunidad Autónoma y de la Autoridad Portuaria) y, 2) en segundo lugar, si, dando por cierto el daño, el interés que supone la obra pública de construcción del puerto de Granadilla, en cuanto ampliación del sistema portuario de Tenerife (como puerto complementario al de Santa Cruz), a la vez, infraestructura

básica para la plataforma logística planificada por el Cabildo Insular (junto con el Polígono Industria de Granadilla y el Aeropuerto Tenerife-Sur) debe entenderse preferente.

En cuanto a la primera cuestión, parte de la necesidad de protección de la pradera marina en abstracto, a cuyo fin trae a colación algunas consideraciones que se vierten en el informe técnico del Servicio de Biodiversidad de la Dirección General del Medio Natural a la alegaciones presentadas durante la información pública de diciembre de 2008, y en el que se hacen dos tipos de consideraciones que la Sala toma en consideración: por un lado, según el informe, «Los sebadales son uno de los hábitats naturales más ricos en especies y de mayor productividad del medio marino de Canarias que, además, ejercen una función ecológica relevante en aspectos tan variados como el transporte de oxigeno, el consumo de Co2 y la transferencia de nutrientes a otros niveles de la red trófica submarina La consideración de los hábitats de sebadales de Cymodocea Nodosa como hábitats prioritario en la red natura 2000, que supone la obligatoriedad de declarar LIC que abarquen una muestra representativa de ellos.

Por otra parte, en el informe complementario, de 4 de febrero de 2009, se apuntaba que en el informe anterior no examinaba la posible descatalogación y que «no hay argumentos de tipo biológico o de conservación para sustentar esta decisión».

En consecuencia, señala la Sala, a los efectos de considerar la irreversibilidad del perjuicio o el interés que representa la descatalogación, no aparece ni un solo informe interno (dentro del organigrama de la Consejería) a favor de la descatalogación del sebadal afectado, cuya procedencia niega el informe emitido por el Jefe de Servicio de la Biodiversidad, que informa sólo sobre la procedencia de cambio de la categoría de protección.

En cuanto a la importancia social y económica del Puerto, la Sala en su auto señala que «no deja de tener en consideración la importancia cualitativa del puerto a construir como ampliación de la infraestructura portuaria del Puerto de Tenerife», si bien matiza que «dicho interés público, que ha sido puesto de relieve por las partes codemandadas desde el punto del apoyo institucional con que cuenta y desde el punto de la trascendencia socioeconómica, no puede perder de vista, ni desconocer, el interés que subyace en la protección del medio ambiente unido al patrimonio cultural y a la biodiversidad».

De todo ello, según el Auto se deduce la importancia de la debida justificación que este tipo de medidas debe tener. Así, señala, por ejemplo que

«frente al informe que sirve a la Orden para justificar la decisión de descatalogación, aparecen muchas alegaciones tras la información pública (más de trescientas) con continuas referencias a conclusiones científicas en contra de la descatalogación». Y todo ello para el Tribunal es de suma importancia ya que «Son más de trescientas alegaciones que no puede desconocer este Tribunal frente a los cuales no puede prevalecer, lo decimos siempre a efectos de la tutela cautelar, las conclusiones o puntos de vista de una entidad privada que emite un informe en su condición de institución académica o científica, ni un informe del Servicio de Biodiversidad (folios 771 a 787) que, como reconocen expresamente sus autores, no analiza las alegaciones relativas a la descatalogación de un sector de Cymodocea nodosa sino el cambio en la categoría de calificación, pero dando por supuesto que no hay argumentos de tipo biológico o de conservación que sustenten esta decisión de descatalogación. Y a ello se unen los informes aportados como prueba documental en la comparecencia por la parte actora que siguen esta misma línea».

En definitiva, el Tribunal concluye que si bien es cierto «que en la comparecencia unas y otras partes han defendidos y sostenido su posición con sólidos argumentos, pero el nudo gordiano de la cuestión, bien entendido que lo decimos a los solos efectos de esta pieza separada, pues no podemos prejuzgar ahora lo que será la respuesta de fondo, es, con los elementos que tenemos a nuestra disposición en este momento procesal, es esa falta de prueba de que la descatalogación no suponga un verdadero peligro para la especie del que se hacen eco tanto la entidad actora como las distintas alegaciones en el curso del procedimiento, sin que el informe que justifica la descatalogación ofrezca esa garantía de que la decisión de mantener la ejecutividad de la Orden sea la más acertada, por lo que, en este contexto, nos inclinamos por mantener la medida cautelar».

Sentencia de 19 de enero de 2009 sobre el uso turístico en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Archipiélago Chinijo.

En esta sentencia se debate sobre el uso turístico de una parcela en este Parque natural, uso que el Plan deniega. El debate se centra en la relación entre las determinaciones que el Plan Insular de Ordenación contiene para este Parque Natural y las contenidas en el Plan Rector, por consiguiente, estamos ante una de las cuestiones peculiares del planeamiento de los recursos naturales de Canarias, cual es la relación entre el Plan Insular como Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector, como instrumento que regula los usos en un Parque Natural. La clave de la decisión que adopta el Tribunal se encuentra en la forma concreta en la que el Plan Insular admite el uso turístico dentro del parque natural, ya que, según la Sentencia,

el Decreto 63/1991 admite ciertamente como uso tolerado el turístico pero como Directrices indicativas para graduar la tolerancia, y que en Caleta del Sebo, hay una especificada en tanto que a través de un asterisco en el apartado Q se afirma que «está supeditado a lo que decida el PRUG».

El propio Cabildo al informar sobre el PRUG en su informe obrante al folio 557 del expediente administrativo admitió que pese a que el Plan Insular establece unas tolerancias para este uso en los núcleos de Caleta del Sebo... a tenor del censo de este tipo de instalaciones con que cuenta el Cabildo de Lanzarote, estarían más que sobrepasadas. En este punto las cosas, se considera de suma importancia que el Plan Rector aborde de una manera decidida esta problemática siempre dentro de las limitaciones establecidas por el Plan Insular». Pues bien, a partir de ahí, la respuesta del Tribunal aparece ya predeterminada, y así efectivamente, concluye que «la respuesta del planificador es adecuada, aunque el PIOL admitiese como uso tolerado el turístico, hacía una especial remisión o llamada al PRUG, y por tanto, el uso está supeditado a la decisión del PRUG. Al elaborar este último instrumento se advierte que la situación sobrepasa las previsiones iniciales, y que por tanto, debe ser una ley la que determine al igual que se ha hecho en otras islas como el Hierro o La Palma la cuestión. Los razonamientos ofrecidos por el legislador son adecuados en tanto que explica sus razones para creer necesario la regulación por ley, en tanto que, es una situación singular respecto a otras islas».

Sentencia de 20 de marzo de 2009, sobre la categoría de suelo rústico que debe darse a una zona en la que existen especies de especial protección.

El asunto tiene que ver con la determinación de la categoría de suelo rústico que debe darse a un suelo en el que se constata la existencia de especies de especial protección a la luz de lo dispuesto en las Directrices de Ordenación General aprobadas por la Ley 19/2003.

En primer término, el Tribunal constata la existencia de especies protegidas: «En la zona está documentada la presencia de ciertas aves que cita pero se limita a mencionar la nidificación, no el corredor de las aves, las aves vuelan y por tanto se desplazan de un sitio a otro en la isla de Fuerteventura. El problema es de zonas IBA o ZEPA analizado por la Sala en diversas sentencias como la de 18 de noviembre de 2005, 2 de octubre de 2006, 29 de mayo de 2006 y 21 de mayo de 2007, y por último, la de 3 de abril de 2008, y al respecto hemos estimado que especies que se citan como de amplia valencia ecológica en el informe aportado son, notoriamente, especies amenazadas o vulnerables: «la tarabilla canaria –especie vulnerable–, el corredor vulnerable, la terrera marismeña –interés especial–, el camachuelo trompetero –inte-

rés especial–, el aclaraban –interés especial–, el alcaudón real –interés especial– y la hubara canaria –en peligro de extinción– según el banco de datos del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (Informe remitido por el Ministerio de Medio Ambiente)».

Una vez constatada su existencia, lo que queda es valorar la actuación administrativa. Pues bien, en este punto la sentencia introduce las disposiciones que sobre la protección de especies establecen las Directrices de Ordenación General aprobadas por la Ley 19/2003. Y así señala: «Sobre todo hay que tener en cuenta si la finalidad de protección de las aves, debe tener un objetivo común, y en este sentido la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, cuya Directriz 14 «Criterios para la conservación de habitats» (NAD) establece en su apdo. 1º, lo siguiente: «Sin perjuicio de los criterios para la actuación pública establecidos en la legislación sectorial, las intervenciones públicas en los ecosistemas se orientarán a la preservación de la biodiversidad autóctona, asegurando el mantenimiento de las poblaciones viables de especies nativas, la representatividad de los ecosistemas objeto de su situación, la interconexión entre los espacios protegidos mediante corredores ecológicos, y el mantenimiento de los espacios ecológicos y el potencial evolutivo de las especies y los ecosistemas, en armonía con la actividad humana». Y, en la misma línea, la Directriz 113 sobre «Paisaje Natural y Rural», en su apdo. 4º establece: «El planeamiento insular, siguiendo criterios de equilibrio territorial y de superación de la escala local en relación con el paisaje, delimitará áreas de protección del paisaje atendiendo a la conformación orográfica de cada isla, a los potentes sistemas transversales de la geomorfología o a su capacidad natural de organización de sistemas de suelos protegidos en continuidad, capaces de articularse como corredores verdes susceptibles de favorecer la biodiversidad y producir una regeneración natural, paisajística y funcional de carácter insular».

A partir de ahí, la conclusión de la sentencia es clara: «subyace en las Directrices una idea de continuidad de los espacios naturales es una conclusión racional con esa idea de protección, que subyace en la determinación, siendo lo ilógico dejar espacios intermedios sin protección».

Sentencia de 1 de junio de 2009 de la Sala de Las Palmas de Gran Canaria de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sobre declaración de Zonas de Especial Protección de las Aves.

Se recurre en esta Sentencia la Resolución de 24 de octubre de 2006 de la Viceconsejería de Medio Ambiente se hace público el Acuerdo del Gobierno de Canarias de 17 de octubre de 2006 relativo a la propuesta de

nuevas áreas para la designación como zonas de especial protección para las aves (ZEPA), ya que, según los recurrentes, no existe fundamento científico suficiente para dicha declaración.

La sentencia parte de lo dispuesto en la normativa recordando que la Directiva 92/43/CEE sobre Conservación de los Habitats Naturales y de la Fauna y Floras Silvestres, transpuesta al ordenamiento jurídico español por Real Decreto 1997/1995, en su artículo 3 propone, la creación de una red ecológica europea de zonas de especial conservación, denominada Red Natural 2000, para lo que «se designarán zonas especiales de conservación que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II del presente Real Decreto».

A continuación recuerda que ya en enero del año 2000, a través de una Carta de Emplazamiento de la Comisión Europea al Ministerio de Asuntos exteriores del Gobierno Español, se comunica que se ha detectado una aplicación incorrecta de la Directiva 79/409/CEE. A dicha Carta de Emplazamiento se acompaña un Anexo con la lista de áreas importantes para las aves IBAS no designadas como ZEPAS en España confeccionadas a partir de los datos recogidos en los inventarios IBA 89 y 98 de la SEO Bird Life entre los que se cita, bajo el número 335, Llanos de la Mareta Hoya de la Yegua.

Entrando en el fondo del asunto destaca que la Directiva «impone a los Estados miembros la obligación de clasificar como ZPE los territorios más adecuados, en número y en superficie, para la conservación de las especies mencionadas en el Anexo I», por lo que al transmitir la Comisión Europea su llamada de atención a España (26 de enero de 2009, en el punto 25 señala: en ausencia de prueba científica en contrario, los lugares que figuran en los inventarios IBA 89 y su revisión de 1992, e IBA 98 deberán considerarse como territorios que son esenciales para la conservación de las especies enumeradas en el Anexo I y de las obras especies migratorias, y que debería pues, clasificarse en ZEPAS de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva 70/409/CEE.

La Sentencia recuerda que en el punto 4 de las conclusiones del informe realizado por el Perito, puede leerse «globalmente la zona estudiada se considera que reúne todos los requisitos necesarios para ser considerada Zona Especial de Protección para las Aves y que la distribución de las especies clave se extiende por toda el área en estudio».

Y concluye la sentencia: «Por lo tanto las alegaciones de la parte actora no pueden prosperar. En modo alguno se ha probado la "insuficiencia de soporte científico de los datos aportados por el Banco de la Biodiversidad" y

el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa».

6. PROBLEMAS Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Durante el año 2009, los principales conflictos ambientales en Canarias han tenido que ver con la nueva regulación de la moratoria turística y la protección de la biodiversidad, sobre todo de los sebadales.

En relación con la moratoria turística, los principales grupos ambientales promovieron una Iniciativa legislativa popular que pretendía que a partir de su entrada en vigor, no se admitirá crecimiento de la capacidad alojativa ni, por tanto, se otorgarán autorizaciones previas en ninguna de las islas, para los establecimientos turísticos alojativos, con las siguientes excepciones: a) Establecimientos turísticos alojativos de turismo rural en edificación antigua rehabilitada. b) Establecimientos turísticos alojativos existentes que sean objeto de un proceso de rehabilitación o sustitución, sin aumentar su capacidad alojativa, salvo lo dispuesto en el apartado de la Directriz 19.1.c) de Ordenación del Turismo. c) Establecimientos hoteleros que se proyecten en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, en los núcleos que la normativa sectorial y el planeamiento insular determinen.

Dicha iniciativa fue rechazada por la Cámara, que ni siquiera la admitió a trámite, sobre todo, porque el Gobierno ya tenía en elaboración su propio proyecto sobre la materia que dio lugar después a la Ley 6/2009, que ya se ha comentado. Precisamente, esa Ley ha sido criticada por los grupos ambientales que la tachan de desreguladora, y de servir para salvar determinados proyectos.

El segundo asunto que ha traído alguna polémica en Canarias ha sido el proyecto monumental de Tindaya. El Gobierno de Canarias ha continuado con la tramitación de los instrumentos necesarios (planificación del Espacio Natural y declaración de impacto ambiental) necesarios para legitimar la construcción del Proyecto Monumental ideado por Chillida.

Con todo, ha sido la construcción del Puerto de Granadilla, y la destrucción de los sebadales el asunto que más polémica ha suscitado en el presente año. El año pasado el Gobierno aprobó una Orden para la descatalogación de dicho sebadal, orden que fue paralizada por los Tribunales, como ya ha

quedado comentado en otro punto de este trabajo. Ello se debió, precisamente a un recurso de los grupos ecologistas que con ello han logrado uno de sus triunfos más importantes en su reivindicación para la construcción del Puerto.

En el último trimestre del año, el parlamento mueve ficha, y el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria presenta una Proposición de Ley para regular el Catálogo de Especies Protegidas de Canarias. Lo primero que han destacado los grupos ambientales es que se haya presentado como una Proposición de ley, con lo que se ha obviado el debate que debería haberse producido si llega a tramitarse como proyecto de Ley por aplicación de la 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, ya que al no tratarse de una iniciativa del Gobierno, se ha obviado la participación ciudadana. Según los documentos elaborados por los grupos ecologistas, dicha proposición supone:

– 226 especies protegidas se eliminan del catálogo, lo cual representa la ausencia total de protección a más de la mitad de las especies incluidas en 2001.

– 131 especies y subespecies protegidas se les rebaja el grado de protección.

– 94 especies pasan a estar protegidas de una forma muy irracional: sólo se protegerá a la planta o el animal que esté dentro de un espacio protegido pero si pisa, crece, nada o vuela fuera de estos lugares, deja de estar protegido (categoría de interés para los ecosistemas canarios).

Además, denuncian que esta nueva regulación supone una vulneración de la ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, ya que estas especies están protegidas por el catálogo nacional y muchas de ellas o se las excluye o se les rebaja de categoría. Esto mismo fue señalado por el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen a la proposición de Ley en el que señalaba que *«entre el Catálogo Español de Especies Amenazadas y las especies incluidas en los Anexos I, II y III del Proyecto de Ley debe existir adecuada concordancia, de forma que no se produzcan alteraciones que supongan una disminución de la protección. El Catálogo Español de Especies Amenazadas es referente, en la Proposición de Ley, para determinar las especies "en peligro de extinción" y "vulnerables", como se ha expuesto, y, asimismo, no debe ser reducida la protección en las categorías de las sensibles a la alteración de su hábitat y las de interés especial, como se acaba de señalar»*.

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

Presidencia del Gobierno.

Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.

Director: D. Jorge Bonnet Fernández Trujillo.

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.

Consejero: Don Domingo Berriel Martínez.

– Viceconsejería de Medio Ambiente.

– Viceconsejero: Don Cándido M. Padrón Padrón.

– Dirección General de Calidad Ambiental. Don Emilio Atiénzar Armas.

– Dirección General del Medio Natural. Don Francisco Martín León.

– Viceconsejería de Ordenación Territorial. D. Miguel Ángel Pulido Rodríguez.

– Dirección General de Ordenación del Territorio Doña Sulbey González González.

– Dirección General de Urbanismo Don Jesús Romero Espejo.

– Secretaría General Técnica: Don Pedro Gómez Jiménez.

Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural: Don Pedro Pacheco González.

8. APÉNDICE LEGISLATIVO

Leyes.

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.

Decretos.

Decreto 5/2009, de 27 de enero, de modificación del Decreto 20/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.

Decreto 24/2009, de 3 de marzo, por el que se regula el procedimiento de autorización de transportistas, medios de transporte y contenedores de animales vivos en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea su registro.

Decreto 36/2005, de 8 de marzo, por el que se crea el Registro Central Informatizado de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos de Canarias y se regulan los requisitos y el procedimiento para la obtención del certificado de capacitación de adiestrador para guarda y defensa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Decreto 34/2009, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Recuperación de la especie vegetal «Bencomia herreña» (Bencomia sphaerocarpa).

Órdenes.

Orden de 30 de diciembre de 2008, por la que se conceden subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Canarias, según convocatoria pública efectuada por Orden de esta Consejería de 24 de noviembre de 2008.

Orden de 7 de abril de 2009, por la que se convocan subvenciones para el fomento de la utilización de productos y procesos de producción que respeten el medio ambiente, para el ejercicio 2009, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Orden de 25 de junio de 2009, por la que se establecen las épocas hábiles de caza para el año 2009, así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Orden de 25 de junio de 2009, que establece las épocas hábiles de caza para el año 2009, así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio en la Comunidad Autónoma de Canarias.

XVIII

Cantabria: la confrontación de intereses ambientales

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Sumario

Página

1. Valoración general 413
2. La actividad normativa 416
   A) Instrumentos de intervención administrativa 416
   B) Protección de los recursos naturales 421
   C) Lucha contra la contaminación 423
   D) Otros objetos 431
3. La organización y la actividad administrativa 436
4. Jurisprudencia ambiental destacada 441
5. Conflictos y estado de los recursos naturales 446
6. Apéndice informativo 451
   A) Organización 451
   B) Normativa de contenido o interés ambiental 454
   C) Instrumentos de planificación 455
   D) Sentencias de interés autonómico 455
   E) Publicaciones jurídicas 457

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL

Sin elecciones ni cambios políticos en el Gobierno, sin innovaciones legislativas esenciales, sin relevantes pronunciamientos jurisdiccionales y sin

incidentes ambientales de gravedad, aunque salpicado de las controversias habituales y aun aconsejables en una sociedad democrática, parece posible afirmar que 2009 ha sido un año de normalidad política y de continuidad en la actuación administrativa, que no parece haberse visto significativamente afectada, al menos hasta el momento, por la crisis económica general. Crisis que, por el contrario, en el parecer de algunos, por el enfriamiento de la actividad constructiva e industrial, incluso puede haber contribuido a reducir la presión sobre algunos espacios y bienes de valor ambiental, al tiempo que, desde el Gobierno de la Nación, se anuncia la necesidad (por muchos denunciada pero tardíamente reconocida por las instituciones políticas) de sustituir el modelo productivo del ladrillo (de tan nefastas consecuencias, no sólo en el plano ambiental) por un modelo de economía sostenible basado en la investigación y la innovación, las nuevas tecnologías, la competitividad y la sostenibilidad ambiental en sus diversas expresiones (el ahorro y la eficiencia energética, la reducción de las emisiones y de la contaminación, la mejora de la red de transporte, la conservación y rehabilitación de espacios urbanos y rurales...), orientándose por estos mismos objetivos la concesión de ayudas del denominado Plan E para la financiación de proyectos de las entidades locales. Son objetivos nada novedosos, por lo demás, pues hace años que venimos persiguiéndolos, incluso empujados por la estrategia política común de la Unión Europea, sin mucha convicción y poco éxito, a juzgar por la evolución reciente de la situación económica general.

La idea de sostenibilidad expresa muy bien, como es sabido, la tensión existente entre dos necesidades humanas confrontadas: la explotación del medio para obtener los recursos, cada vez más diversificados, que demanda una población en crecimiento y la conservación de ese mismo medio, para asegurar la continuidad del delicado equilibrio biosférico que posibilita la vida en él. Crecimiento económico y protección ambiental son, pues, los objetivos contrapuestos que toda política ambiental debe tratar de componer e integrar y el principio de desarrollo sostenido o sostenibilidad viene así a justificar tanto la intervención o limitación con fines de protección ambiental de los procesos económicos, como a desaprobar la imposición de medidas que los limiten innecesaria o desproporcionadamente. Apela, así, a la ponderación y al pragmatismo, al realismo si se prefiere, en la definición de las políticas ambientales; a la búsqueda del equilibrio entre las necesidades económicas y las ecológicas, búsqueda en la que se descubre también una preocupación moral: la del respeto de los derechos de las futuras generaciones.

Pero no siempre es la referida tensión entre explotación y conservación la que plantea dilemas en la definición o ejecución de la política ambiental. A veces son también los valores, intereses u objetivos ambientales los que

entran en contradicción o conflicto. El curso político ambiental de Cantabria en 2009 nos ha ofrecido tres muestras de esta confrontación de intereses ambientales y, por ello, parece oportuno destacar el asunto en esta valoración o reflexión general inicial, sin perjuicio del posterior análisis de las normas y situaciones jurídicas que revelan ese conflicto.

El impulso de las energías limpias y renovables mediante la autorización de parques eólicos que, sin embargo, conllevan un inevitable impacto visual y ecológico; una rígida protección y conservación del medio rural que, sin embargo, puede propiciar su empobrecimiento y abandono con el consecuente deterioro de sus patrimonios natural y cultural; la necesidad de ejecutar una sentencia de derribo de una depuradora ilegalmente construida en terrenos del dominio público marítimo-terrestre que, sin embargo, contribuye a reducir la contaminación y a mejorar la calidad de las aguas en ese mismo medio. Tales son las muestras de la contraposición de intereses ambientales que ha dejado este curso político, como digo.

Estos otros conflictos ambientales, a los que no parece que los juristas hayamos prestado mucha atención hasta la fecha, es probable que se vayan haciendo cada vez más habituales toda vez que, bajo una noción o concepción amplia de lo que es el medio ambiente (no circunscrita al ambiente natural), son cada vez más los objetos sobre los que se extiende la protección que demanda para el «adecuado desarrollo de la persona» el artículo 45 CE (extendida al paisaje, la salubridad acústica, la calidad de las aguas y de la alimentación, las condiciones de vida urbana o laborales, la vida cultural...) y la concurrencia o el solapamiento de las normas y actuaciones de tuición de dichos objetos puede propiciar que se produzcan.

Será aquí necesario, pues, como en el ámbito de los conflictos ambientales propio del principio de sostenibilidad, contar con un principio equivalente –principio de integración ambiental, podríamos llamarlo–, que imponga en la política ambiental la ponderación y al pragmatismo necesarios para resolver estos conflictos, para priorizar, ordenar o equilibrar los intereses ambientales contrapuestos, del mismo modo en que la idea de sostenibilidad trata de reducir la tensión entre dichos intereses y las exigencias del desarrollo económico.

En todo caso, la identificación y percepción de estos conflictos resalta aún más la importancia de los procesos de evaluación ambiental, tanto la de carácter estratégico (la referida a planes y programas), como la de ejecución de proyectos o actuaciones específicas, a través de los cuales pueden también despejarse aquéllos, contemplando las alternativas y sopesando el sacrificio de unos intereses en beneficio de otros, con la necesaria participación de la

comunidad, pero de una comunidad bien informada y formada (aspecto este en el que aún queda mucho trecho por andar), como conviene al buen funcionamiento de una democracia.

Valga, pues, esta reflexión general, propiciada por el estudio de la realidad y la política ambientales de Cantabria en 2009, para introducirnos en la descripción y el estudio de la misma, como pretendemos, en los epígrafes siguientes de este informe.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

A) Instrumentos de intervención administrativa

Sigue sin ver la luz el esperado desarrollo reglamentario de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, que el Gobierno cántabro tenía que haber aprobado dentro de los tres meses siguientes a su publicación (DF 1ª.2). El retraso en la aprobación de este reglamento se está prolongando en exceso, pues el procedimiento para su elaboración comenzó en 2008 y el borrador fue luego sometido a informe de las Secretarías Generales de las distintas Consejerías, del Consejo Económico y Social y del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Aunque la tramitación del reglamento parece estar ya en su recta final, tras someterlo a la consideración del Consejo de Estado que ha emitido su informe en 2010, poco antes de entregar estas páginas a la imprenta.

Uno de los aspectos más complejos del desarrollo reglamentario –complejidad a la que parece deberse en gran medida esa demora– es la articulación o coordinación de las técnicas de control previstas en la Ley 17/2006 y en la legislación urbanística regional, toda vez que se halla implicado el ejercicio tanto de competencias autonómicas como municipales. La derogación por el Estado del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), en el que descansaba, desde 1961, el control municipal de las actividades clasificadas a través de la correspondiente licencia ha oscurecido el régimen jurídico de este control, siendo muy habitual que los diferentes sistemas dispuestos por las CCAA para ordenar dicha función ofrezcan problemas de interpretación normativa.

En el caso cántabro, para interpretar las previsiones de la citada Ley 17/2006 debe tenerse presente la legislación urbanística vigente al aprobarse aquélla (la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria), marco normativo que servía de referencia al legislador ambiental. En este marco, junto a la licencia de obras (art.

183) y la licencia de primera ocupación (art. 185), existían solamente la licencia de actividades clasificadas y la licencia de apertura (conjuntamente previstas en el art. 186), todas ellas de competencia municipal, no existiendo ningún indicio, a la luz de la exposición de motivos de la Ley y de los trabajos parlamentarios, de que el legislador ambiental haya pretendido suprimir ninguna de ellas ni crear otras nuevas, sino simplemente articular e integrar (no sin dificultad) las actuaciones de evaluación, autorización o comprobación ambiental con la finalidad y el objeto propio de dichas licencias de actividades clasificadas y de apertura que deben considerarse, como digo, subsistentes.

Ciertamente, al dejar de ser aplicable el RAMINP y quedar sujetas las actividades propias del mismo a las referidas actuaciones de evaluación, autorización o comprobación ambiental de competencia autonómica, la primera de esas licencias municipales (la licencia de actividades clasificadas) parece quedar convertida en un *flatus acti*, en un acto puramente formal y vacío de contenido. Sin embargo, esa conclusión puede descartarse al observar que el art. 36 de la Ley 17/2006 exige a los Ayuntamientos que elaboren ordenanzas para regular, de acuerdo con lo establecido en ella, las condiciones que deban respetar las instalaciones y actividades para garantizar la tranquilidad, seguridad y bienestar de las personas, así como para proteger sus bienes y el medio ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan las normas urbanísticas sobre localización y emplazamientos y la demás legislación que resulte aplicable; y que también exige al Gobierno de Cantabria que apruebe una ordenanza general de protección ambiental de aplicación subsidiaria, esto es, en defecto de una ordenanza municipal específica. De lo que se puede inferir que es la verificación o control de la observancia de estas ordenanzas y normas urbanísticas lo que constituye ahora la finalidad y el objeto propios de la tradicional licencia de actividades clasificadas (referida hoy a las instalaciones o actividades sometidas a evaluación, autorización o comprobación ambiental) y, también, claro está, de la licencia de apertura, reservándose ésta ahora para el control de las instalaciones o actividades que no requieren ni evaluación de impacto ambiental, ni autorización ambiental integrada ni comprobación ambiental (como lo estaba, antaño, para el control de las no comprendidas en el viejo RAMINP).

Así, en lo referente a la articulación entre la autorización ambiental integrada y la clásica licencia de actividades, que es donde en la práctica surgen realmente los problemas de articulación, habría que concluir que (i) si el Ayuntamiento deniega la certificación de compatibilidad urbanística no debería darse la autorización ambiental; que (ii) si, a pesar de haberse denegado dicha certificación, se otorga (ilegalmente) la autorización ambiental

integrada el Ayuntamiento aún podría denegar la licencia de actividad (doble control municipal, pues, primero en la tramitación de la autorización ambiental y luego en el trámite de la licencia de actividad) por motivos urbanísticos o por otros contemplados en su ordenanza específica; que (iii) aun cuando el Ayuntamiento otorgue la certificación de compatibilidad urbanística y se otorgue la autorización ambiental, podría denegarse la licencia de actividad por la inobservancia de otras condiciones previstas en la ordenanza específica; y que, (iv), si el Ayuntamiento guarda silencio y la autorización ambiental se otorga, el Ayuntamiento aún podría (y tendría que) denegar la licencia de actividad si lo proyectado no se ajusta a las normas urbanísticas o a las condiciones previstas en su ordenanza específica.

Sobre cuestiones como ésta ha tenido que pronunciarse el Consejo de Estado al abordar el estudio del proyecto de reglamento, de un centenar de artículos, remitido por el Gobierno cántabro que, como he dicho, parece hallarse ya en la recta final de su tramitación y cuya aprobación, al propiciar la aplicación efectiva de muchos preceptos legales que requieren ese desarrollo, evitará conflictos y litigios ante los Tribunales. Quizás por ello, el partido de la oposición, que venía recordando al Gobierno este retraso reglamentario cada vez que la política ambiental afloraba en el debate parlamentario, en 2009 ya no ha recalado en este tema. En fin, hay que recordar que al finalizar el año también seguía pendiente el desarrollo reglamentario de la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica, ya en curso de tramitación y enviado a los órganos consultivos competentes, por lo que también podría ver la luz en la primavera de 2010.

En 2009 no ha habido otras novedades normativas significativas en el plano de la acción administrativa de policía y regulación de las actividades con efectos ambientalmente adversos. Pero la *Ley de Cantabria 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero* ha dotado a la Comunidad de un nuevo instrumento de fomento de naturaleza tributaria, el Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertedero, sobre el que nos detendremos más adelante.

Esa misma Ley ha reordenado la gestión del Canon de Saneamiento, cuya aplicación (esto es, las actuaciones de gestión, comprobación, inspección y recaudación) corresponderá a partir de ahora a la Agencia Cántabra de Administración Tributaria (relevando a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua y a la mercantil pública autonómica MARE, SA –antes denominada Empresa de Residuos de Cantabria, SA, sucesora del Ente del Agua y del Medio Ambiente de Cantabria–, entre las que estaban repartidas), procediéndose igualmente a actualizar el componente

fijo (trimestral) de este tributo con el fin de ir ajustando progresivamente las tarifas del mismo al costo real del servicio (manteniéndose inalterado, en cambio, el componente variable).

Y también, como todos los años, se ha procedido a revisar el catálogo de tasas autonómicas, modificando y actualizando algunas de las existentes y creando otras nuevas. Así, por lo que respecta a las ambientales, ha de indicarse lo siguiente:

– Se actualiza la tarifa de la Tasa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, justificándose el incremento de la misma por el principio de recuperación progresiva del coste, ya que en la actualidad este servicio se subvenciona directamente por la Comunidad en más de la mitad de su coste.

– Se modifica la Tasa de inspección en materia de emisiones a la atmósfera, estableciéndose nuevas tarifas que resultarán de aplicación a los muestreos –básicos, completos o especiales– en los que no se midan todos los contaminantes incluidos en los mismos.

– Se crea la Tasa por Clausura de Vertedero o Depósito Incontrolado de Residuos Sólidos Urbanos, cuyo hecho imponible es la clausura de un vertedero o depósito incontrolado de residuos sólidos urbanos, cuando la Entidad Local correspondiente no cumpla con las obligaciones establecidas en el artículo 4 del Decreto 9/1998, de 1 de marzo, por el que se regula el control, la inspección y vigilancia de los residuos sólidos urbanos.

– Y también se prevé una nueva Tasa de Abastecimiento de Agua en Alta en la que, en virtud de la política de recuperación de los costes de los servicios del agua establecida en la Directiva Marco del Agua, a través de su traslación a los usuarios, se establecen dos tarifas conformadas por una parte fija, que responde a los costes fijos de la disponibilidad de las infraestructuras, y una parte variable, que responde al consumo. En la tarifa de abastecimiento de agua de consumo humano es diferente la repercusión económica para el agua suministrada en verano y en invierno, por razones medioambientales y de caudales de mantenimiento de los ríos. Y en la tarifa de agua bruta se establecen dos modalidades, una general que se aplica por defecto y otra especial a solicitud del usuario (para el abastecimiento o toma desde ciertos sistemas que se relacionan o nuevas instalaciones). La disposición aclara que en las tarifas para el año 2010 no se repercutirán los gastos correspondientes a la amortización de las infraestructuras, sino únicamente los gastos de conservación y explotación de éstas.

Las actuaciones de fomento han tenido reflejo, como en anteriores ejercicios, mediante convocatorias de ayudas de propósito ambiental con destinatarios y objetos diversos.

Por lo que respecta a las ayudas dirigidas a las entidades locales, el año comenzó con la modificación de las bases de casi todas las convocatorias efectuadas a finales de 2008, pues dichas bases excluían de la subvención la cuantía correspondiente al IVA de las actuaciones y proyectos a financiar, que debían soportar los beneficiarios, salvo que por su situación o condición pudieran recuperar o compensar dicha cuantía. Para que el IVA pudiera también sufragarse con cargo a las ayudas, pues, se modificaron dichas bases y hubo que ampliar, como es lógico, el plazo de presentación de nuevas solicitudes ante la eventualidad de que, por las nuevas condiciones, pudieran concurrir nuevos interesados (Orden MED/1/2009, de 27 de enero).

Entre las ayudas para municipios convocadas en 2009, en muchos casos con la novedad de su alcance bianual (financiarán proyectos desarrollados en 2010 y 2011) pueden mencionarse las destinadas a subvenir actuaciones de *restauración y rehabilitación ambiental de espacios degradados* (OO. MED/8/2009 y MED/22/2009), de construcción de *carriles-bici* (Orden MED/20/2009), programas, proyectos y actividades en materia de *educación ambiental* (Orden MED/24/2009), actividades propias de los procesos de *Agenda 21 Local* (Orden MED/25/2009), de prevención y corrección de la *contaminación lumínica* (Orden MED/26/2009), mejora de las *redes de saneamiento y abastecimiento de aguas* (OO. MED/27/2009 y MED/28/2009) y de *limpieza de playas* (Orden MED/29/2009).

Y entre las convocatorias de ayudas ofrecidas a la iniciativa privada pueden citarse las destinadas a subvenir los gastos corrientes de las *entidades y asociaciones sin ánimo de lucro* (OO. MED/5/2009 y MED/32/2009); la adquisición de *vehículos de gas* para el servicio de taxi (Orden MED/15/2009); las actuaciones de *restauración y rehabilitación ambiental* de espacios degradados (Orden MED/22/2009); programas, proyectos y actividades en materia de *educación ambiental* (Orden MED/23/2009); iniciativas singulares de *empleo ambiental* (Orden MED/31/2009); de empleo. También se han ofrecido varias *becas de formación* práctica en los organismos autonómicos (OO. MED/7/2009, MED/9/2009, MED/10/2009, MED/11/2009).

En 2009 no se convocaron los Premios de Investigación de Medio Ambiente, pero sí *Premios Cantabria de Medio Ambiente* (en su sexta edición, Orden MED/30/2009). Y por conjunta iniciativa del Gobierno y la Universidad de Cantabria se ha convocado una año más el *Premio Augusto González de Linares de Medio Ambiente*, en reconocimiento de los méritos de aquellas personas o enti-

dades que se hayan destacado, por su trayectoria vital o profesional, a favor de la defensa de los valores ambientales del entorno físico o cultural en nuestro país o en los países iberoamericanos (BOC núm. 87, de 8 de mayo de 2009).

Además de las ayudas mencionadas, de específico objeto ambiental, la Comunidad convocó otras *ayudas sectoriales* (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. Desde esta perspectiva transversal, debe destacarse la integración en una acción común de las diferentes convocatorias de ayuda o subvención, ya ensayadas en años anteriores, para la mejora de la eficiencia energética de los hogares: renovación de equipos para calefacción, climatización y producción de agua caliente sanitaria (498.000 €); renovación de fachadas, cubiertas, ventanas, carpinterías exteriores, vidrios y protecciones solares (1,2 M€); sustitución de equipos, reubicación de puntos de luz e incorporación de equipos de control y regulación (159.600 €); sustitución de frigoríficos, congeladores, lavavajillas, hornos y encimeras de inducción (500.000 €); la construcción de aljibes en fincas de propiedad privada (200.000 €); la adquisición de vehículos alimentados por gas natural destinados a auto-taxi (60.000 €) y la adquisición de turismos, motocicletas y vehículos comerciales hasta 3.500 kilos alimentados con energías alternativas (20.050 €).

La descripción de las actuaciones de fomento debe completarse con la mención de diversas campañas publicitarias, informativas y divulgativas y acciones educativas y de sensibilización social que no han requerido instrumentos normativos específicos (por ejemplo, la campaña «Un árbol bajo el brazo», para que los niños nacidos en Cantabria apadrinen la plantación de unos 5.500 ejemplares de diversas especies emblemáticas de la flora regional para la transformación en bosque de una superficie de 10 ha en el marco de la recuperación ambiental del área industrial del Besaya; la campaña «Yo viajo en tren», que, por ejemplo, fomenta y financia el transporte gratuito de bicicleta en los ferrocarriles regionales, con el fin de evitar el uso de vehículos en los desplazamientos laborales; la campaña de concienciación para el reciclado del vidrio; el impulso de la actividad del Observatorio Astronómico de la Universidad; o el «Proyecto Ríos», un novedoso e interesante proyecto de voluntariado ciudadano –inédito en la región– para la investigación, conservación, mejora y conocimiento de los ríos cántabros).

B) Protección de los recursos naturales

En 2009 se ha puesto finalmente en marcha el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del

Macizo de Peña Cabarga (Orden DES/56/2009, de 10 junio). Se trata de un espacio de indudable atractivo y referencia paisajísticos, por la morfología kárstica del terreno y su perspectiva sobre la marina central de Cantabria (catalogado como Punto de Interés Geológico Nacional en 1983), que cuenta con una ya larga historia jurídica, protagonizada por la inactividad administrativa, que parece oportuno recordar.

Esa historia comienza en 1981 cuando, bajo la vigencia de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN) y al amparo de su art. 15, se declaró espacio natural protegido el Parque del Macizo de Peña Cabarga (aunque por la naturaleza de los terrenos quizá hubiera sido más apropiada una declaración de monumento natural o de paisaje protegido, de los arts. 16 y 17 LCEN). Esta declaración (realizada por Decreto 81/1989, de 7 de noviembre) se produjo sin haber elaborado previamente el correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales, proceder excepcional (pues la regla general, en la LCEN, era que el plan precediera a la declaración y protección del espacio) que legalmente sólo resultaba admisible en presencia de razones que lo justificaran, quedando subordinada la eficacia de esa declaración a la tramitación del plan en el año inmediatamente siguiente (art. 15.2 LCEN). Pero quince años después el plan exigido seguía sin aprobarse y por este motivo la STSJ Cantabria de 22 de abril de 2005 dejó sin efecto la declaración de protección efectuada en 1989 siguiendo una reiterada doctrina jurisprudencial que consideraba inoperantes y carentes de vigor las declaraciones de protección efectuadas sin el correspondiente plan si éste no era aprobado en el año inmediatamente siguiente (así, STS de 6 de mayo de 2003, 21 de octubre de 2003, 28 de junio de 2004, 22 de febrero de 2005 y 5 de abril de 2006). Y siguiendo su propia doctrina, pues, el TS (S. de 11 de noviembre de 2009) ha confirmado recientemente el fallo de la Sala cántabra, rechazando el recurso de casación interpuesto por el Gobierno regional en un último intento de mantener la eficacia de la declaración en su día efectuada y, por tanto, la validez de las resoluciones administrativas que, amparándose en ella, impedían realizar actuaciones urbanísticas o industriales sobre los terrenos afectados.

Con el inicio del procedimiento de elaboración del PORN, pues, este espacio recupera la protección transitoriamente perdida, pues, de acuerdo con lo dispuesto ahora en la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (en correspondencia con la básica Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), durante su tramitación no podrán realizarse actos de transformación de la realidad física y biológica de este espacio, no pudiéndose otorgar para tal

finalidad ninguna autorización, licencia o concesión sin el informe favorable de la Consejería competente (informe que debe emitirse en el plazo de tres meses, quedando entretanto en suspenso el plazo máximo legal para resolver la petición correspondiente).

C) Lucha contra la contaminación

En este apartado debe destacarse este año la creación del nuevo *Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertedero*, previsto en la Ley de Cantabria 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

Como es sabido, las CCAA gozan de potestad tributaria derivada, esto es, pueden establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes (arts. 133.2 y 157.1.b CE). Y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Estatuto de Autonomía para Cantabria (arts. 45 y 47) reconocen la autonomía financiera de esta Comunidad y regulan el establecimiento de tributos autonómicos. Así, la capacidad autonómica de tributos queda enmarcada por los siguientes principios constitucionales y legales:

(i) Principio de reserva de ley. Sólo podrán establecerse nuevos tributos autonómicos mediante norma con rango de ley, esto es, resultante del ejercicio de la potestad legislativa atribuida al Parlamento de Cantabria (art. 9.1.a EAC), puesto que el establecimiento de tributos está constitucionalmente reservado a la ley con carácter general (31.3 y 133 CE).

(ii) Principio de competencia material. Para la creación de tributos cuyo hecho imponible esté directamente ligado al desarrollo de una actividad administrativa (como sucede con las tasas o las contribuciones especiales, vinculadas al uso de bienes o la prestación de servicios públicos) o tenga una finalidad o propósito extrafiscal (no meramente recaudatoria o financiera) será preciso, además, que la Comunidad Autónoma ostente competencia sobre la actividad o finalidad vinculada al tributo.

(iii) Principio de separación (interdicción de la sobreimposición). Los tributos autonómicos no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado (art. 6.2 LOFCA); lo que se prohíbe es la duplicidad de hechos imponibles, pero no la pluralidad de gravámenes sobre una misma fuente o manifestación de riqueza (en este sentido, STC 37/1987, de 26 de marzo).

(iv) Principio de territorialidad. La Comunidad no puede en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio (art. 157.2 CE). Por ello mismo, no podrán someterse a gravamen elementos patrimoniales situados, rendimientos originados, ni gastos realizados fuera

del territorio de la Comunidad; tampoco podrán gravarse, como tales, los negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la Comunidad, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo (arts. 9.a y.b LOFCA). Y,

(v) Principio de no interferencia. Por exigencias de la unidad de mercado exigida por el ordenamiento constitucional (art. 139.2 CE) y eurocomunitario (art. 3.2 Tratado de la Unión Europa) y vinculado asimismo con la prohibición anteriormente indicada del art. 157.2 CE, los tributos autonómicos no podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades (art. 9.c LOFCA).

Con los límites que resultan de los principios expuestos, pues, las CCAA pueden configurar y exigir nuevos tributos bajo cualquiera de las formas generalmente previstas por el ordenamiento tributario general (cuyo principal hito normativo es la Ley General Tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre [LGT]), o sea, impuestos (cuando se exigen sin contraprestación alguna y su hecho imponible está constituido únicamente por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente), tasas (cuando el hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, siempre que los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria y no se presten o realicen por el sector privado) y contribuciones especiales (cuando el hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos), conforme a la clasificación tributaria que realiza el artículo 2.2 LGT.

Por otra parte, los tributos autonómicos pueden tener como finalidad única o primordial la recaudación u obtención de los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos (finalidad fiscal o recaudatoria, que es consustancial a la noción misma de tributo), supuesto al que remite la expresión tributos de carácter fiscal. Pero también pueden tener una intención o propósito distinto, no estrictamente fiscal o recaudatorio, estableciéndose como instrumentos (de disuasión, por ejemplo) al servicio de la política

económica general, para la consecución de objetivos de interés público legalmente determinados o la realización de principios y fines contenidos en la Constitución, como el fomento del empleo, la redistribución de la renta, el acceso a la vivienda o, por ejemplo, en lo que ahora toda, la protección ambiental. Este segundo caso es el de los denominados tributos de carácter extrafiscal (a la distinción entre ambas clases de tributos, por su finalidad fiscal o extrafiscal, se refiere implícitamente el artículo 2.1 LGT).

Pues bien, en el marco y con los límites que acaban de describirse, Cantabria ha creado este nuevo tributo de finalidad extrafiscal y ambiental, naturaleza real y carácter indirecto, el Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertedero, con la finalidad de gravar la acumulación o depósito de residuos en suelo y hacer económicamente más ventajosas las actividades de aprovechamiento, reciclado o valorización de residuos. Sobre la base del principio clásico de «quien contamina paga», el tributo ha de actuar como una herramienta más en el doble objetivo de desincentivar conductas perjudiciales para el entorno y fomentar e incentivar otras menos contaminantes, más acordes con la racional utilización de los recursos, siendo el propósito último de cualquier política de residuos la reducción de su generación y del impacto de su acumulación y gestión para la salud humana y el ambiente.

El hecho imponible del nuevo tributo, exigible desde el día 1 de enero de 2010, lo constituye la entrega de residuos en vertederos públicos o privados para su eliminación, si bien la Ley, con dudosa técnica jurídica (pues incluye entre los supuestos de no sujeción algún casos de no realización del hecho imponible), declara no sujetos al impuesto los siguientes hechos: (i) el vertido de efluentes líquidos a las aguas continentales o a la red de saneamiento; (ii) las emisiones a la atmósfera; (iii) la gestión de residuos mediante otras formas de valorización o eliminación, y su rechazo; y (iv) el almacenamiento de residuos con el fin de gestionarlos para su reutilización, reciclado o valorización. Además, como actividades sujetas al impuesto pero exentas del mismo se enuncian: (a) la entrega de residuos urbanos o municipales cuya gestión sea competencia del Estado, de la Comunidad Autónoma de Cantabria o de las entidades locales (exceptuando la entrega de residuos asimilables a urbanos o municipales provenientes de procesos industriales); (b) el depósito de residuos ordenado por las autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe; y (c) la utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, que cuenten con la autorización de la Administración competente y con el resto de requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Para la exacción del nuevo impuesto, que se devenga en el momento de la entrega de los residuos, el legislador ha optado por el régimen tributario

de la sustitución, de modo que, si bien son contribuyentes las personas físicas o jurídicas y los entes sin personalidad jurídica que entreguen los residuos en los vertederos, las actuaciones administrativas de aplicación (gestión, recaudación, inspección) se sostendrán con los titulares de la explotación de los vertederos públicos o privados donde se entreguen los residuos, obligando a los mismos a comprobar el peso de los residuos que reciban para depósito, a repercutir íntegramente el importe del impuesto sobre el contribuyente (expresando en la factura emitida la cuota tributaria correspondiente, resultante de aplicar al peso de los residuos –base imponible– una razón de 7 euros/Tm. –tipo de gravamen–) y a realizar la correspondiente autoliquidación ante la Administración tributaria regional.

También se han producido dos novedades relevantes en materia de vertidos. Una viene dada por el *Decreto 18/2009, de 12 marzo*, aprobó el *Reglamento del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Cantabria.* Trae causa de la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales, cuyo artículo 2 encomendó al Gobierno la definición de las normas reguladoras de la calidad de los vertidos a los sistemas de saneamiento, toda vez que es de competencia autonómica la definición y aplicación de la política de saneamiento y depuración de aguas, así como la regulación y el control superior de los vertidos a las redes de alcantarillado y a los colectores generales, sin perjuicio de la competencia municipal para la prestación del servicio de alcantarillado y el control de los vertidos a estas redes, que deberá sujetarse a lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica (por ejemplo, en lo referente a las limitaciones de caudal y contaminación en función de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento). Así, el nuevo reglamento (que tiene en cuenta la normativa estatal básica en materia de depuración de aguas residuales urbanas –RDley 11/1995, de 28 de diciembre, y el RD 509/1996 de 15 de marzo– y está llamado a constituir, junto con la citada Ley, el marco normativo de referencia directa al que deben sujetarse las ordenanzas y Reglamentos municipales) desarrolla las disposiciones legales sobre protección de las instalaciones de saneamiento y depuración; determinación de los vertidos prohibidos y tolerados; sometimiento a tratamiento previo de los vertidos que no alcancen los límites establecidos; autorización previa para la realización de vertidos de naturaleza no doméstica; operación y mantenimiento, de los equipos e instalaciones de los sistemas de saneamiento; situaciones de emergencia, vertidos accidentales y vertidos mediante camiones-cisterna; y también sobre el desarrollo de la inspección (toma de muestras, análisis de los vertidos, etc.), que puede conducir a la aplicación del régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley.

La otra novedad es el *Decreto 47/2009, de 4 junio*, que aprobó el *Reglamento de Vertidos desde Tierra al Litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria.* En este caso, como ha venido recordando la jurisprudencia constitucional (SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre), la competencia autonómica en materia de protección del ambiente se comunica con la competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre y, por ello mismo, la Ley 22/1988, de Costas, atribuye a las CCAA el ejercicio de las competencias en materia de vertidos al mar, que también ha sido objeto de interés comunitario.

En efecto, la Directiva CE/60/2000, de 23 de octubre, estableció un marco comunitario de actuación sobre política de aguas, incluidas las aguas de transición y las aguas costeras, imponiendo a los Estados miembros la obligación de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua con el objetivo de asegurar su conservación o buen estado y evitar su deterioro, tanto en lo referente a su estado químico (las concentraciones límites de contaminantes establecidas en las diferentes normativas sectoriales) como ecológico (la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos). Con esta misma vocación de garantía de la calidad de las aguas, la Directiva CE/11/2006, de 15 de febrero, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático, impuso a los Estados miembros la obligación de adoptar determinadas medidas para eliminar la contaminación causada por los vertidos al medio acuático de las sustancias que en ella se indican. Y ha habido otras normas comunitarias en las que se ha ido expresando la política comunitaria de aguas en el medio litoral, como la Directiva CE/67/2006, de 15 de febrero, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño (incorporada el ordenamiento español por RD 1341/2007, de 11 de octubre) o la Directiva CE/113/2006, de 12 de diciembre, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos.

En el marco comunitario descrito deben situarse hoy las previsiones de la legislación estatal de costas (la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, y su reglamento –RD 1471/1989, de 1 de diciembre–) que regularon el procedimiento para la obtención de las autorizaciones de vertido al mar (completado también por la Orden de 13 de julio de 1993: Instrucción para el diseño de conducciones de vertido desde tierra al mar) detallando las condiciones técnicas en que pueden efectuarse estos vertidos, pero sin olvidar que la autorización como tal ha desaparecido, integrándose en el procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrado en los casos en los que resulta exigible ésta conforme lo previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Disposición

Derogatoria Única). Importa mencionar también la DA 9ª de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que modificó la legislación de costas incorporando una nuevas disposición relativa a la reducción de la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino (así como el Anexo IV del Reglamento de la Planificación Hidrológica –RD 907/2007, de 6 de julio–, que fija los objetivos de calidad respecto de dichas sustancias).

Todas estas disposiciones son, pues, el marco de referencia del nuevo reglamento autonómico (que deroga el preexistente, Decreto 48/1999, de 29 de abril, sobre vertidos al mar en el ámbito del litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria –modificado por Decreto 104/2004, de 21 de octubre) que tiene también presentes las Recomendaciones y Decisiones adoptadas en el marco del Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste (Convenio OSPAR, suscrito en París el 22 de septiembre de 2003, del que España es parte).

La realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre, por consiguiente, continúa subordinada a la obtención previa de una autorización (salvo las originadas en instalaciones y actividades sujetas a la autorización ambiental integrada, controladas a través del procedimiento específico de la misma), por plazo no superior a 8 años, limitándose dichos vertidos en función del estado de la técnica, las materias primas y, especialmente, la capacidad del medio de absorber la carga contaminante que, por otra parte, no podrá superar los límites de emisión establecidos en una tabla que acompaña el reglamento. No obstante, resulta excepcionalmente admisible la superación de tales límites cuando las circunstancias especiales de los vertidos o de las aguas receptoras lo permitan y pueda justificarse que en el medio acuático afectado, fuera de la zona de mezcla, en una zona geográfica determinada, se alcanzan y mantienen permanentemente los objetivos de calidad indicados en otra tabla del reglamento. En circunstancias especiales y por razones de interés autonómico, los límites establecidos en este Reglamento para vertidos y objetivos de calidad, podrán ser modificados y determinados con carácter sectorial mediante la oportuna resolución motivada de autorización de vertido que contemplará, en su caso, programas progresivos de disminución de vertidos en función de los objetivos de calidad establecidos o a establecer para el medio receptor, en base a hitos de obligado cumplimiento aceptados por las partes. El reglamento prevé también la existencia de un registro de vertidos y regula, junto con el régimen de la autorización (procedimiento de otorgamientos, suspensión, caducidad, etc.) las actuaciones de comprobación e inspección, remitiéndose a lo dispuesto en la legislación de costas en lo que respecta al régimen sancionador.

En el apartado de la contaminación hemos de referirnos, por último, al *Decreto 50/2009, de 18 junio, de control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad Autónoma de Cantabria*. Se trata de una norma esperada, con la que se pretende hacer frente a los problemas que, con demasiada frecuencia, viene plantando esta fuente de contaminación, especialmente en el área de influencia industrial de Torrelavega, pues en los últimos años han venido superándose en varias ocasiones los límites de concentración de contaminantes atmosféricos, incidentes que son detectados a través de la red de vigilancia y alarma atmosférica del CIMA.

La normativa estatal de referencia, en este caso, es la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, disposición de cabecera bajo la que puede ponerse hoy buena parte de la legislación especial bajo la vigencia de la ley precedente de 1972, como el RD 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos; el RD 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades; el RD 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión; el RD 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono; o el RD 1796/2003, de 26 de diciembre, relativo al ozono en el aire ambiente. Pero además hay un importante acervo comunitario a considerar, como la Decisión CE/479/2000, por la que se regula el Registro Europeo de Emisiones de Sustancias Contaminantes (EPER), aunque la vigencia de ésta puede ser puesta en entredicho tras la entrada en vigor del Reglamento CE/166/2006, de 18 de enero, sobre el registro de emisiones y transferencias de contaminantes (el denominado registro PRTR, al que se refiere también el RD 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas); o la Directiva CE/107/2004, de 15 de diciembre, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente (transpuesta mediante el RD 812/2007, de 22 de junio). En los objetivos comunitarios tiene su origen también la 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, aconsejan un nuevo marco normativo en las actuaciones de vigilancia y control. Y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y su normativa de desa-

rrollo, derivadas de la Directiva CE/87/2003, de 13 de octubre, y del compromiso expresado en el Protocolo de Kioto (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 30 de mayo de 2002). Éste es el amplio conjunto normativo al que viene a dar aplicación y complemento, en el plano autonómico, el reglamento que ahora nos ocupa.

Se establece en él, pues, el régimen de autorización al que se somete la construcción, montaje, explotación, modificación sustancial y traslado de las instalaciones en que se desarrollen actividades potencialmente contaminantes (grupos A y B del Catálogo previsto en el Anexo IV de la Ley 34/2007 o, en su caso, las calificadas como potencialmente contaminadoras a resultas del proceso de actualización de dicho listado), con exclusión de aquéllas que estén sujetas a autorización ambiental integrada (pues se controlarán a través del procedimiento específico de ésta). Y el régimen de mera comunicación o notificación al que se sujetan las actividades menos relevantes (las del grupo C del citado Anexo).

La reglamentación exige que los titulares de dichas actividades (i) respeten los niveles de emisión determinados; (ii) mantengan actualizado un libro registro de mediciones de sus emisiones a la atmósfera; (iii) notifiquen anualmente sus emisiones al registro PRTR; (iv) adopten medidas adicionales para la reducción de las emisiones o su mejor dispersión cuando las circunstancias lo aconsejen o puedan superarse los niveles de calidad del aire vigentes, o a falta de ellos, los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS); (v) vigilen y controlen los almacenamientos de materiales pulverulentos que puedan ser dispersados por la acción del viento; (vi) sometan regularmente a la inspección de una ECAMAT (una entidad acreditada e inscrita en el correspondiente registro que, por cierto, ha sido creado y regulado mediante Orden MED/14/2009, de 1 septiembre) y faciliten las inspecciones administrativas; y (vii) las adecuen a las condiciones previstas en los planes de mejora de la calidad del aire que elaboren la Comunidad o los Entes Locales ante la superación de los valores límite de calidad del aire establecidos en la normativa vigente.

El cumplimiento de esta normativa, de sus límites y condiciones, se refuerza con el régimen sancionador correspondiente. Aunque se asume también que la observancia singular de estos límites, por el efecto agregado de todas las actividades concurrentes, puede no ser suficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire y, por ello mismo, se contempla la existencia, junto a las medidas de carácter imperativo, de instrumentos de tipo convencional, esto es, basadas en estímulos y acuerdos voluntarios con las industrias contaminantes con el fin de que éstas se fijen más

ambiciosos objetivos de reducción de emisiones, de implantación de mejores técnicas disponibles o cualquier otra finalidad con la que se obtenga una mejora ambiental.

Para contrarrestar la contaminación atmosférica, en fin, el Gobierno ha aprobado un Plan de Calidad del Aire de Cantabria (Acuerdo de 10 de diciembre de 2009) que se estructura en cuatro líneas estratégicas: la mejora del conocimiento sobre el estado de las emisiones y la calidad del aire, la reducción de las emisiones, la vigilancia y seguimiento de las emisiones y de la calidad del aire y la mejora de la formación y de la información en estas cuestiones (pero es un instrumento de tipo estratégico antes que normativa, esto es, no se trata de un plan de calidad del aire al uso de los establecidos en la normativa comunitaria de calidad del aire ni en la Ley 34/2007).

D) 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 con significación ambiental que se han aprobado durante 2009.

La primera de ellas es la *Ley 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.* La modificación se efectúa para permitir actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a ocio y turismo rural en el suelo rústico o no urbanizable, con el fin de evitar que la sobreprotección del mismo, que puede llevar asociado un empobrecimiento y abandono del medio rural, pueda volverse en contra de los valores ambientales que se pretenden preservar.

Se recupera así una posibilidad, la de construir viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico, que en otro tiempo estuvo subordinada, en gran medida, al juicio técnico y discrecional de los órganos urbanísticos (aunque con algunos parámetros objetivos sobre distancias, solución de continuidad, alturas, etc.) y que, por los excesos cometidos, en 2001 se decidió finalmente suprimir de modo general, admitiéndose únicamente cuando el planeamiento territorial (no el urbanístico, pues se trata del suelo rústico) o los planes especiales de protección del medio rural expresamente lo dispusiesen (incorporando las determinaciones concretas de altura, volumen, superficie, etc.), lo que en Cantabria nunca ha sucedido, pues ni el Plan de Ordenación Territorial (de ámbito regional), ni los referidos planes especiales han llegado a concretarse. De modo que, exceptuando las viviendas directamente

vinculadas a una explotación agrícola o ganadera, no resultaba posible construir nuevas viviendas en suelo rústico.

Sensible a la demanda social y a los problemas derivados de tan rígida concepción, el 26 de junio de 2008 el Parlamento de Cantabria instó al Gobierno a estudiar y proponer una modificación del mencionado estatus legal que tuvo reflejo en el proyecto del que trae causa la Ley que comentamos. Ésta ha venido así a ampliar las posibilidades de edificación tanto en el suelo rústico de especial protección como en el suelo rústico de protección ordinaria.

En el suelo rústico de especial protección, además de la vivienda del agricultor o ganadero vinculada a la explotación, se consienten las obras de reestructuración, renovación y reforma de edificios preexistentes siempre que: (i) no estén fuera de ordenación, (ii) vayan a ser destinados a alguno de los usos autorizados (incluido el residencial, claro) y (iii) estén incluidas en un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico elaborado por el Ayuntamiento (con edificaciones existentes de superficie construida no inferior a 50 m^2, pudiendo prever ampliaciones de hasta un 10 por 100 de la superficie construida).

En el suelo rústico de protección ordinaria, el legislador ha contemplado dos situaciones diferentes. De un lado, la de los terrenos próximos a los suelos urbanos o los núcleos tradicionales delimitados o reflejados en el planeamiento territorial o urbanístico, admitiendo que puedan construirse en ellos viviendas aisladas de carácter unifamiliar y pequeñas instalaciones vinculadas a actividades artesanales, de ocio y turismo rural. De otro lado, la del suelo rústico restante, en el que podrán autorizarse construcciones y actividades como las anteriormente mencionadas siempre que así lo prevea expresamente el planeamiento territorial (en defecto de éste, por tanto, que es lo que sucede de hecho, no pueden construirse viviendas ni instalaciones como las descritas).

La segunda novedad de la que debemos dar cuenta en este apartado es el *Decreto 19/2009, de 12 marzo, que regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria.*

La nueva norma viene a derogar y sustituir el Decreto 41/2000, de 14 de junio, que hasta ahora regulaba el procedimiento para la autorización de estos parques en la Comunidad, basado en la presentación del correspondiente plan director eólico por los promotores de estas instalaciones. Aunque esta disposición tuvo una aplicación efímera, ya que, al haberse presentado en poco más de un año casi una veintena de planes que, en su conjunto,

superaban los 500 MW de potencia (llegaron a instalarse 113 MW), el Consejo de Gobierno (Acuerdo de 6 de abril de 2001) decidió suspender la tramitación de nuevos planes con el fin de estudiar cómo conciliar esta demanda de asentamientos eólicos con las exigencias ambientales y cómo limitar esa demanda y organizar la concurrencia empresarial sin menoscabo de la necesaria competencia mercantil. Se anunció entonces el desarrollo de un nuevo plan de energía eólica (con un techo de generación de hasta 1.500 MW, cota con la que supuestamente la región tendría garantizado su autoabastecimiento eléctrico) que finalmente no llegó a elaborarse ni instrumentarse como tal, pues se optó por un sistema de intervención basado en la asignación de potencia eólica por concurso público.

Ésta es la opción que refleja el Decreto 19/2009, cuya aprobación ha despertado no poca controversia, convirtiéndose, sin duda, en el asunto ambiental que mayor atención e interés social ha acaparado en 2009, poniéndose en evidencia que, en ocasiones, no son sólo el desarrollo o los objetivos económicos los que entran en conflicto con los objetivos específicos de una política ambiental, sino que pueden ser los propios valores, intereses u objetivos ambientales los que se contraponen o confrontan y han de conciliarse al definirla o ejecutarla.

En el caso que nos ocupa se aprecia con facilidad: Sin duda, la fuente de energía más ecológica es la que no llega a utilizarse, la que no se consume ni desperdicia. Pero, dicho esto, también parece existir un cierto consenso acerca de la bondad y superior interés ecológico y ambiental de las denominadas energías renovables o verdes, expresión reservada para las que se obtienen de fuentes naturales virtualmente inagotables, como pueden serlo la energía solar o la energía eólica, y limpias, por lo que respecta a la emisiones de gases de efecto invernadero u otros contaminantes, en comparación con las generadas por los combustibles fósiles o las reacciones nucleares. Sin embargo, la propia ubicación y despliegue de los huertos solares o eólicos, por su impacto sobre el medio, puede entrar en conflicto con otros valores ecológicos, paisajísticos y culturales ambientalmente no menos relevantes. Y en esta contradicción tiene su origen, como seguidamente veremos, la polémica suscitada por la reglamentación que comentamos.

El impulso de las energías renovables es uno de los objetivos del denominado Plan Energético de Cantabria 2006-2011 (PLENERCAN), sometido en su día a evaluación ambiental estratégica, aprobado por Decreto 81/2006, de 6 de julio, y remitido al Parlamento regional para su examen y pronunciamiento, que fue favorable. Elaborado en cumplimiento del Decreto 142/2004, de 22

de diciembre, y animado por los principios de sostenibilidad y conservación ambiental y los condicionantes derivados de la aplicación del Protocolo de Kyoto (y de la Directiva comunitaria de comercio de los derechos de emisión), el Plan es un instrumento estratégico y de coordinación de las políticas sectoriales para la promoción del ahorro, la eficiencia y la diversificación energética, la mejora de las infraestructuras energéticas y el fomento de las energías renovables, habiéndose previsto en él que Cantabria tuviera una capacidad instalada para la generación de energía eólica de 300 MW de potencia.

Con los objetivos del PLENERCAN conecta, pues, el Decreto 19/2009, que no concreta la potencia máxima a instalar, ni la ubicación exacta de los futuros parques eólicos y que difiere la evaluación del impacto ambiental de este proceso de despliegue de los parques (la del plan propiamente dicho, ya se efectuó durante su tramitación como evaluación estratégica) al momento de la aprobación de los proyectos correspondientes a cada uno de ellos, siendo éstos los principales motivos que han despertado el recelo y la reacción de las asociaciones ecologistas más relevantes de la región y algunas otras interesadas en la defensa del patrimonio histórico y cultural.

El activismo de estas asociaciones llevó al imaginario popular la idea de una región repleta de aerogeneradores (con una elocuente campaña gráfica que ubicaba virtualmente los molinos en la Bahía de Santander), a pesar de que el propio Gobierno últimamente ha tratado de controlar, considerando el impacto visual, los excesos cometidos en alguna región limítrofe (en el apartado de jurisprudencia, más adelante, daremos cuenta del caso). Y enseguida llegó la polarización política y social de unos y otros en apoyo (asociaciones empresariales, prensa regional, PSOE y, más tímidamente, PRC) u oposición (PP, asociaciones ecologistas) al desarrollo de los parques. Una polarización quizás exagerada, o un poco interesada, que no parece del todo justificada a la vista del contenido del Decreto, que trataremos enseguida de sintetizar, pues, al menos de principio, la intención del mismo es atender tanto a la disponibilidad geográfica del recurso eólico como a la necesidad de respetar las zonas protegidas por motivos ambientales, paisajísticos o culturales, coordinando y dando plena transparencia, objetividad y concurrencia competitiva al proceso de autorización de los parques. Aunque la reacción suscitada evidencia, en cualquier caso, que no se ha explicado o aclarado suficientemente el propósito y objeto de la norma.

En realidad, es de la forma de organizar esa concurrencia mercantil, necesaria para garantizar la competencia en el mercado energético, de

donde derivan los sobrentendidos y discrepancias sobre la intención de la nueva regulación y su aparente desvinculación o separación del PLENERCAN sometido en su día a la evaluación ambiental estratégica y al informe favorable del Parlamento regional. Porque la regulación prevé que la asignación de potencia eólica a instalar (entre las empresas interesadas en establecer parques eólicos) se realice mediante un procedimiento de concurso público, pero no concreta la potencia a repartir, ni las zonas, ni los criterios (de nivel tecnológico, seguridad del suministros, eficiencia energética, impacto socio-económico y protección y minimización de las afecciones ambientales de las instalaciones) por los que habrá de regirse dicha asignación, pues se remite a lo que determinen las convocatorias correspondientes. Y la primera de ellas (Resolución de 2 de junio de 2009) ha previsto asignar 1.400 MW, repartidos en siete ámbitos territoriales o zonas, por las que habrán de competir las empresas participantes para obtener el derecho exclusivo a implantar, en cada una de ellas, los parques eólicos que puedan tener cabida en ellas.

Ha sido, pues, la sustancial diferencia entre la potencia que se ha previsto repartir (1.400 MW) y la que el PLENERCAN preveía instalar (300 MW); la falta de determinación del número, características y ubicación de los parques a instalar (diferida al momento en que éstos se proyecten); y la ausencia de una planificación eólica de conjunto, que permitiera una evaluación estratégica unitaria e integrada de los parques a instalar en la región, lo que ha provocado la desconfianza (por la incertidumbre sobre el escenario final) y la repulsa de los colectivos ecologistas y también del partido de la oposición (que, por cierto, cuando gobernaba no mostró el mismo interés en reducir el impacto visual de los parques eólicos instalados por otra Comunidad en la linde regional).

El Gobierno regional ha salido al paso de estas críticas recordando: (i) que el concurso y la asignación de potencia eólica únicamente tiene por objeto ordenar (espacialmente) la concurrencia mercantil de las empresas, sin que ello signifique que toda la potencia así asignada (reservada más bien) pueda ser, finalmente, efectivamente instalada; (ii) que por su propio objeto y finalidad de regulación mercantil, las bases del concurso no prefiguran el número, ni las características ni la ubicación final de los parques y carecen, por ello mismo, de la naturaleza propia de un plan, por lo que no resulta procedente su evaluación ambiental estratégica; (iii) que la asignación (o reserva) de potencia eólica no prejuzga la observancia de la normativa y planificación vigente en el momento en que deba autorizarse cada parque eólico (como se advierte en las bases de la convocatoria y se infiere de los

arts. 8 y 9 del Decreto 19/2009, aunque se echa en falta un declaración más rotunda de éste); (iv) que la asignación de potencia eólica es condición necesaria, pero no suficiente, para la autorización de la instalación de parques eólicos, como se desprende del art. 2 del Decreto 19/2009, hallándose dicha autorización supeditada, además, al cumplimiento de la normativa vigente en cada caso, incluida la evaluación del impacto ambiental del proyecto de cada parque (por ello mismo, la asignación no confieren *per se* derecho a implantar parques eólicos); y (v) que el PLENERCAN sigue vigente y que, por tanto, en el escenario temporal del mismo la potencia instalada no superará los 300 MW, sin perjuicio de que este techo pueda ser elevado por futuros planes energéticos (que deberían, claro está, someterse a la correspondiente evaluación estratégica).

En tales términos puede resumirse, pues, la polémica suscitada por el Decreto que nos ocupa y la convocatoria subsiguiente al mismo, en la que participaron medio centenar de empresas, aún pendiente de resolución, como también el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto contra la misma. No parece, pues, que este conflicto vaya a cerrarse con rapidez y aún puede complicarse algo más si, como ha llegado a sugerirse, se pone en marcha, estando pendiente de resolución el referido concurso y algún recurso, una modificación del vigente PLENERCAN.

3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La organización administrativa no ha experimentado cambios sustanciales en 2009. Se mantiene, pues, la estructura orgánica de la *Consejería de Medio Ambiente*, en la que se integran la Secretaría General, la Dirección General de Medio Ambiente y la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua. A esta Consejería están adscritos el organismo autónomo Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la mercantil Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria, SA (MARE).

Asimismo, está adscrito a la Consejería el *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria*, órgano consultivo de asesoramiento y participación en cuyo seno se ha creado este año, para facilitar y agilizar su funcionamiento, una Comisión Permanente (compuesta, como mínimo, por ocho miembros representativos del Pleno, en los términos que señale su reglamento interno), contemplándose también la posibilidad de formar grupos de trabajo (Decreto 69/2009, de 24 septiembre). Además, por Orden MED/6/2009, de 8 mayo, se incluyó al Colegio Oficial Veterinario de Cantabria en la relación de entidades representadas en el Consejo (Anexo III). También está adscrita

a la Consejería la *Comisión de Seguimiento del Plan de Residuos de Cantabria.* La idea es que esta formación más reducida, alternativa al pleno (de casi medio centenar de miembros), puede potenciar y mejorar la calidad de la participación pública en los procesos de planificación y ordenación ambiental, de conformidad con el espíritu de Aarhus. Y a este mismo espíritu responde la práctica administrativa de dar publicidad a través del sitio electrónico de la Consejería a los proyectos de planes o disposiciones de carácter general y abrir un plazo para la presentación de alegaciones o sugerencias a los efectos previstos en el artículo 16.2, en relación con los artículos 2.2 y 23 de la 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.

En la política ambiental hay, además, otros dos departamentos especialmente implicados: la *Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad* (responsable de la política más directamente vinculada al medio rural –agricultura, ganadería, pesca continental y montes–) y la *Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo* (con competencias sobre la evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico).

En la primera de ellas se inserta la *Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza de Cantabria* y la denominada *Mesa Forestal de Cantabria.* En la segunda, el *Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (en cuya composición se han hecho modificaciones este año para incorporar a un representante de los colegios profesionales de Ingenieros Agrónomos e Ingenieros Técnicos Agrícolas y de Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos Forestales y para garantizar la presencia de un representante de las organizaciones profesionales agrarias más representativas –Decreto 76/2009, de 8 de octubre–), la *Comisión Regional de Urbanismo* y la *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas* (llamada a desaparecer y ser sucedida por la Comisión para la Comprobación Ambiental, cuando se produzca el desarrollo reglamentario de la Ley 17/2006, de Control Ambiental Integrado). En todas ellas tiene representación la Consejería de Medio Ambiente.

Subsiste, además, la *Comisión Interdepartamental sobre el Cambio Climático* (creada en 2008, al tiempo que se aprobaba la Estrategia cántabra contra el Cambio Climático).

En el apartado organizativo debe destacarse este año, sin embargo, la aprobación de *la Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes sociales* en el ámbito de la Comunidad de Cantabria, que pretende garantizar de modo general la participación de los sindicatos

y organizaciones empresariales en los organismos autonómicos, sistematizando y homogeneizando a tal efecto el número y carácter de los representantes y proyectando sus previsiones a diversos ámbitos materiales de la actuación pública, siguiendo los criterios de representatividad establecidos en la legislación estatal. Esa participación, no retribuida pero susceptible de ser compensada o incentivada mediante subvenciones nominativas a las entidades correspondientes, deberá estar asegurada, pues, en todos los órganos de asesoramiento y participación que se puedan crear (incluidos los implicados en la política ambiental), en los términos en que la normativa específica de cada entidad u organismo público así lo establezca.

Los órganos tripartitos de participación institucional así constituidos (cuyo funcionamiento debe dirigirse por los principios de buena fe y confianza legítima y a cuyos miembros se les impone la obligación de asistir a las reuniones y un deber de discreción o confidencialidad) deberán ser informados y podrán conocer, con carácter previo a su aprobación, de los anteproyectos de ley relativos a todas las materias de su competencia, así como de los proyectos de reglamento que desarrollen aquellas normas legales; podrán efectuar propuestas concretas sobre actuaciones legislativas o reglamentarias en materias de su competencia; recibirán información sobre la planificación, los programas y las medidas relacionadas con el ámbito socioeconómico; y podrán efectuar propuestas sobre líneas o directrices generales de actuación y aportar criterios y medidas concretas que contribuyan al mejor desarrollo de las materias socioeconómicas.

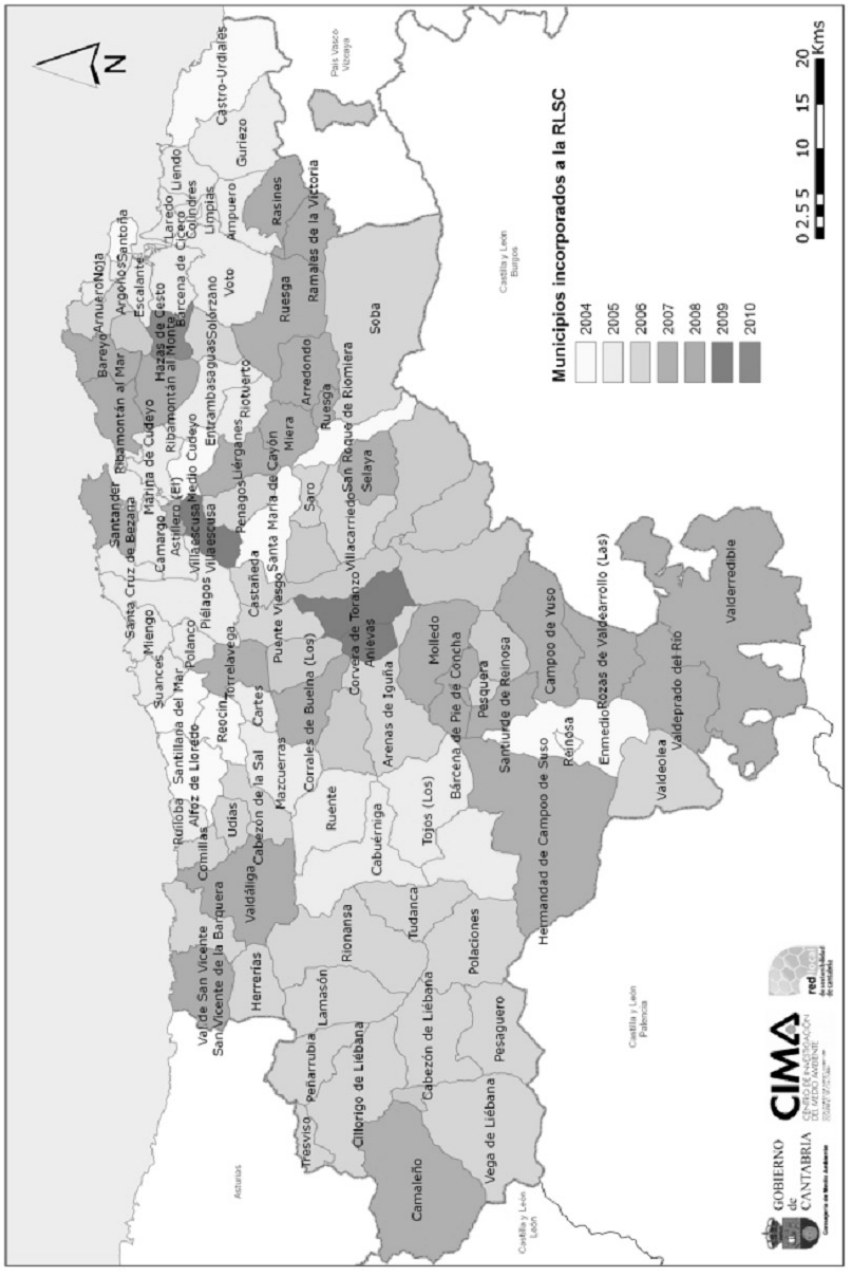
En el orden de la *colaboración interadministrativa*, cabe destacar este año, por carecer de precedentes, el encuentro formal entre los presidentes de la Comunidad de Cantabria y la del País Vasco, otra muestra de la normalización institucional que persigue el nuevo Gobierno vasco (tras las últimas elecciones autonómicas, el PNV no obtuvo mayoría suficiente para formar gobierno). La reunión bilateral concluyó con la firma de un Protocolo de Colaboración en diversas materias, entre las que, en lo que ahora nos importa, se incluyeron la biodiversidad o la protección del Camino de Santiago. No se trata de un convenio autonómico de colaboración y, por ello mismo, no ha tenido que superar la más rigurosa tramitación que exige el art. 145 CE (incluida la autorización de las Cortes Generales), sino de un instrumento de naturaleza y objeto similares a los de los protocolos generales contemplados en el art. 6.4 LRJ-PAC (aunque éstos se refieren a las relaciones entre el Estado y las CCAA), esto es, que se limita a establecer pautas de orientación política y a fijar un marco general.

Este mismo perfil tiene otro instrumento de colaboración concluido este año: el «Protocolo general de colaboración en ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y depuración 2007-2015», que fija el esquema básico de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y el Gobierno de Cantabria para la ejecución de las actuaciones contempladas en el referido Plan (relacionadas en sus Anexos), como las del Saneamiento de las Marismas de Santoña o del sistema Saja-Besaya (obras de interés general) y las de la EDAR de Campoo (obras en zonas sensibles).

Igualmente específico es el objeto del convenio marco concluido entre la Comunidad y la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), para colaborar en el intercambio de datos, la divulgación y el fomento de la cultura meteorológica y climática, cuya primera realización concreta será la ejecución de un proyecto de inventario e integración de la información meteorológica y climática de Cantabria, que incluye la creación de una sede electrónica específica.

En 2009 continuó la expansión de la *Red Local de Sostenibilidad*, de la que ya forman parte 91 municipios (el 89% de los existentes en la región, que representan el 97,2% de su población), 4 mancomunidades y dos entidades no locales (la Universidad de Cantabria y la Asociación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local). 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 y otras entidades en la elaboración de planes de acción para lograr un desarrollo socio-económico 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 gráfico adjunto puede seguirse la expansión anual de esta red local, que en noviembre aprobó un Plan de acciones formativas y el 21 de diciembre de 2009 celebró su V Asamblea, en la que aprobó su Plan Estratégico 2010-2013.

MUNICIPIOS MIEMBROS DE LA RED LOCAL DE SOSTENIBILIDAD DE CANTABRIA



4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

El examen de las sentencias de materia ambiental dictadas en 2009 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria arroja el siguiente resultado:

– La *STSJ Cantabria de 22 de enero de 2009* anuló una modificación de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Santiurde de Toranzo promovida a instancias de una empresa hormigonera. La modificación convertía en suelo rústico ordinario unas fincas previamente calificadas como suelo rústico de protección especial (agropecuaria), para «dar al suelo la clasificación adecuada a la actividad que sobre el mismo se realizaba y así no perjudicar a la empresa instalada en él». En estos términos, como se comprende, la modificación se antojaba carente de justificación objetiva y arbitraria, ejercitándose las potestades urbanísticas no para dar a los terrenos una clasificación acorde con su naturaleza, sino para posibilitar una actividad industrial que era imposible en ellos.

Así, la Sala recuerda que el *ius variandi* que asiste al planificador urbanístico (reconocido por reiterada jurisprudencia –entre otras, SSTS de 3 de julio de 2007, 13 de febrero de 1989, 8 de mayo de 1986–) tiene los límites propios de cualquier decisión discrecional y en ningún caso puede justificar la pura arbitrariedad. En este sentido y por lo que respecta a la clasificación del suelo, debe tenerse presente que la planificación no puede desconocer los criterios legalmente establecidos para determinar la naturaleza o clase de los terrenos, con los que se limita la discrecionalidad del planificador. Por ello mismo, si con arreglo a dichos criterios se consideró, en un momento dado, que los terrenos reunían un valor agrícola, forestal o ganadero o valores paisajísticos, históricos o culturales que justificaba su clasificación como suelo rústico de protección especial, no parece que pueda alterarse esta clasificación para privarles de dicha protección sin acreditar la desaparición de los valores que en su día la propiciaron, lo que se traduce en la necesidad de motivar expresamente las razones de interés público que justifican dicho cambio, de modo que pueda valorarse su suficiencia. Son esas razones las que echa en falta la Sala, pues las alegadas por la Administración (razones de tipo técnico, empresariales o de creación de puestos de trabajo) resultaban insuficientes para privar a los terrenos de la protección que se les había dado anteriormente.

– La *STSJ Cantabria de 29 de junio de 2009* declara conforme a Derecho la Ordenanza Municipal sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y

Prevención de Actuaciones Antisociales del Ayuntamiento de Santander, impugnada por una asociación de defensa de los derechos humanos por entenderla contraria al principio de seguridad jurídica y al principio de reserva de ley penal y por carecer el Ayuntamiento de competencia para dictar varios de sus preceptos. Todas las alegaciones de la recurrente, algunas vagas y de pura oportunidad (se impugna un precepto, por ejemplo, por considerarlo «poco acertado y eliminable»), fueron rechazadas por la Sala, confirmándose la legalidad de los preceptos de la Ordenanza que, por otro lado, adolece de defectos que pueden dificultar su aplicación efectiva, en lo que respecta al régimen sancionador que contempla. Por ejemplo, el precepto referido a los ruidos y olores (art. 9: «Todos los ciudadanos están obligados a respetar el descanso de los vecinos y a evitar la producción de ruidos y olores que alteren la normal convivencia») se refiere sólo a los ciudadanos, por lo que no parece que pueda exigirse la obligación que enuncia a los extranjeros, de habitual presencia en la ciudad por razones turísticas y académicas. Y la utilización de conceptos tan ambiguos como el de «respeto al descanso de los ciudadanos» o el de «normal convivencia», aunque su empleo sea conforme a Derecho, no va a facilitar la imposición de sanciones a los alborotadores de la movida nocturna. Otro tanto puede decirse de los ruidos desde vehículos (art. 11.2 «Los conductores y ocupantes de vehículos se abstendrán de poner a elevada potencia los aparatos de radio o equipos musicales cuando circulen o estén estacionados, evitando que las emisiones acústicas trasciendan al exterior»). O de la prohibición de cantar o gritar en la vía pública «por encima de los límites del respeto mutuo» (art. 13). A la vista de ellos, pues, cabe preguntarse si, con el entendimiento actual de los principios de legalidad y tipicidad sancionadoras, los tribunales estarán dispuestos a confirmar las sanciones impuestas, si es que se imponen, por la infracción de las prohibiciones indicadas.

– La *STJS Cantabria de 27 de julio de 2009* da cuenta de un nuevo episodio del conflicto que mantienen los vecinos del ensanche y el Ayuntamiento de Santander, a cuenta del ruido que generan las actividades hosteleras y recreativas por la tolerancia municipal. En esta ocasión, la Asociación de Vecinos había obtenido una sentencia de un Juzgado condenando al Ayuntamiento a clausurar dos tiovivos musicales establecidos, sin los títulos debidos, en una céntrica plaza. En cumplimiento de la sentencia el Ayuntamiento dictó la orden de clausura, que fue voluntariamente cumplida por los propietarios de los tiovivos (cerrándose éstos más de seis meses después de dictarse la sentencia). Pero éstos, simultáneamente, solicitaron y les fue concedida una autorización municipal para establecerse nuevamente en la plaza pocos meses después. Ante tan pírrica victoria la Asociación reclamó del Juzgado nue-

vamente la clausura de los tiovivos en ejecución de la sentencia dictada en su día, siendo nuevamente ordenada mediante el correspondiente auto. Contra este auto el Ayuntamiento interpuso el recurso de apelación que resuelve y estima la sentencia que nos ocupa y que resolvió revocarlo. Según el TSJ, el auto de clausura no se ajustaba a Derecho porque la sentencia en su día dictada podía considerarse cumplida, sin perjuicio de que, existiendo nuevo título para su apertura, pudiera haberse impugnado éste mediante el oportuno incidente de ejecución de sentencia, lo que no hizo la Asociación.

– Las *SSTSJ Cantabria de 2 de marzo y 31 de julio de 2009* declaran conforme a Derecho la autorización ambiental integrada otorgada a una cementera, impugnada por varias asociaciones vecinales y ecologistas (ARCA entre ellas). Entre los motivos alegados por los recurrentes pueden destacarse dos: uno, el de la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental las instalaciones de la cementera, que la Sala resuelve negativa por aplicación del Derecho transitorio; el otro, la supuesta vulneración del RAMINP (por no cumplirse el régimen de distancias a núcleos de población previsto en el mismo) que la Sala descarta por entender que el control que posibilitaban las disposiciones del RAMINP ha quedado comprendido en el propio procedimiento de la autorización ambiental integrada y que, por tanto, son las disposiciones por las que debe regirse ésta y los condicionamientos ambientales que resulten de la misma (superándose el más simple régimen tuitivo de las distancias) los que han de tenerse en cuenta.

– La *STSJ Cantabria de 29 de septiembre de 2009* resuelve el recurso planteado por un particular al que se denegó la autorización para instalar un invernadero florícola en una finca rústica situado dentro del entorno de protección del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (declarado por Ley 4/2006, de 19 de mayo) e incluida por el PORN en la zona de uso moderado (sujeta a menores restricciones que la zona de especial protección). El particular entendía que el invernadero era compatible con dicho uso moderado, lo mismo que otras instalaciones, establos y huertas tradicionalmente existentes en las fincas colindantes. El Gobierno cántabro, por el contrario, entendía que la instalación pretendida no se acomodaba a los usos previstos para esa zona, pues no podía considerarse tradicional en ella (como lo eran los pastizales y aprovechamientos agropecuarios o silvícolas) y podría tener un impacto relevante tanto desde el punto de paisajístico como ecológico (esto último, por la utilización de plaguicidas, herbicidas y abonos químicos inherentes al propio sistema de producción), siendo ésta la tesis finalmente aceptada por la Sala a la vista de las determinaciones del PORN (prohibiendo, entre otros usos, la eliminación de la cubierta arbórea o arbustiva y la construcción de cerramientos y otras estructuras artificiales),

sin que el hecho de que puedan haberse cometido infracciones del régimen de uso en otras fincas anejas justifique la autorización de una instalación contraria a dicho régimen.

A las sentencias del Tribunal cántabro hasta aquí mencionadas ha de sumarse el fallo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sentencia de 4 de septiembre de 2009, confirmando en sede de apelación una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Burgos, de 23 de enero de 2009, que no encontró motivos para revocar la decisión de la Comunidad de Castilla y León de negarse a atender el requerimiento que le había dirigido la Comunidad cántabra para que anulase tres autorizaciones para la instalación de sendos parques eólicos.

La Comunidad cántabra pretendía que se declarasen nulas dichas autorizaciones por la manifiesta incompetencia de la Comunidad castellano-leonesa para efectuar las evaluaciones de impacto ambiental exigidas para su otorgamiento. Al parecer de aquélla, la proximidad de los tres parques permitiría considerarlos, de facto, como uno solo, de modo que, por ser su conjunta potencia instalada superior a 50 MW, su producción eléctrica debería ofertarse al operador de mercado con la consecuencia legal (prevista, por relación con el art. 23 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en el art. 111 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica) de tener que entender que tal aprovechamiento afecta a más de una Comunidad Autónoma y que, por ello mismo, debería haber sido el Estado quien otorgara la autorización para su instalación y evaluara el impacto ambiental de la misma. La Comunidad consideraba, por tanto, que al autorizarlos por separado para sustraerlos de la competencia estatal se había incurrido en fraude de ley y, por ello mismo, pretendía que fueran declaradas nulas las autorizaciones.

El Juzgador de instancia rechaza tal argumento (que ya no se reitera en apelación) invocando el criterio sentado por la jurisprudencia del TS (SS. de 28 de marzo y 20 de abril de 2006) sobre el carácter unitario de los parques, apreciable cuando «los aerogeneradores en ellos agrupados necesariamente han de compartir, además de las líneas propias de unión entre sí, unos mismos accesos, un mismo sistema de control y unas infraestructuras comunes (normalmente el edificio necesario para su gestión y subestación transformadora). Y, sobre todo, dado que la energía resultante ha de inyectarse mediante una sola línea de conexión del parque eólico en su conjunto a la red de distribución o transporte de electricidad –pues no se cumplirían

los criterios de rendimiento energético y de un mínimo impacto ambiental si cada aerogenerador pudiera conectarse independientemente, con su propia línea de evacuación de la energía eléctrica producida, hasta el punto de conexión con la red eléctrica– no es posible descomponer, a efectos jurídicos, un parque eólico proyectado con estas características para diseccionar de él varios de sus aerogeneradores a los que daría un tratamiento autónomo». Teniendo presente este criterio, pues, y a la vista de la prueba practicada se descarta la consideración unitaria de los parques eólicos de autos, reconociendo la individualidad o autonomía de cada uno de ellos y, por tanto, teniendo todos ellos una potencia instalada inferior a 50 MW, la competencia autonómica para autorizar su instalación previa evaluación de su impacto ambiental.

La Comunidad cántabra alegaba también un defecto formal sustancial en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por no habérsele dado audiencia en el mismo a pesar de ser afectada en razón del impacto paisajístico de estos parques. Pero la legislación castellano-leonesa que regulaba específicamente el procedimiento para la declaración de impacto ambiental no preveía un trámite de audiencia individualizada, sino que articulaba la participación de los afectados a través de un trámite de información pública que fue efectivamente realizado y en el que pudo intervenir y alegar lo que considerara oportuno la Administración cántabra que, por otra parte, tuvo por diversos cauces conocimiento de la tramitación y compareció efectivamente en el expediente, de modo que, ni en la tramitación de la evaluación del impacto ambiental ni en la tramitación de las autorizaciones se le causó indefensión real y efectiva que pudiera justificar la invalidez de éstas.

Y, por último, estos fallos judiciales descartan también que la Comunidad castellano-leonesa haya ignorado los eventuales efectos sobre la región cántabra de los parques instalados en aquélla, por cuanto sí fueron tenidos en cuenta al evaluar el impacto ambiental y determinar las medidas correctoras propuestas referidas tanto al territorio burgalés como al cántabro, sin que pueda considerarse desconocida, en cuanto a este último, ninguna necesidad o exigencia específica. En este sentido, y por lo que hace al llamado *territorio pasiego*, los órganos judiciales han entendido que Cantabria no ha acreditado suficientemente la existencia sobre dicho territorio de un impacto singular y específico, diferenciado del que se produce sobre territorio burgalés, meritorio de particular corrección (téngase en cuenta, a este respecto, que el territorio cántabro afectado no se hallaba sometido a ningún régimen de protección específico).

En cualquier caso, el litigio que acabamos de relatar evidencia el alcance supraterritorial de los impactos ambientales, indiferentes a las fronteras ad-

ministrativas, y la necesidad ya de mejorar los cauces y técnicas de cooperación interadministrativa (inútiles si falta la voluntariedad y la disposición necesarias de las que da ejemplo, por cierto, la propia legislación cántabra, al exigir a la Administración autonómica que remita a las demás CCAA el estudio ambiental de los planes o proyectos sujetos a control ambiental que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente de éstas –art. 14 Ley 17/2006–), ya de reconsiderar la idoneidad de algunas atribuciones competenciales cuando se evidencia que, por la natural contraposición de intereses territoriales o por puras dificultades organizativas y de gestión, aquellos cauces y técnicas se revelen insuficientes para resolver los conflictos o proporcionar una gestión unitaria y eficaz, constatándose la necesidad de abordarlos desde un enfoque supraterritorial.

En este último sentido parece oportuno traer a colación, aunque se tratara de un supuesto distinto, pues se refería al asentamiento de un mismo parque eólico sobre el territorio de dos Comunidades, no a la proyección del impacto ambiental de un parque asentado en una Comunidad sobre el territorio de la otra (aunque es evidente que, en ambos supuestos, el impacto ambiental se extendía por el territorio de las dos regiones implicadas), los razonamientos de la STS de 20 de abril de 2006 que, tras examinar las reglas de delimitación competencial en materia de energía, llegó a la conclusión de que correspondía a la Administración General del Estado autorizar la instalación de parques eólicos cuando éstos se extendieran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (en contra el voto particular del Sr. Bandréz Sánchez-Cruzat).

5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

La asignación de potencia eólica entre las empresas interesadas en establecer parques eólicos, asunto del que se ha dado cuenta anteriormente, al mencionar el decreto que la regula, ha sido uno de los temas sobre los que en 2009 ha habido mayor polémica ambiental, como puede comprobarse por la prensa regional y por las actas parlamentarias.

Por dichas actas puede advertirse también que el otro asunto que ha centrado el debate político y social es el de la falta de ejecución de la sentencia que ordenó la clausura y demolición de la depuradora de Vuelta Ostrera. Un asunto, como el de los parques eólicos, en el que aparecen contrapuestos o enfrentados los intereses ambientales propiamente dichos, en este caso, la depuración de las aguas y la protección del dominio público marítimo-terrestre. Mas parece oportuno recordar brevemente este caso.

Para mejorar el saneamiento de la comarca de Torrelevega, de cuya actividad industrial y contaminante se resentía el río Besaya y las playas de su desembocadura, se diseñó, construyó y puso en funcionamiento la Estación de Aguas Depuradoras de Vuelta Ostrera (Suances), cuyo proyecto fue objeto de impugnación por ARCA, la asociación ecologista más relevante de la región, que consideraba ilegal la ubicación de la depuradora, por haberse construido sobre terrenos del dominio público-marítimo terrestre en virtud de una reserva demanial declarada por el Estado. La cuestión era que la Ley de Costas únicamente permite ocupar dichos terrenos cuando la actividad o instalación a realizar no pueda tener otra ubicación (art. 32) y, por ello mismo, para ocuparlos, sea en virtud de una reserva, sea en virtud de una adscripción, autorización o concesión, debe motivarse y justificarse razonablemente la inexistencia de otro lugar, ajeno al demanio, que sea apto para llevar a cabo la actividad o instalación de acuerdo con los fines propios de la misma. Y en el caso de autos, aunque existían lugares alternativos para la instalación, la Administración optó por ocupar el dominio público sin justificarlo, motivo por el que, finalmente, fue anulado el proyecto por STS de 26 de octubre de 2005, que ordenó la demolición de la planta depuradora.

La ejecución de este fallo judicial es, pues, la que plantea el conflicto de intereses ambientales a que nos referimos. Pues si bien es cierto que la restauración del dominio público marítimo-terrestre a su estado natural original es legalmente necesaria y deseable, no lo es menos que la demolición de la planta, con la consecuente interrupción de los servicios de saneamiento y depuración que presta, resultando imposible improvisar una solución alternativa, tendría un negativo impacto sobre el dominio hídrico y, en la desembocadura del río Besaya, sobre el propio dominio público-marítimo terrestre (sin contar el menoscabo económico colectivo que entraña la demolición de una instalación de 25 M€ antes de su amortización). La asociación recurrente, que puede promover la ejecución, parece haber aceptado y comprendido las dificultades inherentes a la misma, sin pretender una demolición inmediata. No así, en cambio, el partido de la oposición, que ha venido preguntando al Gobierno por su derribo en sede parlamentaria, tratando de extraer algún rédito político de un problema que, en realidad, se originó cuando dicho partido ocupaba el gobierno nacional y regional, pues fue un Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2001 el que decidió la ubicación de la planta y declaró la reserva demanial que permitió ocupar y desecar la marisma en las que se construyó.

En todo caso, teniendo en cuenta que el mismo interés público que se trata de preservar con el derribo puede quedar, de otro modo, desprotegido por el inmediato derribo de la depuradora, hay que preguntarse qué tribu-

nal, con sensatez y buen juicio, no vería razonable y justificada alguna dilación, para la búsqueda de alternativas, en la, por lo demás necesaria e inevitable, ejecución de la sentencia de demolición de la planta.

Hay otras dos actuaciones, ya muy antiguas, en terrenos del dominio marítimo-terrestre que han suscitado alguna polémica política.

Una es la del polideportivo Peru Zaballa (en Castro Urdiales) que se construyó en 1976 y del que han venido disfrutando los castreños y foráneos (tiene 178.505 abonados) hasta la fecha. Se levantó sobre una ensenada en virtud de una concesión administrativa por 30 años que tocó a su fin en 2006, motivo por el que el entonces Ministerio de Medio Ambiente puso en marcha el procedimiento para la restauración de los terrenos a su estado original, con la consecuente y muy impopular demolición del polideportivo. Desde entonces se han venido sucediendo diversas gestiones administrativas y políticas con el fin de evitar la demolición, incluida la impugnación jurisdiccional por el Municipio de la Orden ministerial de derribo, que fue confirmada por SAN de 21 de enero de 2009.

El Ayuntamiento castreño recurrió dicha orden alegando que tras la construcción del paseo marítimo de Ostende en el año 2001 los terrenos en que se asienta el polideportivo quedaron fuera de la zona de influencia mareal y que, por tanto, se ha producido una desnaturalización y fáctica desafectación de aquéllos, por lo que podrían además ser gratuitamente cedidos al Municipio. La Sala, sin embargo, no llega a la misma conclusión porque

> «El artículo 4.5 de la Ley de Costas pauta que pertenecen al dominio público marítimo terrestre estatal "Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18". Pues bien, en interpretación de tal precepto existe una copiosa y reiterada jurisprudencia, entre otras la STS de 31 de diciembre de 2002 que recoge "... Reconocida la clasificación como playa, la circunstancia de que se haya construido sobre la misma, dotando al terreno de las infraestructuras propias del suelo urbano e, incluso, edificando sobre ella, en nada afecta a la consideración de bienes demaniales, pues el artículo 4.5 de la Ley de Costas, como reiteradamente ha dicho esta Sala –sentencias de 13 de marzo, 19 de abril y 16 de octubre 2002, entre otras– mantiene la naturaleza de bienes de dominio público marítimo terrestre, mientras no se haya producido la desafectación de los mismos...".
>
> Así, el hecho de que el polideportivo, según recogen el informe pericial emitido en autos, haya sido construido sobre la plataforma del ferrocarril y sobre una ancha franja de playa y que en la actualidad no está afectado por las mareas del mar Cantábrico no empece su consideración de bien demanial. Aun cuando los terrenos en cuestión hubiesen perdido sus características natu-

rales de zona marítimo-terrestre, lo cierto es que, en su día, fueron deslindados como tal y no han sido expresamente desafectados, como exige el artículo 18 de la vigente Ley de Costas para que puedan ser excluidos del dominio público marítimo terrestre. La desafectación no puede entenderse practicada por la construcción del paseo marítimo en el año 2001, conforme a lo preceptuado en el artículo 4.5 de la Ley de Costas.

El artículo 18 de la Ley de Costas pauta "La desafectación deberá ser expresa y antes de proceder a ella habrá de practicarse los correspondientes deslindes". Es decir, la desafectación no sólo requiere un acto expreso de la Administración sino también la práctica de un previo deslinde, requisitos, ambos, que no concurren el presente supuesto.

Así, el hecho de que se haya acreditado, a través de las fotografías aportados al pleito y del informe pericial emitido en este procedimiento, que los terrenos del pleito han perdido sus características naturales y que se ha construido el año 2001 un paseo marítimo no es óbice para que los citados terrenos sigan perteneciendo al dominio público marítimo terrestre en aplicación del artículo 4.5 tantas veces citado.

Los terrenos donde se ubica el polideportivo fueron deslindados por Orden Ministerial de 7 diciembre de 1971, con anterioridad al otorgamiento de la concesión, y según recoge la Abogacía del Estado en la contestación a la demanda y no ha sido controvertido por la recurrente en el escrito de conclusiones, tal deslinde ha sido confirmado por el aprobado en la Orden Ministerial de fecha 2 de julio de 2002, lo que supone un acto concluyente de la permanencia en el dominio público marítimo terrestre de los terrenos objeto del pleito.

La parte recurrente considera que una vez construido el paseo marítimo la Administración no puede pretender una retirada y demolición del polideportivo porque iría contra los actos propios. La doctrina de los actos propios se mueve en el campo de las potestades discrecionales de la Administración y no en el que campo de las potestades regladas y el mantenimiento en el demanio de los bienes que han sido anteriormente deslindados no es una potestad discrecional sino un mandato legal.

QUINTO. En otro orden de cosas, la parte recurrente y la codemandada mantienen que la Administración debió ceder los terrenos del polideportivo al municipio, a tenor de lo preceptuado en el artículo 19 de la Ley de Costas. Pero ello requeriría que previamente se hubiese producido la desafectación del citado bien que, como ya hemos indicado, no se ha producido.

Asimismo mantienen la parte recurrente y la codemandada que la Administración, conforme a lo preceptuado en el artículo 72 de la Ley de Costas, debió acordar el mantenimiento de las obras e instalaciones. Sin embargo, el citado precepto permite a la Administración del Estado decidir sobre tal mantenimiento o su levantamiento y retirada del dominio público y de su zona de servidumbre de protección por el interesado y a sus expensas, previsión que no es contraria a la clausura 20 de la concesión y que encuentra su justificación en el hecho de que el citado polideportivo puede ubicarse en una zona

no incluida en el dominio público marítimo terrestre, como señala la Orden impugnada.

Hay que tener en cuenta que los recursos naturales, mediante su inclusión en el dominio público marítimo terrestre, están dotados de una especial y reforzada protección jurídica-positiva. El tratamiento jurídico del dominio público marítimo terrestre participa, tras la Ley 22/1988, además de su tradicional valor estratégico y de recreo, de la consideración de ser también una técnica de protección medioambiental, mediante la configuración de un catálogo de medidas y técnicas tendentes a proteger el dominio público marítimo terrestre y, por ello, el medioambiente y los recursos naturales, como se deduce de la STC 149/1991».

En todo caso, el polideportivo sigue en pie y todo parece apuntar que el coste político de la demolición retardará su realización, si llega a tener lugar.

Es diferente el caso de la segunda actuación a comentar, los rellenos ilegales de la marisma de Escalante, efectuados por el Ayuntamiento de esta localidad desde 1985, primero como vertedero y luego para espacio recreativo y deportivo (con pistas deportivas, boleras, campo de fútbol...). También aquí hubo recurso contencioso-administrativo contra la denegación ministerial del permiso (solicitado en más de una ocasión) para efectuar los rellenos, pero fue desestimado por la Audiencia Nacional (S. de 27 de mayo de 1991, confirmada por STS de 11 de noviembre de 1999, al no haber presentado el Municipio alegaciones en el recurso de apelación). A diferencia del caso anterior, pues, ningún título justificaba la ocupación municipal de dichos terrenos con la que se propuso terminar el Ministerio de Medio Ambiente en 2007, poniendo en marcha la redacción del proyecto para el levantamiento de los rellenos y, posteriormente, ya en 2009, la licitación para contratar su ejecución. A partir de ahí, claro, el disgusto, la reacción vecinal y la confrontación de los partidos en el parlamento: unos, proponiendo que se inste al Gobierno de la Nación la suspensión temporal de la licitación del levantamiento; otros, en la línea de incertidumbre y confusión jurídica ya seguida alguna otra vez (el caso de los derribos de Arnuero, comentado en el informe del año anterior), proponiendo «que en el marco de lo legalmente posible y con respeto de las decisiones que ya ha tomado la *Administración de Justicia* [sic], en sus diferentes instancias, se busque una solución entre las Administraciones implicadas». Pero, ¿qué solución? ¿la de ignorar los mandatos de la ley, una vez más, primero desecando ilegalmente una marisma y luego obviando y perpetuando el expolio de este espacio natural?

Otro tipo de levantamientos y derribos, los acordados para la restauración de la legalidad urbanística, siguen siendo, como en anteriores años,

motivo de preocupación y conflictos. Poco a poco se va salvando los problemas formales y materiales, también la resistencia política (y en algún caso social, de los propietarios víctimas de la especulación urbanística) para la ejecución de las numerosas sentencias de derribo pendientes de materialización. En el caso quizás más emblemático, el de la urbanización de La Arena, ya comentando en informes anteriores, los trabajos de demolición comenzaron en la primavera de 2009. Pero todavía están pendientes de derribo muchas otras actuaciones urbanísticas ilegales. Es el caso, por ejemplo, de las urbanizaciones y chalets a pocos metros de la playa de Cerrias en Piélagos (según parece, en este municipio son más de 500 las viviendas sobre las que existe sentencia de derribo); o de varias viviendas de la urbanización La Llama, en el municipio de Argoños, cuyo alcalde anunció públicamente que se habían gastado las partidas presupuestarias destinadas a ejecutar las órdenes de derribo que pesan sobre urbanizaciones del municipio (declaraciones por las que el TSJ cántabro pidió al Ministerio Fiscal que investigue la posible comisión de delitos de malversación o prevaricación).

En fin, también fue motivo de discusión política la actuación del Gobierno en lo que respecta al control de las especies invasoras. La oposición la considera insuficiente y por ello presentó una moción no de ley, que fue rechazada, para la elaboración, aprobación y ejecución de un Plan de Erradicación, Prevención y Control de Especies Invasoras. Un informe del Consejo Económico y Social de Cantabria (Aproximación a la situación medio ambiental de Cantabria, Santander, 2009) llama la atención sobre las especies alóctonas de fauna (como el mejillón cebra) y flora que se han ido asentando y extendiendo por la región, siendo particularmente relevante la invasión de la denominada hierba de la pampa (localmente conocida, como plumero, y de gran impacto visual) o la uña de gato (usada originariamente como planta de ornamento), en detrimento de la flora autóctona. La moción fue rechazada no por ignorar la relevancia del problema, sino por considerar el Gobierno suficientes los programas y protocolos de control existentes y las actuaciones que se desarrollan anualmente.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

A) 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:

Dª María Luisa Pérez García.

– *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria, SA, MARE* (empresa pública regional surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, SA» [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:

Dª 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.

– *Consejo Regional de Ordenación del Territorio* (órgano consultivo y de participación creado por la DA 1ª de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y regulado por Decreto 164/2003, de 28 de septiembre, modificado por Decreto 76/2009, de 8 de octubre).

– *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).

– *Comisión Regional de Actividades Molestas, Nocivas y Peligrosas* (creada por Decreto 1/1997, de 9 de enero, modificado por Decreto 11/2007, de 25 enero).

B) NORMATIVA DE CONTENIDO O INTERÉS AMBIENTAL

– Leyes:

– Ley 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25-6-2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

– Ley de Cantabria 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

– Reglamentos:

– Decreto 18/2009, de 12 marzo. Aprueba el Reglamento del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Cantabria.

– Decreto 19/2009, de 12 marzo. Regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

– Decreto 47/2009, de 4 junio. Aprueba el Reglamento de Vertidos desde Tierra al Litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

– Decreto 50/2009, de 18 junio. Regula el control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

– Decreto 69/2009, de 24 septiembre. Modifica el Decreto 129/2006, de 14-12-2006, por el que se creó el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria.

– Decreto 76/2009, de 8 de octubre. Modifica el Decreto 164/2003, de 18-9-2003, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

– Orden MED/6/2009, de 8 mayo. Incluye al Colegio Oficial Veterinario de Cantabria en el anexo III del Decreto 129/2006, de 14-12-2006, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

– Orden MED/14/2009, de 1 septiembre. Crea y regula el Registro de Entidades Colaboradoras de la Administración en materia de medio ambiente atmosférico (ECAMAT).

– Orden MED/19/2009, de 27 noviembre. Incorpora al anexo del Decreto 110/2006, de 9-11-2006, que regula el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, los trámites a realizar en materia de producción y gestión de residuos peligrosos.

– Orden MED/33/2009, de 18 diciembre. Fija las cuantías de los Precios Públicos del Gobierno de Cantabria para determinadas actividades de gestión de residuos urbanos y hospitalarios para el año 2010.

– Orden HAC/25/2009, de 30 diciembre. Establece los requisitos para la repercusión del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Hay otras órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas y premios 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.

C) Instrumentos de planificación

No ha habido instrumentos de planificación de carácter normativo, pero la V Asamblea de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria, celebrada del día 21 de diciembre de 2009, aprobó el Plan Estratégico 2010-2013 de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria.

Además, en la actualidad la Comunidad tiene en desarrollo los siguientes instrumentos:

Estrategia Cántabra de Educación Ambiental

Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010

Plan Sectorial de Residuos de Cantabria

Plan Integral de Ahorro del Agua para Cantabria

Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria 2008-2012

Guía de Ayuntamientos CeroCo2

Plan de Calidad del Aire de Cantabria 2006-2012

Plan de Mejora de la Calidad del Aire en el Municipio de Los Corrales de Buelna.

D) Sentencias de interés autonómico

Tribunal Supremo.

– STS de 30 de abril de 2009. Medidas de protección paisajjística en el planeamiento (Suances).

– STS de 6 de mayo de 2009. Evaluación de impacto ambiental de líneas eléctricas de variante.

– STS de 11 de mayo de 2009. Evaluación de impacto ambiental fragmentada de líneas eléctricas.

– STS de 9 de junio de 2009. Desecación de marisma.

– STS de 18 de junio de 2009. Obras hidráulicas en curso fluvial.

– STS de 9 de julio de 2009. Plan Parcial en San Vicente de la Barquera (Oyambre).

– STS de 15 de julio de 2009. Anulación del Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007.

– STS de 14 de septiembre de 2009. Evaluación de impacto ambiental en acondicionamiento de monte de utilidad pública.

– STS de 15 de septiembre de 2009. Evaluación de impacto ambiental fragmentada de líneas eléctricas.

– STS de 17 de septiembre de 2009. Impugnación vecinal de proyecto de línea eléctrica de alta tensión.

– STS de 6 de octubre de 2009. Evaluación de impacto ambiental de líneas eléctricas de variante.

– STS de 13 de octubre de 2009. Responsabilidad patrimonial. Demolición de construcción ilegal.

– STS de 11 de noviembre de 2009. Anulación de declaración de parque natural por falta de PORN.

– STS de 27 de noviembre de 2009. Efectos de la anulación de un plan parcial.

Audiencia Nacional.

– SAN de 21 de enero de 2009. Demolición de polideportivo construido en terrenos marítimo-terrestres.

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

– STSJ Cantabria de 22 de enero de 2009. Alteración del planeamiento: necesidad de motivación. Evaluación ambiental.

– STSJ Cantabria de 2 de marzo de 2009. Autorización ambiental integrada. Cementera.

– STSJ Cantabria de 29 de junio de 2009. Ordenanza Municipal sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales del Ayuntamiento de Santander.

– STJS Cantabria de 27 de julio de 2009. Ruidos. Ejecución de sentencia ordenando el cierre de tiovivos.

– STJS Cantabria de 31 de julio de 2009. Autorización ambiental integrada. Cementera.

– STSJ Cantabria de 29 de septiembre de 2009. Usos autorizables en espacios sujetos a PORN.

E) Publicaciones jurídicas

No consta que en 2009 se hayan publicado estudios o monografías sobre la legislación o la política ambiental autonómica.

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 2009* del Instituto Cántabro de Estadística (*www.icane.es*), aunque las series de datos ambientales no están muy actualizadas (normalmente terminan en 2007).

La versión electrónica de algunas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección *www.medioambientecantabria.com.*

XIX

Castilla-La Mancha: el reto de la sostenibilidad en un contexto de escasez presupuestaria

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 460
2. Legislación: adaptación de la normativa ambiental regional a la Directiva Bolkestein 461
3. Organización: la creación del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha 464
4. Ejecución: nuevos planes y nuevas estrategias frente al cambio climático 467
5. Jurisprudencia ambiental: la ilegalidad del trazado del AVE Madrid-Valencia, la demanialidad de las Lagunas de Ruidera y la autorización de la central térmica de ACECA 471
   A) La STS de 22 de septiembre de 2009, por la que se declara la nulidad del subtramo Motilla el Palancar-Valencia del AVE Comunidad de Madrid-Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia 471
   B) La STS de 1 de diciembre de 2009, sobre la autorización de la central térmica ACECA: reconocimiento de la acción popular y de la legitimación de las organizaciones ecologistas en el procedimiento de autorización la irrelevancia de los defectos formales respecto a la declaración de impacto ambiental subsumida en la autorización sustantiva 473
   C) La STS de 22 junio 2009: el reconocimiento de las Lagunas de Ruidera como bien de dominio público hidráulico 474
6. Problemas: cementerios nucleares, trasvases y humedales, política hidráulica y el eterno dilema ecología *versus* desarrollo 475

Página

7. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 477
8. Bibliografía 478

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2009 ha sido escaso en producción normativa, pero importante en medidas estratégicas relacionadas con las distintas vertientes de la lucha contra el cambio climático, con la elaboración de la Estrategia para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha y el proyecto ya sometido a información pública de un ambicioso Plan autonómico de Lucha contra el Cambio Climático que, sin embargo, no está suscitando tantas adhesiones como las que inicialmente se previeron. Llamamos aquí la atención simplemente en la retirada de la firma de este último Pacto por diversos grupos ecologistas, denunciando su incompatibilidad con la estrategia energética para el período 2009-2012.

Por otro lado, en la crónica anterior señalábamos como la innovación más destacable la pérdida de identidad de la Consejería de Medio Ambiente y la disgregación de sus servicios administrativos y entes públicos asociados entre las Consejerías de Industria y Agricultura. Y junto a ello las reticencias, manifestadas tempranamente, al ver en esta desnaturalización un retroceso en el ámbito ambiental frente a las políticas desarrollistas de infraestructuras, urbanismo y explotación de recursos naturales. La valoración de la trayectoria general de este año puede confirmar algunas consecuencias negativas. De ellas destacaríamos la actual crisis organizativa y de actuación atravesada por el Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, que no ha podido emprender acciones programadas, como la ampliación de la Red de Espacios Naturales Protegidos. Pero también los incumplimientos del Plan Regional contra el veneno y la sostenibilidad de la práctica de la caza, que exigen imperiosamente una revisión en profundidad del modelo de gestión cinegética que impera en nuestra Comunidad Autónoma.

Por otro lado, y a pesar de la bondad de estos dos últimos años hidrológicos, otra vez el agua ha sido fuente de conflicto. Primero por la inconclusa aprobación del proyecto de reforma de Estatuto de autonomía, paralizado por el desacuerdo de las regiones vecinas en torno al fin del trasvase Tajo-Segura e incluso respecto a la reserva de recursos hídricos que, como ele-

mento de negociación, fue introducida por Castilla-La Mancha a imagen y semejanza de otros Estatutos ya aprobados con idénticas pretensiones y ninguna reticencia. También porque aún estamos a la espera de si los reiterados globos sonda del Gobierno sobre un nuevo trasvase del curso medio del Tajo a Levante se harán realidad. A lo que se suma, en fin, la crítica situación que atravesó este año el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.

Dicho esto, la única normativa del período que requiere un estudio específico es la autonómica Ley ómnibus –si se nos permite el símil con la conocida Ley estatal– que ha procedido a la modificación de diversas normas de contenido ambiental para su adaptación de la trasposición de la Directiva de servicios.

2. LEGISLACIÓN: ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL REGIONAL A LA DIRECTIVA BOLKESTEIN

La primera norma a que debemos referirnos es la Ley 7/2009, de 17 diciembre, de mercado interior, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12-12-2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Esta Directiva, traspuesta a nuestro ordenamiento mediante la Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la conocida como Ley Paraguas) y la Ley 25/2009 de modificación de la legislación estatal para la adaptación normativa sectorial afectada (la Ley ómnibus), exige la adopción por las Comunidades Autónomas de las medidas normativas y ejecutivas necesarias para la acomodación a la legislación básica. Este segundo escalón necesario al proceso de trasposición de la norma comunitaria debe conllevar una valoración de los procedimientos y los títulos habilitantes autonómicos, con el objeto de decretar su compatibilidad con lo dispuesto en la Directiva y en la Ley paraguas. Nuestra autonomía ha sido de las últimas en proceder a esta adaptación. Lo que no consideramos censurable, sino más bien prudente y acertado pues, al esperar a la normativa estatal de referencia, ha evitado incorrecciones y carencias apreciables en otras adaptaciones autonómicas precipitadas, por un lado. Y, por otro, también ha esquivado la incorrecta técnica legislativa de utilización de las impertinentes y nada seguras, desde el punto de vista jurídico, «leyes de acompañamiento» para la adaptación pertinente.

Como señala la Exposición de Motivos, esta Ley autonómica responde a la necesidad de adaptación de sus normas con rango de Ley a la legislación básica estatal, debiendo tenerse en cuenta «cuando afecte a sectores de actividad en los que la Comunidad Autónoma no tiene competencias exclusivas».

Redacción, a nuestro entender, no muy afortunada, pues en el articulado son reformadas principalmente normas dictadas en virtud de títulos autonómicos exclusivos (léase, agricultura, ganadería, ordenación del turismo).

No vamos a entrar aquí en los problemas de articulación normativa que presenta la trasposición de mercado interior de servicios (para lo que nos remitimos a las consideraciones realizadas en el capítulo de esta obra dedicado a la legislación básica en general). Pero lo cierto es que el proceso se aventura particularmente dificultoso en este terreno y corresponderá a los distintos entes implicados alcanzar los fines perseguidos con el debido respeto a la distribución constitucional de competencias. Que, dicho sea de paso, es obviamente evitado por la norma comunitaria, pero tampoco resuelto en las normas estatales básicas de referencia que, como la Directiva, fijan su punto de mira en las implicaciones sustanciales y meramente cuantitativas de los mercados de servicios, orillando los inevitables problemas que plantean sectores materialmente afectados cuyas competencias, en su mayor parte, son concurrentes entre Estado, Comunidades Autónomas y, no lo olvidemos, Corporaciones Locales.

Como ya se ha señalado (Linde Paniagua, 2008, p. 93, Parejo Alfonso, 2009, p. Nogueira López, pp. 11 y ss.) será quizás el principio de validez general de las autorizaciones en todo el territorio el que más inconvenientes plantee desde el punto de vista de la descentralización política y administrativa, pues estas autorizaciones generales sólo existen cuando se otorgan por el Estado. Además, y esto nos afecta especialmente, las Comunidades Autónomas no tienen únicamente competencias de ejecución en materia ambiental (lo que permitiría alcanzar ese objetivo genérico de validez territorial de la autorización), sino que sus competencias son de desarrollo y para dictar normas adicionales de protección. Aparte de que multitud de ámbitos competenciales concurrentes (obras públicas, agricultura, industria...) tienen marcos normativos singulares que difícilmente admitirían –sin respetar el orden competencial establecido– la validez general de las autorizaciones preconizada como principio basilar de las Leyes paraguas y ómnibus. En fin, un repaso a la jurisprudencia constitucional nos obliga a concluir que, «en general, debemos considerar que cuando el Estado no tiene una competencia ejecutiva sobre un determinado sector competencial, no puede prevalecer un único modelo administrativo» (Padrós Reig, 2007, p. 2).

En definitiva, grandes dudas se ciernen sobre nuestro modelo de policía administrativa tradicional también desde la perspectiva del orden constitucional de división territorial. Cuestión esta que deberemos afrontar con la sere-

nidad que se merece una vez pase la borrasca que se ha precipitado en el ámbito puramente material y efectista del mercado único.

En lo que a nuestro estudio interesa, las modificaciones más significativas parten del art. 32.2 del vigente Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, que otorga competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

Para adaptar nuestra normativa, la Ley 7/2009 modifica el art. 8 de la Ley 3/2008, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, adaptando –de acuerdo a la norma básica estatal modificada por la Ley 25/2009 (art. 15.5 Ley de Montes) y en términos idénticos– los procedimientos de concesión y autorización para actividades de servicios que vayan a realizarse en montes demaniales a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Sometiéndose además al principio de concurrencia competitiva los supuestos de: a) actividades de servicios promovidos por la administración gestora del monte conforme a los instrumentos de planificación y gestión del mismo y b) cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros.

También con idéntica redacción, los criterios para la concesión y autorización deben estar directamente vinculados a la protección del medio ambiente.

Asimismo, introduce la limitación de la duración de las concesiones (reservadas, como es sabido, a la utilización privativa del dominio público forestal) y autorizaciones, prohibiendo las renovaciones automáticas y el otorgamiento de ventajas a favor del anterior titular o personas especialmente vinculadas con él. En desarrollo de esta previsión, la norma autonómica concreta la vigencia máxima de los títulos concesionales y autorizaciones a 30 años, renovable por iguales períodos máximos hasta un límite total de 75 años, incluyendo los 30 primeros, pudiendo ser suspendidas temporalmente o revocadas cuando de las mismas se deriven daños y perjuicios no previstos al otorgarse. Y advirtiendo que, en cualquier caso, los terrenos afectados por tales cargas no perderán su naturaleza demanial.

La otra innovación respecto a la norma básica estatal es la previsión contenida en el nuevo apartado 6 del art. 8, que concreta la prohibición de otorgamiento de la concesión de uso del dominio público forestal para cualquier proyecto sometido al procedimiento de la Ley 4/2007, de Evaluación Ambiental sin la previa emisión de informe por el órgano forestal. Aunque en realidad este apartado se introduce en virtud de lo dispuesto en la Disposi-

ción Adicional Quinta de la Ley 25/2009 (dictada con carácter básico), que impone la previa evaluación ambiental con toda la documentación que así lo acredite en los proyectos que, de acuerdo a la Ley de Evaluación de Impacto (Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero) o normativa autonómica de desarrollo, así lo impongan.

La segunda norma afectada por la Directiva de servicios es la Ley 9/2003, de Vías Pecuarias. Se añade un nuevo párrafo al art. 32, sustituyendo la autorización para la ocupación de instalaciones desmontables vinculadas a una actividad de servicios que sean necesarias para el ejercicio de las actividades complementarias por una declaración responsable. Lo que, tal cual justifica la Exposición de Motivos de la Ley autonómica de adaptación, supondrá una reducción de cargas administrativas –ejemplo de otro de los pilares de la reforma general, la simplificación de procedimientos– al quedar eliminado el expediente de ocupación correspondiente a dichas instalaciones. En idénticos términos que en la ley básica estatal de referencia, el plazo para la presentación de la declaración responsable es de 15 días de antelación como mínimo, para que la Consejería pueda comprobar su pertinente compatibilidad. También como la ley estatal se añaden dos supuestos al régimen sancionador anterior, para tipificar como infracciones graves [letras j) y k) en el apartado 3 del artículo 41]: la no presentación de declaración responsable o el incumplimiento de las previsiones contenidas en la declaración responsable para el ejercicio de una determinada actividad o de las condiciones impuestas por la administración para el ejercicio de la misma; y la inexactitud, falsedad u omisión de los datos, manifestaciones o documentos que se incorporen o acompañen a la declaración responsable.

3. ORGANIZACIÓN: LA CREACIÓN DEL CONSEJO DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA

La innovación más relevante del período analizado es la creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha mediante Ley 6/2009 de 17 de diciembre, siguiendo la senda de otras Comunidades Autónomas. El nuevo organismo autónomo, adscrito al órgano del Consejo de Gobierno responsable de la Coordinación Hidrológica, se configura como la nueva Administración Hidráulica de Castilla-La Mancha.

Esto es, con su creación se pretende reorganizar, unificar y concentrar en un único instrumento dentro de la Administración autonómica todas las competencias en materia hidráulica que actualmente estaban repartidas en distintas Consejerías y las que, como órgano de gestión de infraestructuras de abastecimiento y depuración, se atribuían a la Entidad de Derecho Pú-

blico Aguas de Castilla-La Mancha (creada por Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del Ciclo Integral del Agua de la región, y que ahora pasa a denominarse «Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha», adscribiéndose a la Agencia del Agua a través de su Dirección-Gerencia, manteniendo su personalidad jurídica y capacidad de obrar). Propósito que, en principio, nos parece perfectamente legítimo y que además intenta dar cumplida cuenta de los ambiciosos objetivos de la Directiva Marco del Agua, tanto en cuanto a la integración de la política hidráulica en el resto de políticas sectoriales, como en la exigencia del uso sostenible, responsable y eficiente del recurso.

En este marco, y en virtud de las competencias constitucionales y autonómicas (arts. 31.1.1 y 39.3 EACM y 148 y 149 CE), la Ley de creación de la Agencia persigue tres grandes objetivos que, de acuerdo a la Exposición de Motivos, son: 1) conseguir una política activa de uso sostenible del agua, mediante la programación, aprobación, ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas; 2) la defensa y protección de los recursos hídricos en coordinación con el resto de organismos y administraciones públicas; y 3) contribuir a la ordenación del territorio, partiendo de la consideración del agua como elemento dinamizador del progreso y el desarrollo económico y social, compatibilizándolo con la protección del medio ambiente. De ahí la amplitud de sus funciones y competencias concretadas en el art. 2 de la Ley.

En cuanto a su estructura orgánica (Capítulo II de la Ley) no encontramos novedades relevantes que la singularicen respecto a otras Agencias autonómicas creadas con anterioridad. En su organización interna se concitan los distintos intereses implicados, exigencia impuesta por lo demás en la legislación estatal de aguas: administración regional, provincial y, lo que es más importante, los interesados y usuarios. Siendo tres los niveles de organización de la agencia:

a) estructura regional con tres órganos: Presidencia, Consejo de Administración (como órgano superior de planificación y programación) y la Dirección-Gerencia;

b) descentralización local: Servicios Provinciales para el desempeño de sus funciones en este ámbito territorial;

c) un órgano consultivo y de participación en materia de agua integrado por: representantes de la Administración Regional y Local, de los usuarios de todas las Demarcaciones Hidrográficas que afectan a Castilla-La Mancha (abastecimiento, agrícolas, ganaderos, industriales, forestales y recreativos) que deben ser al menos un tercio del total del Consejo, más los represen-

tantes de las organizaciones empresariales, sociales, medioambientales, universidades y expertos de reconocido prestigio en materia de aguas. La regulación de sus funciones, composición y funcionamiento se remiten a la Ley y resto de normas que definitivamente desarrollen y aprueben el Estatuto de la Agencia y de sus distintos órganos auxiliares.

En fin, nos parece destacable la justificación de la estructura de la Agencia que se introduce en el penúltimo considerando de su Exposición de Motivos, con un trasfondo político evidente que refleja las vicisitudes por las que ha tenido que pasar –y sigue pasando– nuestra situación hídrica y las deficiencias de participación en los órganos colegiados del agua que Castilla-La Mancha viene denunciando desde tiempo ha sin demasiados resultados. En este párrafo se señalan hechos tan obvios como reales, pero implícitamente nos sugiere un nuevo escenario de actuación por el que la Comunidad Autónoma está apostando. Por más que haya que esperar a la aprobación final de nuestro nuevo Estatuto de Autonomía, todavía pendiente en las Cortes Generales justamente por la falta de acuerdo respecto a sus reivindicaciones legítimas en materia hídrica –por cierto, idénticas a las que otros Estatutos de nueva hornada han incorporado sin tantos obstáculos–.

Pensando en la resolución final de este conflicto, es oportuna la previsión pro futuro de la Exposición de Motivos y del art. 2.1 de la Ley al advertir de la vigencia de la norma y de la estructura organizativa prevista tanto para el ejercicio de las competencias actuales como para las que en el futuro pudiera asumir, se transfirieran o pasaran a gestionarse por la Agencia del Agua castellano-manchega. No está de más recordar que el Proyecto de reforma de nuestro Estatuto de autonomía prevé la creación de esta Agencia en el art. 105 como contenido de las competencias de su sección primera, «La política del agua».

Por otro lado, como ya advertíamos en la crónica del año pasado, la discutible decisión orgánica de eliminar del Gobierno autonómico la Consejería de Medio Ambiente y repartir sus competencias entre Industria y Agricultura no auguraba buenos presagios sobre el desarrollo concreto de determinadas políticas ambientales en Castilla-La Mancha. Aunque pudieran citarse otros ejemplos, queremos llamar aquí la atención sobre la crisis crónica que está padeciendo el Organismo Autónomo de Espacios Naturales. Con una dirección interina después del cese de su anterior directora (Dª Ana Terol) y la falta de presupuesto efectivo para inversión (dedicado exclusivamente a saldar deudas anteriores), no ha podido renovar prácticamente ningún convenio con ayuntamientos ni otras organizaciones, y se ha visto obligado a retrasar la tramitación y aprobación de nuevas iniciativas ambien-

tales ya comprometidas en la Comunidad Autónoma (como la ampliación de la Red de Espacios Protegidos o el Plan de Recuperación del Aguila Perdicera). Además, empieza a resultar preocupante su relegación en asuntos de trascendencia ambiental indudable (nuevos Planes eólicos, política de incendios en espacios protegidos, o los problemas de sostenibilidad de los planes de caza por empleo de venenos nocivos).

4. EJECUCIÓN: NUEVOS PLANES Y NUEVAS ESTRATEGIAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Tres son las novedades más destacables de este período. Por un lado, la aprobación del Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha para el horizonte temporal 2009-2012 mediante Decreto 179/2009, de 24 de noviembre. En el marco de las políticas contra el cambio climático, son dos las acciones estratégicas: la Estrategia Marco para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha y la Estrategia de Desarrollo Sostenible, cuyo proyecto se está sometiendo a los diferentes trámites de información y participación requeridas para su aprobación.

El Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha 2009-2019 sustituye al anterior Plan de 1999 (Decreto 70/1999 de 25 de mayo) cuya vigencia acababa este año 2009. Una vez establecidas las herramientas básicas de organización, gestión e infraestructuras, el nuevo Plan pretende ordenar la gestión de residuos urbanos hasta el año 2019, adaptándola a las tendencias más actualizadas en relación con la prevención en la generación y a una gestión sostenible. La revisión producida era necesaria para incorporar los nuevos condicionantes de carácter normativo que han surgido desde 1999 y adaptarlos a las peculiaridades de nuestra Comunidad Autónoma. Fundamentalmente por las revisiones producidas en la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril de Residuos con su normativa de desarrollo y en la nueva Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, sobre Residuos, así como en la nutrida política europea sobre la materia.

Claramente inspirado en este cuerpo normativo, el Plan se dicta en virtud de las competencias atribuidas a la Junta de Comunidades en su art. 32.7 y de conformidad con la norma estatal que remite a las autoridades autonómicas la elaboración de los Planes autonómicos de residuos, la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos y a las entidades locales, como servicio obligatorio, la recogida, transporte y eliminación de residuos, pudiendo elaborar sus propios planes de gestión siempre ajustándose a lo dispuesto en el Plan regional.

A su vez, la nueva Directiva de 2008 obliga a los Estados a establecer medidas de protección ambiental y salud humana mediante la prevención y reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora y eficiencia de su uso. En concreto, el art. 28 de la Directiva determina que los Estados miembros garantizarán que sus autoridades competentes establezcan los planes de residuos necesarios regulando los principios básicos que deben contener.

Muy resumidamente, el segundo Plan de Gestión de Residuos Urbanos tiene una vigencia de 10 años y supondrá una inversión de 223 millones de euros entre inversión pública y privada. En cumplimiento de las directrices de la política de Desarrollo Sostenible del Gobierno de Castilla-La Mancha, este Plan supondrá un importante avance, al prever la reducción hasta en un 11%, en el horizonte 2019, la generación de residuos urbanos mediante la aplicación de los siguientes principios básicos:

a) Prevención en la generación de residuos con programas eficaces de educación ambiental, concienciación y sensibilización. Es destacable que es el primer Plan autonómico español que incorpora un auténtico programa de prevención de acuerdo con la nueva directiva europea sobre residuos.

b) Reutilización, reciclaje y valorización energética

c) Eliminación.

Al tiempo, el Gobierno de Castilla-La Mancha se compromete con el Pacto contra el Cambio Climático, al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la aminoración del volumen de residuos que terminan en vertedero, como consecuencia de la prevención en su generación y de la optimización de los Centros de tratamiento. La reducción progresiva deberá adaptarse a estas previsiones: del 64% en 2012; del 73% en 2015; del 75% en 2019. Al tiempo, se triplicará la eficacia de las plantas de tratamiento, previendo la reducción de hasta un 75% el volumen de residuos con destino al vertedero y por tanto el impacto ambiental de los mismos.

El Plan tiene previstas tres fases de aplicación y contempla conseguir al final del período de ejecución los siguientes objetivos: evitar la generación de 65 kg por habitante/año; el reciclado de 159 kg habitantes/año; que la recogida de materia orgánica llegue al 45%; que el vertido final a vertedero no supere los 111 Kg por habitante/año; la recogida del 80% del aceite vegetal usado para su tratamiento; universalización de la Red de Puntos limpios, con la construcción de 177 nuevos; que las emisiones de gases de efecto invernadero, generadas por vertederos se reduzcan de las 314,8 miles de

Toneladas que se emitirían si no se aprueba el Plan a las 79,6 miles de Toneladas, lo que supone una reducción de 74,7% de las emisiones al final del período.

En fin, debe señalarse que este Plan se complementa con los siguientes: Plan de Residuos de Construcción y Demolición; Plan de Lodos de Depuradoras y Plan de Residuos Industriales (en elaboración, y que sustituirá al actual Plan de Residuos Peligrosos).

Por otro lado, a la espera de su aprobación final, destacamos que durante este período se ha elaborado el documento que contiene la «Estrategia de Mitigación y Adaptación frente al Cambio Climático en Castilla-La Mancha», cuyo borrador ha sido sometido a información y participación pública en el Diario Oficial hasta el 23 de enero de 2010. Este documento es fruto del Pacto Regional de Desarrollo Sostenible firmado el 7 de octubre de 2009. Cuenta con un total de 290 medidas, de las que 220 son de mitigación, 65 de adaptación y 5 de cooperación al desarrollo, tiene por objetivo primero la reducción de la emisión regional de CO_2 en 3,2 millones de toneladas en el horizonte 2012. Además, contiene un panel de 46 indicadores para realizar el seguimiento y evaluación de estas medidas, así como de un proceso de revisión para reajustar objetivos y medidas hasta 2020 en función de la evaluación y los posibles compromisos del Gobierno de España y de la Unión Europea.

La elaboración del Pacto ha contado con un alto grado de participación: de los agentes sociales y económicos de Castilla-La Mancha, las Administraciones Locales, la Universidad regional, asociaciones de vecinos y consumidores, asociaciones agrarias y ecologistas –aunque finalmente éstos se han retirado de la firma de la Estrategia–, partidos políticos e, incluso, ciudadanos particulares que se han ido sumando a lo largo de estos dos meses. El borrador de la Estrategia es un documento de trabajo que puede consultarse en las dependencias de la Oficina de Cambio Climático de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, además de en la página Web del Gobierno de Castilla-La Mancha (www.jccm.es), donde los interesados pueden remitir las sugerencias vía correo electrónico en aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

En esta línea debe destacarse la Estrategia Marco para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha (plan temporal 2009-2012), que se enmarca en las medidas de desarrollo y aplicación de la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha, con la que nuestra región se

convirtió en la primera Comunidad Autónoma en otorgar la máxima cobertura legal a las acciones relacionadas con esta materia.

La Estrategia Energética pretende impulsar un nuevo modelo productivo, tal como se recoge en el pacto por Castilla-La Mancha firmado por el presidente Barreda con los agentes sociales, los empresarios y las Diputaciones durante este año. Un modelo económico «basado en la sostenibilidad, en la producción de energías limpias, que contribuyan a paliar los efectos del cambio climático, y el fomento y consolidación de una industria innovadora y competitiva».

La Estrategia se centra en 3 ejes:

1.–Fomento de la producción de energía procedente de fuentes renovables. Con el horizonte temporal 2012, los objetivos son:

– que el 100% de la energía eléctrica que se consuma proceda de fuentes renovables, con una inversión prevista de alrededor de 9.000 millones de euros (actualmente el 70% de la energía eléctrica procede de fuentes renovables);

– que el 37% de la energía eléctrica producida provenga de fuentes renovables.

2.–Ahorro y Eficiencia Energética, con estas medidas: incrementar la eficiencia energética de nuestras empresas; puesta en marcha de planes sectoriales de ahorro energético; disminución de emisiones de CO_2 a la atmósfera.

Hasta el año 2012 el Gobierno de Castilla-La Mancha, en colaboración con el IDAE, va a invertir más de 110,5 millones de euros en políticas de ahorro y eficiencia energética, que ya se están traduciendo en medidas concretas, como la inversión de 14,6 millones de euros en mejorar la eficiencia de servicios públicos o la eficiencia energética de edificios públicos en más de 500 ayuntamientos, las auditorías energéticas en 200 edificios de la Junta de Comunidades, los 100.000 castellano-manchegos que han cambiado sus electrodomésticos por otros más eficientes gracias al Plan Renove con una inversión de 9,4 millones de euros o los más de 6 millones invertidos en impulsar sistemas de transporte alternativos y en ayudar a modernizar las flotas de algunas industrias y vehículos particulares a través de las convocatorias para la mejora de la eficiencia y el ahorro energético en el sector del transporte.

3.–Incrementar el peso económico de los activos energéticos en la economía de Castilla-La Mancha: nuestra Comunidad Autónoma produce el

7,8% de la energía eléctrica nacional (datos consolidados de 2008), pero consume el 4,3%, lo que nos convierte en una región excedentaria en energía, exportando 10.708 GWh. El objetivo es consolidar esta situación, con un objetivo de crecimiento en el valor de la energía exportada hasta 1.650 millones de euros, así como del Valor Añadido Bruto del sector energético en un 15%.

Sin embargo, esta Estrategia Marco no cuenta con todos los parabienes de la sociedad y, sobre todo, de los colectivos ecologistas. Hasta el punto que es justamente su aprobación la que ha motivado el abandono y la retirada de la firma de éstos en la Estrategia de Cambio Climático que acabamos de analizar, por considerarla incompatible con los presupuestos insostenibles de la Estrategia para el desarrollo energético que intenta justificar la imposibilidad de reducción de las emisiones en nuestra región (dada su dependencia en la producción de energía de las térmicas y del transporte viario). Según se ha denunciado, la apuesta castellano-manchega por el incremento de centrales térmicas o nucleares, nuevas industrias contaminantes e infraestructuras de transporte por carretera supondrá un incremento encubierto del exceso de emisiones de CO_2 hasta los 5,5 millones de toneladas en el año 2012 (todo ello cuando ya en 2007 nuestra Comunidad Autónoma fue la cuarta en emisiones GEI por habitante y la emisión de 28 millones de toneladas equivalente de CO_2 alejándose de los objetivos de Kioto en más del 30%).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL: LA ILEGALIDAD DEL TRAZADO DEL AVE MADRID-VALENCIA, LA DEMANIALIDAD DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA Y LA AUTORIZACIÓN DE LA CENTRAL TÉRMICA DE ACECA

Aunque no es un tribunal de Castilla-La Mancha, nos parece oportuno referirnos, si quiera sucintamente, a tres sentencias del Tribunal Supremo de la mayor relevancia y que afectan directamente a la Comunidad Autónoma.

A) La STS de 22 de septiembre de 2009, por la que se declara la nulidad del subtramo Motilla el Palancar-Valencia del AVE Comunidad de Madrid-Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia

La primera de ellas es la STS de 22 de septiembre de 2009 en la que se ha desestimado el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado frente a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2006 por la que se declara la nulidad del subtramo del AVE Motilla-del Palancar-Valencia por incorrecta aplicación de la normativa comunitaria (Directi-

vas 85/337/CEE, 92/43/CEE y 79/409/CEE), confirmándola en sus propios términos, con expresa imposición de costas a la Administración estatal.

Es destacable que el Tribunal Supremo ha dictado una Sentencia especialmente severa con la Administración española, de la que extraemos dos importantes considerandos:

> *«Lo que el Tribunal reprocha precisamente al Ministerio de Fomento es que la Resolución ahora impugnada se haya dictado antes de que el "estudio faunístico" se hubiera llevado a cabo, pues de este modo se aprueban una declaración de impacto ambiental y un estudio informativo sin haber podido valorar en toda su extensión las repercusiones del proyecto sobre las especies protegidas que determinaron la calificación de lugares de especial interés comunitario y de zonas de especial protección para las aves»* (FJ 8º A).

Y ante la alegación (nueva, no planteada en el recurso de instancia) de la Administración estatal de que posteriormente se ha realizado un supuesto «estudio faunístico», es también rotundo el Tribunal Supremo:

> *«... La eventual existencia de aquel estudio ulterior no hace sino poner de manifiesto las carencias del acto impugnado, de 17 de febrero de 2003. De nuevo hemos de repetir que la censura determinante de la estimación del recurso... es que debieron ser tanto la resolución aprobatoria del estudio informativo como la declaración de impacto ambiental a ella incorporada las que vinieran precedidas –y no seguidas– del estudio completo sobre las repercusiones de la línea férrea en las especies protegidas»* (FJ 8º B).

Esta Sentencia viene a confirmar en todos sus términos la reiterada infracción del derecho comunitario por la Administración española que fue denunciada desde un primer momento por la asociación Iniciativa Cívica por Albacete, tanto a ante las instancias comunitarias ya en el año 2001 y reiterado en los años 2006, 2007 y 2008. Lamentablemente, esta infracción ahora declarada en firme por el Tribunal Supremo ha sido consumada por la Administración española que aceleró todos los trámites de contratación y construcción para terminar la obra ilegal en el menor tiempo posible.

Item más, la Administración española, aun siendo ya conocedora de la Sentencia firme del Tribunal Supremo, sigue reiterando obcecadamente en su actuación irregular, continuando sus obras en el tramo declarado ilegal y publicitando en los medios de comunicación la próxima inauguración de la obra.

Aunque esta Sentencia de nuestro Alto Tribunal fue declarada firme en Diligencia de 21 de octubre de 2009 y, por tanto, debiera haber sido ejecutada por no caber ulterior recurso judicial ante ninguna otra instancia, la cruda realidad nos sigue demostrando hasta el día de hoy que la Administración sigue impunemente desconociendo esta decisión judicial comprome-

tiendo partidas presupuestarias, continuando con procesos de contratación y adjudicación y ejecutando obras en el tramo que ha sido anulado.

B) La STS de 1 de diciembre de 2009, sobre la autorización de la central térmica ACECA: reconocimiento de la acción popular y de la legitimación de las organizaciones ecologistas en el procedimiento de autorización la irrelevancia de los defectos formales respecto a la declaración de impacto ambiental subsumida en la autorización sustantiva

El pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha estimado en sentencia de 1 de diciembre de 2009 (JUR 2009, 495741) el recurso de casación interpuesto por Ecologistas en Acción contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de octubre de 2006 en la que se declaraba que las asociaciones ecologistas no tenían legitimación suficiente para recurrir por no tener un interés directo en el asunto, relativo a las autorizaciones de los nuevos grupos de la Central Térmica de ACECA, en Villaseca de la Sagra (Toledo).

Aunque la jurisprudencia había mantenido resoluciones contradictorias sobre ese tema, ahora el Supremo ha zanjado la cuestión dictaminando «indiscutiblemente» la legitimación de las organizaciones ecologistas para recurrir resoluciones administrativas y lo hace aplicando la Ley 27/2006 sobre derecho de acceso a la información, a la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta ley introduce el equivalente a una «acción popular» a favor de las organizaciones ecologistas para impugnar todo tipo de resoluciones administrativas que tengan que ver con el medio ambiente (con cita expresa de los arts. 22 y 23 de la referida Ley) –FJ Segundo–. Con esta sentencia el Tribunal Supremo también enmienda a los Juzgados de Toledo que en su día rechazaron por idénticos motivos a los esgrimidos por el TSJM un recurso de Ecologistas en Acción contra la puesta en funcionamiento la central térmica de Aceca.

Sin embargo, sobre el fondo del asunto, aunque el Tribunal Supremo reconoce que hubo defectos de forma en la tramitación de los expedientes de autorización de los nuevos grupos de la central térmica, entiende que «no son de suficiente entidad como para anular el procedimiento administrativo de autorización», al interpretar de manera excesivamente estricta y formalista el principio de indefensión en cuanto a las irregularidades invalidantes (FJ Tercero). Las ilegalidades señaladas por los ecologistas tenían que ver con el incumplimiento de los plazos en el trámite de información pública, con la no exposición al público del Estudio de Impacto Ambiental y con que, estando personados en el procedimiento, no se les puso de manifiesto el expediente

para hacer alegaciones. Termina el Tribunal por considerar irrelevante en el procedimiento de otorgamiento de la autorización la inversión del orden entre la autorización sustantiva y la Autorización Ambiental Integrada, que fue obtenida con posterioridad. Si bien, lo hace tras explicitar sus dudas sobre la transitoriedad de la moratoria prevista en la Ley ya vigente 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación. E incluso después de reconocer que la Administración debiera haber aplicado las nuevas exigencias normativas, esto es, que «tras contar con la declaración de impacto ambiental positiva, hubiera debido exigir a las empresas promotoras contar con la AAI antes de otorgar la autorización sustantiva... tal proceder hubiera sido encomiable y más respetuoso con el espíritu del procedimiento previsto por el legislador en la nueva ley» (FJ Tercero *in fine)*.

Aunque tampoco es de extrañar el pronunciamiento judicial, siendo los Tribunales muy celosos para declarar la nulidad formal de actos complejos como el presente, lo cierto es que el resultado final de la sentencia es bastante desalentador. Pues, realistamente, de nada sirve otorgar un amplio contenido a la legitimación en materia medioambiental si después ésta no puede ejercerse plenamente y con todas las garantías en el procedimiento sustantivo, que es lo que definitivamente ha ocurrido en el caso de autos.

Item más, tampoco admite el Tribunal Supremo las alegaciones a la Declaración de Impacto Ambiental referidos a la superación por la nueva instalación de los límites de calidad de aire establecidos por la Directivas europeas, a pesar de que estaban basadas en consideraciones y documentos de las propias administraciones autonómicas que, a sabiendas de tales circunstancias, otorgó la autorización aun a la vista del informe negativo de la Dirección General de Calidad Ambiental. Lo que nos demuestra, una vez más, que la integración de los objetivos y normas ambientales en otros procedimientos, sobre todo autorizatorios, sigue siendo una cuestión formal sin la relevancia exigible y que termina perdiéndose en los vericuetos de la aplicación normativa, subsumida como un trámite más, y no de los esenciales, en los procedimientos principales sustantivos.

C) La STS de 22 junio 2009: el reconocimiento de las Lagunas de Ruidera como bien de dominio hidráulico

Esta sentencia (RJ 2009, 4702) concluye definitivamente un proceso que ha durado cerca de 25 años, confirmando la anterior doctrina de los tribunales inferiores, al resolver en casación la demanda ejercitada por el Abogado del Estado a la que se adhirió la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ejercitando acción declarativa de dominio con la pretensión esencial de que fuera

declarado de dominio público estatal e integrado en el dominio público hidráulico el paraje denominado «Lagunas de Ruidera», las aguas situadas en el mismo y su curso de comunicación, comprendiendo los terrenos cubiertos por las mismas. Tras la identificación de las fincas afectadas, sus respectivas inscripciones registrales y los titulares de las mismas, y sin detenernos en otras cuestiones procesales de tipo civil resueltas por la sentencia el Fundamento Jurídico Segundo concluye que las citadas Lagunas no son propiedad privada (como pretendieron los numerosos recurrentes), sino que forman parte inescindible del río Guadiana y por tanto pertenecen al dominio público hidráulico.

La Sala es contundente al aplicar al paraje en cuestión la Ley de Aguas, resaltando la inaplicación de su Disposición Final Primera (excepcional y de aplicación restrictiva), que se refiere a «lagos, lagunas y charcas», entendiendo probado que no encaja en ninguno de estos supuestos, sino que forma parte del río y en consecuencia del dominio público natural. Item más, cuando en ésta se exige inscripción expresa en el Registro de la Propiedad, sin que se haya conseguido demostrar fehacientemente la inscripción expresa de laguna alguna. Por tanto, y tratándose de «res extracomercium», no cabe aplicar las prescripciones constitucionales referidas a la expropiación ni a la confiscación si se parte del presupuesto esencial de su pertenencia al dominio público.

Aunque desde luego no cabe restar relevancia a esta decisión judicial, es importante recordar que los problemas del parque abarcan otros aspectos, como la masificación de visitantes en determinadas épocas del año.

Con esta resolución judicial se abre una nueva etapa en la gestión del parque natural, pues cuestiona la legalidad de muchas construcciones que jalonan las márgenes de las lagunas y que puedan encontrarse en el dominio público hidráulico. El reforzamiento de la posición jurídica de la Administración debería servir igualmente para proteger de manera más efectiva los travertinos, que son la razón de ser del sistema hidrogeológico de Las Lagunas.

En definitiva, se impone una nueva línea de gestión para garantizar la conservación y restauración de los valores naturales de Las Lagunas, así como posibilitar el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de los municipios del parque, sin cuya implicación no se entiende el mismo.

6. PROBLEMAS: CEMENTERIOS NUCLEARES, TRASVASES Y HUMEDALES, POLÍTICA HIDRÁULICA Y EL ETERNO DILEMA ECOLOGÍA *VERSUS* DESARROLLO

Como ya anunciamos en la anterior crónica, la coyuntura de crisis económica ha sido un factor determinante en el año 2009 y es de esperar que

lo seguirá siendo durante el siguiente también para la política ambiental. Si por una parte aquélla ha aparcado algunas amenazas, como la expansión urbanística, de otra puede alentar la tentación social y política de sacrificar la tutela ambiental en aras a una mayor recuperación económica.

Ejemplo paradigmático surgido en este periodo ha sido la presentación de las candidaturas de Yebra (Guadalajara) y Villar de Cañas (Cuenca) para la instalación del Almacén Temporal de Residuos Nucleares (ATC, coloquialmente denominado «cementerio nuclear»), destinado a albergar los residuos radioactivos de las centrales nucleares españolas durante sesenta años. Y, como cabía esperar, se ha convertido en motivo de controversia.

A la cabeza de la oposición se ha colocado el Gobierno autonómico, incidiendo en una recurrente estrategia de legitimación política regional. Aparte de los eventuales riesgos de una instalación de este tipo (seguridad, salud, traslado), en los casos de los dos municipios regionales candidatos se aduce la existencia de importantes valores ecológicos. Por su parte, el Ministerio de Industria y ENRESA prometen compensaciones económicas millonarias: seis millones de euros anuales al municipio que lo albergue y otros tantos a la comarca. Habrá que esperar todavía para saber cómo se resuelve este conflicto de indudables repercusiones ambientales, pues del mismo depende el funcionamiento de las centrales nucleares.

Desde el prisma del desarrollo sostenible, siguen cuestionados los proyectos de autovía Toledo-Ciudad Real y Cuenca-Teruel. Respecto del primero, tras la declaración de impacto negativo por el Ministerio de Medio Ambiente al proyecto inicial, los tres trazados alternativos no aportan diferencias significativas, pues suponen abrir un nuevo corredor de comunicación viaria en zonas de alto valor ecológico que forman parte de la RED Natura 2000 (los ZEPA y LIC de los Montes de Toledo). A la espera de que la Consejería se pronuncie sobre la DIA del proyecto, son cada vez más las voces que reclaman su reconsideración. El eventual fraccionamiento de esta infraestructura para evitar una declaración completa del impacto sería, a nuestro juicio, un claro fraude de ley, que deberá seguirse atentamente.

Por otro lado, la situación más crítica de la historia del PN de las Tablas de Daimiel, agravada por el incendio de las turberas en octubre de 2009, intentó en un principio ser atajada mediante un trasvase de emergencia desde del Tajo a través de la llamada «tubería manchega». Empero, la recuperación total del encharcamiento se ha logrado merced a un inusualmente lluvioso invierno. Aunque ambos son hechos positivos, es claro que no constituyen la solución definitiva al déficit estructural que padecen éste y otros humedales manchegos. De cara al objetivo de alcanzar un equilibrio de soste-

nibilidad (lo que implica, además de no comprometer el futuro de las generaciones venideras, atender las necesidades de las generaciones presentes) para estos ecosistemas, es prioritario el mantenimiento de los compromisos adquiridos en el Plan Especial del Alto Guadiana, dentro de las dificultades presupuestarias actuales.

Con ser muy importante, no es sino uno más de los muchos problemas existentes en las cuencas hidrográficas a las que pertenece el territorio castellano-manchego. Vencida la fecha en que tendrían que haberse aprobado los nuevos planes hidrológicos, su elaboración se está encontrando con grandes dificultades. Especialmente en la Demarcación Hidrográfica Júcar, por la negativa de las Comunidades Autónomas concernidas a ejercer sus competencias estatutarias en las cuencas intracomunitarias. Detrás de los escollos jurídicos están, sin duda, las pretensiones materiales relativas al aprovechamiento de los recursos hídricos, pues la Generalidad Valenciana desdeña las alternativas ofrecidas por el Ministerio de Medio Ambiente (desaladoras, depuración y reutilización de aguas residuales, trasvase al Vinalopó, modernización de regadíos, etc.) y, mientras llega el trasvase del Ebro, aspira a utilizar el Júcar para resolver los déficits estructurales de agua en el conjunto de esa Región. Lo cual pasaría por restablecer en su provecho el blindaje sobre la práctica totalidad de los caudales superficiales de la cuenca del Júcar que de facto ya disfruta y recortar las escasas dotaciones de aguas subterráneas con que sobrevive el regadío en La Mancha Oriental. Una vieja ambición que aparece ahora revestida del ecológico propósito de salvar la Albufera de Valencia, amenazada por la presión urbanística y por los vertidos urbanos y agrícolas contaminantes.

No podemos aventurar cuál será el desenlace final, pero es claro a nuestro juicio que una planificación hidrológica que, es deseable, sea consensuada y estable sólo puede alcanzarse desde el respeto a la Constitución y sobre la base de un reparto equitativo, razonable y sostenible de los recursos hídricos.

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

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente

Consejera: Paula Fernández Pareja.

Secretaria General Técnica: Susana Gallardo Escobar.

Director General de Evaluación Ambiental: Carlos José Blázquez Orodea.

Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: Manuel Guerrero Pérez.

Dirección General de Industria, Energía y Minas: Benito Montiel Moreno.

Dirección General para la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones: Agustina Piedrabuena Moraleda.

Organismo Autónomo de Espacios Naturales de Castilla-La Mancha

Presidenta: Paula Fernández Pareja (Consejera de Industria, Energía y Medio Ambiente)

Director: Alberto López Bravo.

Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA (GEACAM)

Presidente: José Luis Martínez Guijarro (Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural).

Director-Gerente: Manuel Guirao Ibáñez.

Entidad Pública Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha

Presidente: Julián Sánchez Pingarrón (Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda).

Directora-Gerente: Mercedes Gómez Rodríguez.

8. BIBLIOGRAFÍA

Advertimos que, salvo error u omisión, no encontramos bibliografía especialmente referida a nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo, otros estudios generales de interés merecen aquí su cita por lo que nos han aportado para la redacción de este trabajo.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «La trasposición de la Directiva de servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho Español», *RDE* núm. 32, 2009, pp. 469 a 506.

LAGUNA DE PAZ, J. C., «Directiva de servicios. El estruendo del parto de los montes», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho,* núm. 6, junio 2009.

LINDE PANIAGUA, E., «Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior», *Revista de Derecho de la Unión Europea,* núm. 14, 2008.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Público y privado en el control operativo de actividades de servicios*

y nuevo campo para las entidades colaboradoras de la Administración, Ponencia defendida en el marco del V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Cádiz, febrero de 2010 (en línea, en la página WEB de la asociación: *www.aepda.es*).

— «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control previo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 16, 2009.

PADRÓS REIG, C., «Las entidades ambientales colaboradoras», id.

PAREJO ALFONSO, L., «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkstein», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho,* núm. 6, junio 2009.

XX

Castilla y León: un año de acusado protagonismo ambiental del legislativo y del judicial[1]

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA
ÍÑIGO SANZ RUBIALES

Sumario

Página

I. Trayectoria y valoración general 482
II. Legislación 483
1. Importancia de la planificación y la gestión pública en Montes 483
2. La creación del servicio obligatorio del control del Ruido; las Entidades de Evaluación Acústica 485
3. Las sucesivas modificaciones de la Ley 11/2003 de prevención ambiental 487
4. La derogación del último jirón de la Ley de Evaluación ambiental y auditorías ambientales 490
5. Reglamentos más significativos 490
III. Organización: nuevos órganos colegiados; delegaciones y transferencias competenciales 491
1. Nuevos órganos colegiados 491
2. Delegaciones interorgánicas 492

1. Agradecemos a D. Luis Méndez, jefe de Servicio de Normativa de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y a Dª Ana Álvarez-Quiñones, Secretaria General de la misma Consejería, tanto el suministro de información previo como las valiosas observaciones a nuestro texto que nos han hecho llegar.

Página

3. La Ley de transferencia de competencias autonómicas en las entidades locales y su incidencia ambiental marginal 494
IV. Presupuestos y ejecución 494
V. Jurisprudencia ambiental 495
1. Medio ambiente y reparto de asuntos 495
2. Sobre la inactividad de la Administración ambiental 496
3. La exigible calidad de las declaraciones de impacto: la demanda por incumplimiento interpuesta contra España de 20 de octubre de 2009 497
4. Energía eólica, evaluación de impacto ambiental y jueces: la sentencia «Murias II» y otras 498
5. Conflictos interautonómicos por el paisaje: la sentencia del TSJ de 4 de septiembre de 2009 499
6. Cruzando el Duero: la sentencia sobre el plan de gestión del lobo 500
VI. Apéndice legislativo 501
VII. Bibliografía 503

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

2009 ha sido un año en el que ha tenido lugar una actividad legislativa y judicial importante. Las Cortes de Castilla y León han aprobado las leyes de montes, de ruido y varias modificaciones en la Ley 11/2003 de prevención ambiental. Varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia han caído con estrépito en la Administración regional: en particular, la que anula el Plan del Lobo comentado en el *Observatorio 2009*, y otras que afectan a actividades energéticas (evaluaciones de impacto ambiental de parques eólicos y minería a cielo abierto).

En cuanto a temas no cerrados, sigue sin resolverse el problema de los vertederos (aunque la Junta ha sellado en este año 62 vertederos tradicionales de residuos urbanos) y aún está pendiente el desarrollo normativo del proceso de la regularización de actividades preexistentes, pues sólo se ha dictado una Ley específica para actividades ganaderas (*Ley 5/2005, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León*).

En los dos asuntos que más han llamado la atención de la opinión pública aparecen también intereses nacionales: la orden de cierre escalonado de la Central Nuclear de Garoña, impugnada en vía judicial por la Administración regional y la defensa por razones estratégicas de la minería de carbón de León, pese a su fortísimo impacto ambiental. Durante el año, ha estado totalmente parado el proceso de las transferencias de las competencias sobre el Duero, si bien ha sido un tema que ha aparecido con relativa frecuencia en la prensa regional. Otra transferencia que avanza muy lentamente es la del Parque Nacional de Picos de Europa: se dijo que Asturias, Cantabria y Castilla y León podrían asumir Picos este año, sin embargo, el acuerdo aún está lejos. Por su parte, la sociedad pública de medio ambiente arranca poco a poco.

II. LEGISLACIÓN

Este año ha sido fecundo en actividad legislativa: además de la aprobación de las leyes de montes y ruido, se ha modificado ¡en tres ocasiones! la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental: por una Ley «ad hoc» de modificación (Ley 1/2009, de 26 de febrero), por la «Ley de Medidas» (Ley 10/2009, de 17 de diciembre) y, finalmente, por la «Ley ómnibus regional» (Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, *de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León*).

1. Importancia de la planificación y la gestión pública en Montes

Se ha publicado la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes, elaborada tras un amplio proceso participativo. Es una ley larguísima: son 40 páginas de BOE y 126 artículos (aparte de 17 disposiciones transitorias, adicionales y finales). Esta extensión, que duplica a la de la Ley 43/2003 básica de Montes que completa, no se debe, en absoluto, a que sea una ley reglamentista. Por un lado, porque la Ley contiene una generosa habilitación reglamentaria que expresamente prevé el desarrollo de los procedimientos de todas y cada una de las potestades que regula (DF 3). Y sobre todo porque la *ley enuncia una pléyade de instrumentos públicos de planificación y ordenación, de perfiles difusos y fines a veces coincidentes.*

Dos son los planes que prevé, diseñados por el art. 31 de la Ley estatal y a los que en Castilla y León también se da la naturaleza de norma de ordenación del territorio: el *Plan forestal de Castilla y León* (art. 34) y los *planes de ordenación de recursos forestales* (art. 35). Junto a los planes, están los instrumentos de ordenación y gestión –*proyectos de ordenación* y *planes dasocráticos*–

que están llamados a ser regulados por unas *instrucciones generales para la ordenación de montes* (sujetas a las directrices básicas estatales), a aprobar por Decreto, y que pese a su nombre pueden ser tanto generales como específicas (art. 37). Los proyectos de ordenación están dotados de declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

Pero además de los cuatro instrumentos anteriores, la Ley regula los *Pliegos de condiciones técnico-facultativas para montes catalogados* (art. 46), el *Plan anual de aprovechamiento* (art. 49) para montes gestionados por la Comunidad Autónoma (que son todos los de utilidad pública, incluidos los de titularidad local *ex* art. 7.2 de la Ley, más los privados o patrimoniales que aquélla gestione por convenio), el *Plan de mejoras para la restauración forestal* (art. 95), los *Programas de mejora genética* (art. 97), las *Ordenanzas reguladoras de distancias entre montes y cultivos* (art. 98), el *Plan anual de mejoras* (art. 109) que tiene por objeto distribuir por provincias el fondo de mejoras y, por último, las *Normas forestales* aprobadas por Orden (art. 41) que vienen a suplir la falta de instrumento de ordenación específico que, en Castilla y León no es obligatorio para montes de menos de 100 hectáreas (art. 35).

Si un monte dispone de plan y/o instrumento de gestión, su aprovechamiento se sujeta a comunicación previa; sin embargo, para los montes que carezcan de instrumento de gestión, se ha de presentar un *plan de aprovechamiento* y después solicitar autorización (arts. 56 y 57).

Junto a esto, *es una ley demanial de corte clásico* (con afectaciones y desafectaciones, régimen de usos y potestades de investigación, deslinde y recuperación), destinada a regir el importante patrimonio forestal público de Castilla y León: según datos del Plan Forestal de Castilla y León adoptado en 2002 (*Observatorio 1978-2005,* pág. 577), el 35% de la superficie forestal total son montes catalogados de utilidad pública (los montes privados son el 50,7% del total; la superficie forestal autonómica asciende a 4.896.158 has).

Ahora bien, los montes catalogados, en la escala de la demanialidad de Duguit, serían un dominio público de segunda o de tercera o un «dominio público incipiente» como muestra el hecho de que la ley admita diversas formas de desafectación implícita a través de la exclusión de montes del Catálogo (que puede derivar de «permutas» de montes o de «concentraciones parcelarias»). Cabe recordar que la Ley estatal de montes no prevé desafectaciones implícitas (y curiosamente esta forma de desafectación sólo está prohibida para inmuebles de titularidad estatal por el art. 69.2 LPAP).

Entrando en la moda de hacer *urbanismo* desde la legislación sectorial, la Ley contiene tres previsiones: en primer lugar, la clasificación como suelo

rústico con protección natural, al menos, de los montes catalogados de utilidad pública, los montes protectores y los montes con régimen de protección especial (art. 79). Esta clasificación urbanística resulta, no obstante, equívoca porque, a tenor del art. 64.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/2004), el régimen de usos es el que se derive del plan forestal adoptado (sin que sea de aplicación el régimen de protección muy estricto que fija el art. 64.2 del mismo reglamento para esta clase de suelo). Además, se ha incluido un informe vinculante en la tramitación de planes de ordenación territorial y urbanística a emitir por la autoridad de montes cuando se trate de montes catalogados de utilidad pública, montes protectores y montes con régimen de protección especial. Entendemos que el contenido de este informe vinculante, que se incorporará a la evaluación estratégica que en Castilla y León es obligatoria siempre que en el ámbito haya suelo de protección natural (incluso cuando se trate zonas de reducido ámbito territorial, *Observatorio 2009*, pág. 462), ha de limitarse a recordar que la utilización del monte se sujeta a los instrumentos de planificación previstos por la ley. Por último, es llamativo que el art. 82 exime de licencia municipal a cualquier acto del uso del suelo necesario para la gestión forestal promovido por la Comunidad Autónoma en los montes catalogados de utilidad pública, protectores o montes con régimen especial de protección. A nuestro juicio, este precepto habrá de interpretarse en el sentido de que se tratará de actos que estén amparados en planes previamente informados por los municipios (cfr. STC 151/2003).

Para e*l fomento y auxilio de la gestión y aprovechamiento sostenible de los montes privados*, la Ley crea un *Fondo Forestal* para la adquisición de aquéllos que puedan incorporarse catálogo (y también para el ejercicio de los derechos de adquisición preferente que prevé el art. 30). También, el art. 101 autoriza a la Consejería para la firma de *convenios de gestión* pública, cuyo contenido y requisitos no concreta.

La Ley se cierra con un amplio régimen sancionador y de reparación de daños, sin referencia alguna a la Ley de responsabilidad medioambiental. Deroga la (inaplicada) Ley de Fomento de Montes arbolados de 1994.

2. La creación del servicio obligatorio del control del Ruido; las Entidades de Evaluación Acústica

La Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León sigue la misma estructura que la homónima Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, dividiéndose en cuatro partes que se titulan exactamente igual: Disposiciones Generales, Calidad Acústica, Prevención y corrección e Inspección y régimen

sancionador. A diferencia de la estatal, crea un *servicio de control de ruido de prestación obligatoria* (art. 22.1) del que responsabiliza a la Comunidad Autónoma, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales.

La Ley no define en qué consiste este servicio, pero no deja de ser llamativa esta caracterización general, dado que la Ley prevé tanto actuaciones jurídicas como materiales de las Administraciones públicas. En todo caso, hemos de reconocer que para la elaboración de mapas de ruido –obligatorios para municipios de más de 20.000 habitantes– y planes de acción, que sea un servicio obligatorio resulta bien valiente, porque legitimaría a cualquier vecino para emprender las acciones del art. 18 de la Ley 7/1985 de bases de régimen local, incluyendo la impugnación de presupuestos municipales.

Por otra parte, es la primera vez que una norma ambiental atribuye directamente responsabilidades de ejecución a las *Diputaciones*, que en Castilla y León, cumplen un papel de auxilio y apoyo a pequeños municipios muy importante en la práctica. En urbanismo nunca se había ido tan lejos, ya que las competencias provinciales son sobre todo de colaboración y en régimen de sustitución para la protección de legalidad (arts. 111 y 133 de Ley 5/1999 de urbanismo). Con todo, esta atribución competencial no es más que un pequeño paso pues, junto a las funciones de sustitución que prevé la Ley, sólo se les encomienda *el control de la calidad acústica de los edificios* en municipios de menos de 20.000 habitantes como paso previo al otorgamiento de la licencia urbanística de primera ocupación. En todo caso, el control del ruido de actividades sujetas a comunicación o licencia ambiental es municipal, sin considerar la población municipal, y el de instalaciones supeditadas a autorización ambiental es autonómico.

Se añaden a los instrumentos de la Ley estatal, medidas preventivas de diverso contenido, en las que se hace un repaso prácticamente exhaustivo por los ruidos urbanos molestos: obras, actividades de carga y descarga, recogida de residuos, alarmas domésticas, actuaciones callejeras... Cabe destacar la imposibilidad de implantar nuevas actividades hosteleras de cualquier tipo a una distancia inferior a 25 metros de otra (regla que prevé el art. 30.5, aunque lógicamente la Disposición Transitoria 7ª exceptúa a las actividades preexistentes). Igualmente impone la obligación para los promotores de nuevas edificaciones o actividades de presentar, junto a la solicitud de autorización, *estudios acústicos* (visados por Colegios Profesionales para el caso de actividades) cuyos contenidos están bastante reglados (Anexo V y VII, para edificios y actividades respectivamente) y que, en su caso, formarán parte del estudio de impacto ambiental.

El régimen sancionador se abre con el art. 52 que de manera inadecuada señala que es infracción «toda acción u omisión que vulnere las prescripciones de la misma y de las disposiciones que la desarrollen».

La aplicación de la mayor parte de la Ley será obligatoria para 2012. Quizá por eso pasará inadvertido que, apenas a los seis meses de su publicación, ha sido modificada por el Decreto-Ley *«ómnibus»*. El objeto es cambiar el régimen jurídico de las denominadas «Entidades de Evaluación Acústica», que son organismos colaboradores, acreditados por la ENAC para el desarrollo de actividades técnicas de medición de sonidos. Tras la reforma, estas Entidades pueden operar, sin autorización, mediante la presentación de una «declaración responsable» donde deben manifestar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento para el ejercicio de la actividad (art. 18.2 de la Ley). En la reforma también se desarrollan minuciosamente los requisitos de estas entidades (Anexo VI) y se incrementa la densidad sancionadora relativa a su actividad (art. 53.2). Lamentablemente el legislador no ha aprovechado esta reforma para eliminar del texto de la Ley la referencia a las licencias de inicio y apertura de su art. 30.3, que han desaparecido también como consecuencia del Decreto-Ley *«ómnibus»*.

3. Las sucesivas modificaciones de la Ley 11/2003 de prevención ambiental

La primera modificación llevada a cabo por Ley 1/2009, de 26 de febrero, es fundamentalmente procedimental y competencial: se da una nueva redacción a los arts. 12, 13, 15, 18 y 20 de la Ley y se procede a una redistribución de funciones entre las Comisiones de Prevención ambiental y entre las Delegaciones territoriales (servicios periféricos de base provincial) y los Servicios centrales de la Consejería de medio ambiente, a quienes se atribuye el control de actividades ganaderas. También amplía el elenco de actividades sometidas a autorización ambiental del Anexo I de la Ley (producción y transformación de metales, producción de neumáticos y producción de vehículos).

«A vueltas con el RAMINP» podría ser el título de la segunda modificación, que es la de la Ley 10/2009 de Medidas financieras, que añade a la Disposición derogatoria de la Ley de prevención ambiental dos párrafos para recordar, en primer lugar, que no sigue vigente el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, ni sus disposiciones de desarrollo (fue derogado por la Ley 34/2007 de Calidad del Aire). Pero, además y en segundo lugar, se advierte que, con efectos retroactivos, dicha norma no se aplicará a las instala-

ciones ubicadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León sometidas a autorización o licencia ambiental.

En tercer lugar, y aprovechando la recién estrenada potestad para dictar Decretos-Leyes, la trasposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León modifica, entre otras, la Ley 11/2003 de Prevención Ambiental, con la finalidad de facilitar la implantación de nuevas actividades, fundamentalmente a través de la reforma del régimen de entrada en funcionamiento de actividades autorizadas. En efecto, el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, *de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León*, dedica su Título IV a los «Servicios Medioambientales», modificando también la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza (elimina los regímenes de autorización de granjas cinegéticas y de palomares industriales de sus arts. 54 y 57) y la del Ruido, en el sentido ya dicho.

Las modificaciones introducidas en la Ley de Prevención Ambiental se pueden clasificar en varios grandes apartados:

– En primer lugar, se suprime la autorización para la puesta en marcha de la actividad, que era obligatoria para los titulares de autorizaciones o licencias ambientales. Con esta reforma, la *«autorización de inicio de la actividad»* (para actividades de competencia autonómica) y la *«licencia de apertura»* (para las de competencia local), que estaban dotadas de un régimen similar con silencio positivo, se han convertido en sendas «comunicaciones previas». Lógicamente, la sustitución de la autorización por la comunicación previa va acompañada de un conjunto de cautelas para garantizar que el interés general (básicamente, ambiental) no sufra menoscabo. En este sentido, se potencia la información documental complementaria a la comunicación de inicio de la actividad (art. 34) y el régimen sancionador [art. 74.3 h) e i) LPrA].

Dentro de estas cautelas, llama especialmente la atención que tras la comunicación, la Ley sigue exigiendo una actuación positiva de la Administración para que declare la licitud del desarrollo de la actividad. La proximidad a la vieja regulación se confirma con la regulación del silencio, como consecuencia de la inactividad administrativa (antes, por no emitir el acto expreso autorizatorio; ahora, por no emitir el acto expreso de comprobación). En efecto, dice el art. 35 nuevo: *«transcurrido dicho plazo* [de un mes] *sin haberse notificado resolución expresa, el titular podrá iniciar la actividad* (...)». Finalmente, el mimetismo se aprecia también en la cláusula que impide adquirir facultades por silencio *contra legem*, típica de las autorizaciones administrativas (fundamentalmente urbanísticas –actualmente, art. 8 TRLS– y medioambientales), que se traslada al nuevo régimen de comunicaciones previas

(art. 36 LPrA): *«La comunicación de inicio de la actividad no concede facultades al titular en contra de las prescripciones de esta Ley (...)»*.

– En segundo lugar, y en la línea de flexibilizar el régimen de las licencias ambientales, el nuevo art. 8.2 impone el deber de notificar anualmente los datos de las emisiones en los casos exigidos por la normativa básica estatal (antes se exigía a todos los titulares de instalaciones sometidas a la ley autonómica); igualmente, se confirma el carácter indefinido de la vigencia de todas las licencias ambientales (nuevo art. 38 LPrA), frente a la posibilidad de que algunas licencias ambientales –las determinadas reglamentariamente– se sometiesen al plazo máximo de ocho años, como las autorizaciones ambientales, tal y como preveía la regulación anterior (art. 39.1).

– En tercer lugar, el Decreto-Ley 3/2009 afecta a la Evaluación de Impacto ambiental.

La incidencia del Decreto-Ley 3/2009 en la materia consiste básicamente en la supresión de la necesidad de que la redacción de los Estudios de Impacto Ambiental se desarrolle por equipos que hayan obtenido la homologación previa por parte de la Administración autonómica: de hecho, se suprimen los requisitos de homologación de dichos equipos (establecidos en su momento para asegurar un mínimo de calidad técnica de los trabajos, habida cuenta de que la Administración se basa en ellos para la Declaración) (art. 47.2), así como la obligación de registro de los equipos, que la Ley configuraba como requisito de validez de la evaluación (art. 47.3). La nueva regulación no elimina, sin embargo, la responsabilidad de los equipos redactores respecto del contenido y fiabilidad de los estudios, tal y como sigue reconociendo el art. 48 LPrA.

Ahora bien, el legislador autonómico ha querido aprovechar esta modificación de la Ley para mejorar técnicamente la redacción de la disposición atributiva de la competencia para dictar la Declaración de Impacto Ambiental y resolver, así, algunos problemas interpretativos que generaba su redacción. Queda clara ahora la competencia de la Consejería de Medio Ambiente cuando los proyectos afecten a más de una provincia (art. 46.3) y cuando los órganos sustantivos con competencia para aprobar los proyectos sometidos no pertenezcan a la Administración estatal (art. 46.1 en relación con el art. 4.2 TRLEIA). Y, en todo caso, se mantiene la competencia de la Consejería para los proyectos del Anexo III y de la Delegación Territorial de la provincia respectiva para los proyectos del Anexo IV.

4. La derogación del último jirón de la Ley de Evaluación ambiental y auditorías ambientales

En último lugar, el Decreto-Ley *«ómnibus»* deroga plenamente el régimen autonómico de las auditorías ambientales. En el Estado, fue la legislación castellano leonesa una de las primeras en incorporar a sus técnicas jurídico-ambientales, estos instrumentos de mercado para estimular la gestión industrial ambientalmente limpia. Son procesos de evaluación sistemática, externa y periódica de la gestión ambiental de la empresa, encaminados a la realización de un informe escrito, que diagnostique su situación ambiental. Pues bien, el Decreto-Ley ha llevado a cabo la eliminación de las cargas administrativas vinculadas a las auditorías obligatorias mediante la Disposición Derogatoria Única (núm. 3), que declara derogados el «último jirón» del Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental y Auditorías ambientales de Castilla y León (aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo) y su reglamento de desarrollo (Decreto 129/1999, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de auditorías ambientales). Ahora bien, el problema es que, en lo que se refiere a las auditorías ambientales, el Título III de dicha Ley regulaba, junto con las «ordinarias» (voluntarias, cuya realización se incentiva mediante la posibilidad de obtener determinadas ventajas: ayudas), las auditorías ambientales obligatorias para las empresas de los sectores incluidos en el Anexo III de la Ley (art. 22.1). Y al operar la derogación sobre todo lo que quedaba del Texto Refundido, junto con las obligatorias ha suprimido las voluntarias. En todo caso, eso sí, las voluntarias pueden someterse a la regulación reglamentaria comunitaria.

5. Reglamentos más significativos

Por Orden MAM/434/2009, de 13 de febrero, se desarrolla el Decreto 94/2003, de 21 de agosto, por el que se regula la tenencia y uso de aves de presa en Castilla y León. La orden contiene una detallada normativa que acoge las peculiaridades de la caza con aves protegidas y las condiciones de cría en cautividad y de tenencia, exhibición y uso. Se apoya fundamentalmente en la necesidad de autorización administrativa previa para el desarrollo de dichas actividades.

El Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, de transposición de la Directiva 91/676, relativa a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrícolas –que reguló una adecuada colaboración entre la Administración del agua y la del uso del suelo– preveía que las Comunidades Autónomas designasen las zonas «vulnerables» y aprobasen los Códigos de Buenas Prácticas Agrarias, en virtud del cual se aprobó el *Decreto 109/1998,*

de 11 de junio. Pues bien, el Real Decreto preveía la revisión y actualización de las zonas vulnerables, de acuerdo con lo cual se dicta el Decreto 40/2009, de 25 de junio, *por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias.* El Código no se configura como vinculante (art. 4), pero establece las Directrices de los Programas de Actuación, a aprobar en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto 109/2009, programas de Actuación que serán vinculantes en las zonas vulnerables (art. 3).

Por Orden MAM/1452/2009, de 30 de junio, se 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. Sin embargo, la regulación de dicho Registro ha sido efímera pues, como se vio más arriba, el Decreto-Ley «*ómnibus*» elimina la homologación y la obligación de registro de dichos equipos.

III. ORGANIZACIÓN: NUEVOS ÓRGANOS COLEGIADOS; DELEGACIONES Y TRANSFERENCIAS COMPETENCIALES

1. Nuevos órganos colegiados

El art. 6 de la nueva Ley 3/2009, de 6 de abril, *de Montes de Castilla y León,* crea el *Consejo de Montes,* que es un nuevo órgano administrativo de carácter consultivo y participativo, que incluye representantes de la Administración y de las diversos sectores sociales vinculados con la política forestal. Queda adscrito a la Consejería competente en materia de montes (actualmente, la de Medio Ambiente).

– El reciente Decreto 89/2009, de 17 de diciembre, determina los órganos competentes y establece el procedimiento para la aplicación del sistema comunitario revisado de Etiqueta Ecológica en la Comunidad de Castilla y León, que es una competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas desde el Real Decreto 598/1994, de 8 de abril. Aparte de la tardanza en la emisión del Decreto, llaman la atención las alusiones que el Decreto hace a la normativa comunitaria, que se refieren al Reglamento 1980/2000, de 17 de julio, que ya había sido sustituido por el Reglamento del mismo título adoptado el 25 de noviembre, aunque dicha derogación sólo ha sido efectiva desde la entrada en vigor (veinte días tras la publicación del nuevo Reglamento, que se produjo el 30 de enero de 2010 (DOUE núm. 27, de 30 de enero); de ahí que el Reglamento lleve también numeración de 2010 (es el

66/2010). Entre los órganos competentes, el Decreto 89/2009 crea una *Comisión de Etiquetado ecológico de Castilla y León* (art. 5), que se configura como órgano de participación, deliberación y asesoramiento, y que tiene –entre otras– la función de formular la propuesta de resolución en los procedimientos de concesión o renovación de la ecoetiqueta [art. 5.2 b)]. También establece una Ponencia Técnica de Etiquetado Ecológico, otro órgano colegiado integrado en el seno de la Comisión de Etiquetado Ecológico, a la que corresponde la preparación de los asuntos de la Comisión y la emisión del informe que deberá elevar a ésta (art. 6).

El Decreto 32/2009, de 7 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las *Comisiones de Prevención Ambiental* (BOCyL núm. 88, de 13 de mayo), se dictó para adecuar reglamentariamente las novedades introducidas por la Ley 1/2009 que hizo la primera modificación de la Ley 11/2003 de Prevención Ambiental. El Decreto se refiere tanto a las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental (de ámbito provincial) como a la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León. A los pocos días del dictado de este Decreto, se aprobó la Orden MAM/1221/2009, de 27 de mayo, por la que se establece la composición de las Ponencias Técnicas de las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental y de la Ponencia Técnica de la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León (BOCyL núm. 107, de 9 de junio).

2. Delegaciones interorgánicas

Durante el año 2009 la Consejería de Medio Ambiente ha adoptado diversas resoluciones de delegación interorgánica de competencias, a favor de órganos periféricos desde alguno de los centrales integrados en la Consejería, para descargar de la acumulación de tareas a estos últimos. Son las siguientes:

– Con fecha 14 de diciembre de 2009 se aprobó la resolución del Director General del Medio Natural por la que se hace una generosa delegación de competencias en los Jefes de los Servicios Territoriales (provinciales) de Medio Ambiente (BOCyL núm. 249, de 29 de diciembre).

Las competencias delegadas se refieren a tres materias: espacios naturales protegidos, conservación de especies y pesca, que corresponden a dicha Dirección General tal y como lo establece el Decreto 75/2007, de 12 de julio. Más en concreto, en materia de espacios naturales se delega la emisión de informes y autorizaciones de las diversas actividades y usos en los espacios naturales protegidos de Castilla y León, recogidos en el art. 37 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos y las que prevean al

efecto los correspondientes Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN); en materia de conservación de especies se delega la emisión de la previa autorización administrativa autonómica mediante la que se puede levantar, excepcionalmente, las prohibiciones dirigidas a proteger la conservación de las especies autóctonas silvestres (art. 58.1 en relación con el art. 52.3 de la Ley estatal básica 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad): en este caso se establecen una serie de excepciones, entre las que destacan que dichas autorizaciones se refieran a especies declaradas en peligro de extinción, que supongan manipulación o recolección de ejemplares o que conlleven la muerte de ejemplares (esto tiene una especial trascendencia en relación con los cupos de lobo: la autorización de caza –anulada por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León– no podrá ser, en su caso, delegada, a la luz de esta prohibición). Respecto de la pesca, se delegan determinadas facultades en relación con autorizaciones y concesiones, así como la emisión de autorizaciones especiales para la pesca con fines exclusivamente científicos o de control poblacional (previstas en los arts. 4, 7 y 37 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca).

– La Orden MAM/581/2009, de 9 de marzo (BOCyL núm. 51, de 16 de marzo), delega las competencias en materia de ejecución de las resoluciones de autorización ambiental a favor de los *delegados territoriales* de la Junta en las diversas provincias de la Comunidad. La delegación se refiere, no a la autorización –que se sigue manteniendo en manos del titular de la Consejería de Medio Ambiente– sino a las actuaciones y resoluciones posteriores, que se entregan en manos de los órganos periféricos.

– La Resolución de 1 de diciembre de 2009, del Director General del Medio Natural, delega en los Jefes de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, la emisión de informes de compatibilidad de las subvenciones para la realización de actuaciones de mejora en los terrenos que tengan la condición de cotos de caza con la Red Natura 2000, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

Estamos ante una competencia a caballo entre la actividad cinegética y la protección ambiental. La percepción de ayudas de mejora de cotos ubicados en terrenos pertenecientes a la red Natura 2000 tiene como requisito previo la compatibilidad con ésta. Para ello se prevé, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995 de 7 de diciembre (derogado, por cierto, por la Ley 42/2007, de Biodiversidad), que dichas actuaciones deberán contar con la *Declaración sobre la evaluación de las repercusiones del plan o proyecto en la Red Natura 2000.*

– La Resolución de 27 de agosto de 2009, de la Dirección General del Medio Natural, delegaba en los Delegados Territoriales de la Junta el ejercicio de las competencias en materia de distribución de los cupos de lobos correspondientes a cada zona de las previstas en el Plan de Gestión del Lobo (BOCyL 170, de 4 de septiembre). Ahora bien, el art. 19 del Decreto por el que se aprueba dicho Plan (que atribuye la competencia para determinar los cupos de lobo a la Dirección General del Medio Natural) fue anulado por la Sala de lo contencioso en su sentencia de 13 de noviembre, por lo que la delegación ha quedado afectada por la nulidad de pleno derecho de la disposición en la que se apoya.

3. La Ley de transferencia de competencias autonómicas en las entidades locales y su incidencia ambiental marginal

La Ley 8/2009, de 16 de junio, *de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León* tiene por objeto la transferencia, entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León indicadas en el artículo 7 de esta ley, de las competencias previstas en el Pacto Local de Castilla y León, suscrito por la Junta de Castilla y León mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2005. Habilita las transferencias de competencias de la Junta de Castilla y León a Diputaciones provinciales y Municipios de más de 5.000 habitantes.

Tiene incidencia en la materia ambiental, como señala su art. 8 e). Aunque estas competencias que se transfieren son competencias «menores», de escasa trascendencia política; el concreto, la materia «medio ambiente» incluye [art. 8 e)]: «la competencia sobre instalaciones recreativas, incluidos quioscos o infraestructuras similares, en montes declarados de utilidad pública, en zonas declaradas por la Consejería competente en materia de Medio Ambiente como Zonas Naturales de esparcimiento y en riberas declaradas o estimadas, así como la competencia sobre las infraestructuras medioambientales de uso público ubicadas en los espacios naturales protegidos declarados, reservándose la Comunidad Autónoma la competencia sobre los centros de interpretación o casas del parque».

IV. PRESUPUESTOS Y EJECUCIÓN

Junto a Fomento, es la Consejería de Medio Ambiente la que ha sufrido el recorte más importante, pues en las cifras generales recibe el 3,4% del presupuesto autonómico que supone 364 millones de euros (nada menos

que un 20% menos que en el ejercicio anterior). Medio ambiente apenas tiene endeudamiento.

A poco presupuesto, mucha imaginación ya que el ejecutivo autonómico ha adoptado dos extensas estrategias regionales: por Acuerdo 127/2009, de 19 de noviembre, la de Desarrollo Sostenible 2009-2014 (499 medidas) y por Acuerdo 128/2009, la de Cambio Climático 2009-2012-2020 (104 medidas).

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Si algo ha caracterizado a la política ambiental en Castilla y León durante este año, ha sido, sin duda alguna, la conflictividad judicial. No han faltado asuntos, con gran impacto mediático, referidos a actividades privadas –normalmente, como veremos, vinculadas a la actividad minera a cielo abierto o a la producción energética eólica– con incidencia negativa sobre el medio ambiente por razón de las zonas en las que se ubica.

Además de estos conflictos, hay que aludir a otros directamente relacionados con actividades públicas, como el relativo a la adecuación del Plan de Gestión del Lobo en Castilla y León a la normativa comunitaria y estatal básica.

En general, como tendremos ocasión de ver, estamos ante decisiones judiciales con indudables aciertos, que ponen de manifiesto una acusada inactividad o una mejorable actuación de las Administraciones públicas competentes y que, sin embargo, en ocasiones pueden pecar de voluntaristas.

1. Medio ambiente y reparto de asuntos

La sentencia de 13 de noviembre de 2009, sobre el Plan del Lobo, que comentamos más abajo, es la primera sentencia medioambiental con alcance mediático de la Sección primera del TSJ (Valladolid). Y le ha correspondido este asunto porque en el reparto de materias entre las tres Secciones del TSJ que efectúa el Acuerdo de 27 de septiembre de 2005 del CGPJ (BOE de 10 de octubre) tiene atribuidas las funciones residuales. Es decir, llama la atención que no aparezca la materia «medio ambiente» entre los criterios para la distribución de asuntos (que utilizan tanto técnicas de actuación como sectores de intervención: así la Sección segunda tiene atribuidas las materias de urbanismo, ordenación del territorio, actividades clasificadas y autorizaciones). Es curioso que en las provincias en que hay varios juzgados, sólo Burgos utiliza como criterio de reparto el «medio ambiente» (acuerdo del CGPJ de 6 de abril de 2006, BOE de 24).

2. Sobre la inactividad de la administración ambiental

Acaso una cierta especialización en temas de medio ambiente fuera necesaria para evitar algunas sentencias como la que comentamos inmediatamente dictada en apelación por el TSJ (Burgos) de 9 de enero de 2009 (RJCA 2009, 380), en la que se analizan catorce expedientes incoados tras las correspondientes denuncias por temas ambientales bien distintos (el juzgado acumuló los catorce expedientes). ASDEN (Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza), sobre la base del art. 29.1 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción contencioso-administrativa, había recurrido por inactividad prolongada en relación con hechos que tuvieron lugar entre 2001 y 2005; de los catorce expedientes analizados por el Tribunal, se obliga a la Administración a continuar la tramitación de tres de ellos (en algunos, ASDEN ni había presentado denuncia; en otros, se habían remitido las actuaciones al Ministerio Fiscal). En concreto, se obliga a dictar resolución bien acordando la incoación del expediente sancionador si la naturaleza y entidad de los hechos, la averiguación de la autoría y el tiempo transcurrido lo permitieran o bien para dictar resolución archivando la denuncia y todo ello con notificación a ASDEN.

Además de la anterior, la STSJ Castilla y León (Valladolid) de 30 de enero de 2009 resuelve el recurso planteado por la Sociedad Narsil, SL, contra la Consejería de Medio Ambiente y la Minero Siderúrgica de Ponferrada, SA (MSP), relativo a las actividades mineras que esta última llevaba a cabo en el paraje *«El Feixolín»*, en el término municipal de Villablino. En concreto, la recurrente denunció el 4 de junio de 2004 la realización de labores mineras en ese lugar sin estudio de evaluación de impacto ambiental, sin las correspondientes licencias de actividad, apertura y obras, y sin autorización de ocupación del monte. El escrito de denuncia iba acompañado de una solicitud de iniciación del correspondiente expediente sancionador, y de una solicitud de exigencia de restitución del daño causado. La Administración autonómica, ante la denuncia y las solicitudes que la acompañaban, no inició expediente administrativo alguno, motivo por el cual la recurrente impugnó en vía contencioso-administrativa dicho silencio.

En el momento de la denuncia la actividad minera en cuestión era totalmente ilegal, como lo confirman dos resoluciones judiciales en tal sentido (una sentencia de la misma Sala de 25 de octubre de 2005, de resolución de recurso contra un Auto del Juzgado en una pieza de medidas cautelares y otra Sentencia de 28 de noviembre de 2005, del Juzgado de lo contencioso núm. 1 de León, que condena al Ayuntamiento de Villablino a que realice la actividad necesaria para la suspensión y clausura de dicha actividad minera

y la apertura de los procedimientos sancionadores y de restauración a que hubiere lugar). La sentencia del TSJ de 30 de enero condena a la Administración autonómica a que adopte las medidas necesarias para la clausura de la actividad minera desarrollada por la MSP en El Feixolín y que inicie *«los procedimientos sancionadores y de restitución del daño a que hubiere lugar»*. Esta sentencia fue recurrida en casación por la empresa titular de la explotación, pero el Tribunal Supremo inadmitió el recurso con fecha 19 de noviembre de 2009, con lo que se declaró la firmeza de aquélla.

3. La exigible calidad de las declaraciones de impacto: la demanda por incumplimiento interpuesta contra España de 20 de octubre de 2009

Estrechamente vinculado con el caso anterior (porque se refiere, entre otras, a la explotación minera de *El Feixolín*) se encuentra el recurso de incumplimiento planteado por la Comisión Europea contra España el 20 de octubre de 2009 (as. 404/09) (DOUE C 11, de 16 de enero de 2010). Este recurso, bien que dirigido contra el Reino de España, por incumplimiento del ordenamiento comunitario, está provocado por la actuación de la Junta de Castilla y León al autorizar determinadas explotaciones mineras sin la previa subordinación a una adecuada evaluación ambiental (*Feixolín*, Salguero-Prégame-Vadesegadas, Fonfría, Nueva Julia, Los Ladrones). Ahora bien, como en el Derecho comunitario son los Estados los que asumen la responsabilidad de la actuación de las Entidades infraestatales, es el Estado el que debe responder ante Luxemburgo.

En concreto, la demanda se refiere a lo que la Comisión considera defectuosa elaboración de la Evaluación de Impacto Ambiental de varias explotaciones de carbón a cielo abierto en funcionamiento (y otras autorizadas o en vías de autorización) promovidas por la Empresa Minero Siderúrgica de Ponferrada (MSP), capaces de provocar daños a los valores naturales del LIC «Alto Sil». Los principales valores naturales que se entiende que pueden quedar negativamente afectados son las especies en peligro de extinción de urogallo cantábrico y oso pardo, que tienen en esta zona alguna de sus últimas poblaciones ibéricas.

La Comisión entiende que la Evaluación de Impacto no ha sido la *«apropiada»*, porque no ha tenido en cuenta las posibles incidencias sobre las poblaciones de oso y urogallo en el sentido del art. 6.3 de la Directiva 92/43. Pero la Comisión va más lejos: considera la aplicación del principio de precaución y su interpretación jurisprudencial (por el Tribunal de Justicia): *«La Comisión estima que, si tal evaluación hubiera tenido lugar, hubiera debido concluir, al menos, en la no existencia de certeza que exige la jurisprudencia sobre la*

ausencia de efectos significativos para estas especies derivados de los proyectos autorizados»; lo que conlleva que las autoridades –en el caso, la Junta de Castilla y León– sólo hubieran podido autorizar dichos proyectos tras comprobar la concurrencia de las condiciones del art. 6.4 de la Directiva: a) en ausencia de alternativas, incluida la alternativa «cero», y b) tras identificar la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden que justifiquen la aplicación del régimen excepcional y habiendo definido las adecuadas medidas compensatorias.

En definitiva, los promotores de actividades económicas que incidan en espacios protegidos deberán demostrar su falta de incidencia en los valores (fauna, flora) de dichos espacios. Y falta esa demostración en los casos señalados (en la medida en que sólo alcanza a alguno de los aspectos).

4. Energía eólica, evaluación de impacto ambiental y jueces: la sentencia «Murias II» y otras

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) de 10 de junio de 2009 viene a desestimar el recurso de apelación frente a la sentencia del Juzgado de lo contencioso núm. 2 de León, que anuló la autorización administrativa para la instalación del Parque eólico «Murias II» en el término de Murias de Paredes (León).

La argumentación de la Sala se basa en la invalidez de la Declaración de Impacto previa a la autorización, debida a que debería haberse realizado una Evaluación de Impacto Ambiental ordinaria, y no simplificada, que fue la que, efectivamente se llevó a cabo. En efecto, según la normativa estatal de impacto ambiental (Anexo I TRLEIA) los parques eólicos deberán someterse a evaluación ambiental ordinaria si superan los 50 aerogeneradores o si están a menos de 2 km de otro parque eólico. Los demás, se evaluarán, bien caso por caso, bien mediante el establecimiento de umbrales. Por otra parte, según la normativa autonómica, cuando un proyecto sometido a EIA simplificada se realiza en un área de sensibilidad ecológica, la EIA deberá ser en todo caso la ordinaria.

Pues bien, el proyecto de Murias II se sometió a EIA simplificada y, con una DIA favorable, fue autorizado por el órgano competente de la Junta de Castilla y León. Sin embargo, el Juzgado, primero y después la Sala entendieron que esa DIA era inválida y, por lo tanto, también la autorización sustantiva.

El primer motivo se apoya en el carácter «reglado» de las zonas ambientalmente protegidas, en virtud del cual sería aplicable la EIA ordinaria como consecuencia de la inclusión del terreno donde se ubicaría el parque en una zona propuesta como ZEPA. En concreto, estaba incluida dentro del IBA

Babia Somiedo núm. 14 de la *Seo Birdlife*; fue propuesta como ZEPA por resolución de la DG del Medio Natural de 31 de marzo de 2003, y ha sido declarada como LIC (ES 4130149) por Decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2004. Lo sorprendente es que la Administración autonómica, tras aprobar la DIA simplificada, solicita la declaración de la zona como ZEPA. Aunque ha cumplido formalmente con la legalidad –cuando se hizo la DIA la zona no estaba todavía declarada como ZEPA ni se había iniciado el procedimiento– lo cierto es que son los valores ambientales los que determinan la iniciación y, en su caso, declaración de una zona como ambientalmente protegida. Y los valores ambientales disfrutan de una cierta permanencia; dicho de otro modo, si la Administración ambiental promueve la declaración como ZEPA y la Comisión declara la zona como LIC es porque tenía unos valores ambientales previos... que deberían haber impedido la EIA simplificada y obligado a realizar una EIA ordinaria: la Administración no puede ir contra sus propios actos. Con toda la razón, por lo tanto, se anula la DIA realizada.

El segundo argumento utilizado por el Tribunal es ya tradicional en la jurisprudencia comunitaria: la necesidad de que la Evaluación de Impacto tenga en cuenta los efectos sinérgicos y acumulativos del proyecto en cuestión (esto es especialmente importante en una zona con 18 parques eólicos en un radio de 10 km). Hasta aquí, la argumentación judicial es contundente y correcta. Pero la conclusión no es coherente con dicha argumentación. El Tribunal –y antes el Juzgado– da un curioso salto lógico y deduce, de la necesidad de considerar los efectos acumulativos, que el nuevo parque no es más que un fragmento artificial dentro de un parque global (FD 6º), por el hecho –técnicamente deseable y económicamente inevitable, a la luz de las circunstancias de la zona– de compartir la utilización de infraestructuras en red con otros parques del entorno.

La tesis de la sentencia del Juzgado de León en el caso «Murias II», asumida posteriormente por la Sala de Valladolid, se ha seguido con posterioridad por el mismo órgano judicial y por otros en diversos conflictos judiciales relativos a parques eólicos; así, los Autos de la misma Sala de 28 y 30 de julio de 2009, por los que se suspende la ejecución de los Parques eólicos «Villabandín II» y ampliación de «Villabandín I» y «Curueña II», todos ellos en el término municipal de Riello (León).

5. Conflictos interautonómicos por el paisaje: la sentencia del TSJ de 4 de septiembre de 2009

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) de 4 de septiembre de 2009 pone fin a un recurso de apelación de la sentencia del Juzgado

de lo contencioso núm. 1 de Burgos, planteado por el Gobierno de Cantabria contra la Resolución de 26 de febrero de 2004 de la Delegación Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Burgos por la que se autoriza la instalación del parque eólico «La Magdalena» en la Merindad de Valdeporres, limítrofe con la Comunidad cántabra y visible desde el territorio de ésta. Se trata de la valoración de los efectos «transfronterizos» de los parques eólicos desde el punto de vista paisajístico: por su ubicación y por su tamaño, los parques con muchísima frecuencia son visibles desde territorios distintos del de la Administración autorizante. De ahí el interés de esta sentencia para aclarar el alcance de la participación de las Comunidades Autónomas limítrofes en la tramitación de un proyecto de parque eólico, con base en un interés basado en la afección visual o paisajística. Aquí, como en el caso anterior, la Sala confirma la decisión del Juez, que desestimó el recurso. Para el Tribunal, el hecho de la proximidad (y de la afección visual) no implica un deber específico de audiencia individualizada a la Comunidad Autónoma vecina (FD 6º) y el deber de colaboración se concreta, según cita la sentencia (FD 5º) en la posibilidad de solicitar, pero no de ofrecer información, por lo que traslada al recurrente la carga de iniciar el procedimiento para obtener dicha información.

6. Cruzando el Duero: la sentencia sobre el plan de gestión del lobo

En el *Observatorio 2009* habíamos hecho notar que la aprobación del «Plan de Gestión del Lobo Ibérico» ponderaba adecuadamente los intereses de ambientalistas y ganaderos, pero planteaba algunos problemas en relación con las poblaciones de lobo al sur del Duero, protegidas por el Derecho Comunitario (Directiva 92/43, *Hábitats*) y por la Ley española 42/2007, de Biodiversidad (Ver *Observatorio 2009*, pág. 466). La reciente STSJ Castilla y León (Valladolid) de 13 de noviembre de 2009 –que no ha adquirido firmeza todavía– ha anulado algunos de los preceptos del Decreto 28/2008, de 3 de abril, por el que se aprueba el Plan, precisamente por ese motivo: porque permite la caza selectiva (en función de la población y otros criterios de cada zona) sin suficiente justificación y sin tener en cuenta si la población está por encima o por debajo de la línea del Duero [se anulan los arts. 4 c), 5, 8, 14 y 19 del Decreto].

En efecto, la Directiva *Hábitats* (92/43) incluye las poblaciones de *canis lupus* al sur del Duero en el Anexo II (especies para cuya protección es necesario designar Zonas Especiales de Protección) y en el Anexo IV (especies de interés comunitario que requieren una protección estricta) (arts. 53 y 54, Anexo V Ley 42/2007); y, sin embargo, el lobo al norte del Duero se incluye

en el Anexo V como especie cuya naturaleza puede ser objeto de medidas de gestión (art. 52, Anexo VI Ley 42/2007, de Biodiversidad). Finalmente, el art. 62 Ley 42/2007 establece que la caza y la pesca *«en ningún caso podrá afectar a especies incluidas en el Listado de Especies de Protección Especial»*. Pero el Plan de Gestión no distingue entre las poblaciones del norte y del sur del Duero, cuando la situación de la especie goza de niveles de protección netamente diferentes en uno y otro lugar. Además, el Plan permite el «aprovechamiento cinegético», que debería haberse justificado expresamente por su carácter excepcional al norte del Duero (en el sur no es posible en ningún caso, según la Directiva y la Ley española de Biodiversidad).

Hay que señalar, de todas formas, que la situación real del lobo en Castilla y León no depende hoy en día ya tanto de la línea del Duero como de otros factores; es cierto que las poblaciones más densas están al norte de este río (sierra de la Culebra, fundamentalmente), pero también se viene constatando que el lobo al sur del Duero se está expandiendo, que diversas manadas de lobos atraviesan la corriente fluvial sin mayor problema y que hay zonas al sur con más densidad de lobos que al norte. Por lo tanto, desde el punto de vista científico, el criterio del Plan –no distinguir entre norte y sur, sino entre zonas homogéneas– se adecua más a la realidad actual de la especie; sin embargo, es ilegal y contrario al Derecho comunitario.

VI. APÉNDICE LEGISLATIVO

Ley 1/2009, de 26 de febrero, de modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, *de Prevención Ambiental de Castilla y León* (BOCyL núm. 41 de 02/03/09).

Ley 3/2009, de 6 de abril, *de Montes de Castilla y León* (BOCyL núm. 71 de 16/04/09).

Ley 5/2009, de 4 de junio, *del Ruido de Castilla y León* (BOCyL núm. 107 de 09/06/09).

Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, *de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León* (BOCyL núm. 247, de 26/12/09).

Decreto 4/2009, de 15 de enero, por el que se aprueba el *Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico (Tetrao urogallus cantabricus) y se dictan medidas para su protección en la Comunidad de Castilla y León* (BOCyL núm. 13 de 21/01/09).

Decreto 6/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia* (BOCyL núm. 18 de 28/01/09).

Decreto 31/2009, de 30 de abril, *por el que se actualizan los importes de las sanciones y del valor de las especies acuáticas, para el cálculo de las indemnizaciones, previstos en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León* (BOCyL núm. 83 de 06/05/09).

Decreto 32/2009, de 7 de mayo, *por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental* (BOCyL núm. 88 de 13/05/09).

Decreto 40/2009, de 25 de junio, *por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias* (BOCyL núm. 123 de 01/07/09).

Decreto 41/2009, de 25 de junio, *por el que se regula la composición de la Junta Rectora de la Reserva Natural de Acebal de Garagüeta* (Soria) (BOCyL núm. 123 de 01/07/09).

Decreto 46/2009, de 16 de julio, *por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón* (Burgos) (BOCyL núm. 138 de 22/07/09).

Decreto 47/2009, de 16 de julio, *por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de «Lagunas Glaciares de Neila»* (Burgos) (BOCyL núm. 138 de 22/07/09).

Decreto 78/2009, de 29 de octubre, *por el que se aprueba el Plan de Actuación para la reducción de material particulado en la zona atmosférica de Miranda de Ebro* (BOCyL núm. 211 de 04/11/09).

Decreto 79/2009, de 29 de octubre, *por el que se aprueba el Plan de Actuación para la Mejora de la Calidad del Aire en la Zona Atmosférica de La Robla* (BOCyL núm. 211 de 04/11/09).

Decreto 89/2009, de 17 de diciembre, *por el que se determina el órgano competente y se establece el procedimiento para la aplicación del Sistema Comunitario revisado de Etiqueta Ecológica en la Comunidad de Castilla y León* (BOCyL núm. 245 de 23/12/09).

Orden MAM/434/2009, de 13 de febrero, *por la que se desarrolla el Decreto 94/2003, de 21 de agosto, por el que se regula la tenencia y uso de aves de presa en Castilla y León* (BOCyL núm. 44 de 05/03/09).

Orden MAM/1221/2009, de 27 de mayo, *por la que se establece la composición de las Ponencias Técnicas de las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental y de la Ponencia Técnica de la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León* (BOCyL núm. 107 de 09/06/09).

Orden MAM/1452/2009, de 30 de junio, *por la que se 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 núm. 130 de 10/07/09).

Orden MAM/1711/2009, de 27 de julio, *por la que se aprueba el Programa de Gestión de lodos de estaciones de depuración de aguas residuales urbanas y de compost de centros de tratamiento de residuos urbanos* (BOCyL núm. 154 de 13/08/09).

Orden MAM/2050/2009, de 20 de octubre, *por la que se procede al nombramiento, renovación o ratificación de los miembros del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León* (BOCyL núm. 211 de 04/11/09).

Acuerdo 127/2009, de 19 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se aprueba la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014* (BOCyL núm. 226 de 25/11/09).

Acuerdo 128/2009, de 26 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se aprueba la Estrategia Regional de Cambio Climático 2009-2012-2020* (BOCyL núm. 231 de 02/12/09).

VII. BIBLIOGRAFÍA

AA VV (dir. T. Quintana López), *Derecho Ambiental en Castilla y León*, 2ª edición, Tirant lo Blanch, 603 páginas, Valencia 2009.

Alenza García, J., «Cambio climático y modificación de un plan de ordenación de los recursos naturales (Comentario a la STSJ de Castilla y León de 8 de enero de 2008)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 254 (2009).

Díez Vázquez, J. A., «Urbanismo y desarrollo sostenible: régimen especial de los espacios protegidos y otros criterios de sostenibilidad», en AA VV (dir. E. Sánchez Goyanes), *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 3ª edición, La Ley-El Consultor, Madrid 2009.

Nevado-Batalla Moreno, P. T., «Urbanismo y medio ambiente en la legislación

de Castilla y León», en AA VV (dir. E. Sánchez Goyanes), *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 3ª edición, La Ley-El Consultor, Madrid 2009.

XXI

Cataluña: problemas de sequía e innovación del marco normativo ambiental

María Teresa Vadrí i Fortuny

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general (2008-2009) 506
2. Legislación 511
   2.1. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de los agentes que degradan el medio ambiente 511
      2.1.1. Residuos 511
      2.1.2. Contaminación acústica 515
   2.2. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objeto la ordenación de la protección de los recursos naturales 516
      2.2.1. Aguas 516
      2.2.2. Espacios naturales 517
      2.2.3. Flora 517
      2.2.4. Pesca 518
      2.2.5. Protección de los animales 518
   2.3. Normativa horizontal o transversal 519
      2.3.1. Control integral 519
      2.3.2. Evaluación ambiental estratégica 521
   2.4. Otra normativa que merece ser destacada 522
3. Organización 523
4. Ejecución 523
   4.1. Gestión de residuos 524

Página

4.2. Espacios naturales 524
4.3. Aguas 525
4.4. Espacios forestales 525
4.5. Cambio climático 525
4.6. Ordenación del territorio y urbanismo 526
4.7. Paisaje 527
4.8. Otros documentos 528
4.9. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias 528
5. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 531
5.1. Denominación del Departamento competente en materia de medio ambiente: Departamento de Medio Ambiente y Vivienda 531
5.2. Titulares de los principales órganos del Departamento 531
5.3. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento 531
6. Apéndice legislativo 532
7. Bibliografía 534

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL (2008-2009)

Tal como poníamos de manifiesto en el OPAM 2008, debe destacarse al iniciar esta valoración general que la acción política del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de los años 2008 y 2009, en general, y, por tanto, también en relación al desarrollo de la función pública de protección del medio ambiente, se caracteriza por la continuidad y la estabilidad. Ello no obsta, claro está, a que se pongan de manifiesto en este período situaciones y problemas conflictivos y de compleja resolución.

En el marco del tripartito («Govern d'Entesa») que gobierna en Catalunya sigue siendo IC-V («Iniciativa per Catalunya-Verds») el grupo político responsable de la política medioambiental y el titular de la Conselleria de Medio Ambiente y Vivienda, Francesc Baltasar.

La acción del ejecutivo en los años 2008 y 2009 se sigue enmarcando, tal como ya destacábamos en el OPAM 2008, en el Plan de Gobierno (2007-2010) que, como instrumento de racionalización de la acción política del

gobierno, contempla como uno de sus ejes principales el del desarrollo sostenible, estableciendo entre sus objetivos: el cambio de modelo de gestión del agua (de acuerdo con la Directiva Marco del Agua), el establecimiento de una estrategia catalana de sostenibilidad en relación al cambio climático, la continuación de una gestión de los residuos sostenible y la reducción de la contaminación acústica, lumínica y la relativa a las emisiones contaminantes.

En este sentido que se acaba de apuntar, las líneas prioritarias de la acción del gobierno en el ámbito del medio ambiente se mantienen en sus aspectos más destacables. Así, si bien, como se verá, deben reseñarse las acciones desarrolladas en diversos sectores (espacios naturales, espacios forestales, protección de animales, evaluación ambiental estratégica, etc.), son claramente remarcables las actuaciones en materia de cambio climático –en relación a la contaminación atmosférica–, de gestión de los residuos y, especialmente, en el ámbito de la gestión del agua, a raíz de los períodos graves de sequía que se sucedieron durante el año 2008.

En cuanto a las acciones en materia de cambio climático destaca la aprobación del «Plan marco de mitigación del cambio climático 2008-2012», para el cumplimiento del Protocolo de Kyoto (Acuerdo del Gobierno de 7 de octubre de 2008). Una vez celebrada, a finales de 2007, la «Convención del Cambio Climático» (OPAM 2008), la Oficina Catalana del Cambio Climático recogió las aportaciones de la Convención y redactó una propuesta que finalmente aprobó el ejecutivo catalán.

Por lo que se refiere a las actuaciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma en relación a la gestión del agua, como señalábamos antes, durante el 2008 y el 2009 se suceden un importante número de intervenciones públicas de diversa naturaleza con el objetivo de buscar soluciones a la grave situación de sequía en la que se encontró Cataluña hasta mediados del mes de mayo de 2008 y que hacía prever que si no se buscaban mecanismos eficaces los municipios de la conurbación de Barcelona no dispondrían del agua necesaria para el consumo humano hacia el mes de octubre de 2008.

Ante la situación excepcional de sequía, el Parlamento de Cataluña aprobó una moción en abril de 2008 en la que se contemplaban un conjunto de medidas para paliar el problema. Una de éstas fue la constitución de la llamada «Mesa nacional de la sequía» (Acuerdo del Gobierno de 22 de abril de 2008), como órgano de participación –operativo hasta que concluyera la situación de sequía–, con el objetivo de analizar y realizar un seguimiento de las propuestas excepcionales presentadas para afrontar la sequía. La «Mesa» estaba integrada por representantes de los grupos parlamentarios, agentes sociales, territoriales, académicos y ambientales.

El problema, en relación a una intervención efectiva, se produce debido a que para paliar los efectos de la sequía, recurrentes en la Comunidad Autónoma de Cataluña, se había previsto la construcción de plantas desalinizadoras de aguas que no podrían entrar en funcionamiento hasta el 2009. Ante la situación que exige una previsión de medidas urgentes, se llega a la conclusión de que la única solución adecuada era la de trasladar recursos hídricos desde un río con la necesidad de llevar a cabo las necesarias infraestructuras para que ello fuera posible. Debe señalarse que hasta el momento la opción del trasvase no se contemplaba, por el gobierno catalán, como adecuada ante las situaciones de sequía y, por tanto, la justificación de la decisión fue especialmente complicada.

En un primer momento se pensó en el traslado del río Segre al río Llobregat, que se desestimó como primera opción por motivos técnicos y políticos (vid. al respecto, AAVV: *Informe CCAA 2008*, «Cataluña», por J. Vintró y N. Caicedo, la detallada información de cómo se produjeron los hechos). La opción que se pactó finalmente entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de la Comunidad Autónoma fue el del traslado desde el Ebro. Mediante el Real Decreto Ley 3/2008, de 21 de abril, se prevén medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. El Decreto Ley prevé la construcción antes de octubre de 2008 de la infraestructura necesaria para garantizar el abastecimiento necesario a la población (conexión del Sistema del Consorcio de Aguas de Tarragona con el Sistema de Abastecimiento del Ter-Llobregat).

El Real Decreto Ley 3/2008 entró en vigor el 22 de abril y fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 29 de abril (con la abstención de CiU i ERC). La financiación de las obras para las infraestructuras necesarias correría a cargo del Ministerio de Medio Ambiente, considerándose como una inversión estatal en infraestructuras a los efectos de lo previsto en la Disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. No obstante, las abundantes lluvias caídas en Cataluña durante el mes de mayo llevaron a considerar que se habían superado las circunstancias de extraordinaria necesidad que habían motivado la aprobación del Real Decreto Ley. El Consejo de Ministros acordó la concurrencia de la causa de cese de la vigencia del Real Decreto Ley 3/2008 (Resolución de 6 de junio de 2008).

Previamente a la entrada en vigor del Real Decreto Ley, el Gobierno de la Generalitat había aprobado el Decreto 108/2008, de 15 de mayo, que modificaba el Decreto 84/2007, de 3 de abril, de adopción de medidas excep-

cionales y de emergencia en relación a la utilización de los recursos hídricos. Las precipitaciones del mes de abril y sobre todo el episodio de lluvias del mes de mayo mejoraron la situación aunque no lo suficiente para poder considerar que se había superado el período de sequía. Por ello se consideró que lo más adecuado era modificar algunas previsiones del Decreto 84/2007 para adaptarlo a las nuevas circunstancias. En el mes de diciembre, aunque superada la situación más crítica, seguían habiendo cuencas que no se habían beneficiado de las últimas lluvias encontrándose muy próximas a la situación de emergencia. Como consecuencia, con el Decreto 254/2008, de 16 de diciembre, se prorroga la vigencia del Decreto 84/2007.

No obstante, en el mismo mes de diciembre de 2008 se produce un episodio de abundantes lluvias que sitúan todas las cuencas de Cataluña en situación de normalidad, circunstancia que conduce finalmente a la derogación del Decreto 84/2007, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia por Decreto 5/2009, de 13 de enero, al no concurrir ya las causas que justificaban su vigencia.

En relación al eje establecido en el Plan de Gobierno (2007-2012) del desarrollo sostenible, cabe destacarse la revisión del «Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía» aprobada por el Gobierno en julio de 2008, como resultado de un importante proceso de concertación entre el Gobierno, patronales y sindicatos. El Acuerdo se organiza en siete grandes bloques de los cuales uno es el de la «actividad económica y el medio ambiente». A su vez la revisión del «Acuerdo» prevé 22 líneas de actuación, entre las cuales de las 8 prioritarias debe destacarse la del «uso racional y de calidad de los recursos naturales».

También en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible del Plan de Gobierno, en especial aquellos referidos a una adecuada y eficaz política de cohesión territorial, adquiere especial relevancia por su carácter transversal, por su alcance y consecuencias, la aprobación, en el mes de octubre de 2009, del «Pacto nacional para las infraestructuras». El Pacto tiene como objetivo ser el documento que oriente, de manera consensuada, las actuaciones prioritarias en Cataluña en los ámbitos de la movilidad, el agua, los residuos, la energía, las telecomunicaciones y el suelo para actividades productivas del 2009 hasta el 2020. Entre sus 130 medidas cabe subrayar ahora aquellas tendentes a garantizar el abastecimiento de agua en todo el territorio, previendo las infraestructuras necesarias de saneamiento, abastecimiento y reutilización, así como aquellas que tienen como objetivo promover al máximo el aprovechamiento de los residuos, considerándolos un recurso, desa-

rrollando, a la vez, redes territoriales de infraestructuras de tratamiento. El Pacto prevé una inversión conjunta del Estado y la Generalidad de 100.000 millones de euros.

Precisamente la importancia, el alcance y la complejidad de las previsiones que en él se realizan prolongaron en el tiempo el proceso de elaboración hasta llegar al consenso que hizo finalmente posible su aprobación. Así, finalmente forman parte del Pacto diversos Departamentos de la Generalitat (de Política Territorial y Obras Públicas, de Economía y Finanzas, de Gobernación y Administraciones públicas, de Agricultura, Alimentación y Acción Rural y de Medio Ambiente y Vivienda), los tres grupos parlamentarios que integran el tripartito (PSC-CpC, ERC, ICV-EuiA), representantes de la Administración local (Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, Federación de Municipios de Cataluña, Localret, Diputación de Barcelona, Diputación de Girona, Diputación de Lleida, Área Metropolitana de Barcelona y Ayuntamiento de Barcelona) y representantes de los agentes económicos y sociales (Consejo General de Cámaras de Cataluña, Pimec, RACC, CCOO, UGT y Unió de Pagesos).

Sin perjuicio de su posterior tratamiento en los siguientes apartados, debe destacarse en este apartado de valoración general la importante actividad legislativa desarrollada en este período 2008-2009. En el OPAM 2008 informábamos ya de destacables textos legislativos en el ámbito del medio ambiente que se encontraban en fase de elaboración (algunos en fase de anteproyecto y otros de proyecto). Pues bien, en este período han sido ya aprobados definitivamente buena parte de ellos. Asimismo se han aprobado también instrumentos legislativos de los que en el 2007 aún no se tenía noticia. En muchos casos las nuevas leyes aprobadas suponen la aplicación de reformas en sectores ya regulados anteriormente (por ejemplo, es el caso de los residuos o la intervención integral), por tanto, suponen la innovación del ordenamiento ambiental y, en otros, suponen la armonización y simplificación del marco jurídico aplicable en el complejo ámbito de la protección ambiental (por ejemplo, en el caso también de los residuos o de la protección de los animales).

Se aprueban así en el 2008 y el 2009 las siguientes normas con rango de ley (no mencionamos pues, en este punto, las normas reglamentarias a las que nos referiremos en los apartados siguientes): Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales; Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del rechazo; Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se

aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (deroga la Ley 9/2008, de 10 de julio, de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos); Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas; Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades; Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales.

Como norma en fase de elaboración destaca el Proyecto de ley de pesca y acción marítima aprobado por el Gobierno de la Generalitat el 9 de septiembre de 2009. También destaca el Anteproyecto de la Ley de la biodiversidad y el patrimonio natural de Cataluña, en fase de elaboración, en relación con la Estrategia de conservación del patrimonio natural de Cataluña en la que está trabajando el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

En cuanto a los instrumentos concretos para ejecutar la función pública de protección del medio ambiente, siguen cumpliendo un papel fundamental los planes administrativos que se elaboran y aplican en los diferentes sectores ambientales y también en aquellos estrechamente relacionados con el medio ambiente (ordenación del territorio o urbanismo). Un ejemplo de la intervención pública ambiental mediante la planificación es el «Plan marco de mitigación del cambio climático», al que antes nos referíamos, o los planes elaborados en el ámbito de la gestión de los residuos o de la protección del paisaje que se concretarán en apartados posteriores.

2. LEGISLACIÓN

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

Como novedades legislativas de especial interés en el ámbito de los residuos en Cataluña durante el período 2008-2009, se debe hacer referencia a la Ley 9/2008, de 10 de julio, de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos y a la Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de residuos y de los cánones sobre la disposición del rechazo de los residuos. En el OPAM 2008 ya nos referimos de manera exhaustiva al contenido de estos textos, en aquel momento en fase de elaboración. Señalamos ahora, por tanto, sólo los aspectos más relevantes y aquellos que han podido ser objeto de modificación. No obstante, es imprescindible, para presentar de modo correcto el marco jurídico vigente

en esta materia, hacer mención expresa del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos.

La modificación de la Ley 6/1993, reguladora de los residuos, mediante la Ley 9/2008, 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, como uno de los más importantes instrumentos de intervención pública en la materia, 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.

Se crea el Plan de Infraestructuras de Gestión de los Residuos Municipales, atribuyéndole naturaleza de plan territorial sectorial de acuerdo con la tipología de planes recogida en Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial. 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.

La Ley 9/2008 se refiere al Programa de Gestión de Residuos municipales (PROGREMIC) atribuyéndole explícitamente naturaleza de plan sectorial de coordinación de acuerdo con lo previsto en el 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, se faculta a la Agencia de Residuos de Cataluña –como muestra de las importantes atribuciones que se le asignan en esta materia– para que pueda denegar al ente local, que persista en un incumplimiento, la posibilidad de obtener ayudas con cargo al Fondo Económico que regula la Ley. 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 de que en todos los municipios se garantice el reciclaje y el tratamiento de los residuos originados en su jurisdicción. Se entiende, a estos efectos, que los servicios públicos de reciclaje y tratamiento comprenden, como mínimo, los residuos procedentes de la recogida selectiva, con excepción de los residuos especiales. En este sentido, se establece como servicio obligatorio en todos los municipios, como mínimo, el servicio de recogida selectiva, de transporte, de valorización y de disposición del rechazo de los residuos municipales.

En cuanto a otros mecanismos de actuación que han de permitir hacer efectivos los principios de suficiencia, proximidad y valorización, destacan 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 la Generalitat a la deposición controlada y la incineración en plantas externas que, de acuerdo con la Ley, deberá gestionarse preferentemente mediante una forma indirecta.

En referencia a las formas de intervención pública aplicadas para hacer efectiva la política de protección del suelo, la Ley 9/2008 prevé, entre otras medidas, dos importantes instrumentos: 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 y se establece la posibilidad de establecer acuerdos voluntarios o convenios de colaboración que articulen las actuaciones necesarias para proceder a la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados.

Finalmente, por lo que respecta a los instrumentos económicos, la Ley regula el Fondo Económico 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.

Por lo que se refiere a Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de residuos y de los cánones sobre la disposición del rechazo de los residuos, debe destacarse la regulación que establece de instrumentos económicos que han de hacer posible la eficacia en el desarrollo de una adecuada política de gestión de los residuos.

El objeto de la Ley es 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 ampliado con la Ley 9/2008) 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.

El Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos. El texto es el resultado de la autorización al Gobierno que se establece en la Disposición final de la Ley 9/2008, de 10 de julio. En este caso, la unificación de los textos legislativos

vigentes en la materia adquiere una especial relevancia ya que supone refundir normas que se habían aprobado a lo largo de más de diez años. En este sentido, es especialmente adecuado que la autorización se refiera a la regularización, armonización y aclaración de los textos que se refunden. Se había producido una situación de complejidad y falta de seguridad jurídica que hacían imprescindible esta labor de clarificación y ajuste del marco jurídico vigente en Cataluña en esta materia.

La nueva norma refunde en un único texto, derogándolas, la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, la Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de los residuos, y la Ley 15/2003, de 13 de junio, y la Ley 9/2008, de 10 de julio, que modifican la Ley 6/1993.

Se aprueban también durante el período analizado (2008-2009) normas reglamentarias relevantes en este sector:

– Decreto 32/2009, de 24 de febrero, sobre la valorización de escorias siderúrgicas. El objeto de la norma adquiere relevancia ya que la experiencia confirma la posibilidad del aprovechamiento de estas escorias como material de construcción en obra civil, en sustitución de áridos naturales y como materia prima para otras producciones. Establece los requisitos medioambientales necesarios para poder valorizar las escorias siderúrgicas y el procedimiento administrativo que deberá aplicarse para hacer posible esta valorización.

– Decreto 69/2009, de 28 de abril, por el cual se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en depósitos controlados. El objetivo es el de adecuar la gestión de los residuos a las disposiciones comunitarias en materia de medio ambiente y, concretamente, a la Decisión comunitaria 2003/33/CE y a la Directiva 1999/31/CE, que fue objeto de transposición al ordenamiento español por el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre.

2.1.2. Contaminación acústica

Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica y se adaptan sus anexos.

Como instrumentos para la mejora progresiva de la calidad acústica se regulan dos instrumentos: los mapas y los planes. Se distinguen dos tipos de mapas, los de capacidad acústica y los estratégicos de ruido. Se distinguen, a su vez, dos tipos de planes, los planes de acción en materia de contaminación acústica y los planes específicos de medidas para minimizar el impacto acústico.

Como mecanismo de acción preventiva se prevé la integración de los nuevos emisores acústicos en los procedimientos administrativos ya existentes, como la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental o la concesión de la licencia municipal. En estos procedimientos se prevé la realización de un estudio de impacto acústico como documento que deberá presentarse ante la Administración.

Desde la vertiente preventiva de la norma y como novedad organizativa, se crea, por una parte, la Oficina para la prevención de la contaminación acústica, dependiente del órgano con competencias en materia de calidad ambiental, a la que se atribuye la función de velar por la protección contra la contaminación acústica y la de coordinar las diferentes administraciones que intervengan en este ámbito. Y, por otra parte, en relación a la acreditación de entidades de prevención de la contaminación acústica, se crean: el Comité de acreditación, como órgano colegiado, encargado de garantizar la imparcialidad y la representación de todas las partes implicadas en el proceso de acreditación de entidades de prevención de la contaminación acústica, y la Comisión técnica, como órgano de asesoramiento técnico, al órgano competente en materia de calidad ambiental, en relación a la acreditación y al funcionamiento de las entidades colaboradoras.

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

Además de los Decretos que se sucedieron en este período como consecuencia de la sequía padecida en Cataluña, a los que ya nos hemos referido, debe hacerse referencia al Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña y se modifica el Reglamento de la planificación hidrológica, aprobado por el Decreto 380/2006, de 10 de octubre.

La delimitación del ámbito territorial de la Cuenca Hidrográfica se produce en el marco de las previsiones de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y de acuerdo con el art. 6 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2003). Las modificaciones del Reglamento de planificación hidrológica se refieren sólo al art. 15 y van referidas al procedimiento de elaboración del Plan de gestión del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña. En concreto, se incorpora la exigencia del «informe preceptivo y determinante» que deberá emitir el Ministerio

competente en materia de medio ambiente en relación a determinados contenidos del Plan de gestión, de acuerdo con el art. 40.6 del Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas.

Por Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, se traspasaron a la Generalitat de Cataluña las funciones, los servicios y los medios correspondientes en materia de obras hidráulicas. Ahora, siguiendo las previsiones del Estatuto de Autonomía y en virtud de los acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalitat, por Real Decreto 232/2008, de 15 de febrero, y Real Decreto 1386/2008, de 1 de agosto, se amplían los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados en el año 1985.

2.2.2. Espacios naturales

En materia de espacios naturales se aprueba por el Gobierno (Acuerdo de 26 de febrero de 2008) la modificación de los límites del Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa. La modificación supone el incremento aproximado de un 10% de su superficie en el momento de la aprobación incluir nuevos sectores y declarar tres nuevos espacios como reservas naturales.

Debe darse noticia también del Anteproyecto de Parque Natural del Montgrí, Les Medes y el Baix Ter, que, habiéndose abierto el trámite de información pública en julio de 2008, continúa en proceso de elaboración.

2.2.3. Flora

En aplicación de las previsiones de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, se aprueba el Decreto 172/2008, de 26 de agosto, por el que se crea el Catálogo de flora amenazada de Cataluña.

El Decreto tiene como objetivo proporcionar a las especies y subespecies de flora el régimen jurídico de protección necesario para asegurar su conservación o recuperación. Se prevé, como instrumento de actuación, la aprobación de planes de recuperación para las especies o subespecies en peligro de extinción y planes de conservación para las especies o subespecies vulnerables. Se atribuye al Catálogo la condición de registro público de naturaleza administrativa, adscribiéndose a la Dirección General del Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

2.2.4. Pesca

Tal como se señalaba en el OPAM 2008 al dar noticia de la elaboración del Anteproyecto, después de un importante proceso de participación de todos los agentes implicados, se aprueba la Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales.

El objeto de la Ley es el de regular, proteger y fomentar el derecho al ejercicio de la pesca no profesional en aguas continentales. Como uno de los principales instrumentos de intervención se contempla la elaboración del Plan de ordenación de la pesca en aguas continentales, que establecerá la clasificación de los diferentes tramos de cursos y masas de agua a los efectos de la pesca que regula la Ley. Se prevé su aprobación por el departamento competente en esta materia. La Ley se remite a un posterior desarrollo reglamentario en cuanto a la determinación del contenido, procedimiento de elaboración y aprobación, revisión y vigencia del Plan.

Desde el punto de vista organizativo, la Ley crea la Comisión para la Conservación de las Especies Acuícolas, como órgano de coordinación interadministrativa adscrito al departamento competente en la materia. La Ley crea también el Consejo Asesor de la Pesca en Aguas Continentales como órgano consultivo del departamento competente. Se prevé, además, la posibilidad de crear Consorcios territoriales de pesca en aguas continentales con la finalidad de ejecutar las actuaciones relativas a la gestión de la pesca en estas aguas. Los Consorcios estarían integrados por representantes de los diferentes sectores implicados: departamento competente, Federación catalana de pesca deportiva, sociedades de pescadores y, en caso de que lo soliciten, también representantes de las administraciones locales y administraciones competentes en materia turística y de las entidades conservacionistas especializadas en el medio fluvial.

La Ley 22/2009 regula también un mecanismo económico específico que es el denominado Fondo para la gestión de la pesca en aguas continentales.

2.2.5. Protección de los animales

Mediante el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, el Gobierno de la Generalitat aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, de acuerdo con la autorización que establece la Disposición adicional segunda de la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y financieras.

Se integran así en un único texto legal la Ley 22/2003, de 4 de julio, de protección de los animales, la parte vigente de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales, con las modificaciones introducidas a las dos leyes por la Ley 12/2006, de 27 de julio, e incluyendo también las previsiones de esta Ley relativas a la protección de los animales que no modificaran los preceptos de las dos leyes anteriores.

Puesto que la autorización habilita al Gobierno para regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones refundidas, el texto unifica la terminología sobre la materia, corrige defectos de concordancia y de redacción y ajusta la estructura y la numeración de los artículos.

2.3. Normativa horizontal o transversal

2.3.1. Control integral

Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, deroga la Ley 3/1998, de 27 de diciembre, y la Ley 1/1999, de 30 de marzo, de modificación de la Disposición final cuarta de la Ley 3/1998. Habiéndonos referido ya en el OPAM 2008 a los aspectos básicos del texto del Anteproyecto, exponemos a continuación los aspectos del nuevo texto que merecen ser puestos de relieve.

Hay diversos factores que explican 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 más recientes modificaciones de la legislación ambiental general, incorporando también otras exigencias derivadas de modificaciones recientes de la legislación ambiental sectorial.

Se han tenido en cuenta, en este sentido, 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 (sustituida por la Directiva 1/2008), el 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, y 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.

La aplicación de la Ley 3/1998 puso 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. Se enmarca así en la Estrategia del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 al buscar la reducción de cargas administrativas para aquellos que ejercen actividades económicas, a la vez que se garantiza la prevención y el control de los efectos de estas actividades sobre el medio ambiente (vid. el Preámbulo de la Ley). En este sentido debe señalarse que la elaboración y tramitación de la Ley se ha realizado en el marco del Plan de medidas para la facilitación de trámites a la actividad económica y empresarial y la simplificación administrativa (aprobado en julio de 2007), y que el seguimiento de este Plan se inscribe en la revisión del Acuerdo estratégico 2008-2011 para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana.

El objeto de la Ley es el de «establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental, en el que se toman en consideración las afectaciones sobre el medio ambiente y las personas. Este sistema de intervención administrativa integra la evaluación de impacto ambiental de las actividades». Se 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 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 (autorización ambiental, licencia ambiental y régimen de comunicación). Se modifica, no obstante, la relación de actividades integradas en el Anexo I. Se incluyen en el mismo las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental y de evaluación de impacto ambiental sujetas a la Directiva 96/61/CE (Anexo I.1); las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental y de evaluación de impacto ambiental no sujetas a la Directiva 96/61/CE (Anexo I.2); las actividades sometidas al régimen de declaración de impacto ambiental con una autorización sustantiva –autorización, licencia,

permiso o concesión otorgada por un órgano de la Administración de la Generalitat en el ámbito de una intervención sectorial– (Anexo I.3).

En el Anexo II se incluyen las actividades sometidas al régimen de licencia ambiental, de competencia municipal. La Ley contempla la posibilidad de que algunas actividades se puedan someter al régimen de comunicación si se dan determinadas circunstancias. La intervención de la Administración de la Generalitat en el procedimiento respecto a estas actividades sometidas a licencia ambiental se mantiene únicamente cuando tenga que emitir un informe preceptivo.

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. Y, finalmente el Anexo IV incluye aquellas actividades que, si bien no se encuentran sujetas al régimen de licencia establecido en la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas, sí están sometidas al régimen de licencia ambiental de la Ley 20/2009.

Por lo que respecta al régimen de control de las actividades, destaca el fomento de los sistemas de autocontrol, especialmente mediante el sistema de ecogestión y ecoauditoría.

En cuanto al régimen de inspección, sanción, responsabilidad y ejecución forzosa de la Ley, teniendo en cuenta que se trata de una ley esencialmente procedimental que no regula aspectos materiales, no establece un régimen sancionador en materia de recursos naturales y agentes contaminantes. Este criterio se exceptúa, 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 puesto que esta legislación establece una tipificación de infracciones procedimentales y materiales.

2.3.2. Evaluación ambiental estratégica

Para dar cumplimiento a la Directiva 2001/42/CE, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, y a la Ley estatal 9/2006, que transpone la Directiva a nuestro ordenamiento, se aprueba la Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas (dimos ya noticia de los trabajos preparatorios en el OPAM 07 y en el OPAM 08).

El contenido de la Ley destaca por la aplicación que supone del principio de responsabilidad compartida al prever expresamente la participación

de todos los actores implicados, tanto públicos como privados, en el proceso de evaluación. El objetivo de la Ley es el de garantizar que los efectos que un plan o programa pueda tener sobre el medio ambiente se integren en todo su proceso de elaboración, ejecución y desarrollo.

Al contar con un marco jurídico propio en la materia se facilita la simplificación de los procedimientos, clarificando los supuestos de aplicación y evitando al máximo las duplicidades con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Como principal novedad del texto destaca la distinción que se realiza entre planes y programas de sumisión obligatoria y aquellos en los que es el órgano ambiental el que, en cada caso, decidirá su sumisión o no a la evaluación. Los supuestos en los que es obligatoria la evaluación de impacto son los instrumentos de planificación territorial, los planes de ordenación urbanística municipal, los planes y programas que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente y aquellas modificaciones de planes y programas anteriores que supongan cambios respecto los efectos previstos sobre el medio ambiente.

2.4. Otra normativa que merece ser destacada

En el ámbito de las energías renovables destaca el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, por el cual se regulan los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas. El Decreto se sitúa en el marco de los objetivos y las previsiones del Plan de Energía de Cataluña 2006-2015. En él se establecen los requisitos para la instalación de parques eólicos y se definen los criterios energéticos, ambientales, urbanísticos y paisajísticos que deben respetarse en la instalación de parques eólicos. Uno de los objetivos de la norma es integrar, al regular los procedimientos aplicables, los diferentes trámites previstos en la normativa vigente.

De modo más indirecto resulta de interés el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica. Destacamos aquí el capítulo V que, con el objetivo de la simplificación administrativa, modifica la normativa que regula determinados procedimientos. Su sección primera modifica disposiciones relativas a procedimientos ambientales; en concreto se refiere a las declaraciones del volumen del consumo de agua y de la eficiencia en el uso del agua.

Es de destacar, finalmente, en el ámbito de la protección del litoral, el Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y

servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

3. ORGANIZACIÓN

Además de los aspectos organizativos ya comentados en el apartado de legislación, mencionamos en este apartado el Decreto 236/2008, de 25 de noviembre, de modificación de los Estatutos del Ente de Abastecimiento de Agua-Aguas del Ter y del Llobregat, derogando el Decreto 210/1993, por el que se habían aprobado con anterioridad sus Estatutos.

La Ley 4/1990, de 9 de marzo, de ordenación del abastecimiento del agua en el Área de Barcelona, creó el Ente de Abastecimiento de Agua configurándolo como entidad de derecho público a la que se atribuía la función de prestar el servicio público de interés de la Generalitat, consistente en la producción y suministro de agua potable para el abastecimiento de poblaciones a través de la red Ter-Llobregat.

Con posterioridad, la legislación en materia de aguas (hoy recogida en el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña) introduce modificaciones legislativas, entre otros aspectos, en relación a la configuración de la Agencia Catalana del Agua como administración hidráulica única en Cataluña y establece nuevas directrices en relación a la composición y nombramiento del Consejo de Administración del Ente de Abastecimiento. También la legislación estatal introduce novedades que inciden en el funcionamiento del Ente de Abastecimiento en la Ley 31/2007, sobre procedimientos de contratación en el sector del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y en la Ley 30/2007, de contratos del sector público. Todos estos cambios llevan a la necesidad de elaborar unos nuevos Estatutos que adapten la organización y las funciones del Ente de Abastecimiento a las nuevas exigencias legales.

4. EJECUCIÓN

En el período de 2008-2009 encontramos diversas manifestaciones de la ejecución de las políticas medioambientales a través de diversos mecanismos de intervención pública. Tal y como se anunciaba en el apartado de valoración general, la planificación es uno de los instrumentos protagonistas que se elaboran y aprueban en el ámbito de diversos sectores medioambientales, pero deberemos mencionar también los instrumentos de colaboración interadministrativa e instrumentos económicos aprobados en este período. Finalmente se hará una breve referencia a las previsiones presupuestarias te-

niendo en cuenta la importancia de la financiación de las políticas ambientales para que puedan hacerse realmente efectivas.

4.1 Gestión de residuos

En el marco de la Ley 9/2008, del 10 de julio, de modificación de la Ley 6/1993, reguladora de los residuos (hoy Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos), el 5 de agosto de 2009 se publican los anuncios de información pública de los Proyectos de Decreto por los cuales se aprueban diversos planes en materia de gestión de residuos, de cuyo proceso de elaboración ya habíamos dado noticia en el OPAM 2008, y cuyas previsiones se establecen para el período 2007-2012:

– «Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña» (PROGREMIC).

– «Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña» (PROGRIC).

– «Programa de gestión de residuos de la construcción de Cataluña» (PROGROC).

– «Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales de Cataluña», previsto como nuevo instrumento de planificación en la Ley 9/2008 y hoy en el Texto refundido 1/2009.

4.2. Espacios naturales

En materia de espacios naturales destaca el Decreto 222/2008, de 11 de noviembre de 2008, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Área protegida de las Islas Medes. El Plan tiene como objetivo la racionalización de la gestión del área protegida para un período de cuatro años, ordenando y regulando el fuerte crecimiento de las actividades económicas que se desarrollan en el Área protegida de las Islas Medes, ampliando la conservación y la protección de la flora y fauna y del medio marino de las Islas Medes y su entorno. Con esta finalidad se regulan los usos turísticos, recreativos, deportivos, educativos y científicos, así como la pesca profesional en esta área protegida.

Por Acuerdo de Gobierno de 20 de octubre de 2009 se incorpora la zona de Gallecs como espacio dentro del Plan de Espacios de Interés Natural (aprobado por Decreto 328/1992, modificado por el Decreto 278/2007, de 18 de diciembre).

4.3. Aguas

En el marco de las previsiones del art. 20 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto Legislativo 3/2003) que establece la tipología de instrumentos de planificación hidrológica, se aprueba, por Acuerdo del Gobierno de 3 de junio de 2008, el Programa de seguimiento y control del Distrito de la cuenca hidrográfica o fluvial de Cataluña. El objetivo del Programa es el de conocer el estado ecológico y la composición de las aguas superficiales, así como el estado químico y cuantitativo de las aguas subterráneas.

Se encuentra aún en fase de elaboración, en concreto en el trámite de información pública, el Plan de gestión del distrito de la cuenca fluvial de Cataluña como nuevo instrumento de planificación del agua en el ámbito de competencia de la Generalitat para el período 2010-2015. Sus previsiones se enmarcan en los principios de la Directiva marco del agua 2000/60/CE y en las previsiones del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2003).

También está en proceso de tramitación, en fase de información pública, el Programa de medidas que se integra en el Plan de gestión del distrito de cuenca y que establecerá las medidas básicas y complementarias para satisfacer los objetivos fijados en el Plan.

Además, en el marco del Programa de Espacios Fluviales de Cataluña, se encuentran en fase de elaboración los trabajos para la planificación de los espacios fluviales de las cuencas del Tordera, del Baix Ter, del Baix Llobregat y la Anoia, del Foix, del Fluvià, del Gaià, de la Muga y del Francolí.

4.4. Espacios forestales

El Departamento de Medio Ambiente ha aprobado el Programa anual de aprovechamientos de los terrenos forestales de propiedad pública en Cataluña para el año 2008 (Resolución MAH/1862/2008, de 20 de mayo). El Programa se elabora anualmente en aplicación del art. 54 de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña.

4.5. Cambio climático

Como se ha señalado al realizar la valoración general de la política ambiental autonómica, debe hacerse mención, dentro de las áreas prioritarias del Gobierno, al «Plan marco de mitigación del cambio climático 2008-2012»,

para el cumplimiento del Protocolo de Kyoto, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 7 de octubre de 2008.

El Plan concreta las acciones que deben llevarse a cabo en los distintos sectores (agrario, servicios, vivienda, industria, transporte, etc.) para mitigar las emisiones de gases con efecto invernadero para el período 2008-2012. Se prevé su desarrollo mediante dos programas de actuaciones específicas, uno para el período 2008-2010 y el otro para el período 2011-2012.

4.6. Ordenación del territorio y urbanismo

Continúa en Cataluña el proceso de elaboración y aprobación de la diferente tipología de planes territoriales previstos en la Ley 23/1983, de Política Territorial.

– Planes territoriales parciales (previstos en el Cap. III –arts. 12 a 16– de la Ley 23/1983):

• Plan territorial parcial de las Comarcas Centrales. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 16 de septiembre de 2008.

• Plan territorial parcial del Camp de Tarragona (en proceso de elaboración). Aprobado inicialmente.

• Plan territorial de las Terres de l'Ebre. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 15 de mayo de 2001. Debe tenerse en cuenta que se ha elaborado un Anteproyecto del plan territorial de les Terres de l'Ebre que sustituirá al Plan actualmente vigente. El Anteproyecto se encuentra en proceso de elaboración, en fase de información pública.

• Plan territorial parcial de les Comarcas Gironines. En proceso de elaboración.

• Plan territorial metropolitano de Barcelona. En proceso de elaboración.

– Planes territoriales sectoriales (previstos en el Cap. IV –arts. 17 a 19– de la Ley 23/1983). Entre los diversos planes, con incidencia territorial, que han aprobado diversos Departamentos de la Generalitat en este período destacamos:

• Plan de transportes de viajeros de Catalunya (2008-2012). Aprobado por Acuerdo del Gobierno de 7 de enero de 2009.

• Plan de aeropuertos, aeródromos i helipuertos de Catalunya (2009-2015). Aprobado por Acuerdo del Gobierno de 20 de enero de 2009.

– Planes directores territoriales (previstos en el Cap. IV bis –art. 19 bis a 19 quater– de la Ley 23/1983, de acuerdo con la modificación introducida por la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas):

• Plan director territorial del Alt Penedès. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 16 de septiembre de 2008.

• Plan director territorial de la Garrotxa. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de 16 de septiembre de 2008.

– Planes Directores urbanísticos (previstos en el Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo –art. 56, Capítol I–):

• Plan Director urbanístico de la Cerdanya. Aprobado definitivamente el 1 de agosto de 2008.

• Plan Director urbanístico del Pallars Sobirà. Aprobado definitivamente el 1 de agosto de 2008.

• Plan Director urbanístico del Pla del Bages. En proceso de elaboración.

• Plan Director urbanístico de la Conca de Òdena. En proceso de elaboración.

• Plan Director urbanístico de la Serra de Rodes. En proceso de elaboración.

• Plan Director urbanístico del Pla d'Urgell. Se ha iniciado su elaboración.

• Plan de les actividades industriales y turísticas del Camp de Tarragona. En proceso de elaboración.

4.7. Paisaje

Deben tenerse en cuenta también en el período 2008-2009 los instrumentos de planificación previstos en la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje (arts. 9 a 12, Capítol II) y en el Decret 343/2006 que la desarrolla: los Catálogos y las Directrices del paisaje.

El Catálogo del paisaje de las Terres de Lleida se aprueba definitivamente el 10 de diciembre de 2008.

Se encuentran en fase de elaboración los siguientes Catálogos del paisaje que deberán incorporarse en los instrumentos de planificación territorial mediante las Directrices del paisaje:

– Catálogo de la Región Metropolitana de Barcelona.

– Catálogo de Alt Pirineu y Aran.

– Catálogo del Camp de Tarragona (pendiente de aprobación).

– Catálogo de las Comarcas gironinas.

– Catálogo de Comarcas centrales.

4.8. Otros documentos

Como instrumento de planificación en el ámbito de la agricultura ecológica se aprueba en el año 2008 (Acuerdo del Gobierno de 25 de noviembre de 2008) el Plan de Acción para la alimentación y la agricultura ecológica para el período 2008-2012. El objetivo del Plan es el de promocionar las producciones y el consumo de productos y alimentos ecológicos en Cataluña.

4.9. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias

En este período, como en el anterior, destacan los instrumentos económicos de estímulo. Así, son numerosas las subvenciones y ayudas otorgadas por el Departamento de Medio Ambiente dirigidas a orientar la actuación, especialmente de las Administraciones locales, hacia finalidades de protección del medio ambiente.

En este sentido deben señalarse las subvenciones y ayudas a ayuntamientos y consejos comarcales en el sector de los residuos con el objetivo de minimizar o prevenir su producción, mejorar las instalaciones de tratamiento de los residuos o fomentar la recogida selectiva de la fracción orgánica, entre otras finalidades. También son destacables las ayudas concedidas a entidades públicas, universidades y entidades sin ánimo de lucro en este ámbito.

En el sector de la gestión del agua, en este período (2008-2009), se siguen otorgando subvenciones a los entes locales para la realización de actuaciones de gestión, conservación y recuperación de espacios fluviales. También se conceden subvenciones destinadas a que los entes locales puedan mejorar las redes locales de abastecimiento en alta. Como consecuencia de la situación de sequía padecida en Cataluña, ya en el 2007 y en el 2008 se prevén subvenciones precisamente destinadas a financiar los gastos extraordinarios realizados por los entes locales y generados por el transporte de agua destinada al consumo doméstico.

Destacan en este ámbito las inversiones realizadas por el Gobierno de la Generalitat destinadas a infraestructuras para paliar los efectos de la sequía

y también las destinadas a la construcción de depuradoras y otras instalaciones para mejorar el saneamiento de las aguas en Cataluña. En este sentido, el Plan único de obras y servicios aprobado para el período 2008-2012 (Acuerdo del Gobierno de 22 julio de 2008) da prioridad a las actuaciones para mejorar la gestión del agua.

En relación a la financiación de las infraestructuras del ciclo integral del agua se suscribe un Convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la Consejería de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña y la Agencia Catalana del Agua (publicado por Resolución de 13 de octubre de 2008). El Convenio se firma de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional tercera del Estatuto de Autonomía de 2006. Se trata de financiar, mediante transferencias de capital del Fondo de Contingencia (160,27 millones de euros), infraestructuras tanto de abastecimiento como de mejora de los recursos hídricos, correcciones hidráulicas y actuaciones de saneamiento previstas en el Plan de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas 2005.

En el ámbito de la gestión forestal sostenible, la prevención de incendios y el fomento de energías alternativas (como la biomasa) se amplía en el año 2008, de manera notable, el importe de las ayudas otorgadas, con carácter bianual, por el Departamento de Medio Ambiente a ayuntamientos, agrupaciones de defensa forestal y empresas. En este sentido, como plan de naturaleza económica financiera, es relevante el Plan de actuaciones de obras forestales (2006-2011), aprobado por Acuerdo de 13 de mayo de 2008. El Plan prevé destinar aproximadamente 20 millones de euros a obras para la prevención de incendios, actuaciones en espacios naturales y acciones de control de la erosión y la desertificación.

Se conceden también ayudas destinadas a empresas y fundaciones, con cargo a los presupuestos de la Generalitat de Cataluña, para la obtención o renovación del distintivo de garantía de calidad ambiental o de la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Por su carácter transversal son destacables las subvenciones a los entes locales (ayuntamientos, consejos comarcales, consorcios, entidades municipales descentralizadas y agrupaciones de municipios o entes locales) para promover acciones de sostenibilidad local (Orden 244/2008, por la que se establecen las bases reguladoras). Se contemplan como actuaciones susceptibles de recibir una subvención las acciones relativas al cambio climático, las destinadas a promover la movilidad sostenible y, con un carácter más general, todas aquellas que supongan la integración de políticas de sostenibilidad en la acción local.

Como instrumento de colaboración para la financiación de actuaciones en el ámbito de las energías renovables, destaca el Convenio entre el Estado y el Gobierno de la Generalitat para el impulso de las energías renovables (Acuerdo de Gobierno de 25 de marzo de 2008). El Convenio tiene como objetivo el de diversificar las fuentes energéticas y avanzar en la reducción del consumo de combustibles de origen fósil. El Convenio se firma entre el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y el Instituto Catalán de la Energía, adscrito al Departamento de Economía y Finanzas. El Ministerio aportará 2,98 millones de euros que servirán para desarrollar las medidas previstas en el Plan de la Energía 2006-2015 (subvencionar nuevos proyectos de aprovechamiento energético de biomasa, energía solar térmica, energía solar fotovoltaica aislada y biogás, etc.).

También el Convenio marco de colaboración entre el Instituto Catalán de la Energía y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, para el período 2008-2012, se suscribe para impulsar iniciativas en el ámbito del ahorro y la eficiencia energética. Se sitúa también en el marco del Plan de la Energía y supone una aportación de las administraciones de 61,9 millones de euros. Las acciones que pretende fomentar se sitúan en el ámbito de la industria, de los transportes, de la edificación, los servicios públicos, etc.

Por lo que respecta a las previsiones presupuestarias, es de especial relevancia hacer mención a los presupuestos para la Generalitat de Cataluña aprobados para el 2009 (Ley 15/2008, de 23 de diciembre) en el difícil contexto de crisis económica que evidentemente supuso un esfuerzo de contención, potenciando y priorizando el gasto en las políticas sociales, el impulso de la actividad económica y las iniciativas de fomento de la ocupación. En este contexto se continúan vinculando –tal como ocurre desde los presupuestos para el 2007 y el 2008– las previsiones a los tres ejes básicos del Plan de Gobierno 2007-2010, entre los que se integra el de la «economía plena y dinámica en un territorio sostenible».

Por lo que se refiere al importe presupuestario para el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, el importe para el 2009 es de 530.538.802,74 euros. A este importe debe añadirse el que se asigna a los distintos instrumentos organizativos a los que se atribuyen importantes funciones en materia de medio ambiente (Agencia Catalana del Agua, Agencia Catalana de Residuos, Aguas Ter-Llobregat, etc.). La cifra supone un ligero incremento respecto las previsiones de los presupuestos del 2008 en los que el importe para el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda era de 520.312.880,30 euros (Ley 16/2007, de 21 de diciembre).

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

5.1. Denominación del Departamento competente en materia de Medio Ambiente: Departamento de Medio Ambiente y Vivienda

5.2. 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 de Servicios:* Elisenda Rius i Verruga.

– *Asesoría Jurídica. Abogada Jefe:* Catalina Cerdà Pons.

– *Directores de los Servicios Territoriales de Barcelona, Tierras del Ebro, Tarragona, Lleida y Girona (respectivamente):* Catalina Victory Molné; Víctor Gimeno Sanz; Josep Lluís Pau Roigé; Joan Farré Viladrich; Emili Santos Bach.

– *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.

5.3. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al departamento

– *Administración, Promoción y Gestión, SA:* 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, SA: Pere Garriga Solé

– *Servicio Meteorológico de Cataluña*: David Rodríguez Albert.

6. APÉNDICE LEGISLATIVO

Se relacionan aquellas normas mencionadas en el texto y aquellas que se consideran de especial interés en relación a la política ambiental de Cataluña en este período.

Cataluña:

– Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales.

– Ley 9/2008, de 10 de julio, de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos.

– Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del rechazo de los residuos.

– Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas.

– Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos (deroga la Ley 9/2008, de 10 de julio, de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos).

– Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades.

– Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales.

– Decreto 108/2008, de 15 de mayo, de modificación del Decreto 84/2007, de 3 de abril, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación a la utilización de los recursos hídricos.

– Decreto 172/2008, de 26 de agosto, de creación del Catálogo de flora amenazada en Cataluña.

– Decreto 222/2008, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Rector de uso y gestión del Área protegida de las Islas Medes.

– Decreto 236/2008, de 25 de noviembre, de modificación de los Estatutos del Ente de Abastecimiento de Agua-Aguas del Ter y del Llobregat.

– Decreto 254/2008, de 16 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del Decreto 84/2007, de 3 de abril, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación a la utilización de los recursos hídricos.

– Decreto 5/2009, de 13 de enero, por el cual se deroga el Decreto 84/2007, de 3 de abril, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación a la utilización de los recursos hídricos.

– Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña y se modifica el Reglamento de la planificación hidrológica, aprobado por el Decreto 380/2006, de 10 de octubre.

– Decreto 32/2009, de 24 de febrero, sobre la valorización de escorias siderúrgicas.

– Decreto 69/2009, de 28 de abril, por el que se establecen los criterios y los procedimientos de admisión de residuos en depósitos controlados.

– Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, por el cual se regulan los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Cataluña.

– Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica y se adaptan sus anexos.

– Orden MAH/244/2008, de 15 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a los entes locales para promover acciones de sostenibilidad local.

Estado:

– Real Decreto Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona.

– Real Decreto 232/2008, de 15 de febrero, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, en materia de obras hidráulicas (presa de la Llosa del Cavall).

– Real Decreto 1386/2008, de 1 de agosto, de ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, en materia de obras hidráulicas (reutilización del efluente de la estación depuradora de aguas residuales del Bajo Llobregat).

– Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

– Resolución de 6 de junio de 2008, de la Secretaria de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008, por el que se declara la concurrencia de la causa de cese de la vigencia del Real Decreto Ley 3/2008, de 21 de abril.

– Resolución de 13 de octubre de 2008, de la Dirección General del Agua, por el que se publica el Convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Consejería de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña y la Agencia Catalana del Agua, para la financiación del ciclo integral del agua en Cataluña.

7. BIBLIOGRAFÍA

CASADO CASADO, L., JARIA MANZANO, J., JORDÁ FERNÁNDEZ, A., PIGRAU SOLÉ, A.: «La protección de medio ambiente a nivel local en Cataluña: El proyecto de una ordenanza general del medio ambiente para la ciudad de Reus», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 14, 2008.

OLIVÀ TARRÉ, R.: «La gestión de los residuos industriales en Catalunya», *Ingeniería química*, núm. 466, 2009.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.: «La evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente: Especial referencia a Catalunya», *El Derecho urbanístico del siglo XXI: Libro homenaje al profesor M. Bassols Coma*, vol. 3, 2008.

XXII

Comunidad Valenciana: ¿hacia un urbanismo sostenible?

JUAN ROSA MORENO

Sumario

Página

I. Trayectoria y valoración general 536
II. Legislación 538
1. Creación de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana 538
2. Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas 540
3. Control de especies exóticas invasoras 541
4. Sistema de vigilancia sanitaria de riesgos ambientales 542
III. Organización. Nuevo reglamento de organización y funcionamiento 544
IV. Ejecución: programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación 545
V. Jurisprudencia ambiental destacada 550
1. Urbanismo sostenible: Definitiva consolidación de la doctrina jurisprudencial sobre la relevancia y forma de acreditación de la disponibilidad de recursos hídricos 550
2. Significado de la competencia normativa ambiental autonómica: la sustitución de los valores límite de emisión 553
3. Forma de integración del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y análisis de alternativas 555
VI. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales 557
1. Impacto de la urbanización extensiva en el medio ambiente. El conflicto europeo sobre la legislación urbanística valenciana 557

OBSE10A220 Colección especial Aranzadi 08-06-10 12:06:59
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Página

2. Aparente culminación del proceso de declaración de las ZEPAs 560
3. La preparación de otros conflictos 561
VII. Apéndice Informativo 562
1. Organización administrativa 562
2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009 563
3. Principales actuaciones de planificación 566
4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) del año 2009 566

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2009 no merece una valoración distinta respecto a años anteriores en lo que a la producción normativa ambiental hace referencia. Seguimos teniendo en esta Comunidad, en un alto porcentaje, un bloque legal anterior no ya sólo a la legislación básica del Estado sino, incluso en ocasiones, a Directivas europeas. De igual modo, seguimos utilizando las leyes de acompañamiento para modificar puntualmente leyes ambientales, sin más justificación que el evitarse tramitar un proyecto de ley *ad hoc*. Esta técnica también evita, en alguna ocasión como la creación de la denominada Infraestructura Verde, explicitar una justificación que, en este caso, puede conectarse, pensando no demasiado bien, en la existencia del corredor configurado por el espacio destinado al que iba a ser el gran trasvase.

Por tanto, como se exponía en el informe del 2008, en el 2009 tampoco ha habido una importante producción normativa, quizás con la salvedad en materia de instrumentos de protección de flora y fauna. En este positivo sentido, la aprobación del Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenaza se ubica correctamente en nuestro sistema y adiciona las necesarias notas de seguridad. También el esfuerzo realizado, aunque con no pocos problemas, en la delimitación de las ZEPAs ha tenido un loable fin, adecuar su delimitación a los criterios europeos. Incluso, aspectos concretos como el de la prevención y control de especies exóticas invasoras deben ubicarse en este ámbito positivo.

En cuanto a la ejecución, el 2009 supuso, con carácter general, un notable descenso en las asignaciones presupuestarias para los programas ambien-

tales, decremento que afecta sustancialmente al capítulo de inversiones en muchos de los programas. Es palmario que la austeridad en el gasto público afecta de manera directa a los gastos ambientales, líneas de actuación que, por lo visto, siguen considerándose de segundo nivel. No obstante, siempre hay aspectos positivos que se pueden subrayar. En este aspecto, la política en materia de gestión de residuos sigue manteniendo un apoyo económico que se ve, un año más, incrementado en el capítulo de inversiones; de igual manera puede afirmarse en materia de paisaje, con el mayor incremento relativo de las inversiones. Por último, la aprobación Plan Especial de Apoyo a la Inversión Productiva en Municipios de la Comunidad Valenciana también ha supuesto, aunque no en gran medida, una inyección económica a instalaciones de relevancia ambiental.

Desde la perspectiva de la organización administrativa poco hay que valorar. A pesar de contar con un nuevo reglamento de organización y funcionamiento, las competencias y las estructuras siguen manteniendo la anterior configuración. El territorio y el paisaje caminan de la mano, y se mantienen las demás unidades orgánicas con competencias ambientales.

Si en el informe del anterior afirmé que la fábrica de producción de suelo para edificar ya había dejado de funcionar, en el 2009 esta fábrica parece que ha empezado a prepararse para cuando lleguen los nuevos tiempos, para volver a trabajar aunque, evidentemente, en otras coordenadas. Desde esta perspectiva, el 2009 ha sido el año de la consolidación de la doctrina jurisprudencial en determinados aspectos del urbanismo sostenible, así como la definitiva llamada de atención por parte de instancias europeas. Aunque definitiva sólo es la citada llamada, no así el conflicto jurídico en términos estrictos que sigue estando en instancias judiciales europeas. Todo ello ha ocasionado un movimiento, a nivel de cambio normativo (propuestas y borradores) y también a nivel de agentes económicos, que llevará, al menos eso creo, a un notable cambio del urbanismo en esta Comunidad, en conclusión a un cambio de modelo. Ya se verá el resultado.

Para concluir, se pueden seguir afirmando los reproches ya realizados en los anteriores informes respecto la escasa información que, desde las instituciones valencianas, se facilita sobre las políticas ambientales. Así, no hay elementos suficientes, al menos, públicos, para valorar la efectiva aplicación de las medidas que incorporó la Estrategia Valenciana frente al Cambio Climático. Tampoco se puede valorar la aplicación de Ley de Participación Ciudadana, aunque en el 2009 ha sido desarrollada reglamentariamente, por lo que sería prudente dar un poco más de tiempo. En este aspecto, parece que en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana se ha querido hacer

un esfuerzo, desarrollándose durante el 2009 todo el proceso de participación abierto y diseñado desde finales de 2008. En el 2010 se tendrán los resultados.

II. LEGISLACIÓN

1. Creación de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana

Una de las modificaciones legales que se han introducido mediante la técnica de la ley de acompañamiento a los presupuestos, Ley 12/2009, de 23 de diciembre, ha sido la modificación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. De esta forma, la Ley 12/2009 ha creado la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana definida como la estructura territorial básica formada por las áreas y elementos territoriales de alto valor ambiental, cultural y visual; las áreas críticas del territorio que deban quedar libres de urbanización; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores. La denominada Infraestructura Verde deberá ser objeto de ordenación mediante un Plan de Acción Territorial, figura de ordenación prevista en la Ley 4/2004 como instrumento de desarrollo de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana que, precisamente, su versión preliminar sometió a información pública mediante Resolución, de 25 de noviembre de 2009, de la Directora General de Territorio y Paisaje. El Plan de Acción Territorial deberá identificar las áreas y elementos que deben formar parte de la Infraestructura Verde, así como concretar el mecanismo de incorporación de nuevos espacios y áreas territoriales a la misma.

No obstante, la modificación legal ya establece un mandato directo al planeamiento urbanístico para integrar de forma adecuada la protección, conservación y regeneración del medio natural, cultural y visual, integrando las áreas y elementos que conforman la Infraestructura Verde. Por tanto, el planeamiento urbanístico deberá incorporará a sus previsiones los espacios que integran la Infraestructura Verde y adoptar las medidas de protección, ordenación, uso y gestión correspondientes. Así, sin perjuicio del futuro Plan de Acción Territorial, la norma establece un listado de los espacios que, como mínimo, integran la Infraestructura Verde:

– La red de espacios que integran Natura 2000 en la Comunidad Valenciana

– La red que conforman los espacios naturales protegidos declarados como tales de conformidad con la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de

Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, incluyendo en su caso sus áreas de amortiguación de impactos.

– Las áreas protegidas por instrumentos internacionales, señaladas en el artículo 49 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

– Las Zonas Húmedas Catalogadas y las cavidades subterráneas incluidas en el correspondiente catálogo, tal y como se prevé en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

– Los montes de Dominio Público y de Utilidad Pública o Protectores que se encuentren incluidos en el correspondiente Catálogo, así como los terrenos que sean clasificados como Áreas de Suelo Forestal de Protección en el Plan de Ordenación Forestal.

– Los espacios litorales de interés que no se encuentren incluidos en ninguno de los supuestos anteriores.

– Los espacios de interés cultural, contemplados en la Ley 4/2004.

– Las zonas que se encuentren sometidas a riesgo de inundación, de acuerdo con lo establecido al respecto en el PATRIVOCA (Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana).

– Las zonas que presenten un riesgo significativo de erosión o contaminación de acuíferos.

– Las áreas que el planeamiento territorial, ambiental y urbanístico establezca explícitamente como adecuadas para su incorporación a la mencionada Infraestructura Verde, por su interés o valor cultural, ambiental o paisajístico.

– Las áreas, espacios y elementos que garanticen la adecuada conectividad territorial y funcional entre los diferentes elementos constitutivos de la infraestructura verde, con especial referencia a las áreas fluviales y los conectores ecológicos.

No alcanza, sin embargo, la norma a justificar de manera clara el *plus* de protección que implicará el futuro Plan de Acción, aunque se supone que mejoraría la ordenación de estos espacios. No obstante, si la «costumbre jurídica» sigue sin variación, probablemente tendremos en el futuro trabajos de elaboración del citado Plan de Acción, documentación que se expondrá al público, que se ubicará en la web de la Conselleria, pero que carecerá de

una aprobación formal, eso sí, con aplicación y vinculación para el ordenamiento territorial inferior por parte de los órganos autonómicos competentes. Esperemos que ello no suceda, como otras veces, en el supuesto del Plan de Acción Territorio de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana.

2. Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas

En mayo de 2009 se creó y reguló el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas mediante Decreto 70/2009, disposición que, además, estableció medidas adicionales de conservación. Esta norma supone un desarrollo y aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad por cuanto que su objeto principal es desarrollar la autorización de la ley estatal relativa al Listado de Especies Silvestres de Protección Especial (en cuyo seno se establece el Catálogo Español de Especies Amenazadas con dos categorías de protección), y por la que permite a las Comunidades Autónomas establecer listados y catálogos equivalentes para su ámbito territorial, así como determinar regímenes adicionales y específicos de protección. No obstante, en este Decreto también se concretan algunas cuestiones de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, como la relativa al Programa de Conservación de Flora Valenciana, en lo referido a especies vegetales.

En el citado Decreto se reconoce la función que en este ámbito tienen los centros de investigación a los que se incorporan en la toma de decisiones sobre las operaciones de conservación, siguiendo, con ello, el modelo europeo. La Generalitat ya había avanzado este modelo con anterioridad a través de la creación de dos herramientas: el Banco de Datos de la Biodiversidad (BDB) y del Centro para la Investigación y Experimentación Forestal de la Comunitat Valenciana (CIEF), que canalizan las iniciativas de información y de proyectos I+D, y tienen encomendados un importante papel en la conservación activa de la flora silvestre valenciana, aunque, todavía en la actualidad, con no demasiados medios y dotaciones.

El ámbito de aplicación de este Decreto engloba a «las plantas y las algas» de la Comunidad Valenciana, incluyendo las zonas marinas en las que la Generalitat ejerce competencias ambientales, competencias en este ámbito marino que se corresponden con lo asumido por la Comunidad Autónoma en su Estatuto. Sin entrar en el siempre complejo tema competencial en el ámbito marino, en la actualidad debe subrayarse lo dispuesto por la Ley 42/2007, tanto en lo relativo a la creación de las Áreas Marinas Protegidas (artículo 32), como a las competencias que distribuye entre el Estado y las Co-

munidades Autónomas en este medio (artículos 6 y 36, así como la disposición adicional primera del mismo texto legal).

El Decreto 70/2009 contempla dos marcos de protección, uno para las especies u otras unidades taxonómicas botánicas, y otro relativo a los sitios donde crecen tales especies y los ecosistemas que las albergan. En cuanto al primero la norma ha operado, para la clasificación de los taxones en las diferentes categorías de protección, con los criterios aprobados en 2004 por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y publicados por el Ministerio de Medio Ambiente. En todo caso, esta norma se acomoda perfectamente dentro de las competencias autonómicas, por cuanto que la protección que contempla en ningún caso puede rebajar el nivel de protección que deriva del Catálogo Español de Especies Amenazadas (artículo 7.2 del citado Decreto). Con este básico criterio, esta norma reglamentaria establece tres categorías de protección, de mayor a menor intensidad son: a) Taxones protegidos catalogados: estas especies constituyen el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas; b) Taxones protegidos no catalogados; c) Taxones vigilados. Por su parte, en lo que hace referencia al Catálogo Valenciano de Flora Amenazadas se compone de las siguientes categorías: a) En peligro de extinción: incluye los taxones cuya supervivencia es poco probable si los factores responsables de su situación prevalecen; b) Vulnerable: incluye los taxones susceptibles de pasar a la categoría anterior en un futuro inmediato si los factores adversos responsables de su situación prevalecen.

Por último, en cuanto al segundo marco de protección, el relativo a los sitos protegidos para la flora silvestre, se contemplan tres figuras: las microrreservas de flora, los hábitats protegidos y los terrenos forestales de interés botánico.

3. Control de especies exóticas invasoras

Mediante Decreto 213/2009, de 20 de noviembre, del Consell, se probaron las medidas para el control de especies exóticas invasoras en la Comunidad Valenciana. Este Decreto tiene por objeto prevenir la introducción y la proliferación de especies exóticas invasoras, en cumplimiento del artículo 61.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Trata, con ello, de dar cumplimiento a una de las líneas prioritarias de actuación para la conservación del medio natural, tal y como establece el Convenio de Biodiversidad Biológica, y así fue instado por la Conferencia de las partes del citado Convenio al elaborar principios orientadores sobre especies exóticas invasoras. Además, esta disposición trata de solucio-

nar la dispersión normativa que, en este ámbito, existía en el ordenamiento valenciano.

El Decreto entiende por especies exóticas invasoras las que se introducen o establecen en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y son un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica de la Comunidad Valenciana, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética. La norma establece dos regímenes de prohibiciones y limitaciones sobre especies exóticas (artículo 4.1 y 4.3), de acuerdo con la delimitación material que se realiza en los dos anexos. Límites y prohibiciones que afectan a la liberación, comercio, transporte, introducción o utilización de las especies exóticas. Con el fin de garantizar la eficacia de estos regímenes de prohibición, la disposición regula mecanismos de control y de detección temprana de la introducción de las especies exóticas, así como obligaciones formales de declaración a la Conselleria sobre la presencia de ejemplares de especies exóticas invasoras por parte de administraciones públicas, asociaciones de pescadores y cazadores, titulares de cotos de caza y concesionarios de aprovechamientos hídricos.

4. Sistema de vigilancia sanitaria de riesgos ambientales

Mediante Decreto 95/2009, de 10 de julio, del Consell, se creó el sistema de vigilancia sanitaria de riesgos ambientales. Este Decreto desarrolla la previsión relativa a la sanidad ambiental que contempla la Ley 4/2005, de 17 de junio, de la Generalitat, de Salud Pública de la Comunidad Valenciana, con la inclusión de la sanidad ambiental en la Cartera de Servicios de Salud Pública y la atribución de estas funciones a la Conselleria de Sanidad. Esta norma se inscribe en la esencial relación ambiente-salud, interacción que constituye uno de los objetivos prioritarios de la política ambiental europea. Como así menciona su exposición de motivos, destacan, en este ámbito, dos documentos europeos: la Estrategia europea de medio ambiente y salud, también conocida como Iniciativa SCALE, aprobada mediante la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo de 11 de junio de 2003, y el Plan de acción europeo de medio ambiente y salud (2004-2010) contenido en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 9 de junio de 2004.

El Decreto se articula a través de dos capítulos. El primer capítulo contiene las disposiciones generales que conforman la estructura básica del sistema de vigilancia sanitaria de riesgos ambientales, y el capítulo II contempla los elementos del sistema. De esta forma, se crea el Sistema de Vigilancia

Sanitaria de Riesgos Ambientales con el fin de identificar los principales riesgos ambientales que pueden ocasionar problemas de salud a la población y de dar respuesta sanitaria ante los problemas de salud que puedan ser causados por dichos riesgos. Este Sistema se ubica dentro de la Red Valenciana de Vigilancia en Salud Pública, dependiente de la Conselleria competente en materia de sanidad, correspondiendo su dirección a la Entidad Valenciana para la Acción en Salud Pública (EVASP).

El aporte de información se convierte, en este sistema, en un elemento central de la evaluación continuada que supone este Sistema. En este sentido, se articulan dos elementos básicos como el Sistema de Información Geográfico Sanitario Ambiental y el sistema de indicadores de salud ambiental. Además, se regula la figura de los órganos colaboradores del mismo, incluyendo no sólo a las distintas administraciones, sino también a otros organismos como las universidades, las asociaciones profesionales o científicas y todos aquellos centros públicos o privados de investigación que, por el ejercicio de su acción investigadora, dispongan de información susceptible de ser considerada como relevante. Estos órganos colaboradores asumen la obligación de suministrar a la EVASP, en tiempo real cuando fuera posible, la información de que dispongan en sus respectivas bases de datos, una vez ésta hubiera sido debidamente procesada y de acuerdo con los protocolos de trabajo que sean elaborados.

En cuanto al ámbito material de actuación de la vigilancia sanitaria de riesgos ambientales se desarrollará sobre toda aquella actividad (o suceso natural) con incidencia ambiental susceptibles de afectar a la salud pública. En particular, y con carácter no limitativo, el Decreto menciona expresamente los siguientes ámbitos: calidad del aire (incluyendo ambientes interiores), contaminación acústica, calidad sanitaria de las aguas de baño y del agua destinada al consumo humano, reutilización de las aguas residuales depuradas, residuos y suelos contaminados, clima en relación con la salud humana, productos químicos y prevención de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas, radiaciones ionizantes y no ionizantes, y planes y programas sujetos a evaluación ambiental que versen sobre la ordenación del territorio urbano y rural o el uso del suelo.

Este Decreto crea la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana, órgano paritario para la coordinación de las actuaciones conjuntas de salud humana y medio ambiente, constituida por las Consellerias con competencias en medio ambiente y sanidad, correspondiendo a esta última la presidencia de la Comisión, y por representantes de las entidades

locales. Esta Comisión asume la función de elaborar el Plan Valenciano de Salud y Medio Ambiente.

Por último, conectado con la creación del sistema de vigilancia sanitaria de riesgos ambientales, días después se publicó el Decreto 98/2009, de 17 de julio, del Consell, por el que se aprueba la Cartera de Servicios de Salud Pública. Dentro de los servicios se contempla la sanidad ambiental, entre cuyas actuaciones pueden destacarse: la vigilancia sanitaria de la contaminación atmosférica, la vigilancia sanitaria de los residuos sólidos, la vigilancia sanitaria de la contaminación acústica, electromagnética y radiactiva y la vigilancia sanitaria de los productos químicos con repercusión para la comunidad, incluidos plaguicidas y biocidas.

III. ORGANIZACIÓN. NUEVO REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Mediante Decreto 12/2009, de 27 de agosto, del Presidente de la Generalitat, se establecieron las consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat. Posteriormente, por Decreto 131/2009, de 4 de septiembre, del Consell, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, se estableció la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat (aunque dicha modificación no afectó a la Conselleria de Medio Ambiente). A partir de aquí se procedió a aprobar un nuevo Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda mediante Decreto 139/2009, de 18 de septiembre, del Consell.

Aunque, con posterioridad, se aprobó otra modificación del citado Decreto del Presidente, mediante Decreto19/2009, de 3 noviembre, así como el Decreto 198/2009, de 6 de noviembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, las competencias asignadas a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda son básicamente las mismas: en materia de medio ambiente, recursos hídricos, cambio climático, urbanismo, ordenación del territorio y del litoral, vivienda y calidad de la edificación.

El actual Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismos y Vivienda (Decreto 139/2009) establece la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda como órgano superior, y determina los siguientes órganos directivos dependientes de la misma:

– La Dirección General del Agua

– La Dirección General de Vivienda y Proyectos Urbanos

– La Dirección General de Territorio y Paisaje

– La Dirección General de Urbanismo

– La Dirección General de Gestión del Medio Natural

– La Dirección General para el Cambio Climático

Siguen estando adscritas a esta Conselleria, como órganos colegiados, las comisiones territoriales de Urbanismo, las comisiones territoriales de Vivienda, la Comisión de Análisis Ambiental Integrado, las comisiones territoriales de Análisis Ambiental Integrado y la Comisión Consultiva de Evaluación y Seguimiento de la Protección y Conservación del Patrimonio Arbóreo de la Comunidad Valenciana. De igual forma, se adscriben a esta Conselleria los siguientes organismos: el Instituto Valenciano de Vivienda, SA (IVVSA), la empresa pública VAERSA (Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA), el Instituto del Paisaje de la Generalitat, la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales y el Instituto Cartográfico Valenciano. El 14 de octubre de 2009 se aprobó una Orden de la Conselleria sobre delegación del ejercicio de determinadas competencias, siendo desarrollado su reglamento orgánico ya en el 2010, mediante Orden 1/2010, de 19 de enero.

En este ámbito de organización puede citarse también la Ley 10/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos. El Comité se configura como un órgano colegiado, de naturaleza administrativa y carácter consultivo, encargado de asesorar al Consell y realizar estudios y propuestas, encaminadas a mejorar la participación en las cuestiones europeas, y plantear acciones estratégicas de la Comunidad Valenciana, que mejor defiendan los intereses de la misma en dicho ámbito de actuación. Entre las materias sobre las que asesorará el Comité Valenciano se encuentra «el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático».

IV. EJECUCIÓN: PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL Y SUS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental recibieron en los presupuestos de 2009 una significativa disminución de consignación presupuestaria, con algunas excepciones. Por parte de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda se siguieron gestionando los ocho

programas con finalidad ambiental que, en realidad, aglutinan los relativos a los programas ambientales y en materia de aguas.

La Dirección General de Gestión del Medio Natural sufrió un considerable descenso en las asignaciones de los programas que gestiona:

– El Programa Conservación del Medio Natural (programa 442.30) se vio recortado en un 5,21%, recorte grave si se examina con detenimiento todos sus capítulos, por cuanto que la disminución afectó esencialmente a las inversiones, en un 23,52%, lo que supone en números absolutos más de un millón y medio de euros de diferencia negativa respecto al 2008. De esta forma, la ejecución del importante listado de sus líneas de actuación se será francamente difícil. Por ejemplo, la línea «Desarrollo del Banco de Datos de la Biodiversidad» tiene una previsión de inversión en el 2009 de 580 mil euros, a todas luces insuficientes para esta esencial línea de actuación. Por el lado positivo, las actuaciones en fauna y flora son las que menos se ven afectadas, esencialmente la línea de actuación relativa a las microrreservas tiene asignada la mayor cantidad en inversión, mil seiscientos millones (de los casi cinco mil que se asignan en global a inversiones en este Programa).

– El Programa de Conservación de Espacios Naturales (programa 442.80), ve reducida su dotación en un 8,92%. Igualmente, en términos absolutos el mayor descenso afecta a las inversiones, con más de un millón y medio de euros en negativo. Entre otras, las líneas de acción que se ven afectadas son: mejora de ecosistemas costeros; mejora de hábitats en parques naturales y mantenimiento y conservación de espacios naturales. En este último sentido, las actuaciones en espacios naturales protegidos tienen asignada una dotación para el 2009 de nueve millones y medio de euros.

– El Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), sufre una variación de –5,17%, aunque la lectura positiva la ofrece, en este caso, las inversiones que aumentan un 6,35%. A pesar del descenso, este programa sigue siendo el más importante de los que gestiona la Dirección General del Medio Natural con más de cincuenta y ocho millones y medio de euros para el 2009. Las líneas de actuación que mayor dotación reciben en inversiones son las relativas al mantenimiento y creación de infraestructuras de prevención de incendios (con más de once millones de euros) y la lucha contra la desertificación con casi ocho millones de euros.

Los programas gestionados por la Dirección General para el Cambio Climático siguen teniendo asignados escasos recursos (en números globales) para la relevancia de las competencias asumidas, y ello a pesar del incremento de uno de los programas:

– El Programa Gestión Residuos (programa 442.50) ha cambiado, afortunadamente, la línea que llevaba los años anteriores y se ha visto incrementado en un 8,08%, con un aumento en inversiones de más de un 20%, lo que supone un aumento de casi un millón cuatrocientos mil euros. De los más de ocho millones de euros previstos en inversión, las actuaciones que reciben mayor dotación son las relativas a descontaminación de suelos, eliminación de determinados residuos (neumáticos) y sellado y desgasificación de vertederos que, a través de diferentes conceptos, reciben más de siete millones de euros.

– El Programa Cambio Climático y Calidad Ambiental (programa 442.60) sigue siendo uno de los de menor cuantía, con un decremento, además, del 15,24% para el 2009. Las inversiones dentro de este Programa disminuyen un 5%. Las actuaciones en materia de contaminación (actuaciones control contaminación atmosférica, control integrado de la contaminación y actuaciones sobre control emisión atmosférica-Protocolo Kyoto) ven asimismo disminuida su asignación, de los dos millones doscientos cincuenta mil euros, en el 2008, reciben una dotación para el 2009 que no llega a los millones de euros.

Como ya se apuntó en el informe del año 2008, mediante Decreto 177/2008, de 28 de noviembre, se crea la Dirección General de Territorio y Paisaje, suprimiendo la anterior Dirección General de Paisaje. No obstante, este cambio no se vio reflejado en los programas para el 2009, que siguen diversificando entre el que gestionaba la Dirección General suprimida y los que gestionaba la también suprimida Dirección General de Ordenación del Territorio. Por ello, aunque en los programas están atribuidos a estas Direcciones Generales, la gestión de los mismos corresponde a la Dirección General de Territorio y Paisaje. De esta forma, pueden citarse los siguientes programas:

– El Programa Paisaje (442.70). Es el programa ambiental con menor dotación de presupuesto inicial (poco más de cuatro millones cien mil euros), aunque recibe en el 2009 un considerable aumento del 18,95%. Prácticamente este aumento es debido al significativo incremento de las inversiones, que pasan de 841.000 euros a casi tres millones y medio de euros (un 314,87%). Hay que destacar, en positivo, que de este incremento más de un millón de euros se destina al desarrollo de la política del paisaje, con actuaciones dirigidas tanto a planes de acción territorial como al programa de infraestructura verde de la Comunidad Valenciana. No obstante, no se acaba de entender la desproporcionada cifra (más de dos millones de euros) que se destina a «investigación y asistencias técnicas», siendo éste el clásico cajón de sastre de los anexos de inversiones.

Dentro de los programas gestionados por la Dirección General de Territorio y Paisaje, debe mencionarse el Programa Urbanismo (432.20) en el que se destina a la línea de actuación «acciones para la sostenibilidad y calidad de vida» casi un millón cuatrocientos mil euros. Hay que señalar que este Programa entre sus líneas prioritarias de actuación se encuentra la gestión del Fondo de Equidad Territorial mediante el requerimiento de las actividades que deban contribuir con cuotas de sostenibilidad y la tramitación administrativa de Programas y Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua, aunque ha sufrido también una disminución siguen siendo, desde una perspectiva global, programas con una fuerte dotación, esencialmente el relativo a las infraestructuras:

– El Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 442.10) sufre una disminución del 14,91% que afecta de manera notable a las inversiones (decrecen un 29,76%). Este Programa pretende actuar tanto sobre la «contaminación producida por los vertidos de las aguas residuales urbanas», como sobre el «déficit de los recursos hídricos en la Comunidad Valenciana», asumiendo, entre otras actuaciones, la «prestación de asistencia técnica a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana para la ejecución del 2º Plan de Saneamiento». De los casi seis millones de euros previstos para inversiones más de cinco millones se destinan a nuevas infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales.

– El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos (programa 512.10), con más de ciento veinte millones de euros (aunque asume los gastos de personal y de funcionamiento ordinario), ha visto reducida su dotación en un 3,53%. No obstante, las inversiones reales han sufrido sólo una pequeña variación (–0,21%), contando para el 2009 con casi cien millones de euros. De ahí que, igual que en el 2008, las inversiones reales en gestión e infraestructuras de recursos hídricos sigue siendo el capítulo con mayor dotación. De esta cantidad, se atribuye más del 50% a nuevas infraestructuras de encauzamiento de ramblas y barrancos y más del 30% a nuevas infraestructuras agrarias.

Por su parte, la Conselleria de Infraestructuras y Transporte sigue gestionando algunos programas con incidencia ambiental. En este sentido, el Programa Energía (Programa 731.10) ha visto reducida su asignación en un 9,70%, disminuyendo las inversiones en un 16,67%. Aunque en este Programa la mayor asignación la reciben las transferencias corrientes y de capital, esencialmente a organismos, entes y empresas de la Generalitat. El Plan

Eólico de la Comunidad Valenciana recibe en asistencia técnica una asignación de unos ciento ochenta mil euros, y un poco más de trescientos mil euros otras actuaciones en planificación de la Dirección General de Energía. Casi dos millones cuatrocientos mil euros (del capítulo de transferencias) se destinan a las operaciones corrientes de la Agencia Valenciana de la Energía. En esta misma Conselleria, el Programa Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas (Programa 514.10). Entre los objetivos básicos de este programa se establece «gestionar de forma sostenible e integrada el litoral» y «actuar en la costa de acuerdo con los objetivos en el Plan de Infraestructuras Estratégicas de la Comunidad 2004-10, para corregir los deterioros y mejorar las condiciones de uso». De esta forma, una de sus líneas de actuación es «cooperar en la redacción y ejecución del Plan Director de Sostenibilidad de la Costa y del Plan de Acción Territorial del Área Litoral de la Comunidad». Sin embargo, este Programa ha visto reducida su dotación en un 40,51%, afectando esta reducción a las inversiones en un 42,13% (pasa de 16 millones de euros a algo más de 9 millones). Afortunadamente no es el único programa que actúa en este ámbito, las actuaciones en mejora ambiental, paisajística y de uso del litoral también se asumen como objetivo básico en el citado Programa Urbanismo (432.20).

Otro programa con incidencia ambiental es el relativo al Desarrollo Rural y Cooperativismo (714.40) de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, gestionado por la Dirección General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural, que destinó en el 2009 cinco millones de euros al programa Ruralter (dos millones menos que en 2008), para la ejecución de una política de apoyo a los territorios rurales para sus desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural.

Por último, además de los programas mencionados, debe citarse en este punto el Decreto-Ley 1/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se constituyeron y dotaron tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprobaron los créditos extraordinarios para atender a su financiación. Uno de estos planes es el Plan Especial de Apoyo a la Inversión Productiva en Municipios de la Comunidad Valenciana, con una dotación máxima de 1.020.000.000 euros, cuya vigencia se extiende hasta el 2011. Pues bien, entre las obras financiables por este Plan se incluyen las relativas a infraestructuras y equipamiento para la mejora de suministros y consumos hídricos y energéticos, así como las infraestructuras dirigidas a la conservación, protección y mejora de los espacios rurales y medioambientales.

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

1. URBANISMO SOSTENIBLE: DEFINITIVA CONSOLIDACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA RELEVANCIA Y FORMA DE ACREDITACIÓN DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS

Desde el auto de 18 de enero de 2007, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha ido configurando una particular doctrina sobre la relevancia de la suficiencia de recursos hídricos respecto a la planificación urbanística, entendida aquella suficiencia como un elemento clave para valorar la sostenibilidad de los desarrollos urbanos programados, y todo ello alrededor de la distinta exigencia que, en este sentido, establece tanto la Ley de Aguas y como la Ley de Ordenación del Territorio de la Generalitat Valencia, contemplando, ambos textos legales, diferentes mecanismos de informes para valorar dicha suficiencia de recursos hídricos (artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y artículo 19 de la Ley de la Generalidad Valenciana, 4/2004 de Ordenación del Territorio).

Durante el año 2009 se han producido dos Sentencias que terminan por consolidar la línea interpretativa de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de esta Comunidad: la Sentencia: Sentencias de 30 de enero y de 30 de junio de 2009 (ambas de la Sección Primera). En síntesis, estas Sentencias establecen, además de manera incluso pedagógica, la siguiente doctrina:

a) Sobre la necesidad de solicitud de informe al Organismo de la Cuenca

De lo establecido en el artículo 19 de la Ley 4/2004 de la Generalitat Valenciana cabe destacar –nos apunta el Tribunal– la posibilidad de sustituir el previo informe del Organismo de la Cuenca por el de la «entidad colaboradora autorizada para el suministro», previsión que, además, reproduce el artículo 41.1 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. No obstante, El TSJCVA entiende que esta sustitución no es posible, y que la solicitud de informe al Organismo de Cuenca (artículo 25 de la Ley de Aguas) es preceptiva cuando la nueva ordenación comporte nuevas demandas de recursos hídricos. El informe de la Confederación Hidrográfica deberá pronunciarse expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas, y deberá tomar en consideración «lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificacio-

nes sectoriales aprobadas por el Gobierno», además de considerar los estudios que existan sobre aguas en la Comunidad Valenciana.

Por tanto, se concluye que «el informe previo del Organismo de la Cuenca es requisito necesario para que pueda aprobarse por el Ayuntamiento o la Generalidad Valenciana un instrumento de planeamiento cuando se den las condiciones del artículo 25.4 de la Ley Estatal». En todo caso, y en cumplimiento, asimismo, de la legislación valenciana «las Administraciones tienen el deber de exigir y las Entidades Colaboradoras o empresas deben emitir informe razonado sobre la existencia de agua, tipo, calidad, disponibilidad presente o futura, necesidad o no de tratamiento, obras de infraestructura necesarias todo ello conforme al artículo 25.4 de la Ley Estatal y 19 de la Ley de la Generalidad Valenciana, 4/2004 de Ordenación del Territorio».

En este punto, y en concordancia con las condiciones establecidas en la propia Ley de Aguas, debe realizarse una matización. Sólo es preceptivo el informe del Organismo de Cuenca cuando estamos ante supuestos de planificación que comporten nuevas demandas de recursos hídricos, no así cuando se trate de otras figuras urbanísticas, como los convenios urbanísticos, que son previos a la planificación, la tramitación de estos convenios sin la solicitud del citado informe no constituye un defecto invalidante (STSJ Sala de lo Contencioso-administrativo –Sección Primera–, de 5 de junio de 2009).

b) Sobre el carácter vinculante del informe del Organismo de Cuenca

El Tribunal entiende que no tiene carácter vinculante, por cuanto que no lo atribuye «ni en el artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas estatal, en la redacción dada por la disp. final 1ª tres Ley 11/2005, de 22 junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, ni por el artículo 19.2 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (redacción dada por la Disposición Adicional Octava de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana). Además, en sus sentencias el Tribunal hace un exhaustivo repaso de todos los argumentos legales que conducen, igualmente, a dicha conclusión.

c) En cuanto a la posibilidad de que el Tribunal pueda suspender un instrumento de planeamiento en virtud de los informes del Organismo de la Cuenca

– En el supuesto de no emisión de informe

Dejando al margen los posibles efectos positivos del silencio en el supuesto de la no emisión del informe recogidos por la legislación anterior, lo

cierto es que a partir de la modificación introducida por 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, se ha de entender el informe desfavorable vía silencio administrativo (artículo 25.4 Ley de Aguas). Pues bien, en este punto el Tribunal entiende que este efecto establecido por la legislación estatal no es suficiente, en sí mismo, para paralizar el ejercicio de competencias autonómicas. Así, expresa, recogiendo doctrina constitucional, que «para poder ponderar de forma adecuada los intereses en conflicto se deben deslindar las competencias tanto del Estado Central como de la Generalitat Valenciana. Sólo de esta forma podremos examinar los diferentes intereses que confluyen; por cuanto, aunque competencia e interés no son conceptos coincidentes, en buena medida los intereses vienen condicionados por el ámbito de las competencias».

De esta forma, el Tribunal indica que «se hace difícil admitir que una Administración, en este caso el Estado, pueda limitar las competencias de una Comunidad Autónoma o Municipio con base en el silencio administrativo negativo, pues para limitar una competencia es necesario exponer de forma clara y precisa en qué modo y manera la actuación de una Administración limita o cercena las competencias de otra Administración. Además, no puede olvidarse que, en su actual configuración, el silencio negativo no es más que una simple ficción legal». La única virtualidad que, tras la modificación legal, tiene el sentido desfavorable de la ausencia de emisión de informe es el impedir que el Estado incurra en el principio de que «nadie puede ir válidamente contra sus propios actos». En estos supuestos, por tanto, y a falta de motivación estatal, los informes y razones esgrimidas desde la administración autonómica serán los únicos a considerar y, por tanto, la no emisión de informe por parte del Organismo de Cuenca no puede implicar, por mucho efecto desfavorable que legalmente conlleve, la paralización del ejercicio de las competencias de ordenación del territorio y urbanísticas autonómicas, la paralización, en suma, del planeamiento.

– En el supuesto de informe expreso

Sólo en este supuesto, se ha de analizar el contenido de los diversos informes emitido, para ponderar, en cada caso concreto, «la pugna o choque de intereses para resolver sobre la suspensión». El Tribunal entiende, por tanto, que en estos supuestos se ha de valorar el informe del Organismos de Cuenca y los parámetros que toma en consideración, así como el informe razonado de las empresas suministradoras o entidades colaboradoras sobre disponibilidad de recursos hídricos y decidir, caso a caso, sobre la suspensión o no del planeamiento.

2. Significado de la competencia normativa ambiental autonómica: la sustitución de los valores límite de emisión

El Ministerio de Medio Ambiente impugnó, en su día, el Decreto 127/06, de 15 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad ambiental. El conflicto se circunscribió al primer apartado de la Disposición adicional primera del citado Decreto, que establecía la sustitución, en la Comunidad Valenciana, de determinados valores límite de emisión previstos en el Decreto 833/1975 y fijaba nuevos niveles de emisión. En concreto, se establecía que: «(...) Los límites de emisión del apartado 27 del anexo IV del Decreto 833/1975, que desarrolla la Ley 38/1972, de Protección del Ambiente Atmosférico, quedan sustituidos en la Comunidad Valenciana por los siguientes, siempre y cuando existan técnicas disponibles que permitan alcanzar dichos límites (...)». Mediante STSJ de la Comunidad Valenciana, de 4 de mayo de 2009, se ha dirimido esta litis y se ha declarado nulo el apartado impugnado de la citada Disposición adicional primera.

El argumento central del recuso era la vulneración por la disposición impugnada del artículo 149.1.23 de la C (competencia estatal sobre legislación básica en materia de protección ambiental) y de la jurisprudencia constitucional, ello en la medida en que se sostuvo por el Ministerio «que la citada disposición viene a disminuir el nivel protector establecido en la legislación básica estatal, ya que las concentraciones de los contaminantes superan los valores límite de la emisión» y, por tanto, no considera dicho Decreto como una norma adicional de protección, esto es, como una norma que aumenta el nivel de protección establecido por la legislación básica estatal. En definitiva, el Ministerio entendía que el Decreto del Consell el Decreto valenciano no reducía los niveles de emisión, sino que, como mucho, modifica los parámetros y además no los expresa correctamente, implicando, en puridad, un aumento de los niveles en varios supuestos. También se adujeron otros argumentos, como el relativo a la vulneración del artículo 149.1 números 6 y 11 de la Constitución, relativos a la unidad de mercado, «pues no es admisible que en una zona se pueda actuar con unos valores inferiores diferentes a los aplicables en otras zonas, pues se altera el régimen de producción y los precios finales del producto».

Esencialmente obligado por otros argumentos tanto de la actora como de la parte demandada, el Tribunal repite, en primer término, la interpretación constitucional del reparto de competencias. En este sentido, afirma que «de acuerdo con este esquema, y en el marco de la política ambiental, ninguna duda plantea que ambas Administraciones, estatal y autonómicas, pue-

den dictar valores de emisión aplicables a las sustancias procedentes de las distintas fuentes contaminantes. Los valores fijados en el plano autonómico, eso sí, deben ser más exigentes que los estatales, no pudiendo suponer una disminución de los niveles protectores que establece la legislación básica estatal».

El ámbito subjetivo de aplicación de la Disposición impugnada se refiere a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada, por ello el Tribunal parte del examen de lo que establece la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación. Así, de acuerdo con su artículo 7.2, «el Gobierno, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, podrá establecer valores límite de emisión para las sustancias contaminantes, en particular para las enumeradas en el anejo 3, y para las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley. Mientras no se fijen tales valores deberán cumplirse, como mínimo, los establecidos en las normas enumeradas en el anejo 2 y, en su caso, en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas». Pues bien, la sustitución –indica el Tribunal– «de los valores fijados en la normativa estatal básica resulta contraria al artículo 7.2 de la Ley 16/2002 y suscita problemas de compatibilidad con el reparto de competencias que establece la Constitución Española en materia de protección ambiental». Ninguna capacidad ni competencia tiene la Comunidad Autónoma, por tanto, para «sustituir o derogar los valores establecidos en la normativa básica estatal, que constituyen requisitos mínimos. La fijación de valores límite de emisión más estrictos en el ámbito autonómico en modo alguno supone la inaplicación de los valores fijados en la normativa básica estatal».

En definitiva, el Tribunal acreditó, incluso en virtud de la propia exposición de motivos de la norma impugnada, la errónea utilización de sus competencias ambientales por parte de la Generalitat Valenciana, con la consiguiente disminución del nivel mínimo de protección que establece la norma básica estatal, siendo este argumento suficiente para la declaración del nulidad de la norma impugnada. Además, y a mayor abundamiento, creo que el Tribunal en esta sentencia realiza una correcta interpretación de la articulación que el ordenamiento realiza de la cláusula de las mejores técnicas disponibles al afirmar que «existe un elemento en la disposición impugnada que está directamente conectado con el nivel de protección que establece la norma autonómica y que hace cuestionarse a esta Sala su legalidad. Esta disposición condiciona expresamente la aplicación de los valores límite de emisión que fija a la existencia de técnicas disponibles. Esto significa, por una parte, que es posible que no existan técnicas disponibles para cumplir estos valores límite de emisión y, por otro, que, en estos casos, los valores

fijados son inaplicables». Y esto resulta a todas luces, coincido con el Tribunal, contrario a Derecho.

3. Forma de integración del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y análisis de alternativas

En dos notables sentencias (de 5 y de 19 de junio de 2009 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo) el TSJ de la Comunidad Valenciana anuló la Resolución de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte, Resolución de 21 de julio de 2006, mediante la que se aprobó definitivamente el proyecto básico de autovía CV 95 Orihuela-Costa. Los argumentos de la parte actora se basaban, esencialmente, en la ausencia de declaración de impacto ambiental con carácter previo a la aprobación definitiva y, en segundo término, en la ausencia de valoración de alternativas en la declaración de impacto que se produjo posteriormente a la aprobación del proyecto. La Administración demandada, por su parte, entendía que se había subsanado totalmente el defecto habida cuenta de que, el 13 de marzo de 2007 se dictó finalmente la DIA en sentido positivo y el 20 de marzo de ese mismo año se ha dictado una nueva resolución aprobatoria del proyecto básico, tras la DIA finalmente obtenida. Planteado de esta forma el litigio, la cuestión nuclear del mismo es expuesta por el Tribunal en los siguientes términos:

> «En nuestro caso, hay que analizar dos cuestiones por separado. La primera de ellas, si tiene sentido que un proyecto básico pueda ser objeto de DIA con posterioridad a su aprobación (el proyecto de julio de 2006). La segunda si, en caso de haber sucedido de esta manera, es viable la subsanación ex post facto, mediante el dictado de un nuevo acto que, a la vista de la DIA tardía, confirme el proyecto anteriormente aprobado de forma anticipada. E incluso, hay que plantear una tercera cuestión, muy conexa con las anteriores, consistente en si sería viable una DIA que, en estas circunstancias, se pronunciara sólo sobre una de las alternativas, al haberse descartado previamente las otras por el órgano sustantivo».

En puridad, son dos aspectos los tratados, uno formal relativo al modo en el que se debe producir la necesaria integración procedimental, otro sustantivo referente al análisis de alternativas como contenido obligatorio de toda evaluación. En cuanto al primero de ellos, el Tribunal, en las sentencias citadas, comienza por analizar la naturaleza jurídica de la evaluación y la interpretación que de las Directivas realiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la integración del procedimiento de evaluación con el relativo a la aprobación de los proyectos de carreteras, así como la aplicación del juego de la subsanación que regula la Ley 30/1992. En este último sentido, señala que «las dos primeras cuestiones se hallan muy unidas entre sí;

y enlazan tanto con los requisitos y límites de la subsanación de los actos administrativos como con el juego de los vicios formales en el procedimiento administrativo, conectando todo ello con el papel de la evaluación de impacto ambiental. A este respecto, si bien con loable esfuerzo argumental la representación de la demandada esgrime que no nos encontramos ante vicios causantes de indefensión, en nuestro caso más que ante un problema de indefensión nos encontramos con un problema de posible frustración de los fines del procedimiento de impacto ambiental». Además de impedir la satisfacción de los fines del procedimiento de evaluación, el Tribunal entiende que «permitir la emisión de la DIA ex post facto, una vez aprobado el proyecto básico, iría además contra el efecto útil del Derecho comunitario».

En suma, indican las sentencias, «la pretendida subsanación no puede lograr el efecto jurídico pretendido». En nuestro ordenamiento, la normativa de impacto ambiental no prevé ningún régimen de regularización, «lo que se exige en todo caso es que antes de aprobar el proyecto, se someta a la DIA, que debe dictarse antes de la aprobación del proyecto», no es suficiente, por tanto, «respetar la exigencia de que el proyecto no se empiece a ejecutar antes de la DIA».

Con ello el proceso hubiese quedado sobradamente dirimido, pero el Tribunal, de acuerdo con los argumentos de las partes, entra a examinar el valor jurídico del análisis de alternativas en la evaluación ambiental, realizando, con ello, un control sobre el fondo o aspectos sustantivos de la declaración de impacto ambiental. En este sentido, tras una larga exposición de hechos acreditados y un análisis de la relevancia jurídica del análisis de alternativa, queda constatado en el proceso que «el órgano ambiental, en la DIA, ha omitido expresamente pronunciarse sobre las alternativas dos y tres, dado que previamente el órgano sustantivo las había rechazado», y aunque «es verdad que en información pública se expusieron al público alternativas diversas; finalmente al órgano ambiental sólo se le permitió evaluar una de ellas, sin consideración a otras posibles alternativas, que no han sido objeto de estudio alguno por el órgano ambiental». El procedimiento de evaluación de impacto, sentencia el Tribunal, «no sólo exige la elaboración de un estudio de alternativas y su sometimiento a información pública, sino además permitir al órgano ambiental una evaluación completa», alternativas que deben plantearse en relación al proyecto básico. En este caso, «la decisión sobre el trazado, y por tanto sobre las alternativas, ya se halla tomada cuando se aprueba el proyecto básico». La evaluación de alternativas es considerada, por tanto, como elemento esencial del procedimiento de evaluación y su ausencia conlleva un procedimiento «imperfecto e incompleto», con la correspondiente sanción de nulidad.

VI. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

1. Impacto de la urbanización extensiva en el medio ambiente. El conflicto europeo sobre la legislación urbanística valenciana

Mediante Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre «el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas» se culminó, por ahora, uno de los frentes que la legislación urbanística valenciana (aunque no sólo ella) tenía abiertos. Sigue su proceso el frente más importante, el que se ventila en sede judicial europea. La Resolución recoge el informe de la eurodiputada danesa Margrete Auken y fue aprobada, sin enmiendas, por 349 votos a favor, 110 en contra y 114 abstenciones.

Antes de nada quiero avanzar una idea que me parece básica. Siendo éste un conflicto real, no lo es, sin embargo, su conexión con la problemática ambiental. El planteamiento de las quejas y de la resolución del Parlamento europeo deja ver el auténtico trasfondo del conflicto, que no es otro que el del respeto al derecho de propiedad de los ciudadanos europeos. Conclusión que, como se verá, se acredita si se examina el objeto de la litis del contencioso que en estos momentos sigue la Comisión Europa contra la legislación urbanística valenciana.

En efecto, la Comisión ha realizado en los últimos años una actividad de investigación sobre «la magnitud de los abusos de los derechos legítimos de los ciudadanos de la UE sobre sus bienes legalmente adquiridos en España», expresando su inquietud sobre el respeto a los procedimientos de contratación pública y, también, acerca «del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el suministro y la calidad de las aguas». Sin embargo, son los dos primeros elementos los que claramente se ven reforzados bien por la Resolución del Parlamento de marzo de 2009, bien por la demanda de la Comisión contra la legislación urbanística. La preocupación ambiental por un desarrollo urbano y territorial sostenible sólo aparece como justificación secundaria en la Resolución del Parlamento y ni siquiera forma parte de los argumentos de la Comisión en el proceso judicial que se sigue. Es más, en la Resolución de marzo de 2009 del Parlamento incluso puede leerse el siguiente párrafo:

> «Reconoce y apoya los esfuerzos de las autoridades españolas por proteger el medio ambiente costero y, allí donde sea posible, restaurar ese medio ambiente de forma favorable para la biodiversidad y la regeneración de las espe-

cies autóctonas de fauna y flora y, en este contexto específico, les insta a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero; hace hincapié en que dicha protección no debe concederse a proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente; se propone revisar las peticiones recibidas sobre este asunto a la vista de la respuesta de las autoridades competentes españolas».

Parece que el Parlamento está defendiendo propiedades privadas en el litoral, evidentemente propiedades que «no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero», claro está que *a priori* no se sabe cuáles son éstas. En todo caso, en la Resolución del Parlamento Europeo no hay ni un solo dato que no una la pretendida preocupación ambiental con los derechos de propiedad privada, incluso cuando, a mi criterio, acierta con las causas principales del problema, esto es, nuestro sistema judicial de defensa y nuestro caos normativo ambiental, al menos, en lo segundo, en la Comunidad Valenciana. De esta forma, puede leerse lo siguiente:

«La falta de claridad, precisión y certidumbre respecto a los derechos de propiedad individual contemplados en la legislación en vigor y la falta de aplicación adecuada y sistemática de la legislación en materia de medio ambiente son la primera causa de muchos problemas relacionados con la urbanización, y que esto, combinado con cierta laxitud en los procesos judiciales, no sólo ha complicado el problema, sino que también ha generado una forma endémica de corrupción de la que, otra vez, la principal víctima es el ciudadano de la UE, pero que también ha ocasionado pérdidas sustanciales al Estado español».

Parece, incluso, que el Parlamento Europeo se preocupa esencialmente de los propietarios europeos (no españoles), al solicitar a «los organismos financieros y mercantiles competentes implicados en el sector urbanístico y de la construcción que participen activamente con las autoridades políticas en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes derivados de la urbanización masiva, que ha afectado a centenares de miles de ciudadanos europeos que han optado por acogerse a las disposiciones del Tratado CE y que, en virtud del artículo 44, han ejercido sus derechos de establecimiento en un Estado miembro que no es su país de origen».

Teniendo en consideración todo lo expuesto, en el texto de la Resolución existen, no obstante, algunas advertencias y peticiones que deben recordarse:

– La suspensión o revisión del planeamiento urbanístico que no respete los criterios de sostenibilidad medioambiental.

Esta cuestión es, precisamente, lo que lleva ya años realizando nuestro Tribunal Superior de Justicia, aunque, aquí, una vez más, la Resolución conecta esta consideración a la no garantía del respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente y a la normativa comunitaria sobre contratación pública.

– Indica que se han aprobado proyectos insostenibles, desde un punto de vista ambiental, «obviándose en algunos casos evaluaciones de impacto medioambiental e informes de la correspondiente Confederación Hidrográfica con carácter negativo». En este mismo sentido, el Parlamento recuerda que «la Directiva de evaluación de impacto ambiental y la Directiva de evaluación ambiental estratégica imponen la obligación de consulta al público implicado en la fase de establecimiento y elaboración de los planes, y no –como tan a menudo ocurre en los casos en que se llama la atención de la Comisión de Peticiones– una vez la autoridad local ha acordado los planes de facto».

La aplicación defectuosa esencialmente de la evaluación ambiental estratégica y el conflicto relativo a la naturaleza y efectos de los informes de las Confederaciones Hidrográficas constituyen, en efecto, dos importantes frentes de litigios en esta Comunidad. No obstante, nuestro Tribunal Superior de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estos extremos y de avanzar en la clarificación de la aplicación de estas técnicas de control, clarificación importante para las administraciones actuantes. Ahora bien, la confianza que desde el Parlamento Europeo se muestra sobre la eficacia social de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa no es mucha, ni de lejos, de ahí el recordatorio que hace.

– La participación ciudadana efectiva en los procesos de toma de decisión también se solicita desde las instancias europeas. De esta forma, el Parlamento:

> «Insta una vez más a las autoridades locales a que consulten a sus ciudadanos y les hagan partícipes en los proyectos de desarrollo urbanístico, con objeto de fomentar un desarrollo justo, transparente y sostenible en los casos necesarios, en el interés de las comunidades locales y no en el exclusivo interés de los promotores, inmobiliarias y otros intereses creados;
>
> Insta, igualmente, al Gobierno español a realizar un debate público, con la participación de todos los órganos administrativos, que suponga un estudio riguroso mediante la formación de una comisión de trabajo sobre el desarrollo urbanístico en España, que permita tomar medidas legislativas contra la especulación y el desarrollo insostenible».

El Parlamento, en la Resolución citada, realiza una advertencia de calado económico al Gobierno español, recordándole que «puede decidir colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión si lo considera

necesario para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y los principios que está obligado a respetar, sea con arreglo al Tratado o como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario». Esta advertencia no cae en el vacío ya que está conectada con el proceso judicial que se sigue contra la legislación urbanística.

En este último sentido, la demanda contra la legislación urbanística valenciana presentada por la Comisión Europea tiene únicamente un doble objeto, primero que se «declare la incompatibilidad de la Ley 6/1994», (ya derogada) «con la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras»; y segundo que «se declare, por otra parte, la incompatibilidad de la Ley 16/2005 Urbanística Valenciana, con la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, contratos públicos de suministros y contratos públicos de servicios». La demanda fundamenta su petición en la caracterización de la relación entre Ayuntamiento y urbanizador como un contrato público de obras, siendo el carácter oneroso de esta relación el principal argumento del Estado español que, basado en su negación, le sirve para desvirtuar los argumentos de la Comisión. Como fácilmente pueden entenderse, nada ambiental se ventila ahora en sede judicial europea; la preocupación sobre el urbanismo insostenible parece ser más bien una ocupación del Parlamento que una auténtica infracción a los principios del ordenamiento ambiental que fundamente una demanda de la Comisión. El 29 de enero de 2009 tuvo entrada en el Registro del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la Dúplica del Reino de España a la Réplica de la Comisión, este es el momento procesal en el que nos encontramos, a la espera de que sigan los trámites procesales hasta la Sentencia. En estos momentos, se ha hecho público un borrador de anteproyecto de Ley de Reforma Urbanística Valenciana que intenta dar respuesta normativa anticipada a la futura sentencia del TJ de la Unión Europea.

2. Aparente culminación del proceso de declaración de las ZEPAs

En aplicación del artículo 43 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, mediante Acuerdo de 5 de junio de 2009, del Consell, de ampliación de la Red de Zonas de Especial Protección para las Aves de la Comunidad Valenciana, se dio por cerrado, aparentemente, el largo y complejo proceso que se llevaba en esta Comunidad para la declaración de las ZEPAs. Este acuerdo pretendió cumplir con la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de

junio de 2007, en la que se declaró que la Comunidad Valenciana (entre otras comunidades autónomas) incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, por considerar insuficientes (en número y en superficie) las zonas declaradas, de acuerdo con el inventario ornitológico de 1998. En este sentido, la ampliación supone un incremento sustancial de la superficie total de las ZEPA, obtenido con 25 nuevas ZEPA y mediante modificaciones de distinta entidad en los límites de 16 de las 18 ZEPA existentes en el momento de entrada en vigor de este acuerdo. En total se designan un total de 43 zonas.

No obstante, la cuestión todavía necesitaba una modificación. En efecto, después de este largo procedimiento y de su aparente culminación se tuvieron que corregir los «errores» cometidos en el acuerdo de junio. De esta forma, mediante un nuevo Acuerdo de 27 de noviembre de 2009, del Consell, se procedió a la citada corrección de errores, errores que no eran sin más materiales, sino fruto de una delimitación mal realizada o, como poco, omitida lo que llevaba, *de facto* y *de iure*, una reducción ilegal de los límites de las ZEPAs declaradas. Aunque en el propio acuerdo de noviembre se culpa de ello a la falta de coordinación de la administración estatal con Bruselas, así como a la complejidad del procedimiento, lo cierto es que la delimitación que se había realizado en junio no estaba actualizada conforme a los criterios exigidos por Europa (adecuar los límites a la nueva cartografía disponible y/o a elementos físicos que las hicieran fácilmente reconocibles). Por tanto, parece ser que con el nuevo acuerdo de noviembre de 2009 se han «corregido» los errores, se han adecuado la delimitación de las zonas a los criterios de la Comisión y se ha culminado, por fin, el proceso o, por lo menos, eso es la esperanza.

3. La preparación de otros conflictos

Sólo apuntar, ahora, que en el 2009 se produjeron dos hechos que, a la postre, han dado lugar al actual conflicto del Cabanyal de Valencia (al menos en sus términos jurídicos, que no sociales). Por un lado, la Sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso nº 257/2001), de 25 de mayo de 2009 y, por otro, la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre, por la que se resuelve el procedimiento por expoliación del conjunto histórico del Cabanyal. En efecto, el Tribunal Supremo confirmó en casación la obligación del Ministerio de Cultura de dictar resolución motivada resolviendo sobre el fondo de las cuestiones planteadas por Plataforma Salvem el Cabanyal-Canymelar que solicitó al citado Ministerio (entonces Mi-

nisterio de Educación, Cultura y Deporte) «la adopción de medidas conducentes a evitar el expolio que supondría en el barrio del Cabanyal-Canyamelar la ejecución del Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar (PEPRI), Barrio que había sido declarado en los noventa por el Gobierno Valenciano bien de interés cultural, con categoría de conjunto histórico.

En ejecución de la citada Sentencia el Ministerio de Cultura aprobó la Orden de 29 de diciembre de 2009 en la que se declara que el Plan Especial de Protección y Reforma Interior de Cabanyal-Canyamelar determina la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal, así como la obligación del Ayuntamiento de Valencia de proceder a la suspensión inmediata de la ejecución de dicho Plan Especial, en tanto no se garantice la protección de los valores histórico-artísticos, y requerir a la Generalitat Valenciana para que suspenda inmediatamente todas las actuaciones administrativas relacionadas con el PEPRI, en tanto se lleve a cabo la adaptación del mismo y se adopten las medidas oportunas para asegurar que el Ayuntamiento de Valencia cumple la obligación de suspender su ejecución. Como fácilmente se puede entender, el conflicto estaba servido, la reacción de la Generalitat no se hizo esperar (Decreto-Ley 1/2010), así como la contestación jurídica del Gobierno de la Nación (recurso de inconstitucionalidad y suspensión automática del Decreto-Ley). En estos términos se está desenvolviendo el conflicto que, sin duda, a lo largo del 2010 tendrá nuevos episodios.

VII. APÉNDICE INFORMATIVO

1. Organización administrativa

– Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Conseller: José Ramón García Antón (fallecido el 11 de agosto de 2009)

El actual Conseller es Juan Gabriel Cotino Ferrer (nombrado por Decreto 13/2009, de 27 de agosto)

Secretaria Autonómica: María de los Ángeles Ureña Guillem

Director General del Agua: José María Benlliure Moreno

Directora General de Territorio y Paisaje: Aranzazu Muñoz Criado

Directora General de Gestión del Medio Natural: María de los Ángeles Centeno Centeno

Director General para el Cambio Climático: Jorge Lamparero Lázaro

Director General de Urbanismo: José María Selva Ros

– Otros departamentos con competencias ambientales:

a) Conselleria de Infraestructuas y Transporte

Conseller: Mario Flores Lanuza

Secretario Autonómico: Victoriano Sánchez Barcáiztegui

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

Director General de Puertos, Aeropuertos y Costas: Carlos J. Eleno Carretero

b) Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación

Consellera: Maritina Hernández Miñana

Secretario Autonómico: Vicente Riera Balbastre

Directora General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural: Amparo Montoro Blasco

– 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

IETP: Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje

2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009

– Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización, por la que se han modificado:

• La Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (crea la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana).

• La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos. Se añade una nueva disposición adicional sexta estableciendo las áreas de amortiguación de impacto en el entorno de parques naturales.

– Decreto 70/2009, de 22 de mayo, del Consell, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas y se regulan medidas adicionales de conservación.

– Decreto 95/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se crea el sistema de vigilancia sanitaria de riesgos ambientales.

– Decreto 112/2009, de 31 de julio, del Consell, por el que regula las actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios.

– Decreto 213/2009, de 20 de noviembre, del Consell, por el que se aprueban medidas para el control de especies exóticas invasoras en la Comunidad Valenciana.

En materia de organización:

– Decreto 12/2009, de 27 de agosto, del President de la Generalitat, por el que se determinan las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat.

– Decreto 131/2009, de 4 de septiembre, del Consell, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

– Decreto 139/2009, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

– Decreto 19/2009, de 3 noviembre, del President de la Generalitat, por el que se determinan las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat.

– Decreto 198/2009, de 6 de noviembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

– Orden de 14 de octubre de 2009, de la Conselleria de Medio ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, sobre delegación del ejercicio de determinadas competencias.

Actuaciones concreta de delimitación o declaración:

– Decreto 27/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el cual se modifica la disposición adicional segunda de siete decretos de declaración de Zonas de Actuación Urgente (ZAU) para la defensa ante el riesgo de incendios forestales.

– Decreto 26/2009, de 13 de febrero, del Consell, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Font del Baladre-Fontanars-Riu d'Agres, en el término municipal de Muro de Alcoy.

– Decreto 218/2009, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se designan, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

– Orden de 17 de junio de 2009, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se declaran siete reservas de fauna en la Comunidad Valenciana.

– Acuerdo de 5 de junio de 2009, del Consell, de ampliación de la Red de Zonas de Especial Protección para las Aves de la Comunidad Valenciana (corrección errores Acuerdo de 27 de noviembre de 2009).

Otras normas con incidencia ambiental

– Ley 2/2009, de 14 de abril, de la Generalitat, de Coordinación del Sistema Valenciano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, mediante la que se crea el Plan General Estratégico de Ciencia y Tecnología de la Comunitat Valenciana (PGECYT), entre cuyos fines se encuentra «el medio ambiente y la conservación de la naturaleza».

– Ley 7/2009, de 22 de octubre, de Reforma de los artículos 7 y 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza (sobre la regulación legal del parany como un método tradicional de caza).

– Ley 10/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos.

– Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa.

– Decreto-Ley 1/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios.

– Decreto 74/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se crea la red de laboratorios con funciones en seguridad alimentaria de la comunidad Valenciana.

– Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

– Decreto 98/2009, de 17 de julio, del Consell, por el que se aprueba la Cartera de Servicios de Salud Pública.

– Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.

– Decreto 189/2009, de 23 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas.

– Decreto 195/2009, de 30 de octubre, del Consell, por el que se aprueba la modificación del reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 39/2005, de 25 de febrero, del Consell.

– Orden de 7 de diciembre de 2009, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del Decreto 151/2009 de 2 de octubre, del Consell.

3. Principales actuaciones de planificación

Durante el año 2009 se avanzaron los trabajos relativos a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, encontrándose en estos momentos en fase de consulta e información pública su versión preliminar y su correspondiente informe de sostenibilidad ambiental.

4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) del año 2009

– Sentencia núm. 71/2009, de 30 enero (Sección 1ª)

– Sentencia núm. 179/2009, de 10 febrero (Sección 2ª)

– Sentencia núm. 560/2009, de 4 mayo (Sección 1ª)

– Sentencia núm. 665/2009, de 28 mayo (Sección 1ª)

– Sentencia núm. 680/2009, de 5 de junio (Sección 1ª)

– Sentencia núm. 757/2009, de 5 de junio (Sección 1ª)

– Sentencia núm. 802/2009, de 19 de junio (Sección 1ª)

– Sentencia núm. 886/2009, de 30 de junio (Sección 1ª)

– Sentencia 959/2009, de 2 de julio (Sección 1ª)

XXIII

Extremadura: la centralidad de los espacios naturales

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Sumario

Página

I. Trayectoria y valoración general 567
II. Legislación 569
III. Organización 581
IV. Ejecución 582
V. Jurisprudencia ambiental 590
VI. Conflictos ambientales 592
VII. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 593

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el año 2009 la política ambiental de la Junta de Extremadura ha permanecido en la misma línea de años anteriores centrada casi exclusivamente en las actuaciones relacionadas con la conservación de los espacios naturales. Por el contrario, la política de prevención y calidad sigue sin desarrollarse en la Comunidad extremeña.

Así, en el plano legislativo, por tercer año consecutivo, siguen sin aprobarse (ni siquiera sin presentarse en la Asamblea) los proyectos de leyes anunciados al inicio de la legislatura y relativos a la Prevención y Calidad Ambiental, a la Caza y a la Pesca. Incluso, en el plano de normas reglamentarias, sigue sin aprobarse el ya anunciado en el año anterior Decreto sobre

gestión de los residuos de la construcción y demolición. La única norma sustantiva aprobada en este ejercicio es el Decreto 18/2009, de 6 de febrero, por el que se simplifica la tramitación administrativa de las actividades clasificadas de pequeño impacto en el medio ambiente, en la línea impulsada por la crisis económica de favorecer la creación de empresas.

Por su parte, en relación a los instrumentos de planificación, también sigue pendiente de aprobarse la revisión del Plan Integral de Residuos. Sin embargo, sí puede señalarse que en el 2009 se ha avanzado en la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de diversos espacios naturales protegidos. En concreto, se han aprobado los PRUG del Parque Natural de Cornalvo y de dos Zonas de Interés Regional («Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes» y «Sierra de San Pedro»). Además, se han aprobado los planes de gestión de dos ZEPAS («Llanos y Complejo Lagunar de La Albuera» y «Puerto Peña-Sierra de los Golondrinos»). Como ya se señaló en el informe del año anterior, la Consejería competente en la materia optó por una estrategia de consensos con todos los sectores, con objeto de evitar la oposición social a estos instrumentos de ordenación, lo cual ha comportado una mayor lentitud en la aprobación de los mismos. Como prueba de ello, puede indicarse que el PRUG de la Zona de Interés Regional «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes» fue aprobado inicialmente el 1 de junio de 2006 y la aprobación definitiva no tuvo lugar hasta el 28 de agosto de 2009. Igualmente, el PRUG de la Zona de Interés Regional «Sierra de San Pedro» fue aprobado inicialmente el 1 de junio de 2006 y la aprobación definitiva no se llevó a cabo hasta el 2 de octubre de 2009.

En relación con la organización administrativa, permanece la estructura organizativa implantada el año 2007 al inicio de la legislatura. Y únicamente cabe destacar la creación de dos nuevos órganos participativos: la creación por Decreto 210/2009, de 4 de septiembre, del Consejo de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, como órgano colegiado de planificación, asesoramiento y coordinación de lugares incluidos en la Red de Áreas Protegidas de Extremadura; y la creación por Decreto 81/2009, de 7 de abril, del Consejo Asesor del Agua de Extremadura.

En el plano de la ejecución, se observa una cierta caída en el número de autorizaciones ambientales integradas y de declaraciones de impacto ambiental, probablemente debido a la crisis económica. Y, sobre todo, sobresalen las múltiples convocatorias de subvenciones, la mayor parte cofinanciadas con fondos europeos: ayudas al área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Monfragüe; ayudas de ecodesarrollo en determinadas ZEPA y ZIR; ayudas a los clubes deportivos locales de cazadores que realicen activi-

dades de mantenimiento, conservación y mejora de los recursos naturales cinegéticos; ayudas a particulares y entidades locales para la gestión sostenible de los montes; ayudas agroambientales para la utilización sostenible de las tierras agrícolas; ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante; ayudas a actividades y proyectos de Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza; ayudas a actividades y/o proyectos de voluntariado ambiental; ayudas a Entidades Locales para la instalación de puntos limpios para la recogida selectiva de residuos urbanos...

II. LEGISLACIÓN

General

Debe mencionarse la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2009 (*BOAE* núm. 256 de 11 de septiembre de 2009). Hay dos menciones a las competencias ambientales. De un lado, en su artículo 9, relativo a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, declara, entre otras: «33) Políticas y normas adicionales y complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático. Regulación de los espacios naturales protegidos propios y adopción de medidas para su protección y puesta en valor. Regulación y protección de la flora, la fauna y la biodiversidad, con especial atención al mantenimiento, conservación y mejora de la dehesa extremeña. Prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos, y de la contaminación acústica, atmosférica, lumínica, del suelo y del subsuelo. Regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas». De otro laso, en el artículo 10, relativo a las competencias de desarrollo normativo y ejecución, se contiene, entre otras materias: «2) Medioambiente. Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias».

Dejando de lado las apelaciones a la exclusividad de determinados aspectos, como es el caso de la prevención y corrección de la generación de residuos (apelaciones de exclusividad que –como es sabido– no perjudican la competencia reservada por la Constitución al Estado en la materia), así como la referencia explícita a alguna submateria –como es el de la dehesa extremeña, englobable en la biodiversidad–, en realidad, poco añaden estas previsiones a las competencias ya reconocidas a la Comunidad desde la reforma estatutaria efectuada por la Ley Orgánica 12/1999.

De otro lado, puede señalarse la introducción dentro de los llamados Principios rectores de los poderes públicos extremeños del mandato según el cual los poderes públicos regionales «Perseguirán un modelo de desarrollo sostenible y cuidarán de la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad de la región, con especial atención a sus ecosistemas característicos, como la dehesa. Asimismo, sus políticas contribuirán proporcionadamente a los objetivos establecidos en los acuerdos internacionales sobre lucha contra el cambio climático» –art. 7.7–.

Este precepto, aun cuando de evidente carga programática, sí puede estimarse oportuno, pues lo cierto es que la redacción del aún vigente precepto estatutario en el cual se enuncian los objetivos básicos de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura está por completo presidida por el desarrollismo económico, sin la más mínima referencia a la sostenibilidad ambiental («Adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social de Extremadura», «Fomento del bienestar social y económico del pueblo extremeño», «La creación de las condiciones favorables para el progreso social y económico de la región», «La transformación de la realidad económica de Extremadura, mediante la industrialización y la realización de una reforma agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias»...).

Prevención ambiental.

Aun cuando desde septiembre de 2006 el Gobierno de la Comunidad Autónoma anunció la elaboración de un proyecto de Ley de de Prevención Medioambiental, y un año más tarde (octubre de 2007), recién inaugurada la actual legislatura, tal proyecto se incluyó como elemento central del programa legislativo de la misma, debe señalarse que tampoco a lo largo del 2009 se ha presentado tal proyecto en la Asamblea de Extremadura. Sí consta que el 24-6-2009 se inició la apertura del período de información pública del Anteproyecto de Ley de Prevención y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. De este modo, la Comunidad extremeña sigue siendo una de las últimas en las que sigue aplicándose el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Lo que sí se introducido, en línea con la actual tendencia a la simplificación de autorizaciones medioambientales motivada por la crisis económica, una modificación en dicho Decreto 2414/1961 a través de la Ley 5/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009 (Disposición adicional duodécima), en virtud de la cual se suprime el trámite de calificación o informe de la Comisión de Activi-

dades Clasificadas de Extremadura, para las llamadas «actividades clasificadas de pequeño impacto en el medio ambiente». La finalidad de esta medida es, pues, agilizar y facilitar la puesta en marcha de pequeñas y medianas empresas y la consiguiente creación de puestos de trabajo.

A tal efecto, se entiende por «actividades clasificadas de pequeño impacto en el medio ambiente» aquellas que, o bien no provocan impactos ambientales o los mismos son de carácter compatible y reversibles en el corto plazo y que, por su escasa incidencia sobre el medio ambiente, pueden ser calificados e informados definitivamente por los mismos servicios técnicos municipales que en la actualidad emiten los preceptivos informe previos que son remitidos por los Ayuntamientos a la Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura. Reglamentariamente se definirá la relación de actividades catalogadas como de pequeño impacto en el medio ambiente, así como el procedimiento a seguir para la calificación, informe y otorgamiento de la licencia de instalación de dichas actividades. Se trataría así de incorporar la técnica que en otras Comunidades Autónomas se denomina licencia municipal de actividad clasificada sin el previo informe del Departamento de Medio Ambiente.

En tal sentido, fue aprobado el Decreto 18/2009, de 6 de febrero, se simplifica la tramitación administrativa de las actividades clasificadas de pequeño impacto en el medio ambiente (*DOE* 12-2-2009), el cual contiene en un Anexo las actividades consideradas «de pequeño impacto en el medio ambiente». La competencia para calificar, informar y otorgar la licencia de instalación de estas actividades corresponde al Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la actividad, el cual podrá desarrollar el procedimiento mediante las Ordenanzas Municipales.

Espacios naturales protegidos

Con carácter general, debe mencionarse el Decreto 210/2009, de 4 de septiembre, por el que se crea el Consejo de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura (*DOE* 11-9-2009). Según la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, tras la reforma efectuada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, la Red de Áreas Protegidas se compone de todos los Espacios Naturales Protegidos y zonas de la Red Natura 2000 que gozan, actualmente de algún grado de reconocimiento, protección, declaración, designación o clasificación, incluyéndose automáticamente los que, al amparo de la Ley, se declaren en el futuro. Asimismo, y previa autorización del Consejo de Gobierno, podrán pertenecer a la Red de Áreas Protegidas otros lugares que, no habiendo sido declarados protegidos por la normativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura,

cuenten con el reconocimiento de alguna institución nacional o supranacional. De hecho, este mismo Decreto 210/2009 autoriza la inclusión en la Red de Áreas Protegidas de los siguientes espacios:

– Parque Nacional de Monfragüe.

– Reserva de la Biosfera de Monfragüe.

– Humedal de Importancia Internacional «Complejo Lagunar de La Albuera».

– Humedal de Importancia Internacional «Embalse de Orellana».

Pues bien, el Consejo de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura se configura como órgano colegiado de planificación, asesoramiento y coordinación de lugares incluidos en la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, y con tal finalidad integra en su composición a los Presidentes de los órganos colegiados de participación social de las Áreas Protegidas de Extremadura. Además, mediante Resolución de 9 de octubre de 2009, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se ordena la publicación del Acuerdo núm. 1/2009 sobre aprobación del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura (*DOE* 28-10-2009).

De un modo más particularizado pueden señalarse las medidas siguientes. En relación con la *Reserva de la Biosfera de Monfragüe*, y en cumplimiento del artículo 67 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece que las Reservas de la Biosfera, para su integración y mantenimiento como tales, deberán contar, como mínimo, entre otros, con un órgano de gestión responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas, mediante Decreto 209/2009, de 4 de septiembre, se ha procedido a regular la organización y funcionamiento de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe (*DOE* 11-9-2009). Ahora bien, lo cierto es que este Decreto 209/2009 no crea un órgano específico de gestión, sino que asigna la gestión de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe a la Consejería competente en materia de medio ambiente y a la Dirección General competente en materia de Áreas Protegidas. Sí se crea el Consejo de Participación de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe, como órgano consultivo de participación de la sociedad en la Reserva de la Biosfera de Monfragüe. Mediante resolución de 16 de octubre de 2009, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se ordena la publicación del Acuerdo núm. 1/2009 sobre aprobación del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Participación de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe (*DOE* 29-10-2009).

En relación con el *Parque Nacional de Monfragüe*, únicamente pueden reseñarse medidas de fomento al área de influencia socioeconómica del Parque. En aplicación del Decreto 104/2008, de 23 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Monfragüe, y debido al retraso en la aprobación de las ayudas del año 2008, durante el 2009 se resolvieron las solicitudes correspondientes a ambos años. Así, mediante resolución del Consejero de 18 de febrero de 2009 (*DOE* 3-3-2009), se concedieron las subvenciones convocadas por el propio Decreto 104/2008 para 2008. Esta convocatoria, dotada con un crédito inicial de 474.117 euros procedentes de los presupuestos generales de la Administración General del Estado (de acuerdo con el artículo 5, apartado j de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales), y a la que han concurrido 48 solicitudes, se ha distribuido entre los distintos tipos de beneficiarios de la siguiente forma:

Beneficiarios	Presupuesto	Nº Ayudas
propietarios de terrenos y entidades empresariales	338.655 €	17
instituciones sin fin de lucro	35.462 €	5

Asimismo, mediante resolución del Consejero de 24 de septiembre de 2009 se concedieron las subvenciones convocadas por Orden de 12 de diciembre de 2008 para el ejercicio 2009 (*DOE* 28-10-2009). Esta convocatoria, dotada con un crédito inicial de 1.208.658 euros procedentes de los presupuestos generales de la Administración General del Estado, y a la que han concurrido 98 solicitudes, se ha distribuido entre los distintos tipos de beneficiarios de la siguiente forma:

Beneficiarios	Presupuesto	Nº Ayudas
entidades locales	785.628 €	14
propietarios de terrenos y entidades empresariales	302.164 €	21
instituciones sin fin de lucro	120.865 €	7

Además, como consecuencia de la crisis económica y financiera, mediante Decreto 103/2009, de 8 de mayo, se introdujo una modificación en el Decreto 104/2008, de 23 de mayo, con el objetivo de facilitar la financiación mediante anticipos a las Corporaciones locales (*DOE* 14-5-2009).

En relación con el *Parque Natural de Cornalvo* se aprobó el Decreto 264/2008, de 29 de diciembre, por el que se modifica el PORN, aprobado por Decreto 188/2005, de 26 de julio (DOE 5-1-2009). El único objeto de esta

disposición es permitir el ejercicio de la caza, de acuerdo con la modificación que se introdujo en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservacion de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, y tal como ya se hizo con la modificación del PORN del Parque Natural Tajo Internacional, mediante Decreto 33/2007, de 14 de diciembre. Asimismo, debe reseñarse la Orden de 22 de enero de 2009 por la que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cornalvo, con una vigencia de ocho años (*DOE* 4-2-2009). Como se señaló en informes anteriores, la aprobación de estos instrumentos estaba ralentizada con objeto de alcanzar consensos entre todos los sectores involucrados. Además, cabe reseñar la resolución de la Dirección General del Medio Natural de 20 de enero de 2009, por la que se ordena la publicación del Acuerdo núm. 2/2008 sobre aprobación del Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural de Cornalvo (*DOE* 5-2-2009).

Sobre el *Parque Natural Tajo Internacional*, únicamente cabe reseñar la resolución de la Dirección General del Medio Natural de 11 de mayo de 2009, por la que se ordena la publicación del Acuerdo núm. 5/2009 sobre aprobación del Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural Tajo Internacional (*DOE* 28-5-2009).

Por su parte, en relación con las llamadas *Zonas de Interés Regional* (figura creada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre), la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, tras la modificación efectuada por la citada Ley 9/2006, de 23 de diciembre, obligó la existencia de la existencia de un Plan Rector de Uso y Gestión para estos espacios. Y, en tal sentido, se han aprobado dos PRUG. Mediante Orden de 28 de agosto de 2009 se aprobó el Plan rector de uso y gestión de la Zona de Interés Regional «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes», con una vigencia de seis años (*DOE* 14-9-2009), y por Orden de 2 de octubre de 2009 se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión de la Zona de Interés Regional «Sierra de San Pedro», con una vigencia de ocho años (*DOE* 16-10-2009).

En el mismo sentido, en relación con las *Zonas de Especial Protección de Aves*, debe destacarse la aprobación de los planes de gestión de dos ZEPAS. Debe recordarse que el artículo 56 ter.2 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, tras la modificación efectuada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, establece que las Zonas de la Red Natura 2000 podrán contar con Planes de Gestión. En tal sentido, se ha aprobado la Orden de 28 de agosto de 2009 por la que se aprueba el Plan de gestión de la ZEPA «Llanos y Complejo Lagunar de La Albuera» (*DOE* 14-9-2009), con una vigencia inicial de cuatro años, y la

Orden de 23 de noviembre de 2009 por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA «Puerto Peña-Sierra de los Golondrinos» (*DOE* 1-12-2009), con una vigencia inicial de ocho años.

De otra parte, mediante Decreto 184/2009, de 31 de julio, se modificó el Decreto 71/2008, de 25 de abril, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas de ecodesarrollo en la ZEPA y ZIR Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes (*DOE* 6-8-2009). El objeto de la modificación consiste exclusivamente en ampliar el ámbito de los beneficiarios, contemplando expresamente a las agrupaciones de personas físicas o jurídicas de derecho privado, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aún careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo las acciones objeto de subvención. Por lo demás, siguiendo el criterio del año anterior de compensación por la construcción de la autovía Trujillo-Cáceres, mediante Orden de 27 de noviembre de 2009 se convocaron ayudas de ecodesarrollo en la ZEPA y ZIR Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes para el ejercicio 2010 (*DOE* 11-12-2009).

Finalmente, en relación con la posible ampliación de la red de espacios naturales de la región, y a raíz de unas manifestaciones realizadas desde la oposición (*Europapress*, 31 de marzo, Cáceres, «el Presidente del Partido Popular en Extremadura mantuvo hoy que la declaración en exceso de zonas protegidas en la región puede convertir a Extremadura en el zoológico de Europa»); el Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente expresó en la Asamblea de Extremadura lo siguiente: «y para disipar cualquier duda que pudiera existir, la Red Natura 2000 en Extremadura o la red de espacios naturales protegidos de Extremadura no hay ninguna intención de que vaya a ser ampliada ni a corto ni a medio ni a largo plazo. No hay ninguna voluntad ni por parte de las estructuras europeas ni por parte del Gobierno de España ni por parte de la Junta de Extremadura. Puede haber pequeñísimas actuaciones que haya determinados municipios que nos permitan que se declare un parque periurbano o que un tramo de río se declare como un corredor, pero lo haríamos solo a petición del interesado, nunca por iniciativa de la Junta de Extremadura y siempre actuaciones muy puntuales» (*Diario de Sesiones* núm. 47, Sesión Plenaria núm. 42, 25 de junio de 2009).

Fauna y flora silvestre

Durante el 2009, como en el anterior, únicamente puede reseñarse la aprobación de diversos planes relativos a especies incluidas en el Decreto 37/2001, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura (así como en el Real Decreto 439/

1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas):

Orden de 22 de enero de 2009 por la que se aprueba el Plan de Manejo de la Grulla Común (especie de interés especial, según el citado el Decreto 37/2001) en Extremadura (*DOE* 3-2-2009).

Orden de 3 de julio de 2009 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Mediano de Herradura y del Murciélago Mediterráneo de Herradura (especies en peligro de extinción, según el citado el Decreto 37/2001) en Extremadura (*DOE* 16-7-2009).

Orden de 3 de julio de 2009 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Murciélago Ratonero Forestal (especies en peligro de extinción, según el citado el Decreto 37/2001) en Extremadura (*DOE* 16-7-2009).

En otro orden, se ha sometido a información pública el Proyecto de Decreto por el que se regulan los parques zoológicos en Extremadura (*DOE* 26-1-2009). Como se señaló en informes anteriores, se trata de una cuestión que en el pasado fue problemática, debido al pésimo estado del antiguo zoo de Almendralejo. Mediante este Decreto se trata de desarrollar la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos.

Caza y pesca

En materia de caza, en aplicación del Decreto 211/2008, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a los clubes deportivos locales de cazadores que realicen actividades de mantenimiento, conservación y mejora de los recursos naturales cinegéticos, se aprobó la Orden de 24 de marzo de 2009 por la que se convocan ayudas a los clubes deportivos locales de cazadores que realicen actividades de mantenimiento, conservación y mejora de los recursos naturales cinegéticos (*DOE* 31-3-2009). Las actividades subvencionadas son de mejora de hábitats (desbroces de matorral, siembras...) e infraestructuras para la gestión cinegética (bebederos, vivares...), repoblaciones con especies cinegéticas, instalación de cerramientos cinegéticos y elaboración de planes especiales de ordenación de aprovechamientos cinegéticos. Las ayudas están cofinanciadas con el FEADER hasta un 75%, y se prevé un presupuesto de 200.000 € para el 2009 y otra cantidad igual para el 2010.

De otro lado, como cada año por mandato legal (artículo 54 de la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura), mediante Orden de 16 de julio de 2009 (DOE 21-7-2009) se aprobó la Orden General de Vedas

(períodos hábiles de caza durante la temporada 2009/2010) y otras reglamentaciones especiales (la declaración de especies de caza).

Asimismo, por sendas resoluciones de la Dirección General del Medio Natural de 26 de diciembre de 2008 (*DOE* 5-1-2009) y de 21 de enero de 2009 (*DOE* 4-2-2009) se prorrogó la vigencia temporal de planes especiales de ordenación y aprovechamiento cinegético. Estas resoluciones deben ponerse en relación con la Orden de 16 de diciembre de 2008 por la que se regulan determinados aspectos de tramitación de las autorizaciones administrativas de cotos de caza (de la que se dio cuenta en el informe anterior), mediante la cual se suprimió la necesidad de solicitar la renovación expresa de estas autorizaciones que se prorrogaron por dos años más, siempre que se sigan dando los presupuestos de hecho y jurídicos exigibles para otorgarlas y los terrenos acotados sigan contando con un Plan especial de ordenación y aprovechamiento cinegético autorizado. En coherencia con esta medida, se consideró necesario evitar que los titulares de cotos con Planes especiales de ordenación y aprovechamiento cinegético cuya vigencia temporal finalizaba el 31 de marzo del año 2009, en los que se mantiene sin grandes variaciones el número de piezas a abatir y las modalidades de caza a emplear, debieran presentar un nuevo plan. Y, en consecuencia, se acordó ampliar dos temporadas cinegéticas, es decir hasta el 31 de marzo de 2011, la validez de las resoluciones de aprobación de dichos Planes especiales de ordenación y aprovechamiento cinegético. Debe significarse que en la Comunidad Autónoma de Extremadura se encuentran en esta situación 2.265 cotos.

En otro orden, durante 2009 se puso en información pública un proyecto de decreto sobre cerramientos cinegéticos y no cinegéticos (*DOE* 26-1-2009). Esta norma viene obligado por la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, para la aplicación de medidas de conservación de la biodiversidad contra el efecto barrera de los cerramientos. Los principales puntos de interés se centran en el tamaño mínimo de superficie para cercar fincas de caza, 1.000 Has, y la reducción de la cuadrícula de malla ganadera a 15 × 15 cm.

Asimismo, en la Asamblea de Extremadura se debatió la cuestión de una licencia única de caza para todo el territorio nacional, acordándose intensificar los contactos con otras comunidades autónomas con el fin de alcanzar acuerdos que otorguen validez recíproca a sus licencias de caza (*Diario de Sesiones* núm. 55, Sesión Plenaria núm. 47, 8 de octubre de 2009, propuesta de impulso a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular; *Diario de Sesiones* núm. 56, Sesión Plenaria núm. 48, 22 de octubre de 2009, propuesta de impulso a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista). De otro lado, el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Caza (ya anunciado en el Informe

relativo a 2008) sigue su lento curso, siendo informado el 20 de octubre por el Consejo Regional de Caza.

Finalmente, en relación con la pesca, únicamente cabe citar la Orden anual de vedas (exigida por el artículo 34 de la Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca de Extremadura), aprobada por Orden de 4 de marzo de 2009 por la que se establecen los tramos y masas de agua sometidos a régimen especial y otras reglamentaciones (como las tallas mínimas de captura) para la conservación y fomento de la riqueza piscícola de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*DOE* 11-3-2009).

Por lo demás, puede señalarse que el 30 de enero de 2009 se presentó al Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura el anteproyecto de modificación de la Ley de Pesca, en el que destacan las medidas relativas a la autorización de la pesca nocturna, al fomento de la actividad de la pesca sin muerte y de la pesca de competición. En este sentido, a respuesta a una interpelación parlamentaria, el Sr. Director General de Medio Rural declaró las principales novedades de este proyecto de modificación de la Ley de Pesca atienden a adaptar la ley a las demandas sociales, las nuevas actividades dentro de la pesca: pesca nocturna –para tramos y especies que se determinarán en las órdenes de veda o en otros desarrollos normativos–, pesca con mosca, pesca de grandes peces o (*carpfishing,* que empieza a ser Extremadura uno de los grandes puntos de referencia a nivel europeo), y, en general, imprimir un impulso contundente (creando una licencia específica para pesca sin muerte) y con mucha personalidad de las demás modalidades de pesca sin muerte, así como a la consideración de la pesca como una fuente económica, una alternativa económica del ámbito rural. Asimismo, en coherencia con la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 2007, diferenciará entre especies alóctonas y especies invasoras, para facilitar la conservación de especies alóctonas pero que llevan mucho tiempo y están consolidadas (como el lucio o la propia carpa). Asimismo, se actualizará la constitución de cotos de pesca, que dejarán de formalizarse mediante concesiones y se realizarán a través de consorcios entre la Dirección General con competencia en materia de pesca y las sociedades de pescadores (*Diario de Sesiones* núm. 195, Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, 9 de marzo de 2009). Por su parte, el Consejo Regional de Pesca se expresó en su reunión de 18 de septiembre de 2009 a favor de una nueva Ley de Pesca, en lugar de una mera modificación de la existente.

Montes y patrimonio forestal

De un lado, cabe mencionar algunas disposiciones de alcance menor relativas al Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autó-

noma de Extremadura. Así, en aplicación del Decreto 123/2005, de 10 de mayo, por el que se aprobó el Plan INFOEX, y al igual que en años anteriores, cabe citar la Orden de 22 de mayo de 2009, por la que se establece la época de peligro alto de incendios forestales y otras regulaciones del Plan INFOEX durante el año 2008 (*DOE* 25-5-2009). En concreto, se declara época de peligro alto de incendios forestales durante el año 2009 el período comprendido entre el 1 de junio y el 15 de octubre (prácticamente igual que en el año 2008), que podrá prorrogarse si las condiciones meteorológicas lo aconsejan.

Asimismo, también en aplicación del Decreto 123/2005, mediante Orden de 20 de marzo de 2009, se declaró Época de Peligro Medio de Incendios Forestales en las Zonas de Coordinación del Plan INFOEX de Sierra de Gata-Hurdes y Monfragüe-Ambroz, Jerte y Tiétar, declaración motivada por el considerable número de incendios sufridos desde inicios de este año en la zona norte de la provincia de Cáceres, lo que unido a la sequía que se venía prolongando desde varios meses atrás, y las condiciones de viento, secos y fuertes, incrementó el riesgo de inicio y propagación de incendios forestales (*DOE* 24-3-2009). Ahora bien, debido a las lluvias en las zonas afectadas, poco después, por Orden de 24 de abril de 2009 por la que se deja sin efecto la Orden de 20 de marzo de 2009 (*DOE* 24-4-2009). Con todo, no puede dejar de señalarse el grave incendio acaecido en Las Hurdes (una vez más) a finales del julio de 2009.

De otro lado, en aplicación del Decreto 201/2008, de 26 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la gestión sostenible de los montes, se aprobó la Orden de 20 de febrero de 2009 por la que se convocan ayudas para la gestión sostenible de los montes, consistente en trabajos de apoyo y mejora de la regeneración, repoblaciones de mejora productiva de recursos forestales y trabajos selvícolas e infraestructuras para la conservación, protección y mejora del monte (*DOE* 27-2-2009), desarrollada por resolución de la Dirección General del Medio Natural de 18 de marzo de 2009 (*DOE* 25-3-2009). En concreto, de conformidad con citado Decreto, la Orden se centra en la línea de actuación denominada «aumento del valor económico de los bosques», y tiene por objeto los siguientes trabajos:

a) Trabajos de apoyo y mejora de la regeneración natural o artificial encaminados a conseguir en las masas forestales densidades o características silvícolas adecuadas a su estado productivo optimo, siempre que no se realicen tras una corta final.

b) Repoblaciones forestales que supongan una mejora productiva de recursos forestales.

c) Trabajos silvícolas e infraestructuras encaminadas a la conservación, protección y mejora productiva del monte.

Las ayudas son cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural 2007-2013 (FEADER), en una tasa de 64,35%, y los destinatarios son tanto particulares como Ayuntamientos, con la siguiente distribución presupuestaria:

Beneficiarios	Anualidad 2009	Anualidad 2010
particulares	1.250.000 €	3.250.000 €
Ayuntamientos	750.000 €	1.250.000 €

Además de la citada convocatoria, también en aplicación del Decreto 201/2008, por Orden de 6 de abril de 2009 se convocaron ayudas para la gestión sostenible de montes, consistentes en trabajos de prevención de incendios forestales. Se trata de la línea de actuación del Decreto 201/2008 denominada «recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas». Al igual que las ayudas de la Orden de 20 de febrero, estas otras también son cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural 2007-2013 (FEADER), en una tasa de 63%, y los destinatarios son tanto particulares (con un presupuesto para 2009 de 150.000 €), como Ayuntamientos (con un presupuesto para 2009 de 150.000 €).

Beneficiarios	Anualidad 2009	Anualidad 2010
particulares	150.000 €	700.000 €
Ayuntamientos	150.000 €	500.000 €

Medio ambiente y agricultura

Únicamente cabe reseñar dos disposiciones en materia de ayudas públicas. De un lado, el Decreto 9/2009, de 23 de enero, por el que se regula el régimen de ayudas agroambientales para la utilización sostenible de las tierras agrícolas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el cual tiene por objeto regular el procedimiento a seguir en la tramitación y resolución de las ayudas a la utilización de métodos de producción agropecuarios compatibles con el Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE)1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarro-

llo Rural (FEADER), y que experimentó una leve modificación por Decreto 139/2009, de 12 de junio (*DOE* 18-6-2009).

De otro lado, por Decreto 122/2009, de 29 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante (*DOE* 4-6-2009), se derogó el Decreto 3/2006, de 10 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas. Conforme al Programa de Desarrollo Rural de Extremadura, los destinatarios de estas ayudas son los titulares de explotaciones agrarias (agrícola o ganadero) y forestales. Asimismo, las siguientes actividades subvencionables son de dos tipos: actividades en materia de conservación de hábitats naturales (adopción de medidas protectoras apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies), y actividades en materia de conservación de especies de fauna y flora silvestres (actuaciones para el mantenimiento y recuperación de las especies protegidas en el medio agrario y forestal). Al igual que las ayudas previstas en el derogado Decreto 3/2006, ambas líneas de ayudas se cofinancian en un 63% por fondos FEADER (Europa invierte en zonas Rurales) de la Unión Europea del Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2007-2013.

Asimismo, el mismo Decreto 122/2009 convocó las ayudas correspondientes a 2009, con la particularidad de contemplar dotaciones a dos años (2009 y 2010):

Beneficiarios	Anualidad 2009	Anualidad 2010
titulares de explotaciones agrarias	300.000 €	300.000 €
titulares de explotaciones forestales	160.000 €	160.000 €

De este modo, se registra un incremento importante en relación con la dotación presupuestaria para la aplicación del Decreto 3/2006 durante el ejercicio de 2008 (320.000 €). Por su parte, la convocatoria del Decreto 122/2009 fue objeto de resolución del Consejero de 27 de octubre de 2009 (*DOE* 9-11-2009), la cual repartió las ayudas entre 64 beneficiarios, la mayoría titulares de explotaciones agrarias.

III. ORGANIZACIÓN

Durante 2009 no experimentó variación alguna la organización administrativa de la Junta de Extremadura competente en materia ambiental. Por

tanto, las competencias ambientales siguen atribuidas a la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, salvo en materia de aguas de competencia de la Consejería de Fomento. Asimismo, dentro de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, se mantiene la estructura desde el inicio de la Legislatura: Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental y Dirección General del Medio Natural.

IV. EJECUCIÓN

Actividad de prevención ambiental.

A lo largo de 2009 la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental, efectuó un total de declaraciones de impacto ambiental, y resoluciones sobre autorizaciones ambientales integradas, de las cuales incluían la declaración de impacto ambiental (se computan las declaraciones publicadas a lo largo del 2009 en el *DOE*). Por tipos de actividad, las resoluciones indicadas pueden desglosarse como sigue:

Declaraciones de impacto ambiental:

instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial (termosolar): 28 (todas favorables excepto tres)

instalaciones de energía solar fotovoltaica: 11 (todas favorables excepto una)

explotaciones de recurso minero de Sección A): 39 (todas favorables excepto una)

explotaciones de recurso minero de Sección C): 5 (dos favorables y tres negativas)

explotaciones porcinas: 17 (todas compatibles)

explotaciones avícolas: 2 (compatibles)

parques eólicos: 2 (compatibles)

instalaciones EDAR (Proyectos de Interés Regional): 2 (compatibles)

instalaciones de líneas eléctricas: 2 (compatibles)

instalación industrial: 1 (compatible)

ordenación urbanística: 1 (compatible)

Como puede observarse de la tabla siguiente, al margen de la convocatoria de parques eólicos) del año anterior, el número de proyectos evaluados ha bajado notoriamente (salvo en la explotaciones de recursos mineros y en

las granjas de explotaciones porcinas, debido probablemente a los efectos de la crisis económica.

Tipos de proyectos	2007	2008	2009
instalaciones de energía solar (fotovoltaica y térmica)	78	72	39
explotaciones de recurso minero de Sección A)	27	35	39
explotaciones de de recurso minero de Sección B)	2	–	–
explotaciones de recurso minero de Sección C)	5	8	5
explotaciones porcinas	13	16	17
Parques eólicos	–	85	2
Otros proyectos	12	17	8
Total	137	233	110

En general, las declaraciones de impacto ambiental consideran que los proyectos examinados no presentan impactos ambiéntales críticos, y que los impactos ambientales de efectos moderados y/o severos pueden ser corregidos con la aplicación de las medidas correctoras incluidas en el estudio de impacto ambiental y en la propia declaración de impacto.

En cuanto a las declaraciones de impacto negativas, al igual que en años anteriores el mayor porcentaje se ha producido en los proyectos de concesión de explotaciones de recursos mineros de la Sección C) (tres de cinco declaraciones): por afección a la ZEPA «Embalse de Valdecañas» y a determinados yacimientos arqueológicos (*DOE* 9-2-2009); afección a hábitat de interés comunitario y severo impacto paisajístico (*DOE* 3-12-2009); por afectar a la población del municipio, a especies amenazadas y por el impacto crítico sobre el paisaje (*DOE* 11-12-2009). En menor medida, pueden señalarse las declaraciones de impacto negativas relativas a instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen termosolar (tres de 28): por afección a especies catalogadas como de «interés especial» y «sensible a la alteración de su hábitat» (*DOE* 26-1-2009 y *DOE* 13-2-2009). Debe recordarse la firme apuesta de Junta de Extremadura por la energía termosolar (*DSAE* núm. 45, sesión plenaria de 20 de mayo de 2009).

Autorizaciones ambientales integradas (se computan las resoluciones publicadas a lo largo del 2009 en el *DOE*): 30

explotaciones porcinas: 20

explotaciones avícolas: 2

fábrica de ladrillo cerámicos: 1

fábricas de conservas vegetales: 2

fábrica de productos detergentes: 1

plantas de función de metales: 2

instalaciones de valorización de residuos: 2

En relación con el año anterior 2008, sí se aprecia una disminución en el número de autorizaciones ambientales integradas, debido fundamentalmente al menor número de autorizaciones de instalaciones industriales (de 9 pasa a 2). En cuanto a su contenido, todos los procedimientos de autorizaciones ambientales integradas fueron de otorgamiento de la autorización, con el condicionamiento correspondiente.

Tipo de actividades	2007	2008	2009
explotaciones porcinas	15	22	20
explotaciones avícolas	2	1	2
instalaciones industriales	2	9	2
Fábricas de productos variados	4	5	4
Instalaciones de residuos	–	5	2
Total	23	42	30

Presupuesto en materia ambiental

De acuerdo con la Ley 5/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009, el presupuesto asignado a los dos principales programas presupuestarios fue el siguiente:

– 443A Protección y mejora del medio ambiente: 41.076.472

– 533A Protección y mejora del medio natural: 75.982.529

– 533B Protección y defensa contra incendios: 15.344.281

Si se comparan las cantidades (nominales) de la anterior Ley anual de presupuestos de la Comunidad, se aprecia un leve aumento:

Año	Programa 443A	Programa 533A	Programa 533B	Total
2006	42.045.031	38.709.901	–	80.754.932
2007	38.325.583	44.201.926	–	82.525.509
2008	39.893.143	75.373.344	12.266.152	127.532.639
2009	41.076.472	75.982.529	15.344.281	132.403.282

Asimismo, a las dotaciones anteriores deben añadirse los fondos destinados a GESPESA (Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, SAU), sociedad gestora en materia de residuos sólidos urbanos y asimilables y dependiente de GPEX (Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, SAU).

Educación, participación y voluntariado ambiental

En aplicación del Decreto 4/2006, de 10 de enero, por el que se establece y regula el régimen jurídico de una línea de ayudas a actividades y proyectos de Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza, dirigida a asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro relacionadas con la Educación Ambiental y el Medio Ambiente, y al igual que en años precedentes, se aprobó la Orden de 20 de marzo de 2009 por la que se convocan ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y de conservación de la naturaleza por el procedimiento de concurrencia competitiva (*DOE* 27-3-2009). Como en los años anteriores, las subvenciones tenían dos objetos:

Proyectos de Educación Ambiental: proyectos de educación ambiental para el desarrollo sostenible, proyectos dirigidos a la sensibilización pública sobre la problemática de los residuos, ahorro de energía, ahorro de agua, transporte y mejora del entorno (campañas de divulgación, cuadernos didácticos sobre medio ambiente, exposiciones temáticas, seminarios...).

Proyectos de Conservación de la Naturaleza: Proyectos orientados a la buenas prácticas en materia de caza y pesca; campañas de información y sensibilización sobre los Incendios Forestales, el Cambio Climático, la Recogida Selectiva de Residuos Sólidos Urbanos, los Espacios Protegidos; campañas de divulgación sobre la Red Natura 2000 y la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura; estudios de especies protegidas incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura, actividades de anillamiento científico de aves o quirópteros...).

El presupuesto global de esta convocatoria de subvenciones fue de 204.400 €. De este modo, se acentúa la tendencia de los ejercicios precedentes a la disminución de estas ayudas, tal como se refleja en la tabla siguiente, decremento debido a que estas ayudas eran cofinanciadas con FEADER en un alto porcentaje.

Año	Asignación global
2006	430.000 €
2007	404.567 €
2008	350.000 €
2009	204.400 €

La distribución de estas ayudas es la siguiente:

– Las ayudas para el desarrollo de proyectos de educación ambiental es 79.400 € a cargo del proyecto «Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza» (2008.15.05.0018).

– Las ayudas para el desarrollo de proyectos de conservación de la naturaleza es de 125.000 €) a cargo del proyecto denominado «Desarrollo sostenido en espacios naturales protegidos» (2008.15.05.0059.00)

La convocatoria fue resuelta por Resolución de 9 de septiembre de 2009 de la Dirección General del Medio Natural (*DOE* 1-10-2009).

Con cargo del proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza fueron concedidas un total de 36 ayudas (el año anterior fueron 62), por un importe que oscila entre 600 y 10.000 euros, y cuyos destinatarios principales fueron asociaciones de padres y madres de alumnos (AMPAs), asociaciones de mujeres, de vecinos, culturales, juveniles y universidades populares, entre otras.

Con cargo del proyecto denominado «Desarrollo sostenido en espacios naturales protegidos» fueron concedidas un total de 25 subvenciones, con cantidades que oscilan entre los 900 € y los 21.500. Los destinatarios de estas ayudas son también muy variados: sociedades deportivas de caza y pesca, asociaciones de empresarios, de pensionistas, de trabajadores autónomos, comunidades de regantes, de ecologistas, si bien se observa que ya no es Adenex la asociación más beneficiada (sino AMUS y DEMA). En relación con el año anterior también se observa una sensible disminución en el número de entidades subvencionadas (de 30 a 25).

De otro lado, en aplicación del Decreto 340/2007, de 28 de diciembre, por el que se estableció una línea de ayudas a actividades y/o proyectos de voluntariado ambiental, y continuando con la convocatoria iniciada en 2008, mediante Orden de 20 de maro de 2009 se aprobó la convocatoria de ayudas para la realización de actividades de voluntariado ambiental en la Comunidad Autónoma de Extremadura para el ejercicio 2009 (*DOE* 27-3-2009). Las actividades de voluntariado ambiental subvencionables eran aquellas vinculadas a los programas de conservación, recuperación y defensa del medio ambiente gestionados por la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente a través de la Dirección General del Medio Natural para el año 2009 (proyectos de gestión y difusión ambiental, defensa y recuperación del patrimonio forestal, conservación o recuperación de áreas naturales protegidas y de su biodiversidad, apoyo al Uso Público en la Red de Áreas Protegidas de Extremadura y recuperación y conservación de elementos históricos y etnológi-

cos). Asimismo, al igual que en el año anterior 2008, el presupuesto de la convocatoria fue de 80.000 € con cargo al proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza.

La convocatoria fue resuelta por Resolución de 9 de septiembre de 2009 de la Dirección General del Medio Natural (*DOE* 25-9-2009), la cual concedió ayudas a un total de 14 proyectos, de los cuales se beneficiaron fundamentalmente, con cantidades que oscilan entre los 3.000 y los 9.000 €, si bien a diferencia de años anteriores ya no son asociaciones ecologistas clásicas (como Adenex o Seo Bird Life), las principales beneficiarias, sino ciertas fundaciones (Fundación Avance y Progreso y Fundación Magdalanea Moriche).

De otro lado, debe destacarse que durante el 2009 se publicó el primer informe ambiental elaborado por la Consejería competente en la materia. Se trataba de una laguna ya señalada en informes anteriores. Finalmente, en el apartado de participación, puede señalarse que el 30 de enero de 2009 se presentó al Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura el Plan Integral de Residuos procedentes de la Construcción y Demolición (RCDs), así como el anteproyecto de modificación de la Ley de Pesca. Asimismo, en la reunión de 9 de junio de 2009, el Consejo Asesor de Medio Ambiente informó favorablemente, por unanimidad, el Plan de Gestión de la ZEPA Llanos y Complejos en Lagunar de la Albuera, el PRUG de Sierra de San Pedro y el PRUG de Llanos de Cáceres.

Residuos

Con carácter general, cabe reseñar el Decreto 213/2009, de 18 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas de la Junta de Extremadura a Entidades Locales para la instalación de Puntos Limpios para la recogida selectiva de Residuos Urbanos (*DOE* 28-9-2009). Mediante esta disposición se establecen las bases reguladoras de las ayudas a Entidades Locales para la construcción y dotación de equipos de Puntos Limpios, así como la adecuación a lo especificado en la misma de los ya existentes. A tales efectos, se entiende por «Punto Limpio» aquellas instalaciones cerradas y ambientalmente controladas, ubicadas en zonas urbanas o periurbanas, en las que se dispone de contenedores específicos para la recogida selectiva de aquellos residuos asimilables a urbanos que requieren una recogida y tratamiento especializados.

En aplicación del Decreto 213/2009, se aprobó la Orden de 17 de noviembre de 2009 por la que se convocan ayudas de la Junta de Extremadura a Entidades Locales para la instalación de puntos limpios para la recogida selectiva de residuos urbanos (*DOE* 25-11-2009). La concesión de las ayudas

se encuentra cofinanciada por la Junta de Extremadura, en un 30% y la Unión Europea, en un 70%, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En cuanto a la dotación presupuestaria, se desglosa así:

Beneficiarios	Anualidad 2010	Anualidad 2011
Ayuntamientos	1.650.000,00 €	1.650.000,00 €
Mancomunidades	550.000,00 €	550.000,00 €

De otro lado, pueden señalarse las siguientes actuaciones concretas:

Decreto 143/2009, de 19 de junio, sobre declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Acceso al Ecoparque de Cáceres en la EX-100 de Cáceres a Badajoz» (*DOE* 25-6-2009). El llamado Ecoparque de Cáceres (una planta de reciclaje, compostaje y valorización de residuos sólidos urbanos) fue aprobado en 2007.

Anuncio de 29 de junio de 2009 sobre disolución de la Mancomunidad de Residuos Sólidos Urbanos Cofrentes (*DOE* 24-8-2009), debido a la situación económicamente inviable en que se encuentra la Mancomunidad, formada por los Municipios de Higuera de Vargas y Zahínos.

Otorgamiento de autorización ambiental integrada para la instalación y puesta en funcionamiento de una planta de valorización de residuos promovida por Raduga Química, SL, en el término municipal de Villanueva de la Serena (*DOE* 25-5-2009). El proyecto consiste en la instalación y puesta en funcionamiento de una planta de valorización de residuos, peligrosos y no peligrosos, que contará con una capacidad de tratamiento de unas 12 toneladas al día de residuos, lo que permitirá el tratamiento de unas 3.000 toneladas al año de residuos.

Finalmente, el proyecto de Plan Integral de Residuos (anunciado el año anterior) se sometió durante el 2009 al procedimiento evaluación ambiental estratégica, y el 24 de junio se abrió el período de información pública. Asimismo, se sigue tramitando el borrador de Decreto para la gestión de los escombros (*Diario de Sesiones* núm. 195, Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, 9 de marzo de 2009).Y, por último, en sede de la Asamblea de Extremadura, se presentó una propuesta de impulso, por la que se instaba a la Junta de Extremadura a establecer las medidas oportunas con el fin de reducir de forma efectiva la utilización de bolsas de plástico de un solo uso en los comercios de la comunidad autónoma; formulada por el Grupo Parlamentario Popular y apoyada por el Grupo Socialista (*Diario de Sesiones* núm. 241, Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente, 18 de junio de 2009).

Aguas

Cabe mencionar el Decreto 81/2009, de 7 de abril, por el que se crea el Consejo Asesor del Agua de Extremadura (CONAEX) y se regulan su estructura y Funcionamiento (*DOE* 13-4-2009). El Consejo se configura como órgano colegiado de participación social en el diseño de la política del agua en Extremadura, y de cooperación y asesoramiento a la Junta de Extremadura en materia de ordenación, planificación, ejecución, desarrollo, mejora y modernización, protección ante situaciones extremas y conservación de infraestructuras hidráulicas, en materias propias de su competencia o que siendo competencia de otras Administraciones Públicas puedan afectar a Extremadura. Se adscribe a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de agua en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la actualidad la Consejería de Fomento.

Además, debe señalarse que este Consejo Asesor del Agua se constituyó y entró efectivamente en funcionamiento en 2009. Así, el Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 3 de diciembre de 2009 (*BOAE* núm. 297, de 9 de diciembre), aprobó una resolución, a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se insta a la Junta de Extremadura a llevar a cabo las medidas necesarias con el fin de que se cumplan las *Recomendaciones* acordadas por el Consejo Asesor del Agua en su reunión celebrada el 29 de septiembre de 2009, para lograr un consumo racional del agua (en aquel momento los recursos hídricos para abastecimiento a las poblaciones se encontraban en situación de prealerta).

De otro lado, como continuación a los proyectos de estaciones depuradoras de aguas residuales emprendidos el año anterior (11), se aprobaron las disposiciones siguientes:

Decreto 135/2009, de 12 de junio, por el que se declaró la urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Rosalejo» (*DOE* 18-6-2009).

Decreto 212/2009, de 11 de septiembre, por el que se declaró la urgencia de la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de «Estación Depuradora de Aguas Residuales y colectores en Guijo de Galisteo» (*DOE* 18-9-2009).

Al mismo tiempo, en el plano político, la Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Asamblea de Extremadura, en reunión celebrada el día 15 de diciembre de 2009, rechazó una propuesta formulada por el Grupo Parlamentario Popular, por la que se instaba a la Junta de Extremadura a promover y fomentar la construcción de depuradoras de aguas residuales

urbanas naturales o ecológicas, especialmente en poblaciones pequeñas alejadas de colectores o redes principales de saneamiento (*BOAE* núm. 306, de 17 de diciembre).

Finalmente, señalar que el Consejo de Gobierno autorizó el 19 de abril la firma de un convenio de colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en materia de Restauración Hidrológica-Forestal. se prevé la realización de obras de conservación y mejora de los ecosistemas forestales en las comarcas de Gata y Hurdes, en la provincia de Cáceres, y de la Siberia, en Badajoz. La inversión total corresponde a la Administración central y asciende 4.903.721 euros, distribuida en las anualidades 2009 y 2010, mientras que la Comunidad Autónoma asume la redacción de los proyectos y la dirección de las obras.

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Deben destacarse dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. De un lado, la sentencia de 27 febrero de 2009 (rec. 497/2007), relativa al Decreto extremeño 44/2007, de 20 de marzo, sobre 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 (de la que se dio cuenta en el Informe 2008) la Administración extremeña se sumó 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.

Sin embargo, como ya apuntaba el Consejo Consultivo en su dictamen, el Decreto 44/2007 presentaba una débil cobertura legal y, en tal sentido se fundamentó el recurso (de Adenex) acogido por la Sala. Como manifiesta el Tribunal, el artículo 60 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, al regular las materias que pueden constituir objetos de un Proyecto de Interés Regional, no menciona a los complejos turísticos. «Sólo sería admisible integrar estos complejos turísticos en el apartado b) del párrafo y precepto a que nos venimos refiriendo, que

contempla como objeto de los Proyecto de Interés Regional la ejecución de «obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga».

Y éste parece ser el criterio del Decreto 44/2007, pues hace referencia a la consideración de viviendas protegidas de algunas instalaciones de estos complejos (las llamadas viviendas mixtas). Sin embargo, como señala la Sala, el elemento de las viviendas protegidas es meramente eventual («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), y aun en tal caso su peso es muy reducido en el conjunto de la operación urbanística (las viviendas no pueden exceder de un 10% de los alojamientos turísticos residenciales, los cuales no tienen la consideración de viviendas). La finalidad del Decreto es fomentar el turismo, auténtico objeto de estos Proyectos de Interés Regional. En consecuencia, el Decreto 44/2007 es declarado nulo.

La segunda sentencia es de 23 de julio 2009 (rec. 113/2008). En este caso, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura adoptado en la sesión de 9-11-2004 se declaró de Interés Regional un proyecto para la reclasificación y ordenación de terrenos situados en la finca «Mejostilla de Espadero», situada en el término municipal de Cáceres, con la finalidad de crear más de 1.500 viviendas de protección oficial. Sin embargo, con posterioridad, la Administración extremeña (mediante resolución de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, acordó no aprobar inicialmente el Proyecto de Interés Regional. Entre otras consideraciones estrictamente urbanísticas, la Administración denegó el proyecto por localizarse dentro de la Zona de Especial Protección de Aves «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes», formando parte del área clasificada como protegida por la Red Natura 2000. Frente a este argumento, el promotor alegó que desde que se declaró de Interés Regional el Proyecto, la Administración conocía algunos de los extremos que posteriormente han servido para no aprobar inicialmente el Proyecto de Interés Regional, en concreto, la parte se refiere a la situación donde se iba a desarrollar el PIR y que el Proyecto presentado ocupa una Zona de Especial Protección de Aves.

Sin embargo, la Sala de lo Contencioso señaló que el promotor debía haber aportado un Estudio de Impacto Ambiental sobre la ubicación de los terrenos en la ZEPA a fin de que el órgano administrativo competente de la Administración emitiese la Evaluación de Impacto Ambiental. Ante esta omisión, la Dirección General de Medio Ambiente no podía emitir la Evaluación de Impacto Ambiental, no pudiendo dar cumplimiento al artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En consecuencia, nada se aportó sobre las medidas apropiadas para evitar el deterioro del hábitat natural y las medidas compensatorias para paliar los perjuicios a esta zona que forma parte de la «Red Natura 2000». Incumplimiento imputable a la parte actora al tratarse de un aspecto que desde el momento inicial debió ser valorado por los promotores, aportando un detallado Estudio de Impacto Ambiental, algo que podrían haber subsanado cuando se dictó el requerimiento de subsanación que hacía referencia a este aspecto. «No era suficiente con la remisión del Proyecto a la Dirección General de Medio Ambiente o con las manifestaciones de los titulares de los órganos administrativos. A la parte le correspondía aportar todos los antecedentes necesarios para evaluar los efectos que sobre el medio ambiente iba a producir una actuación territorial de estas características, actuación que consistía en la creación de una ciudad nueva de 12.000 habitantes en una ZEPA, y por supuesto, a la Administración le correspondía de forma rigurosa velar por el cumplimiento de las obligaciones de conservación y reparación exigidas sobre esta área que constituye una de las mayores ZEPA de Europa».

VI. CONFLICTOS AMBIENTALES

Como en años anteriores, permanece abierto el conflicto ambiental generado por el proyecto de construcción de una refinería de petróleo (Refinería Balboa) en Badajoz (Los Santos de Maimona). Durante el 2009 el proyecto estuvo en fase de declaración ambiental por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, fase que se ha prolongado debido al requerimiento de diversa documentación complementaria al estudio de impacto ambiental y a la evacuación de consultas transfronterizas.

De otro lado, debe significarse que en febrero de 2009 la Comisión Europea, como consecuencia de las denuncias de Adenex, inició un expediente sancionador contra al Estado español por infracción de la normativa comunitaria debido a la aprobación del proyecto urbanístico «Marina Isla de Valdecañas», incluido en la ZEPA del Embalse de Valdecañas, y cuyas obras se iniciaron en septiembre de 2007. Debe recordarse que este proyecto de ini-

ciativa privada fue catalogado de interés regional y aprobado por la Junta de Extremadura mediante Decreto 55/2007, de 10 de abril. Asimismo, el recurso contencioso interpuesto contra el proyecto por Ecologistas en Acción fue declarado caducado (auto 38/2008, de 26 de mayo [JUR 20 08, 294532]).

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

No existen cambios en los titulares de los principales órganos ambientales de la Junta extremeña desde 2007:

Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente: D. José Luis Navarro Ribera (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 22/2007, de 30 de junio).

Titular de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental: Dña. Mª Ángeles Pérez Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 233/2007, de 20 de julio, *DOE* núm. 86, de 26 de julio).

Titular de la Dirección General del Medio Natural: D. Guillermo Crespo Parra (nombramiento efectuado por Decreto 232/2007, de 20 de julio, *DOE* núm. 86, de 26 de julio).

XXIV

Galicia: políticas pendulares en ámbitos sensibles por los cambios de Gobierno

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 596
2. Legislación: normativa legal y reglamentaria más significativa en relación con el medio ambiente 598
   2.1. Normas legales 598
      2.1.1. Ley 6/2009, de 11 de diciembre de modificación de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia ... 598
      2.1.2. Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental .. 599
   2.2. Normas reglamentarias 602
      2.2.1. Decreto 59/2009, de 26 de febrero, por el que se regula la trazabilidad de los residuos 602
      2.2.2. Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados 603
3. Organización: la nueva «Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras» y otras novedades orgánicas 603
4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas, así como interiorización administrativa de los sistemas de evaluación, información y participación ambiental 605
   4.1. Presupuesto 605
   4.2. Planes y programas 606

OBSE10A240 Colección especial Aranzadi 08-06-10 12:28:40
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Página

4.3. Interiorización administrativa de las técnicas de participación, información y prevención ambiental. Otros instrumentos económicos de prevención ambiental 607
4.3.1. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica 607
4.3.2. Participación e información ambiental 608
4.3.3. Tributos ambientales 609
5. Jurisprudencia ambiental 609
6. Problemas: exposición de los principales conflictos ambientales y el estado de recursos naturales 620
7. Lista de nuevos responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma 620
8. Apéndice informativo sobre normativa, planificación y jurisprudencia ambiental 622
8.1. Leyes 622
8.2. Decretos 622
8.3. Órdenes 623
8.4. Relación de los principales planes y programas relacionados con el medio ambiente 624
8.5. Lista de principales resoluciones judiciales 624
9. Bibliografía. Publicaciones en materia de medio ambiente referidas específicamente a la Comunidad Autónoma de Galicia 626

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

A mediados del mes de abril de 2009 tomaba posesión de su cargo de Presidente de la Xunta de Galicia el Señor Alberto Núñez Feijoo, como consecuencia de las elecciones autonómicas que tuvieron lugar el 1 de marzo de 2009 y en las que el PP logró la mayoría absoluta que le va a permitir gobernar en solitario en esta nueva legislatura. En su discurso de investidura del 28 de abril de 2009 el nuevo Presidente destacó el «desarrollo sostenible» como la tercera prioridad estratégica de la octava legislatura y entre otros compromisos se contemplaban los de aprobar las «Directrices de Ordenación del Territorio» y el «Plan del Litoral», así como el nuevo «Plan de Residuos Sólidos Urbanos» en los primeros seis meses de su Gobierno, además de diseñar una nueva «Estrategia de Desarrollo Sostenible» y «sanear todas las

rías gallegas acelerando la tramitación y construcción de las depuradoras pendientes». En materia de energías renovables se manifestaba la decidida apuesta por su impulso para lograr el desarrollo sostenible –y recuperar la posición de liderazgo de Galicia en el campo de la energía eólica– si bien se anunciaba la revisión del concurso eólico ya realizado por el Gobierno bipartito (PSOE-BNG).

En este año 2009 caracterizado por la alternancia política en el gobierno de la Comunidad Autónoma son muy escasas las referencias normativas ambientales que vamos comentar someramente. Principalmente la Ley 8/2009 de regulación del aprovechamiento eólico en Galicia y alguna norma reglamentaria en el sector de los residuos. Y en ámbito organizativo la novedad más relevante es la creación la super-consejería de «Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras» en la que se vuelven a integrar las competencias de las obras públicas, la ordenación del territorio y el medio ambiente, desgajando de éste la materia del medio ambiente natural (biodiversidad, caza y pesca, patrimonio forestal) que pasan a corresponder a la Consejería del Medio Rural.

Cuando estamos terminando la elaboración de este informe se acaba de hacer pública por los responsables de la «Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Infraestructuras» la información relativa al futuro «Plan de Ordenación del Litoral» –compuesta de un buen número de documentos (presentación, metodología para su elaboración, síntesis territorial, paisaje, modelo de gestión, normativa, programa de actuación, etc.) que se encuentran disponibles en la página web: *http://www.xunta.es/litoral/*– que, a partir de ahora, deberá seguir el correspondiente procedimiento para su consulta pública y aprobación. De esta manera el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia viene a cumplir muy tardíamente el mandato del legislador gallego (contenido en la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural) para preservar y ordenar la urbanización de las zonas costeras de Galicia. Se trataba de una urgente prioridad en la política de desarrollo sostenible de nuestra Comunidad Autónoma que en repetidas ocasiones –en estos informes– habíamos venido reclamando y que ahora seguiremos con gran interés en su proceso de aprobación y ejecución.

Con carácter general, en este año 2009, hay que señalar como hitos relevantes los cambios en las políticas públicas en relación con la energía eólica, acuicultura y protección del litoral. A modo de reflexión general hay que señalar que los cambios de gobierno en 2006 y 2009 (PP/PSOE-BNG/PP) han tenido como consecuencia una política de péndulo en determinados ámbitos de acción muy presentes, por otra parte, en el primer plano de la

confrontación política. En 2006 el gobierno bipartito adopta en un momento temprano de la legislatura una moratoria de construcción de minicentrales eléctricas; una suspensión de construcciones en los primeros 500 m. del litoral en municipios sin planeamiento adaptado; la decisión de suspensión Plan acuicultura y regula por primera vez (2007) un sistema de concurrencia competitiva para energía eólica con introducción de participación pública en el capital de las empresas. El inicio de la legislatura (PP) en 2009 ha revertido parte de estas decisiones con anuncios, y actuaciones, de apertura a la implantación de instalaciones acuícolas en lugares sensibles del litoral (Red Natura) y decisión de cambiar el régimen de utilización del suelo de la concesión a la propiedad; aprobación de una Ley que regula la energía eólica suprimiendo la participación pública, matizando los controles ambientales e instaurando un canon eólico algo contradictorio con el régimen de primas del sector; y una regulación de los espacios litorales que flexibiliza los desarrollos urbanísticos.

También se han operado cambios organizativos relevantes por el nuevo gobierno al haber dividido las funciones ambientales entre las Consejerías encargadas de infraestructuras y de medio rural. Esta vuelta atrás a esquemas organizativos de hace una década no parece la más adecuada por razones de dispersión, rebaja del nivel jerárquico en la toma de decisiones y por la difícil convivencia con la política de obras públicas. Por otra parte, hay que mencionar la rica jurisprudencia de este periodo que aborda asuntos muy presentes en el debate social (ordenación del territorio, acuicultura, energía eólica).

2. LEGISLACIÓN: NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA MÁS SIGNIFICATIVA EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

2.1. Normas legales

2.1.1. Ley 6/2009, de 11 de diciembre de modificación de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia

Una de las consecuencias del cambio de Gobierno de la Comunidad Autónoma ha sido la modificación de la reciente Ley de Pesca de Galicia de 2008 en virtud de la Ley 6/2009 que ahora comentamos y que reforma un buen número de preceptos de la citada Ley. Las modificaciones afectan a la regulación de los títulos habilitantes para el ejercicio de la pesca marítima profesional y el marisqueo, al régimen jurídico de la pesca de recreo, al régimen de autorizaciones y concesiones para las plantas e instalaciones de acuicultura (buscando su mayor simplificación administrativa), y sobre orde-

nación de la flota pesquera. En cuanto a los aspectos organizativos, se mantiene el régimen jurídico de las cofradías de pescadores existente con anterioridad a la promulgación de la Ley 11/2008, así como el relativo al Servicio de Guardacostas de Galicia y el Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino; además se suprime la Agencia de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Pesca, configurada por la misma Ley 11/2008. Con anterioridad, la Ley 1/2009, de 15 de junio –que modificaba también la Ley 11/2008– supuso postergar la aplicación del nuevo esquema organizativo de la pesca marítima en Galicia que se ha visto confirmado con el mantenimiento de las estructuras administrativas anteriores; una opción que se ha justificado en virtud de «los principios de eficacia, austeridad y economía que deben guiar la actuación y organización administrativa del nuevo Gobierno de Galicia».

En cuanto a sus aspectos más relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad pesquera se ha incorporado las siguientes modificaciones:

– en el art. 8 bis se establecen restricciones y controles para la «inmersión, traslado y suelta de especies» con la idea de evitar la introducción de especies –alóctonas o no– que generen riesgos ambientales o sanitarios.

– se reforman los preceptos relativos a las «áreas de repoblación marina» (art. 11) y de «reservas marinas» (art. 12), y

– en el nuevo art. 77 bis se establecen medidas de «adecuación de la flota al estado de los recursos» –que pueden consistir en paralizaciones definitivas o parciales de la flota– con el fin de «propiciar la recuperación y el mejor aprovechamiento de los recursos».

Las competencias de la Comunidad Autónoma sobre pesca marítima van a ser desarrolladas por la nueva «Consellería del Mar».

2.1.2. Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental

La Ley 8/2009, de 22 de diciembre sustituye al Decreto 242/2007, de 13 de diciembre como norma básica que venía regulando el aprovechamiento del viento para la producción de energía eléctrica en la Comunidad Autónoma de Galicia. De entre las novedades y características del nuevo régimen jurídico, destacamos por su importancia los que a continuación se exponen sucintamente:

– La nueva Ley regula la figura del «Plan Sectorial eólico de Galicia» como instrumento de planificación del aprovechamiento eólico, especificando los criterios sobre los que deberá asentarse la planificación. El plan

será tramitado como plan sectorial de incidencia supramunicipal y en él se definirán las condiciones generales para el desarrollo de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de los parques eólicos en el territorio de Galicia.

– La norma aprueba la implantación de un tributo que gravará la generación de afecciones e impactos visuales adversos provocados por las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir del viento. El llamado «Canon Eólico» será un instrumento a través del que se pretende compensar a las áreas territoriales cuyo entorno se ve directamente afectado por los aerogeneradores y otras instalaciones afectas a la producción de energía eólica. El tributo deberá ser satisfecho por aquellas entidades y personas físicas o jurídicas que bajo cualquier título lleven a cabo la explotación de un parque eólico, aunque no sean titulares de autorizaciones administrativas para su instalación.

Los ingresos derivados del Canon se gestionarán a través del «Fondo de Compensación Ambiental» (Vid. Título III, Capítulo II de la norma) y se destinarán a la realización de gastos de inversión en los entes locales cuyo término municipal se encuentre dentro de la poligonal de delimitación de un parque eólico e igualmente, de los afectados por las correspondientes instalaciones de conexión. Las inversiones que se lleven a cabo deberán tener por objeto actuaciones de conservación, reposición y restauración del medio ambiente y compensación y reequilibrio ambiental que deberán ser productivas y generadoras de empleo.

– La norma prescinde de la participación pública como criterio de valoración en las autorizaciones, tal y como lo había definido el Decreto 242/2007. Por otra parte, en lo que al procedimiento respecta, en el nuevo diseño se ha querido tener en cuenta el mandato de simplificación administrativa que contempla la normativa de ámbito europeo y la legislación nacional en la materia a través del que se busca obliga a las administraciones pública a eliminar los obstáculos que desaceleran el desarrollo de las energías renovables. La nueva Ley pretende buscar la agilización de los trámites a través de la racionalización y simplificación de las distintas fases sin que éstas se lleven a cabo en un único procedimiento.

– Se establece un régimen basado en la pluralidad de convocatorias con ámbitos territoriales limitados a áreas de desarrollo eólico, frente a una sola de carácter global.

– Se habilita al titular de la Consejería competente en materia de energía para que desista mediante resolución expresa y unilateral de los procedimientos de autorización de parques eólicos en tramitación que han sido ins-

truidos al amparo de la Orden de 6 de marzo de 2008. De acuerdo con la norma, las indemnizaciones que procedan se referirán exclusivamente a los gastos debidamente justificados que hayan resultado imprescindibles en la instrumentación de la solicitud, siempre y cuando tales documentos no sean utilizados en las nuevas convocatorias que se produzcan.

– Se asimilan las áreas de reserva y las áreas de investigación previstas en el Plan sectorial eólico de Galicia vigente a las «Áreas de Desarrollo Eólico» (ADE), en tanto no se aprueba un nuevo Plan sectorial eólico de Galicia. En relación a las ADE, la norma que prevé que las zonas en las que se produzca superposición entre éstas y la Red Natura no deberán considerarse aptas para implantar nuevos parques eólicos, salvo repotenciaciones.

– En aquellas ADE que no puedan albergar nuevos aprovechamientos sólo podrán desarrollarse proyectos de repotenciación.

– Se garantiza los derechos adquiridos al amparo de la normativa anterior por aquellos promotores convertidos en titulares de planes eólicos empresariales aún vigentes o no agotados. Así, no podrán incorporarse a las órdenes generales de convocatoria aquellos espacios incluidos en las áreas de investigación pertenecientes a planes eólicos no agotados.

– Se considera vigente el actual Plan Sectorial eólico de Galicia en tanto no se apruebe un nuevo plan y en todo en lo que no se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

La aprobación de esta Ley constituía una prioridad del nuevo Gobierno autonómico del PP, cuyo grupo político había puesto en entredicho la legalidad del concurso eólico resuelto en diciembre de 2008 con la adjudicación de 25 proyectos para instalar 2.235 megavatios de potencia (cerca de un millar de aerogeneradores). El PP consideraba, entre otros motivos, ilegal la previsión de la participación societaria de la Administración pública gallega en las empresas adjudicatarias de los parques eólicos. Además la referida resolución del concurso eólico fue impugnada a través de cincuenta contenciosos administrativos y tres recursos ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Mediante la Resolución de 7 de agosto de 2009 de la Consellería de Economía e Industria del nuevo Gobierno se procedió a la suspensión del procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones de instalaciones de parques eólicos efectuado al amparo del ya citado Decreto 242/2007, basándose en su incompatibilidad con el proyecto de Ley por el que se regula en aprovechamiento eólico en Galicia que se estaba tramitando ante el Parlamento de Galicia. Sobre la compleja y abundante actividad litigiosa generada

en relación a este tema cfr. infra el apartado referido a la jurisprudencia ambiental en Galicia.

A la espera de la decisión de los Tribunales acerca de la regularidad del concurso eólico de diciembre de 2008, lo cierto es que la aprobación de la nueva Ley 8/2009 ha generado un gran malestar entre los empresarios y asociaciones de empresas de energía eólica especialmente en relación al canon eólico por entender que es discriminatorio y constituye una doble imposición. En cualquier caso, nos parece criticable la inestabilidad del régimen jurídico de la energía eólica en Galicia (con tres normas diferentes en menos de diez años: el Decreto 302/2001, el Decreto 242/2007 y la nueva Ley 8/2009), lo cual conlleva una considerable incertidumbre para el futuro desarrollo de este importante sector de energía renovable que Galicia ha liderado en los primeros años de su implantación en España.

2.2. Normas reglamentarias

2.2.1. Decreto 59/2009, de 26 de febrero, por el que se regula la trazabilidad de los residuos

En sustitución del anterior Decreto 221/2003 por el que se establece un procedimiento simplificado en el control de los traslados de los residuos peligrosos producidos por pequeños productores de residuos, el Decreto 59/2009 viene a ampliar el ámbito del control de los residuos ampliando el procedimiento de traslados a todos los productores de residuos peligrosos, con independencia de la cantidad de residuos que anualmente produzcan. En desarrollo del Título V de la reciente Ley 10/2008 de 3 de noviembre, de Residuos de Galicia, dedicada al régimen de intervención administrativa de la producción y gestión de residuos, el nuevo Decreto tiene por objeto la regulación del procedimiento de control de los traslados de residuos peligrosos y no peligrosos.

El Decreto 59/2009 aprovecha la ocasión para desarrollar el régimen jurídico básico –contenido en el Real Decreto 105/2008– sobre producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Así mismo, las potencialidades jurídicas y tecnológicas que ofrece la Ley estatal 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se aplican en el presente Decreto para establecer la utilización de sistemas telemáticos para la tramitación de los traslados de residuos peligrosos dentro de la Comunidad Autónoma.

2.2.2. Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados

En desarrollo del régimen jurídico básico sobre suelos contaminados contenido en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, que establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados –que, a su vez vienen a desarrollar los arts. 27 y 28 de la Ley estatal 10/1998 de Residuos–, el Decreto 60/2009 establece el régimen jurídico sobre los suelos contaminados y el procedimiento para la declaración de suelos contaminados, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

Correlativamente a la regulación que también contiene el Capítulo 1º del Título VII de la Ley gallega 10/2008 de Residuos, que se dedica a los suelos contaminados, el referido Decreto 60/2009 aborda en primer término los deberes de información que tienen determinados sujetos (titulares de actividades potencialmente contaminantes, propietarios de los suelos, etc.) que se concretan en una serie de informes (preliminar de situación y de situación) previendo una resolución expresa de la Administración sobre la aprobación en su caso de la información que, a nuestro juicio, debería haberse limitado al régimen de la comunicación.

El núcleo fundamental del Decreto 60/2009 se encuentra en la regulación del procedimiento para la declaración de suelo contaminado (a lo largo de su Capítulo 3º: los arts. 8 a 14) que incluye su publicidad registral, y del régimen de recuperación de los suelos declarados contaminados (en su Capítulo 4º) previendo la muchas veces conflictiva identificación de los responsables de las operaciones de limpieza.

Para todos aquellos suelos en los que se desarrollan o se desarrollaron en el pasado actividades potencialmente contaminantes y para los suelos declarados contaminados se crea el «Registro de la calidad de los suelos de Galicia».

3. ORGANIZACIÓN: LA NUEVA «CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS» Y OTRAS NOVEDADES ORGÁNICAS

La celebración de elecciones autonómicas en marzo de 2009, con un cambio de color político en el gobierno, ha tenido consecuencias, como ya destacamos al inicio de este informe, en la estructura organizativa de la Xunta de Galicia. El Decreto 83/2009, de 21 de abril, por el que se fija la

estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia, ha procedido a desgajar las competencias ambientales, agrupadas desde hace ya una década en una única consejería, en dos departamentos autonómicos.

Por un lado se ha creado una macro-consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras en la que se integran como órganos específicamente ambientales la «Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental» y la «Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe». De esta Consejería penden como entes instrumentales ambientales el organismo autónomo «Augas de Galicia» y el ente público «Empresa Pública de Obras e Servizos Hidráulicos». De la Secretaría General dependen la Subdirección General de Coordinación Ambiental, la Subdirección General de Evaluación Ambiental, la Subdirección General de Calidad Ambiental y la Subdirección General de Investigación, Cambio Climático e Información Ambiental, cuyas funciones están fijadas en el Decreto 316/2009, de 4 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. La Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje cuenta con una única Subdirección General de Paisaje y Territorio.

Por otro lado la nueva «Consellería de Medio Rural» integra una «Dirección Xeral de Conservación da Natureza», en un ejercicio de «revival» de pretéritas formas de organizar las competencias ambientales. El Decreto 318/2009, do 4 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Rural y del Fondo Gallego de Garantía Agraria, confirma esa vuelta al pasado de convivencia de agricultura, espacios naturales, caza y pesca fluvial. Así la Dirección General de Conservación de la Naturaleza está compuesta por la «Subdirección Xeral de Espazos Naturais e Biodiversidade» y la «Subdirección Xeral de Recursos Cinexéticos e Piscícolas». Con nivel de Servicio depende de esta Dirección General el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia.

Además el «Instituto Enerxético de Galicia» –organismo encargado de fomentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables– depende de un tercer departamento: la «Consellería de Economía e Industria».

No parece que esta dispersión favorezca la coordinación de las competencias ambientales, ni tampoco resulta adecuada la difícil convivencia del binomio infraestructuras-medio ambiente en un mismo departamento si tenemos presente la habitual preterición de las consideraciones ambientales a favor de la presión cementera propia de los órganos encargados de infraestructuras.

Consecuencia clara del gran tamaño, en términos de competencias, funciones y presupuesto de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, ha sido la necesidad de proceder a una serie de normas de delegación de competencias. La Orden de 9 de julio de 2009 ha procedido a delegar en el Secretario Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental la resolución de los expedientes administrativos sancionadores que le correspondan al Conselleiro en materia de residuos y protección ambiental. También se delega en el Director Xeral de Sostibilidade e Paisaxe la emisión dos informes previstos en el Decreto 80/2000, de 23 de marzo, respecto de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal.

El principal órgano de participación ambiental también ha sido objeto de modificaciones en su regulación. El Decreto 387/2009, del 24 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 74/2006, do 30 de marzo, por el que se regula el Consello Galego de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible. Este cambio en la composición se limita a ajustar las denominaciones y órganos que ostentan la titularidad de la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría a la nueva estructura orgánica de los departamentos correspondiéndole la Presidencia al titular de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras y la Vicepresidencia al titular de Medio Rural (la secretaría queda en manos del titular de una Subdirección general de la primera Consellería).

En materia organizativa también ha habido una modificación de un órgano consultivo menor mediante el Decreto 453/2009, do 30 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 202/1992, de 10 de julio, por el que se modifica la estructura de la Xunta Consultiva de Caza da Reserva Nacional de los Ancares. Esta modificación tan sólo adapta la representación autonómica en la Junta consultiva a la nueva estructura de organización de la Administración periférica de la Xunta de Galicia –compuesta por un delegado territorial por provincia único y bajo su dirección un jefe territorial por Consellería–. También añade un representante de la Diputación de Lugo.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS, ASÍ COMO INTERIORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN, INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

4.1. Presupuesto

La división en dos departamentos dificulta la comparación global del presupuesto aprobado para 2010 con presupuestos anteriores. En 2010 están

previstos 35,2 millones de euros para inversiones en los órganos ambientales dependientes de las Consellerías de Medio Rural y de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, frente a los 44 millones de euros presupuestados en 2009. En cuanto a las transferencias de capital se presupuestan alrededor de 10 millones de euros frente a los 13,6 millones de euros del año anterior. Una rebaja sensible (20% de bajada en las inversiones y 36% de las transferencias de capital) que aún hablando de un contexto de crisis supera ampliamente los recortes experimentados por los dos departamentos de los que depende el medio ambiente por lo que parece haber sido este ámbito en el que se han cebado los ajustes presupuestarios.

4.2. Planes y programas

Un año de cambio de gubernamental no es el momento más propicio para la aprobación de planes y, de hecho, en 2009 el titular sería más propiamente el inicio de algunos procesos de planificación y la decisión de retrotraer o modificar algunos planes en un estado de gestación ya avanzado.

Las largamente aguardadas «Directrices de ordenación del territorio» –de las que pende el Plan de Ordenación del litoral– vuelven a sufrir demora en su aprobación al no haber sido sometidas a evaluación ambiental estratégica (vid. *infra*). De todas formas un primer avance de esta planificación presentada en enero de 2010 revela profundos cambios en la ordenación del litoral con levantamiento de la prohibición de construir en los primeros 500 mts. y una apertura a construcciones o equipamientos singulares (agrícolas, ganaderos, acuicultura, spas...).

También en gestación se encuentra el «Plan contra el Cambio climático» con una voluntad de cubrir el periodo 2010-2020. En el Consejo de la Xunta de Galicia del 17 de diciembre de 2009 se informó que se está trabajando en la elaboración del «Programa Marco de Acción contra o Cambio Climático 2010-2020» que contará con dos fases: una primera hasta el 2012 en el marco de cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto –que comprende la aprobación futura de tres grupos de medidas: un Plan de Observación, Investigación y Adaptación; un «Plan de Reducción de Emisiones»; y un «Plan de Formación y conciencia ciudadana»–, y una segunda fase (desde el 2013 hasta el 2020) con la aprobación de proyectos estratégicos para la reducción de gases de efecto invernadero de acuerdo con las medidas adoptadas por el Gobierno español y la Unión Europea. Queda en el cajón el Plan 2008-2012 preparado sin aprobar por el anterior gobierno, calificado por el nuevo ejecutivo como «demasiado ambicioso, con objetivos que no se podían cumplir» (La Voz de Galicia, 13 de diciembre de 2009).

En materia de residuos se anuncia un Plan –que también arranca desde el inicio sin aprovechar el proyecto bastante avanzado elaborado por el anterior gobierno– con una apuesta por la incineración, la descentralización y con objetivos poco ambiciosos en cuanto a la recuperación de materia orgánica o de reutilización.

Debe resaltarse la publicación de un «Plan de Inspección Ambiental» que incide en la necesidad de formación del personal, la fijación de objetivos y la actuación preferente para el 2009 en los siguientes ámbitos: registro de compuestos orgánicos volátiles (COVs); registro europeo de emisiones contaminantes; ayudas; desguaces; expedientes sancionadores; expedientes ampliación de autorización de productor de residuos; expedientes caducados de residuos; instalaciones IPPC; registro de actividades potencialmente contaminantes a la atmósfera; sistema de gestión de residuos (neumáticos).

Por otra parte a finales de 2008, con publicación en el DO de Galicia de 20 de enero de 2009, se aprobaba por Decreto 297/2008 el «Plan de Gestión del Lobo». Este plan tiene como objetivo compatibilizar la protección y presencia estable del lobo en Galicia con la actividad ganadera y la paliación de los daños que se puedan producir. El Plan establece un sistema de ayudas para los daños. También se fijan los sistemas de control de la población del lobo, de protección de la especie frente a agresiones (venenos, cepos, caza, barreras causadas por infraestructuras). El Plan pretende, igualmente, potenciar la puesta en valor del lobo para fines turísticos.

4.3. Interiorización administrativa de las técnicas de participación, información y prevención ambiental. Otros instrumentos económicos de prevención ambiental

4.3.1. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica

El desfase en la normativa autonómica de impacto ambiental (de principios de los años 90) se une a una deficiente práctica de utilización de estas técnicas, cuando no deliberado olvido en su aplicación. En este período, por ejemplo, la Autoridad Portuaria de Vigo acomete una ampliación de 30.200 metros de la superficie portuaria que ha decidido no someter a Estudio de Impacto ambiental ya que una primera fase de 49.200 metros había sido eximida por el Ministerio de Medio Ambiente de EIA. En claro paralelismo con la Sentencia que se comenta en relación con el Puerto de Marín esta ampliación se hace sin previa aprobación del Plan de Usos y sin valorar los efectos acumulativos de las dos actuaciones en marcha o la previsible utilización de escombros del AVE en la obra.

La tramitación de las Directrices de ordenación del territorio han experimentado un retraso en su tramitación –ya demorada– por la decisión (Orden de 9 de noviembre de 2009, DO de Galicia de 19 de noviembre) de retrotraer el expediente al momento previo al inicio de la evaluación ambiental estratégica. Las Directrices habían comenzado su tramitación por un Acuerdo de la Xunta de Galicia de 29 de febrero de 1996. Teniendo en cuenta la nueva normativa de Evaluación ambiental estratégica se decide retrotraer el procedimiento para subsanar la ausencia de EAE y «dejar sin efecto la Orden de 15 de septiembre de 2008, publicada en el DO de Galicia número 180, de 17 de septiembre, por la que se aprobaron inicialmente las directrices de ordenación del territorio». Esta decisión, acertada desde la perspectiva formal y ambiental, se sustancia con cierta lentitud puesto que el gobierno dejó transcurrir más de siete meses desde su toma de posesión para adoptarla si bien pocos días después de entrar en el gobierno había tenido que decidir sobre una materia conexa: la prórroga de la moratoria de construcción en los primeros 500 metros del litoral.

4.3.2. Participación e información ambiental

En 2009 no se han celebrado reuniones del «Consello Galego de Medio Ambiente», incumpliendo la regulación vigente en cuanto al mínimo de reuniones anuales y el mandato de someter a su conocimiento las decisiones y normas con contenido ambiental. El debate, y aprobación de una Ley, en relación con la energía eólica o la aprobación del proyecto de Plan del Litoral son documentos que deberían haber sido sometidos al dictamen de este órgano.

En este punto debe mencionarse igualmente los déficits que se siguen apreciando en el respeto a la normativa de acceso a la información ambiental. Un año más el Valedor do Pobo señala en su «Informe anual al Parlamento de Galicia» que «a través de las quejas observamos que son comunes los atrasos a la hora de responder a las solicitudes de información ambiental en poder de la Administración: no suelen respetarse los plazos establecidos por la Ley 27/2006, que prevé una rápida respuesta y entrega (...). Por eso, debería mejorarse la agilidad en la respuesta y la entrega. Tampoco parece adecuado pedir aclaraciones sin que al tiempo se proporcione información sobre los aspectos claros de la petición, solicitar el pago de cantidades no previstas (las entregas telemáticas deben ser gratuitas, como también las fotocopias de menos de 20 páginas), o justificar la falta de respuesta o la demora desproporcionada en la falta de medios, puesto que la información se debería encontrar en formatos que permitan su fácil gestión manejo y entrega» (Los informes pueden consultarse en la página: *http://www.valedordopobo.com*).

4.3.3. Tributos ambientales

La modificación operada a comienzos de 2009 en la regulación del impuesto de contaminación atmosférica (Decreto 10/2009, do 21 de enero, por el que se aprueban determinadas modificaciones en materia de tasas y precios del impuesto de contaminación atmosférica y en materia económico-administrativa), con una reducción del mínimo de emisiones obligadas a tributar de 1.000 toneladas de nitrógeno y CO_2 a 100 toneladas y un cambio de los tramos impositivos para mejorar la progresividad del tributo, hace prever un incremento de la recaudación por este concepto en un 20% –algo menos de 3 millones de euros–.

La pretensión de la Xunta de aprobar una nueva ley de aguas con una finalidad de introducir modificaciones en la tarificación del agua ha chocado con los entes locales. La tasa sobre el consumo industrial y doméstico pretendía ser gestionada a través de los ayuntamientos y la Federación galega de municipios y provincias ha manifestado su oposición a que los ayuntamientos actúen como recaudadores de ingresos que van a parar a las arcas autonómicas.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Siguiendo la tónica de los últimos años, en el plano judicial debe reseñarse el activo papel que están jugando la Fiscalía y el SEPRONA en el seguimiento de conductas ambientales irregulares que pueden desembocar en el ámbito jurisdiccional mediante el impulso de investigaciones puntuales y la elaboración de informes sistemáticos sobre problemas ambientales. Así la Fiscalía ha investigado a lo largo de 2009, por ejemplo, la actuación de Iberdrola en el río Sil realizando un vaciado del río y posterior perforación construir una central hidroeléctrica sin permiso administrativo en una zona de Red Natura. También el relleno que se está efectuando en el puerto de Vigo para ampliar sus instalaciones con materiales procedentes de obras del AVE sin tratamiento previo.

Dando continuidad a conflictos judiciales precedentes (depuradora de Vigo) la UE ha solicitado información previa a la denuncia ante el TSJCE en relación con los problemas de contaminación de la ría de Coruña.

Discrepancias competenciales en 2009 han dado lugar a la interposición por la Xunta de Galicia de un conflicto positivo de competencia (7869/2009) ante el Tribunal Constitucional contra una serie de preceptos del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por

actividades mineras (Conflicto positivo de competencia (7869/2009) admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de octubre de 2009 en relación con el Real decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto y, en todo caso, los artículos 2, 3.4º, 4, 5, 6.3º, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17.2º, los números 1º y 2º de la línea b) del artículo 18, 19.3º y 4º, 22.3º, 24.2º, 27.3º, 28, menos el párrafo primero, 30.3º, 31, 32.2º, 3º y 4º, 33.3º y 4º, 36, 37.4º, párrafo segundo, 38 párrafo segundo, 42.2º, 3º y 4º, 43.3º y 4º, 44, 45 y 46, así como de las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, y las disposiciones transitorias segunda y tercera del anexo III).

Por lo que respecta a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Supremo referidas a Galicia hay que señalar que varios de los temas candentes en la opinión pública autonómica han llegado de diversas formas al plano judicial: acuicultura, energía eólica, ordenación territorial.

En Galicia la implantación de actividades acuícolas ha sido objeto de fuertes controversias en los últimos tiempos, fundamentalmente, por no haber sido objeto de un planificación previa y afectar a espacios naturales de Red Natura. Estos conflictos han llegado a los tribunales con dos Sentencias que han sido tratadas ampliamente en los medios de comunicación y han sido objeto de múltiples valoraciones.

La STSJ de Galicia 775/2009, de 23 de septiembre de 2009 resuelve un recurso de la asociación ecologista ADEGA por el que se insta la anulación de la Declaración de impacto ambiental de una planta de acuicultura ubicada en Red Natura por incumplimiento de los trámites previstos en la Directiva hábitats para estos supuestos (Un comentario más detallado a esta sentencia en *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/* por A. Nogueira López). La Xunta de Galicia (en la que se había producido un cambio de gobierno sustituyendo un bipartito PSOE-BNG al gobierno del PP que había autorizado la instalación) solicitaba el archivo de actuaciones por haber adoptado un Acuerdo con posterioridad a la aprobación del proyecto por el que se suspendían la ejecución de plantas de acuicultura en Red Natura. Sobre los vicios de la declaración de impacto ambiental la discusión se funda en la oposición de la promotora y el Ayuntamiento afectado a la interpretación de la singularidad de los hábitats a nivel comunitario por entender que es un hábitat autóctono de recuperación rápida y sencilla. El TSJ objeta estas alegaciones argumentando que no han sido avaladas por informes técnicos y que, por el contrario, ADEGA aporta informes imparciales en los que se especifican las lesiones al hábitat en cuestión por lo que «sólo podrá declarar confor-

midad de dicho proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, procediendo, como es el caso, tras haberlo sometido a información pública».

El TSJ pone de manifiesto que carece de sustento «científico y legal» la interpretación de las demandadas de que la inclusión en Red Natura guarda relación con que el hábitat natural se encuentre en vías de desaparición. «Hasta tal punto es falsa tal conclusión que ninguno de los informes oficiales niega la existencia de los tres tipos de hábitats». El TSJ pone de manifiesto la coincidencia de los informes oficiales y los periciales presentados en el juicio sobre la irreversibilidad de los impactos en los hábitats protegidos. El TSJG indica que la ejecución de la planta de acuicultura marina en Ribadeo «conlleva una afección significativa sobre el estado de conservación de los dos hábitats prioritarios... y, a mayores, el área afectada... sufre una fragmentación del Espacio Natural con una significativa pérdida de integridad». Por las razones expuestas «procede estimar el presente recurso contencioso-administrativo, declarando la no conformidad a derecho de la DIA».

También en relación con la acuicultura la STSJ de Galicia 62/2009, de 22 de enero, resuelve el recurso de una empresa acuícola contra un Acuerdo de la Xunta de Galicia de 22 de junio de 2006 por el que se adoptaron medidas de revisión del Plan sectorial de ordenación de parques de tecnología alimentaria. En síntesis, el conflicto se derivaba de la decisión adoptada por el gobierno PSOE-BNG de modificar el Plan aprobado por el gobierno popular en funciones antes del traspaso de poderes que permitía la implantación de varias plantas de acuicultura en Red Natura 2000. La principal empresa afectada, con una instalación prevista en el Cabo Touriñán, recurre frente a este acuerdo que suspendía la ejecución de estos desarrollos. La Sentencia, frente a las alegaciones de ausencia de motivación de la decisión de suspensión de los proyectos ubicados en Red Natura advierte que «en la aprobación del Plan Sectorial de 2005, no se tuvieron en cuenta una serie de disposiciones legales que imponían la exigencia de la evaluación de impacto ambiental con carácter previo» y que había una motivación suficiente dado «lo limitado de la revisión, modificación y suspensión que se acuerda, al afectar solo a los espacios que el plan preveía en espacios ubicados en la red natura suponen ya una motivación no implícita sino expresa de las razones del acuerdo, cierto que extremadamente sucinta...por lo que se impone la desestimación de este motivo». No obstante la Sentencia estima la segunda alegación de la parte en cuanto a los defectos procedimentales no subsanables por entender que la omisión de la declaración de impacto ambiental en el Plan aprobado en 2005 supone un vicio de nulidad que no podría ser subsanado por el posterior Acuerdo de 2006 de suspensión del Plan ya que

«no se trata de un cambio en los criterios de planificación que justifiquen la modificación sino de intentar sanar un defecto procedimental» existente en la tramitación del Plan por el anterior gobierno para lo que habría que acudir a «un procedimiento diferente al previsto». Esta circunstancia lleva al TSJ de Galicia a estimar el recurso anulando el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 22 de junio de 2006. Curiosamente al anular el Acuerdo suspensivo que impedía intervenciones en Red Natura sin evaluación de impacto ambiental la Sentencia ha dado alas a interpretaciones, por parte del nuevo gobierno salido de las urnas en 2009 y la propia empresa, sobre la posibilidad de continuar adelante con esta instalación (o en caso contrario ser indemnizada por la no-ejecución) haciendo caso omiso a la necesidad de realizar evaluación de impacto ambiental como establecía la propia sentencia.

La Sentencia del Tribunal Supremo 20 de noviembre de 2009 aborda un asunto de dominio público marítimo-terrestre (Un comentario más detallado a esta sentencia en *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/* por M. García Pérez). Se había solicitado de la Audiencia Nacional la anulación de la Orden aprobatoria del deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre en un tramo de costa de 1.978 metros en el término municipal de Pontedeume (A Coruña) por no haberse producido la notificación personal del expediente de deslinde y la declaración de que la servidumbre de protección impuesta a diversos terrenos de su propiedad debía reducirse a los 20 metros por encontrarse en suelo urbano con edificación consolidada y dotada de servicios. En relación con la ausencia de audiencia se establece que «no se produjo esa indefensión material, única que podría haber dado lugar a la estimación del recurso, dado que la aquí recurrente interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo aprobatorio del deslinde». Con respecto al tema de fondo se indica que «a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de Costas, los terrenos litigiosos estaban clasificados no como suelo urbano, sino como suelo urbanizable; y segundo, no había quedado acreditada de forma suficiente la existencia de la totalidad de servicios precisos». El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación.

Una decisión judicial que ha tenido un fuerte impacto por su posible efecto sobre otras situaciones semejantes es la Sentencia del Tribunal Supremo 30 de octubre de 2009 en relación con el relleno efectuado en el Puerto de Marín (puerto de interés general) (Un comentario más detallado a esta sentencia en *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/* por M. García Pérez). La decisión impugnada en este recurso de casación es la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 17 de marzo de 2005 contra la Resolución del Conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda de la Xunta de Galicia de 3 de octubre de 2000, de aprobación defini-

tiva del «Plan Especial del Puerto de Marín-Pontevedra». La Sentencia concluye que «el Plan Especial recurrido en este litigio, extralimitándose en sus competencias, pretende amparar y legitimar por sí mismo la ejecución de infraestructuras portuarias que conllevan importantes rellenos sobre el mar. Como dichas obras se hallan incluidas en el Anexo I de la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, así como en el correlativo Anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, queda claro que el Plan Especial en cuestión debió someterse a evaluación de impacto ambiental antes de su aprobación definitiva». Además indica que «si, en lo referente a la obra de relleno y ampliación del puerto, el Plan Especial aquí impugnado (aún excediéndose en su funciones) equivale a un proyecto, entonces la exigencia de una previa evaluación de impacto ambiental viene también establecida en el *artículo 21.2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado* y de la Marina Mercante, el cual por eso mismo ha resultado infringido». Con respecto a la clasificación del suelo también se aprecian motivos de infracción de la normativa ya que «el artículo 76.6 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico 2159/1978, de 23 de junio (reproducido en el artículo 26.5 de la Ley autonómica 1/1997, de 24 de marzo) prohíbe a los Planes Especiales clasificar suelo. En la Ordenanza 2.1.1 del Plan Especial, relativa a la clasificación del suelo, se dispone que «el suelo comprendido en el ámbito del Plan Especial tiene, según el PGOU de Pontevedra y las NNSS de Marín, la consideración de suelo urbano». Dado que el suelo de que se trata era inexistente a la sazón, porque todavía no había sido ganado al mar, resulta claro que esa disposición lo que dice es que, por aplicación de las normas del PGOU y de las NNSS, el suelo ha de reputarse urbano, es decir, que lo que hace es clasificar por primera vez ese suelo nuevo. Resultan, por lo tanto, infringidos aquellos preceptos».

Todo ello lleva a concluir al tribunal que: «Declaramos ilegales las obras de relleno del mar en cuanto realizadas al amparo del Plan Especial aquí impugnado, y condenamos a la Junta de Galicia, a la Diputación Provincial de Pontevedra y a la Autoridad Portuaria del Puerto de Marín-Pontevedra a la reposición de la zona portuaria a la anterior situación y estado, en la forma dicha en el fundamento de Derecho octavo de esta sentencia». Esta Sentencia ha sido observada con cierta preocupación desde el puerto de Vigo que ha realizado ampliaciones con el mismo «modus operandi» que Marín.

En ese mismo ámbito territorial la STSJ de Galicia 153/2009, de 25 de febrero, aborda otro litigio sumamente enconado en los últimos años en relación con la ubicación de la celulosa ENCE en terrenos de dominio público marítimo-terrestre y la voluntad del Ayuntamiento de Pontevedra y co-

lectivos ecologistas de impedir la continuidad de la instalación cuando en 2018 remate el periodo concesional. Esta circunstancia ha conducido a un enfrentamiento entre el ente local y la Xunta de Galicia (apoyando a la ENCE) intentando impedir el primero cualquier actuación de la empresa que pueda suponer una consolidación en un área de expansión urbana de la ciudad apenas distante un kilómetro del centro de la ciudad. El asunto litigioso gira alrededor de la impugnación de la Asociación «Salvemos Pontevedra» de un Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 26 de diciembre de 2003 que aprueba la declaración de proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del asentamiento industrial por el que ENCE pretendía complementar la celulosa existente con una fábrica de papel tisú. Esta declaración de supramunicipalidad suponía una obligación de adaptación del planeamiento urbanístico municipal a las prescripciones del proyecto sectorial (art. 11 Decreto 80/2000, de 23 de marzo) además de una exención de la licencia urbanística y demás actos de control preventivo municipal. Todos los motivos de impugnación –referidos al propio carácter supramunicipal, la ausencia de licencia, la preterición de la Administración demanial o la violación de las competencias municipales– son desestimados.

Sobre el motivo de impugnación de ausencia de visado profesional del proyecto la Sentencia la desestima indicando que «la exigencia de visado colegial, y la posibilidad de denegarlo, sólo es posible, tratándose de proyectos técnicos necesarios para el otorgamiento de licencias, lo que evidentemente no es el caso cuando se está en presencia de un instrumento de planeamiento o de ordenación territorial».

En relación con el cuestionamiento del carácter supramunicipal del proyecto el TSJ argumenta que «la inclusión, por tanto, de la planta de tratamiento de efluentes en el proyecto sectorial de interés supramunicipal tiene por objeto obtener la correspondiente legitimidad urbanística, siendo esto así pues la importancia para el asentamiento industrial de la planta, consistente en un edificio, donde se desempeñan las labores de control del sistema, y varios depósitos (dos reactores biológicos con fangos activados y dos decantadores de fangos), exigía la inclusión de la nueva planta en el proyecto sectorial para de ese modo, una vez recibida la aprobación definitiva, imponer la acomodación del Plan General de Ordenación Urbana a las determinaciones del proyecto» todo ello por razones ambientales y económicas. Por un lado «la mejor depuración de las aguas afectaba a la ría de Pontevedra debido a que la planta de tratamiento de efluentes está al servicio del saneamiento integral de dicha ría (...). De este modo la planta de tratamiento de efluentes no afecta tan sólo al Concello de Pontevedra» además para «evitar la rotura entre la fabricación de pasta y el resto de la cadena del ciclo produc-

tivo, es decir, la pasta fabricada sale fuera de Galicia y la fabricación de papel y cartón se hace con materia prima que viene de fuera de esta Comunidad Autónoma». Esa afección ambiental del conjunto de la ría y los efectos económicos del cierre del ciclo productivo con la nueva fábrica de papel tisú parecen ser motivación suficiente para el TSJG de la supramunicipalidad del proyecto a lo que suma «si a todo lo anterior se añade la creación de puestos de trabajo directos que conlleva la planta de papel tisú, han de reputarse acreditadas no sólo la contribución al desarrollo sostenible social y económico de Galicia sino la concurrencia de las exigencias contenidas en el artículo 4 del Decreto 80/2000 para la declaración de la incidencia supramunicipal del proyecto sectorial».

Tampoco se acepta el motivo de impugnación referido a la imposibilidad de promover el proyecto sectorial a ENCE por no ser titular de los terrenos sobre los que se ejecuta la actuación. Sobre los problemas concesionales que pueda generar el nuevo proyecto de papel tisú el TSJG establece que esta actuación consta de dos fases: «La primera, relativa a la tramitación y aprobación del instrumento y, una segunda, de ejecución de las obras que requiera la efectiva implantación de las infraestructuras, instalaciones y dotaciones contempladas en el proyecto sectorial. Sin duda, tales fases implican tres distintos ramos de actividad administrativa que se cuestionan por la recurrente, como son, la urbanística, medioambiental y de protección del dominio público marítimo terrestre, cuya titularidad corresponde a distintas Administraciones Territoriales, que no confluyen sino que discurren paralelas, quedando limitada la primera fase al ejercicio por la Comunidad Autónoma del control preventivo en materia urbanística y cuya regulación, insistimos, se contiene en la Ley 10/1995 y Decreto 80/2000». El TSJG entiende que las cuestiones en relación con el título habilitante para la utilización privativa del dominio público son ajenas al presente recurso y que en relación con la nueva forma de tratamiento de efluentes existe autorización de Costas no afectada por la caducidad del art. 52.2 de la Ley de Costas por lo que desestiman este motivo. También se rechaza la impugnación referida a la no-emisión por el Estado del informe preceptivo y vinculante del artículo 112 de la Ley de Costas por entender que esta facultad «queda paralelamente relegada al momento de ejecución de la obras amparadas en el proyecto sectorial» citando la jurisprudencia constitucional fijada en la STC 149/1991, de 4 de julio, en relación con la extensión de las competencias estatales para la protección física del demanio.

Un motivo de impugnación se centra en la infracción del régimen de distancias del RAMINP. Tampoco se acepta entendiendo que la actualización de la DIA (que no se sometió a información pública porque no lo exigía la

normativa gallega vigente) y la concesión de autorización ambiental integrada son controles ambientales suficientes, además, de que la propia declaración de supramunicipalidad excluiría el control preventivo municipal dejando «de facto» sin efecto el RAMINP. Esta cuestión enlazaría con el siguiente motivo de impugnación que es la vulneración del principio de autonomía local, motivo que el TSJG rechaza por los argumentos ambientales y económicos con alcance supramunicipal antes referidos y la competencia sobre ordenación territorial autonómica.

El último motivo de impugnación es la ausencia de licencia urbanística previa se desestima tanto para la planta de tratamiento de efluentes, en base a la normativa de aguas, como para la fábrica de papel tisú, por la regulación establecida en el Decreto de supramunicipalidad, que exime a estos proyectos de licencia municipal.

En materia de residuos hay que citar la STSJ de Galicia 375/2009, de 6 de mayo. Esta sentencia aborda un denegación de autorización para un vertedero de residuos de inertes en una antigua cantera. El TSJ de Galicia entiende que la decisión sobre la autorización debe formularse en base a «criterios técnicos más que propiamente jurídicos, criterios de los que se sirve el Derecho para adoptar la solución más justa». Para sustanciar esta decisión la sala advierte que va a seguir el informe pericial practicado en el seno del proceso. En virtud de este informe se aprecia un estado de degradación de la cantera a causa de las propias extracciones practicadas, de un incendio que no favorece ni la vegetación ni la presencia de especies animales. También se indica que la actuación no parece modificar el estado del entorno ni introduce residuos con cargas contaminantes significativas. No obstante la ausencia de planes de recuperación paisajística posterior al uso como vertedero unido a que «aun siendo cierto que la recuperación biológica actual del terreno presenta signos de fases iniciales de desarrollo de las comunidades biológicas presentes en la zona y aun siendo, como se dice en el informe citado, en la actualidad prácticamente nulo el valor de dicho desarrollo biológico, lo cierto es que la ejecución del proyecto los destruirá y con ello impedirá la implantación de una serie de hábitats destinados a incrementar la diversidad biológica en la zona con el paso del tiempo (...) partiéndose de la base además, de que la laguna no constituye una charca grande de agua estancada tal y como afirma la parte actora, pues recibe afluencia no sólo de lluvias, sino de filtraciones que se aprecian en las paredes de piedra del entorno (...). En definitiva, existen razones de suficiente entidad, partiendo además de la base de que en su valoración ha de tenerse en todo caso en cuenta los criterios de discrecionalidad técnica que amparan a la Administración, para tener que concluir en que efectivamente no sólo ya desde el punto

de vista paisajístico, a todas luces tenido en cuenta como esencial, sino igualmente desde el punto de vista de posible desarrollo biológico, tanto animal como vegetal de la zona, apoyan dentro del marco de la legalidad vigente, la declaración negativa de impacto medioambiental que ha determinado el acuerdo de archivo de la solicitud de autorización en su día deducida, y con base en tal conclusión ha de acordarse en definitiva, la desestimación del presente recurso».

Igualmente sobre residuos la STSJ de Galicia 154/2009, de 25 de febrero estima el recurso interpuesto por una empresa frente a la autorización como gestor de residuos de otra empresa debido al rosario de irregularidades del procedimiento de «conversión» de un vertedero incontrolado en un pretendido vertedero legal para el que se solicitaba una ampliación y se autorizaba a una empresa a gestionar los residuos. «Así las cosas hemos de concluir que en la tramitación de la autorización de la autorización como gestor de residuos para la actividad de eliminación en vertedero de residuos no peligrosos e inertes presentada por COACÓN, SL el día 19 de noviembre de 1999 para la gestión de vertederos por el concepto de ampliación de un vertedero existente, se incurrió en una inadecuación del procedimiento previsto pues habiéndolo sido por el trámite del artículo 2, Apartado B, letra c), «ampliación de vertedero existente», debió serlo por su letra a) «vertedero controlado de nueva creación», lo que determina que la autorización litigiosa esté viciada de nulidad radical del art. 62.1.e de la Ley 30/1992». «Pero es más, entendiendo como se ha expuesto que la autorización concedida no tiene carácter abstracto sino respecto de una actividad a realizar en instalaciones determinadas y éstas incumplen la normativa en materia urbanística y medioambiental, cabe sino concluir que concurre igualmente el vicio de nulidad radical que contempla el artículo 62.1.f) del texto legal citado toda vez que mediante la autorización litigiosa la codemandada COACÓN, S.L. adquirió el derecho concedido por aquella autorización careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición».

Finalmente, un conjunto de sentencias del TSJG resuelven varios recursos interpuestos por Ayuntamientos frente a desestimación por silencio de sus solicitudes de implantación de parques eólicos municipales. Se impugnaba la Resolución de 11 de julio de 2007 de la Xunta de Galicia por la que se publica las solicitudes de autorización de Parques Eólicos singulares admitidas a trámite al amparo de la Orden de 17 de diciembre de 2004. La Sentencia 753/2009, de 30 de octubre de 2009, con el mismo razonamiento que se utilizará posteriormente en otras sentencias sobre el mismo asunto (STSJG 813/2009, de 18 de noviembre; 814/2009, de 18 de noviembre; 868/2009, de 30 de noviembre; 882/2009, de 3 de diciembre), ordena «anular la

resolución impugnada en su integridad acordando su retroacción al momento inmediatamente anterior al 13 de junio de 2007 en que se constituyó la comisión de valoración de las solicitudes de autorización para la instalación de Parques Eólicos singulares admitidas a trámite al amparo de la Orden de 17 de diciembre de 2004». Esta decisión se fundamenta en la ausencia de motivación para la exclusión de la solicitud de este Ayuntamiento en tanto que la resolución no dejaba constancia de cual de las razones fijadas para seleccionar proyectos (medidas eólicas, determinación del potencial mínimo eólico y punto de evacuación de la energía) no presentaban los proyectos excluidos. La sentencia señala la redacción genérica «y hasta cierto punto abstracta de estos tres criterios excluyentes a los que anteriormente hemos hecho alusión y que pretenden llenar el deber de motivación que incumbía a la actuación impugnada, especialmente los referidos a la determinación del potencial eólico y los posibles puntos de evacuación de energía, que aparecen llenos de indefiniciones o expresiones intermedias o condicionales que dificultan tanto su entendimiento inequívoco y por tanto dificultan su impugnación para el interesado que se vea perjudicado». Tampoco se aceptan como válidos informes técnicos manejados de un instituto autonómico energético (INEGA) ajenos al expediente administrativo y no citados por la resolución administrativa. Como consecuencia de estas sentencias la Dirección General de Industria, Energía y Minas publicó una Resolución de 20 de enero de 2010 (DOG de 15 de febrero) en la que resuelve retrotraer el procedimiento al «momento inmediatamente anterior al de formalización de la comisión de valoración».

El concurso relacionado con la adjudicación de la potencia eólica realizado al final de la pasada legislatura se enzarzó en una batalla judicial compleja. Las empresas que no habían obtenido megavatios en el reparto recurrieron la adjudicación. Con posterioridad el nuevo gobierno decidió suspender (Resolución de 7 de agosto de 2009, DO de Galicia de 14 de agosto) la adjudicación realizada energía eólica en Galicia para «asegurar que la iniciativa legislativa del Gobierno, que se remitirá al Parlamento para su aprobación como ley, no se encuentre ya condicionada por una situación consolidada al amparo de un decreto de aplicación incompatible con la nueva planificación diseñada y respecto del cual se observaron por la propia Asesoría Jurídica General manifiestos vicios de ilegalidad». La ilegalidad observada por el nuevo equipo de gobierno vendría referida a la participación pública que voluntariamente podían ofrecer las empresas y que tenía una cierta valoración en los baremos de adjudicación. Esta suspensión del concurso fue también objeto de recursos judiciales ante el TSJ de Galicia por al menos cinco grupos de empresas adjudicatarias en el concurso. Con posterioridad el TSJ de Galicia dictó un Auto de 1 de octubre

por el que se suspendía cautelarmente el concurso eólico como medida cautelar a instancias de las empresas que no habían obtenido megavatios en el reparto eólico con la finalidad de evitar los cuantiosos daños que podía ocasionar la continuidad del proceso (en cierto modo vacío de contenido después de las decisiones del nuevo gobierno). Un nuevo Auto del TSJ de Galicia de 22 de diciembre decide levantar esa suspensión cautelar ante los cambios en el panorama normativo y la propia actuación de la Xunta de Galicia que no defendió la eficacia de sus propios actos. Una Resolución de 30 de diciembre de 2009 de desistimiento de los procedimientos de parques eólicos (DO de Galicia de 7 de enero), adopta la singular decisión de que la Administración decida desistir del procedimiento de adjudicación en base a que ya se ha aprobado la nueva Ley 8/2009, de 22 de diciembre que regula el aprovechamiento eólico. Esta circunstancia abre el paso a nuevos recursos judiciales, de las empresas adjudicatarias, por los perjuicios que les supone la privación –sin indemnización excepto de los gastos de tramitación– de los derechos eólicos adquiridos.

En el terreno penal la Audiencia Provincial de Lugo debe mencionarse la nueva condena a un industrial lechero por delito ecológico por un vertido a las aguas del río Tordea (sobre la anterior condena vid. *Observatorio de políticas ambientales 2008*, p. 534 y *Observatorio de políticas ambientales 2009*, p. 552).

Finalmente, por lo que se refiere al caso del buque Prestige, el reforzamiento del Juzgado de Primera Instancia de Corcubión –que acumula ya sobre este pleito penal 290 tomos de documentos con un total de 200.000 páginas– ha permitido agilizar el proceso de instrucción. La juez ha dado concluida la instrucción del sumario (Auto de 18 de marzo de 2009) manteniendo la imputación del Capitán, del Jefe de Máquinas y del primer oficial del petrolero y se retiraba la imputación que pesaba sobre el entonces Director de la Marina Mercante. Sin embargo, previo recurso presentado por la acusación, la Audiencia Provicial de A Coruña, por auto de octubre de 2009, la ordenado la imputación de nuevo del ex-Director General por presunta «responsabilidad criminal con imprudencia grave». A partir de este momento, el Juzgado de Instrucción número uno de Corcubión, una vez reciba la pericial contable pendiente, abrirá la fase de juicio oral, en la que el Ministerio Fiscal y el resto de las partes personadas presentarán sus escritos de calificación. Y una vez elevado el procedimiento a la Audiencia Provincial de A Coruña se señalará fecha para la vista oral que muy previsiblemente tendrá lugar a mediados del presente año 2010. Por otra parte discurre la demanda presentada por el Estado Español ante los tribunales de los Estados Unidos contra la empresa ABS (clasificadora del Prestige); una causa que se inició en 2003 y en la que se ha estado debatiendo la competencia del Juzgado de Nueva York. Una vez resuelto este escollo procesal es probable que, a princi-

pios del 2010, se dé inicio al «petrial», es decir, la reunión y análisis de las pruebas, declaraciones e informes necesarios para, con posterioridad, iniciar el juicio, en parecidos plazos que el que se celebra en España.

6. PROBLEMAS: EXPOSICIÓN DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS AMBIENTALES Y EL ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Sin reiterar problemas ambientales severos señalados en anteriores informes (contaminación de las aguas continentales y las rías) u otros que se deducen de los apartados precedentes, en 2009 habría que destacar la grave crisis del modelo de gestión de residuos en Galicia con un accidentado rosario de noticias sobre los controles de contaminación, problemas económicos, deficiencias en el tratamiento de residuos médicos y saturación de la actual planta de tratamiento autonómica (en el Municipio coruñés de Cerceda).

Pese a las advertencias del Consello de Contas de Galicia en su informe de fiscalización de 2004 recomendando la reinversión de los beneficios en SOGAMA (la sociedad con participación de la Xunta, 51%, y Unión Fenosa, 49%), una de las primeras decisiones del nuevo ejecutivo ha sido el reparto de beneficios –cinco millones de euros–. En este ejercicio se han detectado deficiencias en el tratamiento de lixiviados, sellado y almacenamiento de los residuos que obliga a inversiones de tres millones de euros. Por otra parte el balance energético de la planta de incineración es negativo consumiendo más energía de la que produce de acuerdo con su Memoria de actividad de 2008 (produce 459.867 Mwh para lo que necesita 507.914 Mwh). La fracción orgánica no se trata de forma diferenciada, siendo tan sólo los envases los que reciben un tratamiento diferenciado. Además la planta SIGRE que trata los medicamentos está pendiente de una decisión sobre su continuidad habiendo saltado a la luz pública que los últimos seis años se han acumulado los residuos en vertedero además de incumplir las medidas de acondicionamiento mínimas realizando vertidos a las aguas.

7. LISTA DE LOS NUEVOS RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

• *Departamento competente en materia de medio ambiente: CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS*

– Conselleiro:

Agustín Hernández Fernández de Rojas

– Secretario General de la Consellería:

José Antonio Fernández Vázquez

– Secretario General de Calidad y Evaluación Ambiental

Justo de Benito Basanta

– Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje

Manuel Borobio Sanchiz

– Jefe del Gabinete de Comunicación:

Francisco Delgado Trigo

• *Entes adscritos a la Consellería:*

– Aguas de Galicia (Organismo Autónomo)

Presidenta: *Ethel Vázquez Mourelle*

– Sociedad Gallega de Medio Ambiente (SOGAMA):

Presidente: *Luis Alberto Lamas Novo*

• *Otros titulares de órganos de la Administración autonómica con competencias en materia de medio ambiente:*

– Director General de Conservación de la Natureleza (de la Consellería de Medio Rural)

Ricardo García-Borregón Millán

– Director General de Ordenación y Gestión de los Recursos Marinos (de la Consellería del Mar)

Pablo Ramón Fernández Asensio

– Directora del Instituto Tecnolóxico para el Control del Medio Marino de Galicia

Covadonga Salgado Blanco

– Director General de Industria, Energía y Minas (de la Consellería de Economía e Industria)

Ángel Bernardo Tahoces

– Director del Instituto Enerxético de Galicia (INEGA) (de la Consellería de Economía e Industria)

Eliseo Diéguez García

8. APÉNDICE INFORMATIVO SOBRE NORMATIVA, PLANIFICACIÓN Y JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

8.1. Leyes

• Ley 1/2009, de 15 junio, de modificación de la Ley 11/2008, de Pesca de Galicia. DO de Galicia, núm. 116 de 16 junio 2009.

• Ley 6/2009, de 11 diciembre, de modificación de la Ley 11/2008, de Pesca de Galicia. DO de Galicia, núm. 243 de 15 diciembre 2009.

• Ley 8/2009, de 22 diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y crea el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. DO de Galicia, núm. 252 de 29 diciembre 2009.

8.2. Decretos

• Decreto 297/2008 por el que se aprueba el Plan de Gestión del Lobo. DO de Galicia, núm. 13 de 20 de enero de 2009.

• Decreto 59/2009, de 26 de febrero, de la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por el que se regula la trazabilidad de los residuos. DO de Galicia, núm. 57, de 24 de marzo de 2009.

• Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados. DO de Galicia, núm. 57 de 24 de marzo de 2009.

• Decreto 83/2009, de 21 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia (DO de Galicia de 22 de abril).

• Decreto 246/2009, de 30 abril de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras por la que se Modifica el Decreto 108/1996, que aprueba el reglamento del organismo autónomo Aguas de Galicia. DO de Galicia, núm. 84, de 1 mayo 2009.

• Decreto 316/2009, de 4 de junio, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. DO de Galicia núm. 112, de 10 de junio de 2009.

• Decreto 318/2009, do 4 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Rural y del Fondo Gallego de Garantía Agraria, confirma esa vuelta al pasado de convivencia de agricultura, espacios naturales, caza y pesca fluvial (DO de Galicia de 12 de junio).

• Decreto 387/2009, de 24 de septiembre, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras por el que se modifica el Decreto 74/2006, de 30 de marzo, por el que se regula o Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. DO de Galicia núm. 189 de 25 de septiembre de 2009.

• Decreto 401/2009, de 22 de octubre, de la Consellería de Medio Rural por el que se declara el ámbito territorial del parque natural de la Baixa Limia-Serra do Xurés. DO de Galicia núm. 212 de 29 de octubre de 2009.

• Decreto 411/2009, de 12 de noviembre, de la Consellería de Medio Rural por el que se declara la zona de especial protección para las aves de A Limia. DO de Galicia Nº 230 Martes, 24 de noviembre de 2009.

• Decreto 449/2009, de 23 de diciembre, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras por el que se modifica el Decreto 316/2009, de 4 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. DO de Galicia núm. 9 de 15 de enero de 2010.

• Decreto 453/2009, do 30 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 202/1992, de 10 de julio, por el que se modifica la estructura de la Xunta Consultiva de Caza da Reserva Nacional de los Ancares.

8.3. Órdenes

• Orden de 14 mayo 2009 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras por la que se Acuerda la suspensión cautelar previa a la aprobación inicial del Plan de ordenación del litoral de Galicia. DO de Galicia, núm. 94, de 15 mayo 2009.

• Orden de 9 de julio de 2009 ha procedido a delegar en el Secretario Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental la resolución de los expedientes administrativos sancionadores que le correspondan al Conselleiro en materia de residuos y protección ambiental. DO de Galicia de 16 de julio de 2009.

• Orden de 20 de julio de 2009 por la que se regulan los contenidos de los estudios de minimización de la producción de residuos que deben presentar los productores de residuos de Galicia. DO de Galicia núm. 160 de 17 de agosto de 2009.

• Orden de 20 de julio de 2009 por la que se regula la construcción y la gestión de los vertederos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia. DO de Galicia núm. 168, de 27 de agosto de 2009.

• Orden de 30 de julio de 2009 por la que se desarrolla el Reglamento del impuesto sobre la contaminación atmosférica. DO de Galicia núm. 159, de 14 de agosto de 2009.

• Orden de 30 de julio de 2009 de la Consellería de Hacienda por la que se desarrolla el Reglamento del impuesto sobre la contaminación atmosférica. DO de Galicia, núm. 159 de 14 de agosto de 2009.

• Orden de 3 de septiembre de 2009 por la que se desarrolla el procedimiento, la organización y el funcionamiento del Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad Autónoma de Galicia. DO de Galicia, núm. 175, de 7 de septiembre de 2009.

• Orden de 15 de enero de 2010 por la que se aprueba el modelo de declaración de alta, modificación y baja del cánon eólico creado por la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crea el cánon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. DO de Galicia, núm. 15, de 25 de enero de 2010.

• Orde do 20 de xaneiro de 2010 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras por la que se abre el plazo para la presentación de solicitudes de otorgamiento de autorización administrativa de instalación de parques eólicos para promotores titulares de planes eólicos empresariales.

8.4. Relación de los principales planes y programas relacionados con el medio ambiente

• «Plan de Gestión del Lobo en Galicia» (aprobado por el Decreto 297/2008 de 30 de diciembre, DO de Galicia núm. 13, de 20 de enero de 2009).

• «Plan de Inspección Ambiental» de 2009 (Aprobado a comienzos del 2009 por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental).

• «Programa Marco de Acción contra o Cambio Climático 2010-2020» (en fase de elaboración. Avance informativo en el Consejo de la Xunta de Galicia del 17 de diciembre de 2009).

• «Plan de Ordenación del Litoral» (Presentación y documentación inicial hecha pública el 25 de enero de 2010. Información documental disponible en la dirección electrónica *http://www.xunta.es/litoral/*).

8.5. Lista de principales resoluciones judiciales

• STSJ de Galicia 62/2009, de 22 de enero (recurso de una empresa acuícola contra un Acuerdo de la Xunta de Galicia de 22 de junio de 2006

por el que se adoptaron medidas de revisión del Plan sectorial de ordenación de parques de tecnología alimentaria).

• STSJ de Galicia 153/2009, de 25 de febrero (sobre impugnación del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del complejo industrial de ENCE).

• STSJ de Galicia 154/2009, de 25 de febrero (sobre recurso interpuesto por una empresa frente a la autorización como gestor de residuos de otra empresa debido al rosario de irregularidades del procedimiento de «conversión» de un vertedero incontrolado en un pretendido vertedero legal para el que se solicitaba una ampliación y se autorizaba a una empresa a gestionar los residuos).

• STSJ de Galicia 375/2009, de 6 de mayo (sobre denegación de autorización para un vertedero de residuos de inertes en una antigua cantera).

• STSJ de Galicia 775/2009, de 23 de septiembre de 2009 (recurso de la asociación ecologista ADEGA por el que se insta la anulación de la Declaración de impacto ambiental de una planta de acuicultura ubicada en Red Natura por incumplimiento de los trámites previstos en la Directiva hábitats para estos supuestos).

• ATSJG de 1 de octubre de 2009 (sobre suspensión cautelar del concurso eólico).

• STS de 30 de octubre de 2009 (sobre impugnación del relleno efectuado para la ampliación en el Puerto de interés general de Marín).

• STSJG 753/2009, de 30 de octubre de 2009 (sobre implantación de parques eólicos municipales).

• STSJG 813/2009, de 18 de noviembre (sobre implantación de parques eólicos municipales).

• STSJG 814/2009, de 18 de noviembre (sobre implantación de parques eólicos municipales).

• STS de 20 de noviembre de 2009 (asunto de dominio público marítimo-terrestre sobre deslinde en municipio de Pontedeume).

• STSJG 868/2009, de 30 de noviembre (sobre implantación de parques eólicos municipales).

• STSJG 882/2009, de 3 de diciembre (sobre implantación de parques eólicos municipales).

• ATSJG de 22 de diciembre de 2009 (sobre levantamiento de la suspensión cautelar del concurso eólico).

9. BIBLIOGRAFÍA: PUBLICACIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

AMOEDO SOUTO, C.: «Ambiente cultural, cultura en el medio: Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia», en *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coord.), Barcelona, Atelier, 2009, pp. 235-280.

CALATAYUD ÁLVAREZ, A.: «Situación de la normativa ambiental de Galicia y prioridades normativas», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 15-25.

CARBALLO PENEDA, A., VILLASANTE, S. y GARCÍA-NEGRO, C.: «La ordenación pesquera y la gestión sostenible del litoral de Galicia», en *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, SANZ LARRUGA, F. J. y GARCÍA PÉREZ, M. (Dirección), Fundación Pedro Barrié de la Maza e Instituto de Estudios Económicos de Galicia-Observatorio del Litoral, A Coruña, 2009, pp. 389-406.

DE ANDRÉS ALONSO, F. L.: «El medio ambiente en Galicia a la luz de los informes del Valedor do Pobo», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 37-53.

DE LA CERDA IBÁÑEZ, J.: «El Derecho ambiental en Galicia y su aplicación en el nuevo escenario económico y social», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 57-62.

DÍAZ OTERO, A.: «El valor jurídico del paisaje en el derecho público gallego», en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21 (2009), pp. 139-165.

MEILÁN GIL, J. L. (Dir.): *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, 900 páginas. Se trata de una obra colectiva sobre la normativa urbanística de Galicia en la que participan los principales expertos en derecho urbanístico de la Comunidad Autónoma y resulta especialmente útil para los profesionales que trabajan en este campo del Derecho.

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Evolución e deficiencias do Dereito ambiental en Galicia», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 73-83.

PÉREZ MUÑUZURI, V., FERNÁNDEZ CAÑAMERO, M. y GÓMEZ GESTEIRA, J. L.: *Evidencias do cambio climático en Galicia. Resultados do Proxecto*, Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, Santiago, 2009.

PERNAS GARCÍA, J. J. (Coordinador): *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008),* Universidad de A Coruña, 2009. Este trabajo muy dignamente impulsado y coordinado por el Prof. PERNAS GARCÍA reúne las aportaciones de los participantes en una Jornada de Reflexión sobre el Derecho Ambiental en Galicia que tuvo lugar a finales de 2008. Desde una perspectiva multidisciplinar se recogen valiosas reflexiones de cara a una reforma del ordenamiento ambiental gallego, un ordenamiento que está obsoleto en muchos de sus apartados. Con un talante crítico pero constructivo este trabajo constituye una de las pocas obras existentes en Galicia que ofrecen una perspectiva global y panorámica del Derecho Ambiental gallego, tan oportuno como los trabajos –mas frecuentes– que se dedican a sectores e instituciones concretas del ordenamiento ambiental.

PERNAS GARCÍA, J. J. y SANZ LARRUGA, F. J. (Directores): *Actualidad Jurídica Ambiental: Boletín sobre Derecho Ambiental de la empresa y lucha contra la contaminación, Revista electrónica sobre información jurídica ambiental* (ISSN: 1989-5666), editada por el Grupo de Investigación del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña. Disponible en la nueva dirección electrónica: *http://www.actualidadjuridicaambiental.com/* Aunque esta revista estaba ya disponible en 2008, la nueva edición electrónica está indexada en las bases de datos de referencia indicativas de la calidad de las publicaciones, tanto en DICE (Difusión y calidad editorial de las Revistas Española de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) con en el, Catálogo LATINDEX.

RODRÍGUEZ ESCOBAR, R.: «Novedades del Derecho ambiental y su incidencia en Galicia», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 107-128.

ROMA VALDÉS, A.: «La legislación ambiental y su incidencia en la delincuencia urbanística en Galicia», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 139-148.

ROMAR, R.: «Análisis medioambiental de la legislatura del bipartito: un cambio de rumbo que se quedó a medio camino», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 131-135.

SANZ LARRUGA, F. J. y GARCÍA PÉREZ, M. (Dirección y Coordinación): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza e Instituto de Estudios Económicos de Galicia, Observatorio del Litoral. A Coruña, 2009, 562 páginas. Se trata de una publicación colectiva en la que participan más de cuarenta investigadores y expertos en materia de ordenación del litoral de cinco países. La obra consta de cinco apartados temáticos: Iniciativas internacionales y comunitarias sobre ordenación y gestión de las zonas costeras; Ordenamientos comparados: algunos modelos de gestión integrada del litoral (Latinoamérica, Estados Unidos, Portugal y Francia); el Desarrollo y ejecución de la Ley de Costas: logros y retos pendientes; Estado compuesto y la ordenación del litoral por las Comunidades Autónomas; Ordenación y planificación del litoral y la concurrencia de políticas sectoriales. La obra estará disponible próximamente a texto completo en formato pdf en la página web del Observatorio del Litoral: *http://www.observatoriodellitoral.es.*

SANZ LARRUGA, F. J.: «Situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental de Galicia: La normativa ambiental básica del Estado: evolución, contenidos y nuevas tendencias», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 151-164.

SOTO CASTIÑEIRA, M.: «Reflexiones sobre a política ambiental de Galiza», en *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia: Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia (CEIDA, 26 de noviembre 2008)*, PERNAS GARCÍA, J. J. (Coord.), Universidad de A Coruña, 2009, pp. 8-13.

VALENCIA VILA, S.: «El encuadre competencial de las aguas minerales y termales: el caso de Galicia», en *Titularidad, competencias y fiscalidad de las aguas minerales y termales: marco comunitario de protección ambiental*, NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coord.), Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 97-110.

XXV

Islas Baleares: el medio ambiente en tiempos de crisis

BARTOMEU TRIAS PRATS

Sumario

Página

1. Introducción 629
2. Legislación 632
   2.1. Disposiciones legales 632
      2.1.1. Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares 636
      2.1.2. Ley 6/2009, de 17 de noviembre, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Islas Baleares 637
      2.1.3. Decreto-ley 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Islas Baleares y de determinadas disposiciones en materia urbanística 638
      2.1.4. Ley 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Islas Baleares para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior 638
   2.2. Disposiciones reglamentarias 639
3. Organización 639
4. Ejecución: recursos económicos y líneas de actuación 640
   4.1. Consejería de Medio Ambiente 640

OBSE10A250 Colección especial Aranzadi 08-06-10 12:32:53
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

Página

4.1.1. Protección de especies y espacios de relevancia ambiental 641
4.1.2. Gestión de los recursos hídricos 644
4.1.3. Cambio climático 645
4.2. Otras administraciones 646
4.3. Otras iniciativas 647
5. Valoración general y conflictos ambientales 648
6. Apéndice informativo 650
6.1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente 650
6.1.1. Estructura interna 650
6.1.2. Entes instrumentales vinculados o dependientes de la Consejería de Medio Ambiente 651
6.2. Normativa 651
6.2.1. Normas legales 651
6.2.2. Normas reglamentarias 652
6.3. Planes y programas 652
6.4. Otras disposiciones y actos 653

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Si tuviera que resumirse el año 2009 en un sola palabra, sin duda una de las que tendría mayor éxito seria «crisis». Porque, en efecto, 2009 ha sido en las Islas Baleares un año marcado por la situación de crisis. Nos referimos, en primer lugar, a la situación de crisis económica, a esa crisis generalizada en toda la geografía española y cuyas consecuencias tanto se han hecho notar en el archipiélago balear durante el año 2009. Pero nos referimos también, en segundo lugar, a otro tipo de crisis distinta, a la crisis política e institucional, que ha alcanzado en este año unos niveles de intensidad hasta ahora desconocidos y que difícilmente eran previsibles. Una y otra, en fin, han marcado el curso de la acción política autonómica durante todo el año. Y por lo tanto, lógicamente, han marcado también el curso de la acción desarrollada en materia de medio ambiente.

Por lo que se refiere a la crisis económica, seguramente habrá quien diga –y no sin una buena dosis de razón– que sus efectos no han sido del todo

perjudiciales desde el punto de vista de la protección del medio ambiente. En una Comunidad Autónoma cuyos principales sectores productivos, la construcción y el turismo, se asocian a un consumo significativo de los recursos naturales, y especialmente del suelo, bien podría afirmarse que la crisis económica ha servido para frenar ciertas dinámicas o inercias que durante los últimos años de bonanza habían alcanzado un ritmo excesivo. No obstante, eso ha sido todo. Es decir, sería erróneo pensar que la crisis ha servido para impulsar un cambio o replanteamiento de las estrategias de crecimiento, sino que todo lo más asistimos a un período de ralentización del modelo, a la espera seguramente de que cambie la actual coyuntura económica. El horizonte, pues, no parece estar más despejado que lo que estaba algunos años atrás. Y así, uno de los principales problemas de las Islas Baleares, que comparte con una buena parte de las restantes comunidades y provincias, sigue siendo el del insostenible ritmo de crecimiento, con una «huella ecológica» que se sitúa sensiblemente por encima de la media española. Cabe tener presente, en este sentido, los datos aportados por último informe elaborado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), *Sostenibilidad Local. Una aproximación urbana y rural,* que a título de ejemplo nos muestra cómo la ciudad más importante de la Comunidad, Palma, se encuentra entre las capitales españolas que más sobrepasa la capacidad de carga de su término municipal. Por otra parte, al margen de lo anterior, no se puede desconocer que la situación de crisis ha llevado aparejadas algunas consecuencias directamente negativas. O dicho en otras palabras, ha provocado el agravamiento de algunos de los conflictos ambientales que son característicos de la Comunidad Autónoma. Como uno de los más significativos, podría mencionarse ahora el relativo a la gestión de los residuos, particularmente los generados por la construcción. La existencia de un importante volumen de residuos que no llega a las plantas de tratamiento, con la consecuencia que eso supone de proliferación de los vertederos ilegales, es uno de los principales problemas que tradicionalmente ha centrado la atención de la Administración ambiental. Después de una primera etapa de pasividad de las administraciones responsables que favoreció un estado de cierta anarquía, los esfuerzos puestos por los poderes públicos consiguieron, con la ayuda inestimable de algunas sentencias ejemplarizantes y la intervención de la fiscalía, que la situación se recondujera hacia unos márgenes mucho más aceptables. Sin embargo, parece que la crisis económica que viven las Islas Baleares se ha convertido ahora en la excusa perfecta para volver a unas dosis de indisciplina que habían conseguido superarse. Sólo en Mallorca, se calculan entre trescientas mil y cuatrocientas mil las toneladas de residuos que se han llevado a vertederos ilegales. Podría decirse, pues, que la gestión de los residuos se ha sumado a la lista de las víctimas de la crisis económica, como consecuencia de la

estrategia de algunos empresarios de abaratar costes a cuenta de evitar los gastos que impone el tratamiento exigido de los residuos.

En cuanto a la segunda crisis que habíamos mencionado, la política, sus signos o efectos no han sido menos perceptibles que los de la crisis económica. Y cuando se habla de crisis política sin duda hay que hacer una mención especial a los múltiples casos de corrupción que se han ido destapando a lo largo de todo el año, y que han acabado por implicar a un número elevadísimo de cargos y dirigentes políticos, algunos de primer nivel, pertenecientes a casi todas las administraciones e instituciones. Desde el Gobierno al Parlamento, o desde los ayuntamientos a los consejos insulares y la administración autonómica. Como consecuencia, el descrédito de la clase política ante los ojos de la ciudadanía ha aumentado considerablemente, mucho más de lo que sería deseable para el buen funcionamiento de las instituciones. De hecho, una parte importante de esos casos de corrupción ha afectado a partidos integrados dentro del pacto de gobierno suscrito a principios de la legislatura en tres de las principales instituciones de la Comunidad (Gobierno, Consejo Insular de Mallorca y Ayuntamiento de Palma), desestabilizando así el ya de por sí complejo equilibrio entre las fuerzas políticas gobernantes. Y provocando, con eso, un cierto entorpecimiento y ralentización en la acción de gobierno, especialmente perceptibles en lo que se refiere a la actividad parlamentaria. Como es lógico, la acción en materia de medio ambiente no ha sido ajena a esos efectos del clima de crisis política. A lo que hay que añadir, por otra parte, el hecho de que algunos de los casos de corrupción descubiertos están directamente vinculados a operaciones o intereses urbanísticos. Es decir, a uno de los ámbitos más sensibles desde el punto de vista de las preocupaciones medioambientales de la sociedad balear, reforzándose de esta manera la duda que hay en un sector de la ciudadanía sobre la clase de intereses que guían el modelo de ordenación territorial y urbanística, muchas veces alejados de los necesarios criterios de organización racional.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Disposiciones legales

La producción legislativa durante el año 2009 ha sido relativamente escasa. Y ello se debe en buena parte a la crisis política a la que acabamos de hacer referencia en el apartado anterior, que se ha traducido en la dificultad de establecer consensos y acuerdos en el seno de la mayoría parlamentaria encargada de sostener al Gobierno. El escenario de 2009, por lo tanto, no

ha sido un escenario en el que la acción legislativa se haya visto frustrada por la falta de acuerdos, aunque fueran puntuales, con los partidos (o el partido, en singular, sería mejor decir) de la oposición, sino un escenario mucho más preocupante desde el punto de vista de la estabilidad política y la acción de gobierno. Un escenario, en fin, en el que con más frecuencia de la deseada se ha puesto de manifiesto la dificultad de encontrar puntos de encuentro entre las diferentes coaliciones y partidos –hasta un total de seis– que al inicio de la legislatura dieron su respaldo al Pacto de Gobierno en las principales instituciones de la Comunidad (como ya se ha señalado en otro momento, Gobierno, Consejo Insular de Mallorca y Ayuntamiento de Palma). Con más frecuencia de la deseada, el procedimiento parlamentario de aprobación de los proyectos de ley y, de manera particular, el trámite de presentación de enmiendas, se ha convertido en el marco ideal para que los miembros del Pacto exteriorizaran sus divergencias en cuanto a la orientación política de la acción del Gobierno. De ahí, en definitiva, la dificultad de sacar adelante algunas importantes iniciativas legislativas.

Si exceptuamos la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, cuya aprobación fue una incógnita hasta el último momento, y si exceptuamos también otra disposición legislativa cuyo origen se halla en un Decreto-ley aprobado previamente, en total son siete las leyes que ha aprobado el Parlamento de las Islas Baleares durante el año 2009. De todas ellas, dos no han tenido otro objetivo que el de introducir algunas innovaciones puntuales en la normativa ya vigente. Tal ha sido el caso de la Ley 5/2009, de 17 de junio, encargada de modificar ciertos aspectos de la regulación del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares. Y lo mismo puede decirse de la Ley 3/2009, de 24 de abril, de modificación de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares. De las restantes disposiciones, otras dos, en concreto la leyes 7/2009, de 11 de diciembre, y 8/2009, de 16 de diciembre, han sido el resultado de la necesidad de adaptar la normativa vigente a ciertas disposiciones sobrevenidas de carácter prevalente. Así, la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, se ha encargado de regular el régimen electoral de los Consejos Insulares, una vez que el nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado en el año 2007, había modificado sustancialmente el sistema de elección de los miembros de los diferentes Consejos Insulares. Y por su parte, la Ley 8/2009, de 16 de diciembre, lo que ha hecho ha sido modificar la anterior legislación de ordenación de la actividad comercial en las Islas Baleares, con el objetivo de hacer efectiva la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Finalmente, de las tres disposiciones que restarían también merecería considerarse aparte la Ley 1/2009, de 25

de febrero, de medidas tributarias para impulsar la actividad económica, cuya aprobación se ha debido a un enfoque claramente coyuntural, de establecimiento de mecanismos concretos, en este caso de carácter fiscal, destinados a paliar las consecuencias o resultados de la crisis económica. En conclusión, pues, se podría afirmar –por decirlo de alguna manera– que sólo dos de las leyes aprobadas por el Parlamento han tenido su origen en la «libre» iniciativa legislativa del Gobierno, o por utilizar otras palabras, en la decisión del ejecutivo autonómico de definir con pleno margen de maniobra su línea de actuación en determinados sectores de la acción pública. Y en todo caso, no obstante, debería decirse también que ninguna de esas dos disposiciones, tanto la Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de los barrios, como la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales, formarían parte de la categoría de las que podrían llamarse leyes estratégicas de la política autonómica. O al menos no tendrían un valor superior al de otras disposiciones legislativas cuya aprobación sí se ha visto frustrada durante este año –y es probable que durante todo lo que queda de legislatura– como consecuencia precisamente de los desacuerdos o divergencias entre los diferentes socios de Gobierno. Habría que situar aquí, sin duda, una ley tan importante como la reguladora del sector público, cuya relevancia se hace todavía más sentida si tenemos en cuenta que una de las fuentes que ha dado origen a gran parte de los casos de corrupción política descubiertos se encuentra en la proliferación incontrolada de entes instrumentales que ha experimentado la Comunidad Autónoma durante las recientes legislaturas. Y habría que situar también aquí, por supuesto, la tan ansiada y nunca exitosa Ley del Suelo autonómica, de tanta trascendencia desde el punto de vista de los intereses ambientales de la Comunidad Autónoma. Parece difícil creer que una comunidad autónoma como la de las Islas Baleares, que siempre se ha mostrado especialmente sensible con los problemas y necesidades vinculados a la ordenación del territorio y al aprovechamiento racional del recurso-suelo (debido desde luego a su carácter insular y a su tradicional dependencia de ciertas actividades económicas –turismo y construcción– consumidoras de suelo), siga sin disponer de una normativa propia sobre la materia adaptada a sus singulares características y rasgos de identidad. Y en cambio, o como consecuencia de esa circunstancia, siga rigiéndose en gran parte por una normativa, la estatal de aplicación supletoria, esto es, sobre todo el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y los diferentes Reglamentos de desarrollo de 1978, cuya orientación no responde ni por tiempo ni por filosofía a las verdaderas necesidades del territorio insular. Sin embargo, la realidad es ésa y no otra. Y al igual que ya sucediera en años anteriores, 2009 se ha cerrado sin haberse llegado nuevamente a un acuerdo –que asegurara la mayoría parlamentaria suficiente– en un ámbito tan estratégico y de tanta

relevancia para la Comunidad Autónoma como es el de la definición del régimen general de la utilización y aprovechamiento del suelo. De hecho, podría decirse que los avances han sido incluso inferiores que en anteriores legislaturas, pues el anteproyecto que ya estaba elaborado al inicio de la actual ni siquiera ha llegado a convertirse en proyecto de ley. Y por lo que apuntan las circunstancias, no parece tampoco que haya de llegar a ese estadio en todo lo que queda de legislatura. Así pues, sigue sin resolverse uno de los principales déficits históricos de la legislación autonómica.

No obstante, como contrapunto o medio de paliar las dificultades en la actividad legislativa parlamentaria que venimos comentando, el Gobierno ha sabido hallar otra vía para dar salida a la producción de disposiciones legales. Y así, ha encontrado en la reciente figura del decreto-ley (introducida en el Estatuto de Autonomía en la última e importante reforma de 2007) el instrumento idóneo para dar respuesta a las exigencias de rango legal impuestas para determinadas regulaciones. Tal ha sido el éxito de la figura, sin duda incentivado por la imposibilidad de plantear enmiendas parciales en el trámite parlamentario de convalidación, que incluso podría decirse que se ha llegado a hacer un uso abusivo de la misma, especialmente peligroso si tenemos en cuenta que no siempre ha sido fácil apreciar la situación de urgente y extraordinaria necesidad que el Estatuto de Autonomía requiere como presupuesto para la producción de este tipo de normas. Si comparamos el número de leyes aprobadas por el Parlamento y el número de decretos-ley aprobados por el Consejo de Gobierno se verá enseguida la elevada proporción que en el año 2009 han representado este último tipo de normas dentro de la producción de normativa legal. Así, frente a las ocho disposiciones legislativas aprobadas por el Parlamento (más la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma), cinco son los decretos-ley que ha aprobado el Gobierno durante este año. No todos ellos, sin embargo, han acabado llegando a buen puerto. Uno en concreto, el Decreto-ley 4/2009, de 27 de noviembre, destinado precisamente al establecimiento de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, ha quedado finalmente derogado al no haber obtenido la convalidación parlamentaria. Los restantes, en cambio, sí han alcanzado la vigencia indefinida, aunque en ocasiones después de un trámite parlamentario cuyo resultado no siempre ha sido del todo cierto. Así pues, podríamos decir que tampoco esta modalidad de producción normativa se ha visto exenta de las tensiones y discrepancias existentes entre los diferentes miembros del Pacto de Gobierno.

Dejando al margen todo lo anterior, las disposiciones legales que merecen destacarse en este año por su relación o incidencia sobre la materia medioambiental son las siguientes:

2.1.1. Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares

Bajo el paraguas del genérico objetivo de impulsar la inversión en las Islas Baleares, el Decreto-ley recoge toda una serie de medidas de muy variada índole. Unas de carácter eminentemente procesal, destinadas a la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos, especialmente de aquellos relacionados con la ejecución de las llamadas «inversiones de interés autonómico». En concreto, por lo que afecta a la normativa y tramitación medioambiental, el Decreto-ley dispone la reducción a la mitad de los plazos legalmente establecidos en los procedimientos medioambientales que se hayan de tramitar para la ejecución de las inversiones de interés autonómico, excepción hecha, claro está, de los que resulten impuestos por la normativa básica estatal. Un segundo tipo de medidas, por otra parte, son las que conectan directamente con el contenido y finalidad de la famosa Directiva de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, eliminando por lo tanto la exigencia de someter a autorización administrativa previa el ejercicio o desarrollo de determinadas actividades económicas, empresariales o profesionales. Y finalmente, se establecen un tercer tipo de medidas vinculadas de manera particular a la promoción y estímulo de la actividad turística. Unas medidas, todo hay que decirlo, que son las que más debate y polémica han generado, en la medida que el pretendido impulso de la actividad turística se ha querido hacer efectivo mediante una suerte de dispensa de los requisitos «turístico-urbanísticos» previstos para la implantación de los diferentes modalidades de alojamiento turístico. En concreto, el Decreto-ley prevé dos tipos de medidas distintas. La primera, la consistente en el establecimiento de un procedimiento de regularización de plazas turísticas. O lo que es lo mismo, de legalización de plazas implantadas contraviniendo determinadas exigencias de la normativa turística. Y la segunda, consistente en exonerar a los establecimientos turísticos del cumplimiento de los parámetros urbanísticos impuestos por el planeamiento municipal cuando se trate de la realización de actuaciones vinculadas a la mejora de determinados servicios e instalaciones. Así pues, en resumen, podría decirse que la crisis económica y el propósito de proteger de la misma a la primera industria de las Islas Baleares, la turística, han jugado como perfecto comodín para justificar una decisión ciertamente discutible. Una decisión que pone en entredicho el sentido de una parte importante de la normativa turístico-urbanística que se ha venido aplicando hasta hoy en la Comunidad Autónoma, y que ahora se ve directamente superada por las necesidades coyunturales a las que trata de dar respuesta el Decreto-ley 1/2009. Seguramente habrá quien diga, y no sin buena

parte de razón, que la consecución de ciertos objetivos no puede asentarse sobre el padecimiento de otros logros.

2.1.2. Ley 6/2009, de 17 de noviembre, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Islas Baleares

La Ley trae causa del Decreto-ley del mismo título de 17 de noviembre de 2009 (Decreto-ley 3/2009). Y como en el supuesto de la norma comentada antes, también aquí la crisis económica y al propósito de favorecer las inversiones y la actividad en las Islas Baleares constituyen el gran argumento central que justifica la intervención del legislador y la adopción de las diferentes determinaciones contenidas en la Ley. Unas determinaciones que se enmarcan completamente dentro del ámbito de la normativa medioambiental, y cuyo contenido se centra –según se dice en el artículo primero– en el objetivo de agilizar y simplificar determinados trámites de los procedimientos ambientales relativos a los ámbitos que cita la Ley: evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas, residuos, ruidos, espacios de relevancia ambiental y responsabilidad ambiental. En realidad, sin embargo, no es cierto que el contenido de la norma legal se limite exclusivamente a cuestiones de orden procesal y de agilización de los procedimientos, sino que también incluye determinaciones de carácter sustantivo. Entre ellas, por citar alguna de las más destacables, debe mencionarse la que tiene por objeto la modificación de los anexos de la Ley 11/2006 relativos a los proyectos y actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental y a los planes y programas sujetos a evaluación ambiental estratégica. Como resultado de dicha modificación, se excluyen de los anexos, y por lo tanto del deber de someter a evaluación de impacto ambiental, los proyectos relativos a determinados equipamientos sanitarios, docentes y deportivos, así como las denominadas «modificaciones menores» de los planes de ordenación territorial y urbanística (que tengan una finalidad esencialmente proteccionista). La razón que justifica tal decisión aparece expresada con toda claridad en la exposición de motivos de la norma: «se pretende dar más celeridad a los proyectos, las actividades, los planes y los programas, que son un instrumento para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Islas Baleares». No obstante, resulta discutible que un argumento de tal índole sea el adecuado para motivar la decisión adoptada. Y más aún cuando se comprueba cuál es el contenido concreto de algunas de las exclusiones. A título de simple ejemplo, se definen como «modificaciones menores» de los planes de ordenación territorial o urbanística, y en consecuencia se considera que no tienen efectos significativos sobre el medio ambiente, las que tengan como objeto exclusivo –entre otras finalidades– «el aumento de la superficie, o reajuste por razones

funcionales, de zonas de equipamientos o infraestructuras, siempre que el cambio de clasificación o calificación no afecte al suelo rústico».

2.1.3. Decreto-ley 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Islas Baleares y de determinadas disposiciones en materia urbanística

Tal como expresa el título de la norma, el Decreto-ley abarca un doble contenido. En una primera parte, la más extensa, se establecen determinaciones relativas al servicio público regular de viajeros por carretera, con el objetivo de hacer posible una reordenación global del mapa de concesiones de líneas regulares. En tanto que la segunda, de menor envergadura, se dedica a incorporar algunas previsiones concretas en materia urbanística, orientadas cada una de ellas a finalidades diversas y singulares. En realidad, por lo que se refiere a su incidencia ambiental, podría decirse que estas últimas previsiones no tienen una especial significación. Sin embargo, su mención aquí se justifica por otro motivo distinto, por las razones esgrimidas que las amparan. Según la exposición de motivos, dichas previsiones «son necesarias para dar una respuesta rápida, en el marco de la coyuntura actual, coadyuvando al impulso de la actividad económica en diferentes zonas de nuestra comunidad autónoma, sin dejar de lado los criterios de sostenibilidad y de protección del patrimonio histórico». Compruébese, pues, algo que ya habíamos apuntado en el apartado introductorio, esto es, de qué manera la situación de crisis económica ha condicionado la acción de los poderes públicos durante todo el año 2009, convirtiéndose en el principal factor que ha orientado su actuación más allá de las estrategias u objetivos propios de cada uno de los diferentes sectores de actividad.

2.1.4. Ley 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Islas Baleares para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior

La última Ley que merece señalarse tiene un objetivo muy claro: modificar la normativa autonómica reguladora de la actividad comercial, al efecto de adaptar el régimen de autorización de los establecimientos comerciales a las prescripciones impuestas por la Directiva sobre servicios en el mercado interior. Dicho esto, sin embargo, hay otros aspectos de la norma que ahora nos interesa más destacar, como son fundamentalmente los que se refieren a la intervención de la planificación territorial en la ordenación de la actividad comercial. En efecto, la Ley otorga una importancia capital a la planificación

territorial como instrumento para alcanzar –así se dice– «un nivel adecuado de equipamiento comercial y una distribución insular correcta», que permita garantizar –también se dice así– «la sostenibilidad del modelo territorial mediterráneo». Y con ese propósito, la norma legal se encarga de definir las diferentes técnicas o mecanismos puestos al servicio del planeamiento de ordenación territorial y del planeamiento urbanístico: desde la delimitación de ámbitos sujetos a reconversión urbanística hasta la imposición de densidades comerciales, pasando por ejemplo por el establecimiento de exigencias en materia de eficiencia energética. En definitiva, se trata de garantizar que la planificación territorial pueda hacer efectiva la labor básica que se le encomienda, la de ordenar de manera racional la implantación de la actividad comercial.

2.2. Disposiciones reglamentarias

Si escasas son las normas legales que pueden destacarse en el año 2009, tanto o más lo son las de rango reglamentario, como así puede comprobarse en el apéndice informativo que se recoge al final. En los apartados siguientes se dará cuenta de las más significativas, de modo que para evitar innecesarias reiteraciones obviamos ahora su relación y comentario individualizado.

3. ORGANIZACIÓN

Después de la importante reestructuración realizada en el año 2008 en la Consejería de Medio Ambiente, los cambios de orden organizativo que se han llevado a cabo este año han sido notablemente inferiores. En realidad, sólo habría dos innovaciones dignas de mención.

Por una lado, el Decreto 11/2009, de 13 de febrero, ha introducido algunas modificaciones puntuales en el régimen de tres de los entes instrumentales dependientes de la Consejería. En concreto, el Instituto Balear de la Naturaleza, la entidad Espacios de Naturaleza Balear y la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental. No obstante, en ningún caso las modificaciones introducidas han resultado sustanciales, no afectando a la finalidad y funciones institucionales de tales entes. En realidad, se ha tratado más bien de modificaciones de orden formal, para la adaptación de la normativa reguladora de tales entes a otras disposiciones sobrevenidas. Así, lo que ha hecho el Decreto 11/2009 ha sido, en primer lugar, adecuar la organización de los entes citados a la nueva estructura de la Consejería diseñada en el año 2008, y, en segundo lugar, incorporar las previsiones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, sobre la llamada contratación

«in house providing», señalando que los tres entes referidos se considerarán medio propio de aquellos poderes adjudicadores, en particular la Administración autonómica, para los que realicen la parte esencial de la actividad.

La segunda modificación destacable, por otro lado, es la que ha introducido el Decreto 29/2009, de 8 de mayo, de organización, funciones y régimen jurídico de la Comisión Balear de Medio Ambiente, a través del cual se ha adaptado la regulación del órgano ambiental autonómico a las previsiones contenidas en la Ley de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas de 2006. Esta última disposición citada sirvió a la Comunidad Autónoma para superar uno de los principales lastres que arrastraba su normativa medioambiental, cuya regulación sobre evaluación de impacto ambiental permanecía anclada en un Decreto del año 1986, aparentemente ajena a todos los trascendentales cambios impuestos por la normativa comunitaria y estatal sobrevenida. Así pues, la Ley 11/2009 sirvió para poner remedio a una grave situación de anacronía, actualizando el régimen autonómico sustantivo de las evaluaciones de impacto ambiental. Sin embargo, la Comunidad Autónoma se olvidó de hacer lo mismo en el ámbito organizativo, dejando que la estructura y funcionamiento del órgano ambiental autonómico –la Comisión Balear de Medio Ambiente– siguiera rigiéndose por su antigua y originaria normativa, esto es, el Decreto 38/1995, de 16 de mayo. Finalmente, como antes se ha apuntado, el Decreto 29/2009 ha puesto fin a la disfunción comentada, ajustando también la regulación de la Comisión Balear de Medio Ambiente a las determinaciones de la última legislación sobre evaluación de impacto ambiental. Ahí radica, en definitiva, la relevancia del Decreto de 2009, con el que se cierra el ciclo de renovación de la normativa autonómica en un ámbito tan importante como el de los estudios de evaluación de impacto ambiental.

4. EJECUCIÓN: RECURSOS ECONÓMICOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

4.1. Consejería de Medio Ambiente

Dentro de los Presupuesto Generales de la Comunidad Autónoma de 2009 la Consejería de Medio Ambiente ha seguido ocupando, igual que en los años anteriores, un lugar de privilegio. Situada entre los departamentos mejor dotados económicamente, el presupuesto de la Consejería ha experimentado un sensible aumento, casi del 3,75%, situándose la asignación total en algo más de 125 millones de euros. A continuación se señalan algunos de los ámbitos más significativos sobre los que se ha proyectado la actuación de la Consejería durante el año 2009. En concreto, dado que resulta imposible

efectuar una exposición exhaustiva, quisiera hacerse referencia a los tres siguientes.

4.1.1. Protección de especies y espacios de relevancia ambiental

Tal vez sea este ámbito uno de los más destacables desde el punto de vista de la actividad desarrollada por la Administración autonómica. Paradójicamente, podría decirse que es también uno de los ámbitos en los que más tarea resta por llevarse a cabo, especialmente en algún aspecto concreto que más adelante se señalará. Comenzando por lo que se refiere a la protección de especies, debe destacarse la continuación del trabajo que durante los últimos años viene llevando a cabo la Consejería de Medio Ambiente encaminada a la protección de la flora y fauna balear. Un trabajo que durante este año se ha concretado en la elaboración de nuevos planes de recuperación y conservación de especies amenazadas, cuya aprobación se ha venido a sumar así a la ya larga lista de instrumentos existentes para la defensa de la biodiversidad animal y vegetal. En concreto, deben mencionarse ahora dos Resoluciones del Consejero de Medio Ambiente, la de 14 de julio de 2009 y la de 3 de agosto de 2009, que han dado lugar a la aprobación definitiva de dichos planes, todos ellos correspondientes a especies incluidas dentro del Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección o del Catálogo Nacional 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 –dependiendo de la distinta catalogación de las especies– los siguientes: i) Plan de reintroducción del águil*a coabarrada* (*Hieraetus fasciatus,* catalogada como especie «extinguida»); ii) Plan de recuperación de la *lletrera de Ses Margalides* (*Euphorbia margalidiana*, catalogada como especie «en peligro de extinción»); iii) Plan de conservación de la tortuga mora (*Testudo graeca*, catalogada como especie «vulnerable»); iv) Plan de conservación de la *miloca* (*Neophron percnopterus*, catalogada como especie «vulnerable»); y v) Plan de Conservación de la orquídea del prado (*Orchis palustris,* catalogada como especie «vulnerable»).

En cuanto al ámbito de los espacios de relevancia ambiental, conviene aquí mencionar distintas actuaciones. En primer lugar, la destinada a ampliar el catálogo de espacios naturales protegidos declarados en las Islas Baleares. A tal efecto, durante el año 2009 (mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de día 18 de diciembre) se ha iniciado el procedimiento de elaboración de dos nuevos planes de ordenación de los recursos naturales, en concreto, los correspondientes a la «zona sur de Menorca» y «el Toro y *s'albufera* de Fornells», ambos situados en la isla de Menorca. En segundo lugar, en

este caso en la isla de Mallorca, debe destacarse también otra iniciativa importante, la dirigida a conseguir la declaración de unos de los ámbitos de mayor relevancia en la Comunidad Autónoma, la *Serra de Tramuntana*, como Reserva de la Biosfera. Tal iniciativa ya había dado sus primeros pasos durante el pasado año 2008, pero ha sido en éste cuando formalmente (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de junio) se ha iniciado al procedimiento dirigido a la consecución del fin indicado. De prosperar éste, supondría la existencia de una segunda Reserva de la Biosfera en la Comunidad Autónoma (la isla de Menorca es la única existente por el momento, declarada en 1993), y la creación de un distintivo de calidad ambiental que serviría de reconocimiento internacional al buen estado de conservación de un ámbito territorial tan singular como es el de la *Serra de Tramuntana*. Un estado de conservación, todo hay que decirlo, que sin duda debe su éxito a los diferentes regímenes de protección que durante muchos años la Comunidad Autónoma ha ido proyectando sobre este ámbito, tanto desde el punto de vista de la normativa urbanística, en un primer momento, como desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, más tarde. Finalmente, en último lugar, habría un tercer acontecimiento digno de mencionarse en cuanto a la gestión de los espacios naturales protegidos, el que ha supuesto la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de la gestión del Parque Nacional Marítimo-terrestre del Archipiélago de Cabrera. Tal acontecimiento, que se ha hecho efectivo el día 1 de julio de 2009, tiene desde luego su origen en la sentencia constitucional 194/2004, de 4 de noviembre, y, de acuerdo con los postulados establecidos por dicha resolución, en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que atribuyó a las comunidades autónomas la gestión y organización de los parques nacionales ubicados en su territorio. De este modo, se hacía necesario que las funciones y servicios que la Administración del Estado había ido traspasando progresivamente a la Comunidad Autónoma en materia de conservación de la naturaleza (Reales Decretos 1678/1984, de 1 de agosto; 2761/1986, de 24 de diciembre; y 1005/1999, de 11 de junio) fueran ampliadas, hasta alcanzar definitivamente a las relativas a la gestión del Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera (único de esta categoría existente por el momento en las Islas Baleares). Este paso decisivo es el que se ha dado al fin con el Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de conservación de la naturaleza, y con el Decreto autonómico 4/2009, de 10 de julio, por el cual se asumen y ordenan las funciones y servicios y el resto de facultades sobre los parques nacionales ubicados en el ámbito territorial de las Islas Baleares. El resultado de ambas disposiciones, que expresa el Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de Transferencias de 17 de junio

de 2009, ha sido el que antes ya se ha señalado: la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de la administración y gestión ordinaria y habitual del Parque Nacional Marítimo-terrestre del Archipiélago de Cabrera, así como de los demás otros que pudieran llegar a declararse en el futuro. Y también, asimismo, la asunción de la facultad correspondiente a la Comunidad Autónoma para la aprobación y ejecución de los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales existentes en su territorio, la determinación de la composición del Patronato, la determinación de su régimen interno y el nombramiento de su Presidente. Todo ello, desde luego, dentro del marco de la legislación básica del Estado.

En definitiva, como puede verse, durante el año 2009 se han producido algunos avances significativos en el ámbito de la gestión de los espacios de relevancia ambiental. No obstante, como se había apuntado al inicio, quedan aún muchas tareas por realizar, especialmente en los que afecta al proceso de integración y desarrollo de la Red Ecológica Europea «Natura 2000». Es cierto que durante los últimos tres años dicho proceso había experimentado un significativo impulso, pero parece que en el presente se ha visto un tanto ralentizado. Tras los Decretos 28/2006 y 29/2006, ambos de 24 de marzo, que establecieron la relación de zonas de especial protección para las aves en las Islas Baleares, dos Acuerdos posteriores del Consejo de Gobierno (de 28 de septiembre de 2007 y 30 de mayo de 2008) sirvieron para ampliar la lista y superficie de tales zonas (dando respuesta así a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de junio de 2007, que condenaba a España por incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva 79/409/CEE, señalando particularmente a las Islas Baleares como un de las comunidades autónomas incumplidoras de la citada normativa). Esa circunstancia, unida a la aprobación de la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006), hizo posible que se constituyera definitivamente la Red «Natura 2000» en el territorio de las Islas Baleares. Y determinó, a partir de ese momento, el inicio de todo el proceso dedicado a establecer los mecanismos idóneos para la preservación y mejora de los espacios incluidos dentro de la Red Ecológica Europea. En concreto, según preveía el artículo 38 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, de conservación de los espacios de relevancia ambiental (en consonancia con lo establecido en la Directiva 92/43/CEE), correspondía al Gobierno de las Islas Baleares fijar «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 hábitats y de

las especies de interés comunitario presentes en las zonas que formen parte de la red "Natura 2000"». Tal previsión, precisamente, dio pie a que en el año 2007 se dictaran toda una serie de decretos (todos de fecha 30 de marzo) de aprobación de planes de gestión para diferentes lugares de importancia comunitaria. Catorce en total, llegaron a aprobarse. La cifra no parece muy elevada, sobre todo si tenemos en cuenta que la Red «Natura 2000» en las Islas Baleares está formada por más de un centenar de ámbitos. Sin embargo, aún más preocupante resulta el hecho que desde entonces la iniciativa parece haberse detenido, sin que se hayan vuelto a aprobar nuevos planes ni se hayan declarado «zonas de especial conservación». De este modo, por lo tanto, podría decirse que la implantación efectiva de la Red Ecológica Europea constituye todavía hoy una tarea pendiente de concluir; una tarea, además, de la máxima relevancia, y cuya urgencia viene impuesta por los plazos establecidos en la Directiva 92/43/CEE. Así pues, en definitiva, convendrá que en los próximos tiempos la Administración autonómica tenga muy presente la responsabilidad que le incumbe en este ámbito de la máxima importancia dentro de la política ambiental.

4.1.2. Gestión de los recursos hídricos

En un territorio insular dominado por el clima mediterráneo no es de extrañar que la gestión eficiente de los recursos hídricos constituya una de las principales preocupaciones, de los ciudadanos en general y de los poderes públicos en particular. Por eso, no es de extrañar tampoco que la Dirección General de Recursos Hídricos, junto con el ente dependiente Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, constituya uno de los centros directivos de la Administración autonómica que tienen atribuido un mayor protagonismo. Y de ahí, pues, la necesidad de hacer referencia a la acción desarrollada en este ámbito –igual que ya sucediera en la crónica de años anteriores–, pues realmente constituye una de las esferas de la actuación autonómica en la que se invierten mayores esfuerzos y recursos. En particular, podrían destacarse tres líneas de actuación diferentes. La primera, la que afecta al suministro de agua potable, y que tiene en la mejora del mantenimiento de las redes de distribución su principal caballo de batalla. No en vano, según estimaciones efectuadas por la propia Consejería, de los 140 millones de metros cúbicos de agua potable que anualmente entran en la red balear, casi una cuarta parte, cerca de 33 millones, se pierden en el trayecto. Así pues, se entiende que el mejor aprovechamiento del recurso, gracias a la mejora de la red de distribución, constituya un año tras otro una de las principales prioridades de la Administración autonómica. La segunda línea de actuación, por otra parte, es la que se centra en el tratamiento de las aguas residuales.

Favorecer la reutilización de las aguas residuales o, en su caso, garantizar las buenas condiciones de los vertidos constituye también otro de los puntos de mayor atención en la acción de los poderes públicos de las Islas Baleares, como así lo demuestran las importantes inversiones que anualmente –y este año no ha sido una excepción– se destinan a la construcción de nuevas plantas depuradoras y a la ampliación o mejora de las existentes. En este contexto, precisamente, se enmarca el Protocolo de la Calidad de las Aguas suscrito este año entre el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino y la Consejería de Medio Ambiente, que prevé la realización de más de doscientas actuaciones hasta alcanzar su horizonte en 2015. Finalmente, la tercera y última línea de actuación destacable es la que se refiere a la protección del dominio público hidráulico, dirigida sobre todo a las tareas de limpieza, mantenimiento y adecuación de los cauces. También en este caso la asistencia económica del Estado ha resultado fundamental de cara a la consecución de los objetivos señalados, debiéndose destacar la firma de otro convenio entre la Administración estatal y autonómica que garantiza el destino por parte de la primera –durante el período 2009/2011– de importantes cantidades para la mejora y adecuación de los torrentes de Baleares.

4.1.3. Cambio climático

La referencia a este ámbito de la actuación medioambiental no responde tanto a la extraordinaria relevancia de las actividades que se hayan podido desarrollar durante el año 2009 como al deseo de dejar constancia del modo en que todo lo relacionado con el cambio climático, y por conexión también lo relacionado con el control de la calidad del aire y de las emisiones contaminantes de la atmósfera, ha ido ganando peso paulatinamente en la conciencia de la ciudadanía. Y por supuesto en la conciencia de los poderes públicos, convirtiéndose en un referente ineludible de la política ambiental insular y demostrando así la plena asunción por parte de las administraciones de la comunidad autónoma del famoso postulado *think global, act local*. Ahí radica, en efecto, la importancia de las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito de las preocupaciones medioambientales, cuya relevancia no se puede valorar únicamente según el calado o trascendencia global de sus resultados, sino especialmente atendiendo al nivel de implicación que manifiestan por parte de las distintas administraciones insulares. Desde este punto de vista, la creación en el año 2005 –con rango de Dirección general– de la llamada Oficina del Cambio Climático (Decreto 3/2005, de 28 de enero) supuso ya una primera muestra fehaciente de la importancia atribuida por la Administración autonómica a la cuestión del cambio climático. Y desde entonces, la progresiva consolidación de este órgano directivo, hoy conver-

tido en Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, no ha hecho más que confirmar las primeras impresiones. Entre sus logros más significativos podría mencionarse la formulación de la Estrategia Balear para el Cambio Climático, cuyo Plan de Acción fue aprobado por el Consejo de Gobierno el pasado año. Pero sobre todo debería destacarse, aún más que lo anterior, la labor constante destinada a lograr la implicación y el esfuerzo de todas las administraciones insulares en la lucha contra el cambio climático. En esta esfera, precisamente, se han producido en el año 2009 dos acontecimientos que no pueden pasarse por alto. Por una lado, la presentación de la Guía de Acción Municipal contra el Cambio Climático, destinada a los municipios adheridos a la Red Balear de Pueblos por el Clima, con la que se pretende incentivar (a cambio de subvenciones) la ejecución a nivel local de diferentes medidas para mitigar el cambio climático. Y por otro lado, también situada en el contexto de favorecer y canalizar la implicación de las instancias locales, se ha formalizado la adhesión de Baleares al Pacto de los Alcaldes de lucha contra el cambio climático. La adhesión, que se ha producido mediante la firma del documento por parte de la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares y la Consejería de Comercio, Industria y Energía, ha sido impulsada por este último órgano autonómico, convertido en el mediador de los ayuntamientos ante la Unión Europea para facilitar a éstos los recursos y asistencia requerida en las actuaciones contra el cambio climático.

4.2. Otras administraciones

Si antes se ha hecho alusión a la importante iniciativa impulsada por la Consejería de Medio Ambiente para la declaración de la *Serra de Tramuntana* como Reserva de la Biosfera, lo mismo debe hacerse ahora con otra iniciativa distinta, pero íntimamente relacionada, apoyado desde la esfera de la Administración insular. En concreto, se trata de un proyecto promovido por el Consejo Insular de Mallorca, que igualmente tiene como objeto la mencionada *Serra de Tramuntana*, y cuyo objetivo apunta a conseguir el reconocimiento de la misma como Patrimonio de la Humanidad. Al igual que el otro señalado, este proyecto inició su andadura el pasado año 2008, pero ha sido en éste cuando ha dado su primer paso decisivo, al convertirse –por decisión del Comité de Patrimonio Histórico del Ministerio de Cultura– en la única candidatura española propuesta por el Estado ante la UNESCO. Pese a lo que en principio pudiera pensarse, no se trata de una iniciativa incompatible con la promovida por la Consejería de Medio Ambiente, pues en este caso lo que se persigue fundamentalmente es el reconocimiento de los valores culturales y paisajísticos del espacio propuesto. De ahí precisamente que se

opte al reconocimiento como Patrimonio de la Humanidad en de la categoría de paisaje cultural. Y de ahí, también, la relevancia o significación que merece la propuesta, pues denota un cierto cambio de enfoque por parte de la Administración pública en su acercamiento a los valores culturales y paisajísticos. Podría decirse, en cierto modo, que hasta ahora la concepción que se había tenido del paisaje y de los elementos culturales que lo forman era esencialmente pasiva. Es decir, que su tratamiento era más bien de carácter marginal, abordado fundamentalmente desde la competencia urbanística, y de corte negativo, en cuanto que de lo que se trataba sobre todo era de la protección a través de la exclusión de los procesos de transformación (urbanística). Sin embargo, es evidente que iniciativas del tipo de la que se describe ahora muestran un cambio de sensibilidad notable, convirtiendo al paisaje y a los elementos que lo forman en protagonistas principales de la actuación pública y en objetos de una acción positiva, que no busca sólo evitar su deterioro frente a los procesos de transformación, sino que persigue directamente su puesta en valor.

4.3. Otras iniciativas

El desarrollo sostenible de las zonas costeras constituye sin duda uno de los objetivos más presentes en la actuación de los poderes públicos autonómicos, en perfecta comunión con los intereses e iniciativas impulsadas tanto desde el ámbito estatal como internacional. No es de extrañar que esto sea así, en efecto, en una Comunidad Autónoma, como la de las Islas Baleares, caracterizada en primer término por su condición insular, y que por eso siempre ha estado especialmente atenta a todas las cuestiones y problemáticas asociadas a la gestión del litoral. En ese sentido, desde las distintas instancias de gobierno se ha ido configurando poco a poco un notable cuerpo normativo cuyo propósito, precisamente, ha sido el de asegurar la gestión sostenible de la zona costera, o lo que es lo mismo, un correcto balance entre el medio natural y el desarrollo de las actividades humanas. Pues bien, justamente en esa línea, el año 2009 ha servido para expresar la culminación de un ambicioso proyecto iniciado hace ya algunos años, cuyos resultados finales se han podido ver en parte en la presentación pública del Dictamen del Consejo Económico y Social sobre la gestión integrada de la zona costera de las Islas Baleares. El proyecto había nacido en el año 2005, con la creación por parte del Gobierno de las Islas Baleares y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de la llamada «Unidad de Investigación y Gestión Integrada de la Zona Costera (UGIZC), constituida en el seno del Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA). La iniciativa agrupaba más de treinta y cinco proyectos de investigación, definidos en torno a prioridades

de conocimiento internacionalmente aceptadas y estructurados conforme a cuatro grandes ejes: tres verticales (1. Investigación disciplinar: medio ambiente; sociedad, economía y cultura; y gobernanza y dimensión jurídico-administrativa. 2. Investigación multidisciplinar: zonificación de las unidades de gestión integrada; estudio bibliométrico; sistema de indicadores; y sistema de información ambiental. 3. Investigación orientada y desarrollo tecnológico: sistema de información geográfica; y propuesta de plataforma tecnológica litoral) y cuarto eje horizontal (encargado de la transferencia de conocimiento y de la divulgación de los principios de sostenibilidad y gestión integrada de las zonas costeras). De todos los informes finales elaborados en los distintos proyectos específicos es interesante destacar aquí el titulado «Sistema de indicadores para la gestión integrada de la zona costera en las Islas Baleares», realizado en colaboración con el Consejo Económico y Social, y que ha culminado con la redacción y presentación del Dictamen aludido más arriba. Su relevancia viene motivada sobre todo porque representa un serio esfuerzo para dar respuesta a las recomendaciones emanadas del Primer Gran Forum sobre Estrategias Comunitarias de la GIZC, que se celebró en España en 2002, en el que ya se propuso la necesidad de desarrollar e implantar un sistema de indicadores para la evaluación de la sostenibilidad del litoral, a fin de poder mejorar la gestión de las costas.

5. VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Cualquier valoración general obliga necesariamente a volver al contexto de crisis –económica y política– que habíamos destacado al inicio y que tanto ha marcado el devenir del año 2009. Sería fácil decir, y sería del todo cierto, que la delicada situación de crisis económica e institucional que han vivido las Islas Baleares durante el año 2009 ha hecho que muchas de las preocupaciones presentes tradicionalmente en el sentir colectivo, algunas de ellas directamente relacionadas con la esfera medioambiental, como sería el caso del llamado conflicto territorial, hayan pasado a un segundo nivel, enteramente desbordadas por una realidad socio-económica y política que ha hecho tangibles los peores pronósticos. Todo eso, como también habíamos señalado, ha tenido su reflejo inevitable en el ámbito de la acción de los poderes públicos, condicionando su desarrollo y alterando el orden de sus prioridades. Y determinando como resultado, por lo que se refiere en concreto a la actuación en la esfera medioambiental, que el año 2009 pueda ser calificado como un año de tránsito. Es decir, como un año que no se recordará desde luego por los grandes avances producidos o por la adopción de importantes decisiones estratégicas, sino más bien por la continuación ca-

llada en la actividad ordinaria de gestión. El aprovechamiento de los recursos hídricos, la lucha contra los incendios forestales o el tratamiento de los residuos, por citar sólo tres ejemplos, han sido algunos de los ámbitos en los que ha ido progresando la actividad de los poderes públicos durante este año, de acuerdo con unos criterios y objetivos –de mejora de la eficiencia, de prevención o de mejora de la gestión– impuestos desde hace ya tiempo. Desde este punto de vista, es evidente que la actuación de la Administración no puede ser objeto de ningún reparo, pues justamente todos los ámbitos señalados, más algunos otros que podrían añadirse, como el de la gestión de los espacios naturales o el de la protección de las especies, por citar sólo dos más, forman parte del núcleo central de las preocupaciones medioambientales en la Comunidad Autónoma. Dicho esto, sin embargo, si algún reproche tuviera que hacerse –en términos generales– a la actuación de los poderes públicos, ése sería precisamente el que antes habíamos apuntado. Esto es, se podría criticar que su acción se haya limitado muchas veces a la simple intervención puntual, de carácter coyuntural, normalmente justificada por la necesidad de dar solución a los ahogos impuestos por la crisis económica. Y por contra, se haya renunciado a actuaciones de mayor calado cuyo recorrido y horizonte pudiera ir más allá que el de la simple coyuntura actual. Podría decirse en cierto modo, por lo tanto, que ha faltado una mayor dosis de visión estratégica, o en todo caso que ésta se ha visto deslumbrada por la premura en dar respuesta a las necesidades de la crisis. Ya lo hemos podido comprobar en su momento, cómo con frecuencia las alusiones al propósito de impulsar las inversiones y la actividad económica en las Islas Baleares han constituido el eje central de la motivación de muchas medidas adoptadas, convirtiéndose así en una especie de gran paraguas que ha servido para dar amparo a decisiones difícilmente justificables desde la perspectiva o lógica interna del sector o, menos aún, desde la perspectiva medioambiental. Baste poner un ejemplo, ya comentado antes, para entender lo que ahora decimos, el ejemplo de lo sucedido en el sector turístico. Como es sabido el sector turístico representa uno de los principales puntos de fricción en el llamado conflicto territorial, pues en el fondo lo que se manifiesta en dicho conflicto es la oposición que enfrenta a la percepción de finitud del territorio insular y de escasez de los recursos naturales con el dominio de unos sectores productivos –aquí el turismo– tradicionalmente asociados a un consumo significativo de los recursos naturales. No obstante, hay que decir que durante los últimos tiempos ha ido proliferando en la Comunidad Autónoma todo un conjunto de normas –producidas tanto desde la vertiente urbanística como desde la estrictamente turística– que de algún modo han tratado de reconducir ese choque de fuerzas a una situación de equilibrio, más acorde con el ansiado modelo de desarrollo sostenible. Frente a esa realidad, sin embargo, algunas de las normas

aprobadas durante este último año han supuesto una cierta quiebra en esa situación de equilibrio pretendida, pues han hecho que la balanza se inclinara del lado de los intereses puramente económicos de la industria turística. Sólo así, en fin, puede entenderse una norma que permite, en aras a mejorar los resultados contables de la economía turística, la regularización de plazas ilegales o la inaplicación de los parámetros urbanísticos impuestos por el planeamiento. Una norma de este estilo, es evidente, no podría justificarse nunca desde la lógica o los intereses propios de la ordenación urbanística, y mucho menos desde los propios de la protección del medio ambiente. Y en cambio, mientras todo eso sucedía, algunos otros proyectos de mucho mayor calado y envergadura, como la necesaria Ley del Suelo autonómica, que debería posibilitar el establecimiento de un marco general de equilibrio en el aprovechamiento del recurso-suelo, se han visto por entero frustrados, como consecuencia en este caso de las divergencias reinantes entre los partidos formantes de la mayoría parlamentaria. Y es que, como ya hemos señalado en diversas ocasiones, el año 2009 no sólo ha venido marcado por una situación de crisis económica, sino también política. Y en ese contexto, en esa doble coordenada, es muy difícil que determinados proyectos o estrategias renovadoras puedan prosperar.

El resultado de todo junto, pues, ha sido el que habíamos señalado más arriba: un año dominado por la actividad de gestión ordinaria o de bajo perfil, que en definitiva es todo lo que no han acabado arrastrando las fuertes convulsiones producidas en la esfera económica y política.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

6.1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente

Consejería de Medio Ambiente. Titular: Hble. Sr. Miquel Angel Grimalt i Vert.

6.1.1. Estructura interna

– Secretaria General. Titular: Sr. Josep Pastor Palenzuela.

– Dirección General de Recursos Hídricos. Titular: Sr. Isidre Canyelles Simonet.

– Dirección General de Biodiversidad. Titular: Sr. Miquel Ferrà Jaume.

– Dirección General de Medio Forestal y Protección de Espacies: Sr. Pere Ramón Bonet.

– Dirección General de Calidad Ambiental. Titular: Sr. Josep Lliteres Vidal.

– Dirección General de la Oficina de Cambio Climático y Educación Ambiental. Titular: Sra. Magdalena Estrany Espada.

– Dirección General del Mar y el Litoral. Titular: Sr. Bartomeu Calafell Salom.

6.1.2. Entes instrumentales vinculados o 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.

– Fundación Jardín Botánico de Sóller.

– Consorcio de aguas.

– Consorcio Aubarca-Es Verger.

– Consorcio de Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares.

– Consorcio de la Gola.

6.2. Normativa

6.2.1. Normas legales

– Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares.

– Decreto-ley 3/2009, de 29 de mayo, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica de las Islas Baleares.

– Ley 6/2009, de 17 de noviembre, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Islas Baleares.

– Decreto-ley 4/2009, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.

– Decreto-ley 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Islas Baleares y de determinadas disposiciones en materia de urbanismo.

– Ley 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Islas Baleares para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

6.2.2. Normas reglamentarias

– Decreto 11/2009, de 13 de febrero, de modificación de determinados artículos del Decreto 69/1997, de 21 de mayo, de creación y régimen jurídico del Instituto Balear de la Naturaleza, del Decreto 71/2006, de 28 de julio, de creación, organización y régimen jurídico de la empresa pública Espacios de Naturaleza Balear, y del Decreto 115/2005, de 11 de noviembre, por el que se establece la organización y el régimen jurídico de la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.

– Decreto 29/2009, de 8 de mayo, de organización, funciones y régimen jurídico de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

– Decreto 47/2009, de 10 de julio, por el cual se asumen y ordenan las funciones y los servicios vinculados a la gestión y el resto de facultades sobre los parques nacionales ubicados en el ámbito territorial de las Islas Baleares traspasados a la comunidad autónoma mediante el Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional marítimo-terrestre del archipiélago de Cabrera).

6.3. Planes y programas

– Plan de reintroducción del *àguila coabarrada Hieraetus fasciatus* (aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 14 de julio de 2009).

– Plan de recuperación de *Euphorbia margalidiana* (aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 14 de julio de 2009).

– Plan de conservación de la tortuga mora *Testudo graeca* (aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 14 de julio de 2009).

– Plan de conservación de la *miloca Noophron percnopterus* (aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 14 de julio de 2009).

– Plan de conservación del *àguila coabarrada Hieraetus fasciatus* (aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 3 de agosto de 2009).

– Plan de conservación de *Orchis palustris* en Mallorca (aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente de 3 de agosto de 2009).

6.4. Otras disposiciones y actos

– Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de febrero de 2009, de declaración de inversiones de interés autonómico.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 27 de marzo de 2009, de determinación de las actividades medioambientales a las que es de aplicación el sistema de declaración responsable previsto en el Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares.

– Resolución del Parlamento de las Islas Baleares, de 24 de febrero de 2009, por la cual se convalida el Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares.

– Resolución del Parlamento de las Islas Baleares, de 22 de junio de 2009, por la cual se convalida el Decreto-ley 3/2009, de 29 de mayo, de medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica en las Islas Baleares.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 26 de junio de 2009, sobre iniciación del procedimiento de declaración de la *Serra de Tramuntana* como Reserva de la Biosfera, de formulación de la propuesta y de su envío al organismo autónomo Parques Nacionales.

– Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 18 de diciembre de 2009, sobre declaración de caducidad e inicio de los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales de la «Zona Sur de Menorca y el Toro» y «s'Albufera de Fornells».

XXVI

La Rioja: criterios sustantivos para evaluar la sostenibilidad de planes urbanísticos

René Javier Santamaría Arinas[1]

Sumario

Página

1. Trayectoria general 656
2. Normativa ambiental 656
   2.1. Leyes 656
      2.1.1. Tasa por servicios en materia de calidad ambiental ... 657
      2.1.2. Patrimonio forestal 658
      2.1.3. Pesca 659
      2.1.4. Aguas residuales 660
      2.1.5. Grandes establecimientos comerciales 661
   2.2. Reglamento de evaluación ambiental de planes y programas . 663
      2.2.1. Generalidades 663
      2.2.2. Régimen particular de los planes territoriales y urbanísticos 664
      2.2.3. Criterios sustantivos de sostenibilidad territorial 666
3. Planes y programas 667
   3.1. Contaminación por nitratos 667
   3.2. Plan de recuperación del águila azor perdicera 668
      3.2.1. Generalidades 668
      3.2.2. Plan de actuaciones 669
4. Administración ambiental 671

1. Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación DER2009-14473-CO2-02, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Página

4.1. Organización 671
4.2. Gestión 673
4.2.1. Recursos presupuestarios 673
4.2.2. Actividad de fomento 673
4.2.3. Policía ambiental 674
5. Jurisprudencia ambiental 676
6. Problemas 678
7. Apéndice informativo 681

* * *

1. TRAYECTORIA GENERAL

El año 2009 depara en La Rioja un balance interesante. Las principales novedades normativas confluyen en la introducción de elementos reglados para la valoración de la sostenibilidad de grandes establecimientos comerciales y, en general, de planes territoriales y urbanísticos. La asimilación de lo que esto supone por los operadores jurídicos y aun por el resto de los agentes sociales implicados es, probablemente, el reto más perentorio que ahora mismo tiene planteado la política ambiental riojana. Por lo demás, la Consejería del ramo ha experimentado una remodelación por causas que no han sido explicadas con claridad y, pese a la crisis económica, mantiene los recursos presupuestarios disponibles e incluso cabe apreciar un incremento en el número de nuevas actividades públicas y privadas sometidas a su intervención.

2. NORMATIVA AMBIENTAL

2.1. Leyes

De las siete leyes aprobadas por el Parlamento de La Rioja durante el año 2009 ninguna es propiamente ambiental. No lo es ni siquiera la *Ley 4/2009, de 20 de octubre, de aprovechamientos de recursos pastables*. Ciertamente, esta Ley señala entre sus objetivos «el mantenimiento, en aquellas superficies susceptibles de ser aprovechadas como pastos, de la biodiversidad y el medio natural frente a la erosión y otros agentes o prácticas que pudieran deteriorarlo». Y, en esa línea, aunque excluye de su ámbito de aplicación los montes catalogados de utilidad pública, impone limitaciones al uso por los agriculto-

res de productos fitosanitarios tóxicos para el ganado. Pero no invoca las competencias autonómicas en materia de protección del ambiente sino las que, en virtud de su Estatuto de Autonomía, La Rioja ostenta en las materias de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, procedimiento administrativo y régimen local. Desde esta última perspectiva hemos de añadir más adelante alguna otra consideración sobre esta misma Ley.

Con todo, y como cada año, hay varias normas ambientales que han resultado afectadas por la *Ley 6/2009, de 15 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para 2010*. Consignamos los cambios derivados de la «ley de acompañamiento» a continuación.

2.1.1. Tasa por servicios en materia de calidad ambiental

El artículo 33 de la Ley 6/2009 modifica la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dando nueva redacción al hecho imponible y a las tarifas de la tasa por servicios en materia de calidad ambiental para «adaptar la denominación y descripción de algunas tarifas a ciertos cambios normativos en la legislación sectorial». En concreto, tras la supresión de las «autorizaciones de organismos de control», constituyen ahora el hecho imponible de esta tasa 14 actuaciones administrativas que son las siguientes:

– Autorización ambiental integrada; que se mantiene como estaba.

– Evaluación de impacto ambiental; que sigue también sin cambios.

– Informes ambientales. Aquí la novedad radica en que somete ahora también la «valoración previa del potencial impacto de planes y programas» e «instalaciones» y no sólo, como hacía antes, de «proyectos y actividades».

– Autorización de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Sustituye la anterior denominación de este mismo hecho imponible –que era «aprobación de proyecto específico de contaminación atmosférica»– y asume las tarifas que anteriormente correspondían a las instalaciones de los grupos A y B por el siguiente concepto.

– Inscripción en el registro de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Se refiere ya sólo a las instalaciones del Grupo C.

– Autorización de emisión de gases de efecto invernadero; que no cambia.

– Autorización de actividades de producción de residuos; que tampoco cambia.

– Inscripción en el registro de actividades de producción de residuos; también sin cambios.

– Autorización de actividades de gestión de residuos; igualmente sin cambios.

– Inscripción en el registro de actividades de gestión de residuos; no cambia.

– Inspección ambiental; no cambia.

– Modificación de la autorización ambiental integrada. Mantiene las tarifas diferenciadas según se trate de modificación sustancial o no sustancial pero simplifica los supuestos antes considerados en cada caso.

– Modificación o renovación sustancial de autorizaciones. Discrimina ahora según se trate de residuos o de atmósfera (y, en este último caso, según se trate de actividades del Grupo A o del Grupo B).

– Modificación de los datos registrales. Especifica, aunque no afecta a las tarifas, que puede tratarse tanto del Registro de actividades de producción y gestión de residuos como del Registro de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

En suma, puede decirse que las principales innovaciones registradas en este campo constituyen un primer paso en el proceso de adaptación, todavía pendiente, del ordenamiento autonómico a las exigencias básicas de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

2.1.2. Patrimonio forestal

El artículo 38 de la Ley 6/2009 opera seis nuevas modificaciones en la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja que, por lo demás, ha de articularse a partir de ahora, en lo que proceda, con la ya citada Ley 4/2009, de 20 de octubre, de aprovechamientos de recursos pastables.

La primera modificación da nueva redacción al artículo 4.1.e) para precisar uno de los seis supuestos que se incluyen en el concepto de monte conforme a la habilitación que al efecto contiene la legislación estatal básica [artículo 5.1.c) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes]. En concreto, tienen la consideración de monte «los terrenos cuyo cultivo agrícola esté abandonado por un plazo superior a diez años y tengan una pendiente media superior al 20%». La novedad radica en que la pendiente a considerar es ahora la «media».

La segunda modificación incorpora en el artículo 29 un apartado 2 conforme al cual «cualquier tipo de actuación sobre los árboles singulares, como poda, descortezado o excavación, que pueda afectar a su estado vegetativo y a su viabilidad, deberá contar con la autorización de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente». En relación con ello, se modifica también el artículo 87.c) para tipificar como infracción «la corta, tala y destrucción de ejemplares de árboles singulares, así como cualquier otra actuación sin la autorización oportuna». A este último precepto, además, se ha añadido un nuevo apartado p) que tipifica como infracción «el incumplimiento de disposiciones encaminadas a la restauración o reparación de los daños ocasionados a terrenos forestales, así como el incumplimiento de las medidas cautelares o accesorias impuestas en un procedimiento sancionador firme».

Por lo demás, la reforma afecta una vez más al artículo 35 de la Ley 2/1995. Este precepto ya fue modificado el año pasado para limitar el deber de reforestación a los supuestos de disminución «que afecte a masas arboladas o terrenos forestales que alberguen flora autóctona o flora protegida». La novedad de este año radica en que ya no se requiere que la flora sea «autóctona» ni «protegida». Ahora, «toda disminución de suelo forestal, por motivos de roturación u otros, que afecte a masas arboladas o a terrenos forestales que alberguen valores singulares de flora, debe ser compensada, con cargo a su promotor, con una reforestación de igual superficie realizada según los principios establecidos en el capítulo VI del presente título». En materia de incendios, en fin, se ha añadido un nuevo párrafo en el artículo 49 de modo que «los gastos derivados de la extinción de un incendio forestal podrán ser repercutidos a aquella persona que resulte culpable del mismo tras la resolución firme del expediente sancionador».

2.1.3. Pesca

El artículo 39 de la Ley 6/2009 modifica el artículo 15.1.b) de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja, que ahora requiere «documento identificativo válido para acreditar la personalidad». Al respecto, la exposición de motivos explica que con este cambio se «elimina la posibilidad de que los menores de edad indocumentados puedan obtener licencias de pesca, debido a que en lo sucesivo se va a asociar cada licencia al documento de identidad oficial». De este modo, y por si hiciera falta, se da cobertura legal al criterio ya recogido pocos meses antes por el artículo 4.1.b) del Reglamento de desarrollo de la Ley de pesca, aprobado por *Decreto 75/2009, de 9 de octubre*, que es la novedad verdaderamente relevante en esta materia.

En efecto, se trata de un Reglamento ejecutivo que desarrolla sistemáticamente la Ley autonómica de pesca en 92 preceptos que aparecen divididos en ocho títulos: especies objeto de pesca, estatuto jurídico del pescador, clasificación de los cursos y masas de agua, planificación y ordenación de la pesca, protección, conservación y fomento de las especies, acuicultura, repoblaciones y transporte y comercialización de la pesca, administración de la pesca y «vigilancia». No es cuestión de reiterar las consideraciones ambientales que en su momento hicimos sobre la Ley riojana de pesca y que pueden encontrarse en nuestra crónica de 2007. Pero sí tiene interés advertir que, pese a la expresa mención que a la pesca hace el artículo 3.2.a) de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, la regulación que se hace del procedimiento de elaboración del Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja –y lo mismo cabe decir respecto de los demás «planes» con él vinculados– ignora la cuestión de su sometimiento a evaluación ambiental. En un plano aún más general, llama la atención la figura del «encargo de gestión del aprovechamiento de cotos de pesca a entidades colaboradoras» que se atribuye mediante «convocatoria pública» y «se materializará en un convenio de colaboración específico entre la Consejería competente y la entidad colaboradora seleccionada conforme a lo previsto en» el muy detallado Capítulo IV del Título VII del nuevo Reglamento.

2.1.4. Aguas residuales

En primer lugar, y como medida fiscal, el artículo 32 de la Ley 6/2009 modifica el artículo 40 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Lo que hace es actualizar –del 0,33 al 0,34– el coeficiente del canon de saneamiento para su adaptación progresiva a los objetivos de financiación del Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 (del que dimos cuenta en nuestra crónica del pasado año).

Pero, por otra parte, y como medida administrativa, el artículo 40 de la Ley 6/2009 introduce otras cuatro modificaciones en la Ley 5/2000. En concreto, las modificaciones afectan en su integridad al artículo 23, que tipifica las infracciones leves; al artículo 24, que tipifica las infracciones graves y al artículo 25, que tipifica las infracciones muy graves. Pero también se da nueva redacción al artículo 42.3 para permitir que «los contribuyentes no domésticos que depuren sus aguas en instalaciones de terceros» tengan «la consideración de asimilables a domésticos a efectos del canon de saneamiento». De esta asimilación deriva que quedan «exonerados del deber de declarar establecido en este artículo cuando reciban agua exclusivamente de entidades o empresas suministradoras» pero «deberán presentar las correspondientes

declaraciones cuando el consumo provenga total o parcialmente de aprovechamientos o captaciones propias».

2.1.5. Grandes establecimientos comerciales

En un contexto general marcado por la voluntad de adaptar la normativa autonómica a las exigencias de la Directiva de Servicios, la Ley 6/2009 ha introducido otras innovaciones en campos muy diversos. Por lo que aquí importa, el artículo 44 opera nada menos que 16 modificaciones en la Ley 3/2005, de 14 de marzo, de ordenación de la actividad comercial y las actividades feriales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se altera incluso su objeto para situarlo «en el marco de la libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios» aunque «con las excepciones que los intereses generales demanden en el establecimiento de régimen de autorización». A esta excepción se acoge, precisamente, el «régimen de autorización» de los «grandes establecimientos comerciales» minoristas que se establece en los artículos 27, 27 bis y 28 con una redacción completamente renovada.

El primero de estos tres preceptos versaba sobre la «licencia comercial específica» que quedaba configurada como el resultado del ejercicio de una potestad autonómica ampliamente discrecional. El otorgamiento de la licencia, decía, «se acordará ponderando especialmente la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla». Ahora, sin embargo, las «condiciones a valorar» por el Consejero del ramo para otorgar la autorización se han ampliado y concretado para proteger diversos «intereses generales» entre los que son mayoría, precisamente, los vinculados con el principio de sostenibilidad territorial y ambiental.

En efecto; un primer criterio que introduce elementos reglados en esta línea es el de atender a la «protección del entorno urbano» dando prioridad a su ubicación «en perímetros urbanos consolidados en cada municipio y que coadyuven a la revitalización social y urbanística de los mismos» [artículo 27.2.a)]. Un segundo criterio es el de «la conservación, protección y mejora de la calidad ambiental y la utilización prudente y racional del suelo, teniendo en cuenta el impacto ambiental que pueda producir la totalidad de la superficie construida, su sostenibilidad ambiental y las actuaciones de transformación urbanística que provoquen en relación con la ampliación y reforzamiento de los servicios o infraestructuras públicas preexistentes» [artículo 27.2.b)]. A ellos se suman «la protección del patrimonio histórico,

cultural y natural» [artículo 27.2.c)] y, junto a otros, la «inversión en energías renovables» [artículo 27.2.h)].

Por su parte, el nuevo artículo 27 bis de la Ley 3/2005 regula el «procedimiento de concesión de la licencia comercial». Sobre este aspecto, la regulación anterior se limitaba a señalar un plazo máximo de resolución –que era de seis meses, con silencio negativo– y a remitirse a un futuro reglamento en todo lo demás. Ahora, sin embargo, se regula con detalle un amplio conjunto de trámites preceptivos como el informe –vinculante, si fuera desfavorable– del Ayuntamiento afectado, el «informe de impacto del proyecto de la autoridad autonómica competente en protección del medio ambiente, ordenación territorial, calidad ambiental y medio natural, si el proyecto pretende ubicarse en suelo no urbanizable susceptible de cambio de uso mediante la transformación urbanística consecuente», la información pública y la propuesta de resolución «que necesariamente deberá aludir a la resolución municipal de actividad clasificada que pueda exigirse» (artículo 27bis.1 a 5). En cuanto a esto y a la probable equiparación del informe de calidad ambiental con la declaración de impacto ambiental cuando el proyecto esté sometido a EIA –conforme al apartado c.3 del Grupo 9 del Anexo I del Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero– hay aspectos oscuros que el desarrollo reglamentario –previsto sólo para la tramitación telemática– habrá de aclarar. Por lo demás, se mantiene el plazo de resolución pero se altera el sentido del silencio administrativo si bien con la cautela de que «en ningún caso podrá entenderse adquirida por silencio positivo licencia comercial si el proyecto de establecimiento incurriese en infracción de la normativa de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectorial aplicable, en cuyo caso no se entenderán adquiridas las facultades para las que habilita la licencia comercial» (artículo 27bis.8 que, en todo caso, parece operar una extensión desmesurada de la doctrina que la STS de 28 de enero de 2009 ha sentado, en principio, en el ámbito urbanístico).

Finalmente, el artículo 28, que hasta ahora se refería al «Plan General de Equipamientos Comerciales», sustituye aquel instrumento por los nuevos «planes territoriales especiales de grandes establecimientos comerciales». El objetivo de estos planes «será el de propiciar la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio para usos comerciales, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado para el ejercicio de las actividades de los agentes económicos, cuando se puedan ver afectados intereses supramunicipales». Su caracterización legal se completa de forma un tanto enigmática al agregar que «las propuestas que se elaboren podrán servir como instrumentos para el desarrollo de un urbanismo comercial, de conformidad con lo

dispuesto en el capítulo III del título I de la LOTUR sobre: a) sistema viario afectado, previsión de conexión y accesos, y los efectos en la movilidad de las personas y de los medios de transporte; b) obras de infraestructuras y servicios públicos afectados; c) contaminación atmosférica y lumínica; d) conservación de espacios naturales de La Rioja». De la referencia a la LOTUR parece desprenderse que estos planes tienen la naturaleza jurídica de instrumentos de ordenación del territorio y, más concretamente, de Directrices de Actuación Territorial. Esta asimilación permitiría colmar las lagunas que deja la regulación sectorial en cuanto a su elaboración, aprobación y efectos y, muy en particular, afirmar su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental de planes.

2.2. Reglamento de evaluación ambiental de planes y programas

2.2.1. Generalidades

En nuestra crónica anterior ya anticipamos que la Ley 5/2008 procedió a la derogación de la Disposición Adicional Quinta de la LOTUR y que con ello –aunque mantuvo en vigor los artículos 20.d), 24.d), 32.5 y 87.5 LOTUR– preparaba el terreno para una regulación de rango meramente reglamentario de la evaluación ambiental de planes y programas. Una regulación que para entonces se encontraba en avanzado estado de gestación y que se ha plasmado finalmente en el *Decreto 20/2009, de 3 de abril, por el que se regula el procedimiento administrativo de evaluación ambiental de planes y programas.* Se trata de una norma que permite una lectura posibilista en la que los defectos técnicos quedan compensados con la atribución de carácter normativo a un nutrido conjunto de criterios sustantivos de sostenibilidad territorial y urbanística.

Formalmente, la estructura del Decreto es bastante anodina. Su Capítulo Primero contiene las «disposiciones generales» que se aplican a cualquier plan o programa sometido a esta técnica de intervención y que podrán ser concretadas por la legislación sectorial (artículos 1 a 10 y Anexos I y II) mientras que su Capítulo Segundo versa exclusivamente sobre la «evaluación ambiental del planeamiento urbanístico e instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja» (artículos 11 a 15 y Anexos III y IV).

En las disposiciones de alcance general apenas hay aportaciones de relieve respecto de las bases estatales como no sea en cuestiones organizativas y en el empeño por agilizar la tramitación mediante medios electrónicos. El ámbito de aplicación se delimita por remisión a la Ley estatal 9/2006 (artículo 2). Se formaliza, no obstante, el procedimiento para la determinación,

caso por caso, «de la existencia de efectos ambientales significativos» a efectos del sometimiento a evaluación ambiental de los planes y programas que lo requieren conforme a los artículos 3.3 y 4 de la Ley estatal. A partir de una «breve memoria» que ha de presentar el órgano promotor, se abre una fase de consultas a las Administraciones Públicas afectadas por veinte días. Evacuado ese trámite, el órgano ambiental dispone de otros veinte días para dictar resolución aplicando los criterios del Anexo II del Decreto riojano (que es copia literal del Anexo II de la Ley estatal). A falta de resolución expresa, «se entenderá que existen efectos ambientales significativos, por lo que deberá someterse al trámite de evaluación ambiental» (artículo 3). El procedimiento de evaluación se estructura en cuatro «trámites generales» (artículo 4) que son el «documento de avance» (artículo 5), el documento de referencia (artículo 6), el «informe de sostenibilidad ambiental» (artículo 7, que remite, en cuanto a su contenido, al Anexo I del Decreto que también es copia literal del Anexo I de la Ley estatal) y la «memoria ambiental» (artículo 8). A destacar que es «el órgano promotor» quien «elaborará la Memoria Ambiental» y que ésta «deberá contar con la aprobación previa del órgano ambiental». El régimen de publicidad (artículo 9) y seguimiento (artículo 10) se limitan a recoger lo dispuesto en la norma estatal.

2.2.2. Régimen particular de los planes territoriales y urbanísticos

El interés de la norma crece, sin embargo, a medida que nos adentramos en su Capítulo II. De sus cinco artículos, tres se dedican a establecer, bien que con técnica censurable, el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental de planes territoriales y urbanísticos. En este sentido, están directamente sometidos, tanto en su primera redacción como en sus posibles revisiones, las Directrices de Actuación Territorial (DAT), las Zonas de Interés Regional (ZIR) y los Planes Generales Municipales (artículo 11). En cambio, los planes de desarrollo, los planes especiales independientes y las modificaciones puntuales del planeamiento territorial y urbanístico están sometidos al procedimiento de determinación caso por caso pero sólo cuando concurran determinadas circunstancias (que especifica el artículo 13 dependiendo de que el planeamiento que se tome como base haya sido previamente sometido a evaluación ambiental o no y, dentro de cada uno de esos dos supuestos, a su vez, dependiendo de la clasificación urbanística del suelo al que pretendan afectar). Las «ampliaciones de superficie de suelo no urbanizable no serán en ningún caso objeto de evaluación ambiental» (artículo 13.2).

La sistemática del artículo 13.1 del Decreto que estamos comentando es deficiente y suscita dudas en cuanto al régimen aplicable a la Estrategia Territorial de La Rioja (ETR). Parece que quiere decir que «cuando ésta contem-

ple disposiciones u objetivos de índole no exclusivamente doctrinal o ideológico y regule o pueda implicar futuras conductas obligadas que puedan tener repercusión ambiental» estará sometida al procedimiento de determinación caso por caso [artículo 13.1.c)]. Esta limitación puede verse como una razonable cautela ante la complejidad de un instrumento de estas características que, por cierto, continúa su tramitación aún rebasado el plazo previsto por la LOTUR para su aprobación. Sin embargo, con esa interpretación el precepto reglamentario infringe lo dispuesto en el artículo 20.d) LOTUR que no ha sido derogado y exige en todo caso la preceptiva memoria ambiental previa a la aprobación de la ETR por Ley.

Por las mismas razones sistemáticas resulta oscura la regla del artículo 13.1.d) que parece remitir al procedimiento caso por caso –y no al sometimiento directo–, textualmente, «en cualquier figura de planeamiento urbanístico o instrumentos de ordenación del territorio, cuando se prevea la generación de impactos debidos a la acumulación o sinergia de diferentes proyectos previstos en el mismo, o cuando concurra alguna circunstancia no incluida en los supuestos anteriores que puedan suponer un riesgo ambiental». A todo ello hay que añadir las especialidades que se contemplan para las «modificaciones menores de espacios catalogados por el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja» (Disposición Adicional Primera) y de la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable que ha de venir –también ya irremediablemente fuera de plazo– a sustituir al viejo PEPMAN de 1988 (artículo 12). En ambos casos se remiten al régimen de consulta caso por caso las «alteraciones de los límites de los espacios catalogados que requieran una modificación o revisión» del PEPMAN o la DAT que ha de sustituirle «por superar el porcentaje máximo de superficie» allí previsto. Se trata de especialidades que atienden al peculiar régimen de alteración del PEPMAN que ya de por sí resulta discutible pero que, por lo visto, los redactores de la DATPSNU parecen resueltos a respetar.

Frente a la complejidad, que no parece bien resuelta, del ámbito de aplicación contrasta la sencillez con la que el Decreto 20/2009 aborda la cuestión del procedimiento pues se limita a remitir al general ya expuesto con tres únicas particularidades. La primera consiste en que se prescinde aquí del documento de avance y de la fase de consultas previas a la elaboración del documento de referencia [artículo 14.a)]. Esto es así porque desde la propia norma se impone directamente un Documento de Referencia común que figura en su Anexo III en los términos que aún veremos y porque, del mismo modo, se identifican las Administraciones Públicas afectadas y el público interesado en su Anexo IV [artículo 14.b) y Disposición Final Segunda, que habilita para su actualización mediante Resolución del Conse-

jero]. Por último, y en línea con el artículo 15.3 del TRLS estatal, la Memoria Ambiental «deberá tener en cuenta el contenido de los informes emitidos por las Administraciones competentes acerca de la existencia de recursos hídricos para satisfacer las nuevas demandas o de carreteras y otras infraestructuras, así como sobre la protección de sus dominios públicos, de los que sólo podrá disentir de forma expresamente motivada» [artículo 14.c)].

2.2.3. Criterios sustantivos de sostenibilidad territorial

Si eso fuera todo, la valoración positiva de este Decreto que hemos adelantado carecería de justificación. Pero es que, superando las debilidades y aún la rigidez de la praxis en que se inspira, el Anexo III ofrece el «Documento de Referencia para la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico e instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja». Y el caso es que en ese anexo –que «el órgano ambiental podrá actualizar y adaptar mediante Resolución» conforme «a la experiencia que vaya adquiriendo»– se encuentra el principal acierto de la nueva regulación. Formalmente, este Anexo aparece dividido en tres apartados:

– El apartado A) se denomina «Amplitud y nivel de detalle del Informe de Sostenibilidad Ambiental». Lista en ocho detallados items el contenido que ha de respetar el ISA «como requisito previo para el inicio de la fase de información pública y consultas». Es, en todo caso, un contenido que «se adaptará en cada caso al nivel de detalle requerido para ese concreto ámbito jerárquico de decisión» pero que aporta una información mucho más completa que la resultante de aplicar el genérico Anexo I.

– El apartado B) contiene los «Criterios ambientales estratégicos» que ha de tener en cuenta la «propuesta de planeamiento». En el ISA se ha de justificar «qué criterios se han considerado en la elaboración de la propuesta y cómo se ha hecho, así como cuáles se han desestimado y las razones para tal decisión». Son criterios relativos a los «usos y consumos de suelo» (con expresa referencia, por ejemplo, a la «capacidad de acogida» o al crecimiento compacto); a los «espacios naturales y biodiversidad» (incluyendo, entre otros, corredores ecológicos y perímetros de protección), a la «gestión del agua» (donde, además de la garantía de la propia suficiencia del recurso, se introducen criterios de gestión de la demanda como los que instan a «adecuar la calidad del agua para cada caso concreto», «fomentar la reutilización de aguas residuales para usos secundarios» o «proyectar instalaciones que faciliten el ahorro y la reutilización»); a la «gestión de la energía, calidad del aire y cambio climático» (con expresa «propuesta de posibles medidas» para mejorar la eficiencia energética de las edificaciones y para «facilitar o exigir

la inserción de instalaciones de energías renovables, especialmente placas solares»); a las «condiciones acústicas, lumínicas y electromagnéticas»; a la «gestión de residuos»; a la «movilidad»; a la «rehabilitación y recuperación de zonas urbanas», a los «materiales de construcción»; a los «riesgos naturales y tecnológicos», a la «salud humana» e incluso a «otros aspectos a considerar».

El Apartado C), en fin, establece los «Indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad». Estos indicadores «servirán como base para la comparación del estado ambiental del ámbito objeto de ordenación antes y después de la actuación». El Programa de Vigilancia Ambiental del ISA «indicará la periodicidad para la obtención de indicadores y/o elaboración y análisis de los mismos. La «relación de indicadores» se estructura siguiendo los doce items del apartado anterior. Así, en relación con el consumo de suelo remite a porcentajes de, por ejemplo, «suelo artificializado»; y en relación con el resto de aspectos, a datos cuantificables como tipos de hábitats presentes, demanda total de agua, consumo total de energía, número de superaciones de los límites máximos de emisiones químicas y físicas, datos de generación, recogida y gestión de residuos, porcentajes de distribución de la superficie municipal dedicada a infraestructuras de transporte, etc. Con todo, podrán utilizarse otros indicadores distintos a condición de que cumplan los requisitos que enuncia la propia norma.

3. PLANES Y PROGRAMAS

3.1. Contaminación por nitratos

En la crónica del pasado ejercicio dimos cuenta pormenorizada del nuevo programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario que había sido aprobado por Decreto 39/2008, de 6 de junio. Hay que hacer constar ahora que esta norma ha resultado expresamente derogada por el *Decreto 79/2009, de 18 de diciembre, por el que se modifica la designación de zonas vulnerables, incluyendo como nueva zona vulnerable el aluvial bajo del Najerilla y se aprueba el nuevo Programa de Actuación, Medidas Agronómicas y Muestreo de las Zonas Vulnerables a la contaminación procedentes de origen agrario.* Según explica en su preámbulo, el Decreto 79/2009 trae causa de una «nueva carta de emplazamiento» de la Comisión Europea relativa al incumplimiento de la Directiva 91/676 y de las «sucesivas reuniones y negociaciones que culminan con el reconocimiento para la declaración de zona vulnerable del aluvial bajo del Najerilla o aluvial Najerilla-Ebro una vez que la CHE haya procedido

a su declaración como masa de agua afectada». Por ello, «se considera ahora oportuno aprobar un nuevo Decreto que proceda a incorporar la nueva zona vulnerable», para lo cual se anuncia un plano que debería figurar como Anexo I pero que no aparece en la publicación oficial. Las zonas vulnerables declaradas en La Rioja son ahora tres: masa de agua subterránea del aluvial del Oja, área del Glacis de Aldeanueva de Ebro y masa de agua subterránea del aluvial bajo del Najerilla desde Uruñuela hasta Torremontalbo.

Al mismo tiempo, se quiere que el Decreto también «recoja las modificaciones del nuevo Programa de Actuación», que pasaría a aparecer como Anexo II pero que, salvo corrección de errores que nos ha podido pasar inadvertida, sigue integrando el único anexo del Decreto en la publicación oficial. Al margen de estos descuidos, y aunque «para mayor claridad, se opta por redactar un nuevo texto en su totalidad y proceder a derogar todos los anteriores», la estructura del Programa que nos ocupa es idéntica a la que tenía el derogado pero, para comprobar que no hay más cambios que los relativos a su ámbito y a las adaptaciones que éste requería, esta técnica normativa obliga a comparar sus respectivos contenidos.

3.2. Plan de recuperación del águila-azor perdicera

3.2.1. Generalidades

A comienzos de los ochenta, la población de águila-azor perdicera en La Rioja alcanzaba siete parejas reproductoras que veinte años después habían quedado reducidas a tres. Debido a ello, se catalogó como especie en peligro de extinción (Decreto 50/1998, de 19 de octubre) y se aprobó el correspondiente Plan de recuperación (Decreto 19/1999, de 28 de mayo). La aplicación de este Plan ha deparado resultados positivos pero «todavía no se dan las condiciones para proceder a un cambio de categoría» por lo que es necesaria «la renovación» del Plan de Recuperación «introduciendo algunas modificaciones». Ésta es la razón de ser del *Decreto 19/2009, de 27 de marzo, por el que se renueva el Plan de Recuperación del águila-azor perdicera*, en cuya elaboración se han tenido en cuenta el Plan de Acción Europeo para el águila de Bonelli, el borrador de Estrategia Nacional de Conservación de esta especie y los planes de recuperación y gestión promulgados por las Comunidades Autónomas limítrofes «con las que compartimos una misma población».

El período de vigencia de este Plan será de seis años. Las actuaciones a realizar se concretarán mediante Programas Operativos de carácter anual. Para la ejecución de dichos programas se nombrará un Coordinador de entre los funcionarios adscritos a la Consejería. Finalizado el período de vigencia

del Plan, se efectuará una valoración del cumplimiento de los objetivos perseguidos. Si se dan las condiciones biológicas que el propio Plan prescribe, se considerará que la recuperación ha sido conseguida y se cancelará la declaración de especie en extinción, iniciando el trámite establecido para un cambio de categoría en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas. Si no, el Plan «podrá ser renovado introduciendo las correcciones que fueran precisas».

El Plan propiamente dicho da contenido al Anexo I del Decreto 19/2009. Se abre con los parámetros biológicos de recuperación a los que ya nos hemos referido. Indica la finalidad y los objetivos operativos que se plantean para alcanzarla. Delimita su ámbito de aplicación, que incluye todo el territorio riojano, dentro del cual se establece una zonificación con seis «Áreas de Interés Especial para el águila-azor perdicera», que coinciden con espacios naturales generalmente incluidos en la Red Europea Natura 2000 en los que «se priorizarán las actuaciones de vigilancia y control de las molestias y de conservación del hábitat». También fija el «período crítico» para la reproducción de la especie «entre el día 15 de enero y el 15 de julio». A partir de ahí se abre un apartado, que es el más extenso y detallado, para establecer un «plan de actuaciones» que tiene los cinco frentes que se reseñan a continuación.

3.2.2. Plan de actuaciones

El Plan de Actuaciones se abre con las «actividades de conservación y mejora del hábitat» que incluyen cuatro «objetivos»:

– El «objetivo 1» es el de «reducir la posibilidad de mortalidad adulta y juvenil, por colisión y electrocución en los tendidos eléctricos de cable desnudo e infraestructuras de producción energética», con medidas concretas que también afectan a los parques eólicos.

– El «objetivo 2» es el de «reducir la mortalidad por persecución directa asociada a la actividad cinegética en las áreas de nidificación». También especifica medidas concretas al amparo de la normativa autonómica en materia de caza.

– El «objetivo 3» pretende «garantizar la tranquilidad en las áreas de nidificación y eliminar las molestias durante el período reproductor con el fin de incrementar la productividad» de la especie para lo cual se imponen limitaciones a infraestructuras y actividades –incluso de ocio– que han de respetar ciertas distancias.

– El «objetivo 4» se propone, en fin, «conservar el hábitat en las áreas de nidificación y en los territorios de caza, evitando su transformación y

homogeneización y fomentando las poblaciones de sus presas potenciales», con prohibición de actividades mineras y de instalaciones de telecomunicaciones en un radio de un kilómetro y con limitaciones en un radio de tres kilómetros además del sometimiento a informe sectorial de otros usos como concentraciones parcelarias, regadíos, repoblaciones forestales y cambios de uso del suelo que afecten a más de 30 hectáreas en las áreas de interés especial.

Se contemplan también «actividades de seguimiento y control de la población» que se concretan en el «objetivo 5» para «disponer de información actualizada sobre los parámetros reproductivos y demográficos y la evolución de la población» de la especie en La Rioja.

En tercer lugar, se prevén «actividades de investigación» que sirven al «objetivo 6» que es el de «mejorar los conocimientos sobre la biología de la especie en La Rioja y, en particular, de aquellos aspectos que permitan una mejor definición y aplicación de las medidas de conservación en nuestra región».

Hay también «actividades de educación y divulgación» («objetivo 7») que pretenden «incrementar la sensibilidad de la opinión pública hacia la situación, problemática y necesidad de protección del águila-azor perdicera en La Rioja» y que incluyen medidas de formación también entre los agentes forestales.

Por último, las «actividades de coordinación y seguimiento del Plan» dan cuerpo al «objetivo 8» que aboga por «establecer un mecanismo de coordinación y un seguimiento anual de la eficacia de las medidas puestas en práctica al amparo del presente Plan» y que concreta aspectos del «programa operativo» y funciones de su «coordinador».

El Plan se cierra con la «evaluación estimativa de costes». La «corrección progresiva de líneas eléctricas con riesgo de colisión y/o electrocución» asciende a un importe de 360.000 euros cuya financiación se imputa a la Administración General del Estado. Las medidas de apoyo a las actuaciones de mejora del hábitat y de promoción de especies cinegéticas en el interior de las áreas de interés especial» suponen 96.000 euros a financiar por el Gobierno de La Rioja. La realización de estudios de seguimiento y control de la población se confía a «contrato externo de asistencia técnica» con un importe de 100.000 euros que, en principio, ha de financiar el Gobierno de La Rioja aunque con posibilidad de recuperar la inversión con fondos aportados por la Administración General del Estado y el FEADER. Por último, las

actividades de formación y educación ambiental ascienden a 20.000 euros y su financiación corresponde en exclusiva al Gobierno de La Rioja.

4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

4.1. Organización

Como ya nos consta, la estructura orgánica del Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial fue establecida mediante Decreto 71/2007, de 17 de julio, pero ha sido objeto de inesperada modificación por *Decreto 53/2009, de 17 de julio*. En su preámbulo explica lacónicamente que «se hace necesario establecer una estructura que responda a los principios de eficacia y servicio al ciudadano, para lo cual se entiende oportuna la adaptación de la estructura actual mediante la unión de las direcciones generales de Calidad Ambiental y Agua, sin que ello altere las funciones que actualmente tienen encomendadas, que se ejercerán bajo la superior dirección de un único Director General, suprimiendo además determinadas unidades orgánicas de la Dirección General resultante y de la de Política Territorial». Pero estos cambios han ido acompañados por los ceses del anterior Director General de Calidad Ambiental y de la anterior Directora General de Agua y por el nombramiento de un nuevo titular de la Dirección General resultante de la fusión de aquéllas (véase apéndice informativo).

En el plano organizativo cabe situar también el Reglamento de los Agentes Forestales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha sido aprobado por *Decreto 23/2009, de 15 de mayo*. Tiene por objeto «regular el ejercicio y la distribución de las competencias de los miembros de la escala de Agentes Forestales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos de Administración Especial de la Administración Pública de la CAR, en adelante los Agentes Forestales, sin perjuicio de las normas de general aplicación a los funcionarios públicos de la misma». A tal fin, establece una división territorial que parte de la unidad básica denominada «demarcación», formada por uno o varios términos municipales. Las demarcaciones se aglutinan en «subzonas» y éstas, a su vez en las nueve «zonas» establecidas en el Anexo I del propio Decreto (Ezcaray, Rioja Alta, Alto Najerilla, Bajo Najerilla, Alto Iregua, Medio y Bajo Iregua, Leza, Jubera y Alto Cidacos, Alhama y Bajo Cidacos). Sobre esa base territorial se asienta la «distribución jerárquica de las funciones» que los agentes forestales desempeñarán, por lo general y salvo excepciones, dentro del ámbito territorial que tengan asignado y con arreglo al puesto que ostenten dentro de la escala que encabeza el «Jefe de la guardería forestal» (cuyo ámbito de actuación comprende todo el territorio autonómico; artículo 11),

y bajo el que se encuentran los «Guardas Mayores» (a los que corresponde la dirección de las «zonas»; artículo 10) y los «Sobreguardas» (a los que corresponde la dirección de las «subzonas»; artículo 9). La regulación se completa con un capítulo relativo a uniformidad, acreditación, vestuario, equipos de protección individual, vehículos, armamento y sistemas de comunicación y otro relativo a la jornada y lugar de trabajo.

Disposición de marcado carácter organizativo es, aunque al amparo de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, el *Decreto 1/2009, de 2 de enero*, por el que se crea la Corporación de Derecho público «Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja» y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la CAR. Esta norma, adaptada a los cambios impuestos por la más reciente reglamentación comunitaria del sector, deroga el Decreto 56/2000, de 17 de noviembre, y ha resultado ligeramente modificada por Decreto 78/2009, de 4 de diciembre. En síntesis, el «órgano de control» es la Dirección General competente en materia de calidad agroalimentaria que podrá «delegar» sus funciones «en entidades externas autorizadas» (artículo 3). Sin embargo, el «órgano de gestión de la figura de calidad Agricultura Ecológica» es el Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja que, como indica la propia denominación del Decreto, tiene naturaleza jurídica de corporación de Derecho público. De ahí que se regule minuciosamente su «composición», funciones, régimen de funcionamiento y cuotas de financiación.

Por último, y vinculada con la desaparición de las Cámaras Agrarias locales, la Ley 4/2009, de 20 de octubre, de aprovechamientos de recursos pastables, impone la obligación de que «en todos aquellos municipios de La Rioja en los que exista aprovechamiento de los pastos se constituirá una comisión local de pastos» (artículo 6). Presidida por el Alcalde o concejal en quien delegue, la Comisión estará compuesta por un máximo de tres vocales en representación de los agricultores del municipio cuyas explotaciones estén sujetas al régimen de ordenación de pastos y otros tantos en representación de los ganaderos con explotación o pastos adjudicados en el municipio. A esta Comisión corresponde elaborar y proponer, para su aprobación por la Consejería competente y previo informe favorable del Ayuntamiento, la correspondiente Ordenanza de pastos (con el contenido mínimo que la propia Ley señala en su artículo 8). También le corresponde la adjudicación de los aprovechamientos pastables (artículo 9) y la administración de los ingresos así obtenidos; de los cuales al menos «el 40% deberán revertir en el sector agrario del municipio» (artículo 22). Carece, sin embargo, de potestad sancionadora pues la incoación, instrucción y resolución de los expedientes deri-

vados del incumplimiento de la Ley y aún de las Ordenanzas de pastos queda atribuida a la Consejería competente en materia de agricultura y ganadería (artículo 26.2).

4.2. Gestión

4.2.1. Recursos presupuestarios

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2009 fueron aprobados por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, y ascendieron a un total ligeramente superior a los 1.324 millones de euros (36 más que en el ejercicio anterior). De ellos correspondieron al Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial 88,8 millones (0,2 más que en el anterior). A la Dirección General de Medio Natural se asignaban 31,3 millones (de los cuales 14,6 se destinaban a inversiones reales y 3,9 a la suma de transferencias corrientes y de capital), a la de Calidad Ambiental iban a parar, al igual que el año anterior, 5,4 millones y a la Dirección General de Agua 29,7 millones (de los cuales 12,8 eran para inversiones y 15,4 para transferencias que, prácticamente en su totalidad, siguen financiando al Consorcio de Aguas y Residuos).

La previsión de ingresos del Departamento por las tasas que había de liquidar –en aplicación de la Orden de la Consejería de Hacienda, de 2 de enero de 2009, por la que se publican las tarifas actualizadas de las Tasas de la Comunidad Autónoma de La Rioja a percibir durante el año 2009– era de 1,3 millones de euros. Por su parte, el canon de saneamiento y depuración había de reportar 7,3 millones. En cuanto a los ingresos procedentes del Estado, las partidas incluyen casi 2 millones de euros en concepto de transferencias corrientes y 4,2 en concepto de transferencias de capital provenientes del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. De otro lado, se presupuestaron 5,3 millones como transferencia de capital del FEADER, de los cuales 3,4 eran con cargo al Programa de Desarrollo Rural, a gestionar por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

4.2.2. Actividad de fomento

En ejecución de estas previsiones, no ha sido la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial la que ha acaparado el protagonismo en materia de fomento. La Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural dictó la *Orden 7/2009, de 23 de enero*, por la que se regulan y convocan para la campaña 2009/2010 los pagos directos de la Política Agraria Común

(PAC), correspondientes a las ayudas de pago único y a diversas ayudas por superficies y a la ganadería; así como por la que se realiza la convocatoria para 2009 de las ayudas destinadas a indemnizar a los agricultores por dificultades naturales en zonas de montaña, así como las ayudas agroambientales previstas en el Eje II del Programa de Desarrollo Rural 2007/2013; modificada luego por Orden 27/2009, de 9 de septiembre. Y también la *Orden 28/2009, de 16 de septiembre*, por la que se modifica la Orden 13/2008, de 3 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas agroambientales previstas en el eje II del programa de desarrollo rural 2007/2013; la *Orden 29/2009, de 17 de septiembre*, 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) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, y en el Reglamento (CE) nº 479/2008 del Consejo, de 29 de abril, en la Comunidad Autónoma de La Rioja; y la *Orden 30/2009, de 27 de noviembre*, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Eje IV del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2007/2013.

Por su parte, la Consejería de Industria, Innovación y Empleo ha dictado la Orden 13/2009, de 12 de febrero, por la que se modifica la Orden 22/2008, de 5 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja destinadas a la promoción de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética y la protección del medio ambiente, en régimen de concurrencia competitiva. Y también las que establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en actuaciones dentro de la estrategia de ahorro y eficiencia energética (e4+) [auditorias energéticas en la industria (Orden 35/2009, de 29 de septiembre), mejora de la eficiencia energética en las instalaciones de ascensores existentes en los edificios (Orden 38/09, de 30 de septiembre), mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios existentes (Orden 41/2009, de 14 de octubre)] y otras en el marco del plan de energías renovables [Entidades Locales (Orden 36/2009, de 29 de septiembre) y geotermia (Orden 12/2009, de 9 de septiembre).

4.2.3. Policía ambiental

En cuanto a la actividad de policía, el Boletín Oficial acredita un cierto incremento de los actos administrativos dictados en aplicación de las normas sobre autorización ambiental integrada y evaluación ambiental tanto de pla-

nes y programas como de proyectos. Las resoluciones del Director General de Calidad Ambiental en estas materias pueden desglosarse como sigue:

– Se han publicado oficialmente las memorias ambientales correspondientes a la aprobación definitiva de los Planes Generales Municipales de Lumbreras, Arnedillo, Santa Eulalia Bajera y Alesón así como las relativas a cinco modificaciones puntuales del Plan General de Logroño para la delimitación de otros tantos sectores de suelo urbanizable.

– Se ha adoptado decisión de no someter a evaluación ambiental la modificación puntual de los Planes Generales Municipales de Cervera, Albelda, Fuenmayor (en este caso para instalación de vertedero), Logroño, Sotés, Pradejón y Uruñuela así como un Plan Parcial en Torrecilla. Pero sí se han sometido a dicho procedimiento dos modificaciones del PEPMAN en San Torcuato y Aguilar (en este caso para camping).

– Se ha adoptado decisión de no someter a evaluación de impacto ambiental los proyectos de balsa de regulación promovido por la Dirección General del Agua en Laguna de Cameros, concentración parcelaria promovida por la Dirección General de Desarrollo Rural de la zona de Arenzana de Abajo, ampliación del camping de Bañares, urbanización de actuación industrial en El Villar, actuaciones en el río Santurdejo, abastecimiento de agua a diversos municipios del Subsistema Najerilla, promovido por el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, modificación de gasoducto de transporte secundario, línea eléctrica 220Kv Santa Engracia-El Sequero, promovido por Red Eléctrica de España, pabellón industrial con destino a desguace de vehículos, horno de deshidratación en Leza de Río Leza, pozo para extracción de aguas en Anguiano y transformación en regadío en Ausejo. Sí se ha sometido la modificación del proyecto de explotación de cantera en Haro.

– La totalidad de las solicitudes tramitadas hasta la conclusión de este tipo de procedimientos han obtenido pronunciamientos favorables. El grupo más numeroso de actividades autorizadas ha sido, en esta ocasión, el de los vertederos de residuos no peligrosos (en Nájera, en Hervías y en Agoncillo). Le siguen las explotaciones ganaderas (granja avícola de pollos y porcina) aunque también hay en la lista una fábrica de productos cerámicos y la estación de compresión de gas natural en El Villar de Arnedo.

– Se han registrado también numerosas modificaciones de otras tantas autorizaciones ambientales integradas previamente otorgadas: litografía y barnizado sobre hojalata y aluminio en Calahorra, planta de tratamiento de aceites usados en Alfaro, lacado de perfiles y accesorios de aluminio en Logroño, fabricación de envases en Aldeanueva de Ebro y dos vertederos de

residuos orgánicos no peligrosos, uno del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja (en Calahorra) y otro privado (en Nájera).

– Sin vinculación con la autorización ambiental integrada, se han hecho públicas las declaraciones de impacto ambiental correspondientes al saneamiento y depuración de los municipios de Laguna de Cameros, Viniegra de Arriba, Viniegra de Abajo, Ventrosa, Villavelayo Canales de la Sierra y Brieva de Cameros (promovidos todos ellos por el Consorcio de Aguas y Residuos), desdoblamiento de calzada en el tramo Arnedo-Calahorra y otros proyectos como los del Parque Industrial La Rad (en Sotés) o extracción de áridos en cantera (Bañares), También se ha procedido a modificar la eficacia de la declaración de impacto ambiental del proyecto de circuito de alta velocidad de La Maja, en Arnedo.

En cuanto al ejercicio por la Administración del Estado de sus competencias de intervención ambiental en territorio riojano, se han hecho públicas cinco Resoluciones de la Secretaría de Estado de Cambio Climático. En tres de ellas, se adopta la decisión de no someter a evaluación de impacto ambiental los proyectos de dos centrales hidroeléctricas (una en Alfaro y otra en Logroño) y el proyecto de modernización del regadío en Aldeanueva de Ebro. En las restantes, se formula declaración de impacto ambiental favorable del proyecto de «Actuaciones en el aeropuerto de Logroño-Agoncillo» (Resolución de 29 de septiembre de 2009) y del proyecto «Ampliación central térmica de ciclo combinado de Arrúbal con el grupo de potencia nº 3» (Resolución de 4 de diciembre de 2009).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Como podrá comprobarse en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica, hemos conseguido poner al día la reseña de sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Por lo general, se trata de pronunciamientos que responden a un patrón formal común, que se caracteriza por el empleo de razonamientos muy concisos en los que, más allá de lo estrictamente indispensable para la solución del caso concreto, resulta difícil extraer asertos con pretensiones doctrinales. Aún así, el material disponible suscita los comentarios que siguen.

En la lista se han incluido seis sentencias que confirman la validez de las aprobaciones autonómicas relativas al planeamiento urbanístico de Logroño (y que versan sobre la delimitación de un sector de suelo urbanizable para el denominado «parque digital»); de Lardero (con previsiones de crecimiento en más de 35.000 habitantes y donde parte del debate gira en torno

a la interpretación que deba darse al oscuro tenor literal del informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre la suficiencia de recursos hídricos) e incluso del pequeño municipio de Sojuela (que sólo tenía 106 habitantes en el año 2005 pero que hoy acoge un campo de golf con cientos de adosados que han quedado sin terminar tras la quiebra de FADESA; promotora que aparece como codemandada en los autos de alguna de las ramificaciones que el caso tuvo en materia de montes o vías pecuarias). Se traen aquí porque, de forma más o menos velada, en todas ellas subyacen tensiones propias del urbanismo previo a la «crisis del ladrillo» que hubieran requerido un análisis más profundo en términos de sostenibilidad territorial. Desde esa perspectiva, su interés ambiental radica, más que en su texto, en que muestran las dificultades que tanto la Administración como los Tribunales pero también el resto de los operadores jurídicos han de superar para integrar en el debate urbanístico los requerimientos del principio de ordenación sostenible del suelo al que antes nos hemos referido.

Por lo demás, en términos cuantitativos, predominan las sentencias que invariablemente confirman la validez de sanciones administrativas y, especialmente, las autonómicas impuestas en materia de caza; ámbito en el que los recursos suelen estrellarse contra la presunción de veracidad de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad.

Cualitativamente, sin embargo, destaca la Sentencia de 4 de abril de 2008, que es muy similar a la –ya comentada en su día– de 18 de junio de 2007 y que recoge su doctrina que, por lo demás, ha sido avalada por el Tribunal Supremo. El nuevo pronunciamiento de la Sala de La Rioja trae causa del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Logroño contra la sanción que le impuso la Confederación Hidrográfica del Ebro por vertido incontrolado de residuos urbanos en dominio público hidráulico sin la correspondiente autorización del Organismo de Cuenca (artículo 116 TRLA). El Ayuntamiento intentó defenderse argumentando que tales vertidos no habían sido realizados directamente por él. Pero la Sala reitera «que no sólo la autoría directa determina la responsabilidad» y que «la prestación de un servicio público local de modo indirecto no puede suponer elusión de aquélla» máxime cuando «el artículo 25 LBRL confiere a la Administración recurrente las potestades precisas y explícitas para cumplir el fin consistente en evitar vertidos incontrolados que perjudiquen el medio ambiente –v. también Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos–». Y, así, «es lo procedente apreciar la *responsabilidad por negligencia* de la actora y considerar ajustada a Derecho la sanción impuesta» (énfasis añadido). Contra el precedente de 2007 había interpuesto el Ayuntamiento de Logroño recurso de casación en interés de Ley. Pero la STS de 20 de noviembre de 2008 lo desestima porque «la Senten-

cia que se impugna, en fin, no declara, como ya hemos señalado y ahora insistimos, que no sea necesaria la culpabilidad para la aplicación de la infracción prevista en el artículo 116.3.g) del TRLA, sino que la responsabilidad corresponde no sólo a quien realiza el vertido, sino también a la Administración que debiendo proceder a su retirada no lo hace con diligencia».

Por último, y ya en materia de ruido, el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de La Rioja impugnó un precepto de la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente de Haro que establece que «la certificación de que el valor del aislamiento acústico es conforme con esta ordenanza deberá ser realizada por laboratorio de acústica acreditado por ENAC (Entidad Nacional de Acreditación)». La Sentencia de 14 de abril de 2008, sin embargo, desestima el recurso y confirma la validez de la disposición impugnada porque de la lectura del artículo en cuestión «no se infiere ni directa ni indirectamente que se esté vulnerando el principio de reserva de ley establecido en el artículo 36 CE en relación a las atribuciones profesionales de los peritos e ingenieros técnicos industriales, ya que no prohíbe o excluye la actuación» de estos titulados. Además, «está en consonancia con el artículo 31 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido».

6. PROBLEMAS

Treinta y seis municipios riojanos plantearon conflicto en defensa de la autonomía local contra el artículo 40.2 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, que, como ya se informó en nuestra crónica anterior, da nueva redacción al artículo 196.1 LOTUR para eximir de licencia urbanística municipal las obras destinadas al desarrollo y ejecución de todos los instrumentos de ordenación del territorio. Pero este conflicto se ha reputado infundado y, en consecuencia, no ha sido admitido a trámite por el Auto del Tribunal Constitucional 251/2009, de 13 de octubre. Tras recordar la jurisprudencia constitucional al respecto (STC 40/1998, de 19 de febrero), el citado Auto establece que «las obras de interés general de la Comunidad Autónoma excluidas de licencia municipal tienen como objeto actuaciones que se proyectan territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses regionales conectados específicamente con el uso de infraestructuras básicas de uso y dominio público. Apuntado este dato y también que en la aprobación de los instrumentos públicos que dan cobertura a las actuaciones se ha de dar audiencia a los Entes locales, de un lado, y que, de otro, estos últimos han de emitir un informe sobre las concretas obras que hayan de realizarse, se concluye que la norma cuestionada no conlleva una vulneración de la

autonomía local constitucionalmente garantizada, puesto que no priva a los Municipios de su derecho a intervenir en la realización de las obras o actuaciones, sin perjuicio de que el ámbito objetivo de la exclusión de licencia municipal en cada caso habrá de ser determinado en atención a las circunstancias que concurran en el mismo –en especial los proyectos que concreten las distintas obras e instalaciones– a fin de valorar si concurre el declarado interés regional, derivado del alcance supramunicipal de la iniciativa de que se trate».

A efectos prácticos, esto significa que «la vulneración de la garantía institucional de la autonomía local constitucionalmente garantizada no puede atribuirse directamente a la dicción del precepto sino, en su caso, a la eventual aplicación del mismo por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja a concretos supuestos de hecho». El concreto supuesto de hecho que está detrás de este conflicto no es otro que el de la denominada «eco-ciudad» al que ya nos hemos referido en crónicas anteriores. E, incluso después del Auto aquí extractado, está por ver que esa operación tenga materialmente un carácter supramunicipal que justifique su encauzamiento a través de un instrumento de ordenación del territorio (como pretende el Gobierno de La Rioja) que pueda válidamente desplazar el cauce ordinario del planeamiento urbanístico municipal para actuaciones residenciales que, en última instancia, no dejan de «hacer ciudad».

En cuanto a las relaciones con el Estado, no hemos encontrado nuevos episodios conflictivos pero sí muestras de cooperación de interés ambiental. En este sentido, merece expresa mención la Resolución de 25 de noviembre de 2009, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y el Ayuntamiento de Aguilar del Río Alhama, para el desarrollo de actuaciones de desarrollo sostenible en la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama. Tales actuaciones se especifican en el Anexo I del propio Convenio, deberán estar finalizadas antes del 31 de diciembre de 2010 y tienen un presupuesto total que asciende a casi 2,6 millones de euros de los cuales prácticamente la mitad se financiarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En esa misma línea, cabe añadir la Resolución de 15 de junio de 2009, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se publica el Convenio de colaboración 2009-2010, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de La Rioja,

sobre actuaciones en materia de restauración hidrológico-forestal; que contempla casi un millón de euros de inversión estatal para tratamientos selvícolas en el monte Moncalvillo.

En otro plano, hay que hacer también referencia a la Orden PRE/1483/2009, de 29 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Ministros, de 29 de mayo de 2009, sobre la aplicación de las medidas contempladas en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, a los damnificados por la granizada acaecida en la Comunidad Autónoma de La Rioja el día 24 de mayo de 2009.

En otro orden de consideraciones, la Defensora del Pueblo Riojano ha hecho público el Informe anual correspondiente al año 2008. De él resulta que se han incrementado en un 100% las quejas relativas a la protección del medio ambiente (de 16 a 39) si bien la mayor parte de ellas versan sobre contaminación acústica. Ya en el año 2009, el Colectivo Ecologista Riojano ha denunciado ante esta Institución a quince municipios riojanos a los que acusa de vulnerar su derecho de acceso a la información ambiental. Por su parte, la organización Ecologistas en Acción –que a escala estatal ha abrazado sin reservas la teoría del decrecimiento en un documento de balance del año muy crítico con el Gobierno central por, entre otras cosas, la renovación de la autorización de la central nuclear de Garoña– ha valorado el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial de La Rioja en términos muy negativos. «De nuevo», dicen, «como ocurrió hace 10 años, se pierde la oportunidad de fijar criterios estables que introduzcan algún control (legal, sobre todo) en el desorden y caos que reina en la ocupación y uso del territorio riojano: polígonos industriales de todos los tamaños salpicados por toda la región, urbanizaciones y edificaciones ilegales en los espacios especialmente protegidos, campos de golf con urbanizaciones aisladas, municipios que registran crecimientos urbanos desproporcionados, ausencia de medidas de sostenibilidad real, deterioro progresivo del patrimonio cultural, natural y paisajístico, etc.». Más allá de que este diagnóstico pueda resultar exagerado o certero, la ordenación del territorio sigue siendo, en efecto, como en muchas otras Comunidades Autónomas, una de las asignaturas pendientes de la política ambiental riojana. Pero la Administración autonómica está en condiciones de superarla por la senda, teóricamente cada vez más despejada, de la sostenibilidad. Caer en la tentación de intentar sortear la crisis económica por cualquier otro camino, además de contraproducente, no es ya una opción conforme a Derecho.

7. 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 y Agua: José María Infante Olarte (que es también Presidente del Consorcio de Aguas y Residuos).

Dirección General de Política Territorial: Luis García del Valle Manzano.

– Leyes ambientales aprobadas durante 2009:

Ninguna.

– Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2009:

Decreto 1/2009, de 2 de enero, por el que se crea la corporación de Derecho público «Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja» y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja; modificado por Decreto 78/2009, de 4 de diciembre.

Decreto 20/2009, de 3 de abril, por el que se regula el procedimiento administrativo de evaluación ambiental de planes y programas.

Decreto 23/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Forestales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Decreto 53/2009, de 17 de julio, de modificación del Decreto 71/2007, de 17 de 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 75/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja.

Orden 1/2009, de 11 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 2009.

Orden 2/2009, de 29 de mayo, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2009/2010.

Orden 3/2009, de 19 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 2009/2010.

Orden 4/2009, de 19 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 2009/2010.

Orden 5/2009, de 23 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las Entidades Locales de La Rioja para obras de acondicionamiento y construcción de zonas verdes periurbanas y rústicas, en régimen de concurrencia competitiva.

Orden 6/2009, de 5 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras del Concurso fotográfico Los Sotos de Alfaro.

– *Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2008:*

Decreto 19/2009, de 27 de marzo, por el que se renueva el Plan de Recuperación del Águila-Azor perdicera.

Decreto 79/2009, de 18 de diciembre, por el que se modifica la designación de zonas vulnerables, incluyendo como nueva zona vulnerable el aluvial bajo del Najerilla y se aprueba el nuevo Programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zona vulnerables a la contaminación procedentes de origen agrario.

– *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia:*

STSJ de La Rioja de 15 de octubre de 2007 (caducidad minas Sección C).

STSJ de La Rioja de 5 de diciembre de 2007 (sanción por vertidos TRLA).

STSJ de La Rioja de 14 de diciembre de 2007 (sanción caza en la Reserva Natural de los Sotos del Ebro).

STSJ de La Rioja de 25 de enero de 2008 (sanción caza).

STSJ de La Rioja de 3 de marzo de 2008 (modificación PGM de Logroño).

STSJ de La Rioja de 4 de abril de 2008 (sanción de la CHE al Ayuntamiento de Logroño por no impedir vertido de residuos en DPH).

STSJ de La Rioja de 14 de abril de 2008 (Ordenanza ruido Haro).

STSJ de La Rioja de 21 de abril de 2008 (vías pecuarias en Sojuela).

STSJ de La Rioja de 12 de mayo de 2008 (Modificación puntual PGM de Logroño, Parque Digital).

STSJ de La Rioja de 20 de junio de 2008 (ampliación monte de utilidad pública en Sojuela).

STSJ de La Rioja de 22 de octubre de 2008 (sanción caza).

STSJ de La Rioja de 22 de diciembre de 2008 (sanción caza).

STSJ de La Rioja de 23 de abril de 2009 (PGM de Sojuela).

STSJ de La Rioja de 30 de abril de 2009 (sanción caza).

STSJ de La Rioja de 13 de mayo de 2009 (PGM de Lardero).

STSJ de La Rioja de 16 de junio de 2009 (PGM de Lardero).

STSJ de La Rioja de 9 de julio de 2009 (clausura vertedero de inertes).

STSJ de La Rioja de 9 de julio de 2009 (sanción caza).

STSJ de La Rioja de 30 de septiembre de 2009 (Parque Digital).

STSJ de La Rioja de 29 de octubre de 2009 (expropiación para repoblación en Larriba, Ajamil).

– *Publicaciones:*

Dirección General de Calidad Ambiental, «Reserva de la Biosfera de La Rioja: el Hombre, la especie en peligro de extinción. Plan de desarrollo sostenible para la diversificación de la economía rural, España», en P. Araya Rosas y M. Clúsener-Godt (eds.), *Reservas de la Biosfera. Un espacio para la integración de conservación y desarrollo. Experiencias exitosas en Iberoamérica,* UNESCO, Chile, 2007, pp. 105-124.

Fanlo Loras, A., «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2008,* IDP, Barcelona, 2009, pp. 512-532.

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), pp. 87-112.

XXVII

Madrid: la consolidación de la normativa ambiental y el progresivo afianzamiento de la política protectora

María Consuelo Alonso García

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 686
2. Normativa 688
   A) Espacios naturales 688
   B) Subvenciones 689
   C) Contaminación atmosférica 691
   D) Aguas 692
   E) Residuos 693
   F) Caza 694
3. Ejecución 694
4. Jurisprudencia ambiental 695
   A) STSJ de Madrid de 21 de mayo de 2009 695
   B) STS de 13 de noviembre de 2009 696
5. Problemas ambientales regionales 698
   A) El recurso de «Ecologistas en Acción» frente al PORN Sierra de Guadarrama 698
   B) Calidad del aire en Madrid capital 699
6. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad de Madrid 700
7. Apéndice legislativo 701
   A) Normativa 701
   B) Jurisprudencia 703

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Constatábamos en el informe del Observatorio de Políticas ambientales correspondiente al año 2008 como nota predominante de la situación ambiental de la Comunidad de Madrid en dicha fecha, la notable conflictividad judicial planteada tanto por asociaciones ecologistas como por individuos en defensa del medio ambiente frente a algunas iniciativas normativas y de ejecución llevadas a cabo por los responsables ambientales regionales. En este sentido, destacábamos las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia que sentenciaron la nulidad de la resolución del Consejo de Gobierno madrileño por la que se declaraba de interés general parte del desdoblamiento de la carretera M-501 (sentencias de 14 de febrero de 2008 y 1 de julio de 2008); o la cuestión prejudicial resuelta la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 2008, en relación con la necesidad o no de exigir evaluación de impacto ambiental a la ampliación y mejora de la carretera de circunvalación de la capital, la M-30; la sentencia del Tribunal Supremo por la que se obliga a AENA a indemnizar a determinados vecinos por el ruido del aeropuerto de Barajas (sentencia de 13 de octubre de 2008); o el Auto del Tribunal Constitucional 88/2008, de 2 de abril, que mantenía la suspensión del precepto de la Ley madrileña 3/2007, por el que se exige a los agentes forestales la obligación 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.

Durante 2009 ha descendido considerablemente la contienda jurisdiccional motivada por argumentos ambientales, aunque se constata que cuando la misma se produce lo es por alta imbricación entre aquéllos y las cuestiones urbanísticas. En este sentido, tenemos el ejemplo suministrado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia madrileño de 21 de mayo de 2009, en el que se declara la nulidad de la revisión de las Normas subsidiarias de un Municipio madrileño por no haberse realizado la preceptiva evaluación de impacto ambiental del mismo y no haberse ajustado a las determinaciones autonómicas en materia de ruido. De la misma manera, en la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2009, el alto Tribunal estima el recurso de la Administración de incluir una parcela en el ámbito territorial Parque regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno frente a la pretensión del recurrente de excluir los mismos de aquél, defendiendo su calificación urbanística frente a la medioambiental.

Sin embargo, esta relativa calma es más aparente que real, porque ya alguna organización ecologista ha presentado recurso frente a algunas decisiones regionales llevadas a cabo en este período de tiempo, como la aproba-

ción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama. Además, la Comisión Europea ha interpuesto, con fecha de 17 de diciembre de 2008, recurso ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo contra el Reino de España por incumplimiento de las Directivas de Evaluación de impacto ambiental y de Hábitas en la obra de desdoblamiento de la carretera M-501, en la Comunidad madrileña. Obviamente, tendrán que pasar algunos años para conocer las decisiones judiciales sobre ambos asuntos.

No ha sido tampoco el año pasado especialmente prolijo en la adopción de instrumentos normativos por parte de la Comunidad madrileña. Cualitativamente, merece destacarse especialmente la adopción del citado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, que permitirá culminar el proceso de declaración definitiva de este importante ámbito regional como espacio ambientalmente protegido. Dentro de esta misma temática, es también importante la ansiada aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, que venía reclamándose desde 1994, fecha de creación del mismo, y que ahora culmina.

El resto de novedades normativas se reducen a la previsión de subvenciones destinadas bien a fomentar determinadas actividades especialmente respetuosas con el medio ambiente (como las previstas a favor de las Entidades Locales para el establecimiento y la actualización de los planes de conservación de arbolado urbano y de su inventario, o la protección de la agricultura y ganadería ecológicas y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción), bien a permitir una mejora en la situación ambiental existente (como las que tienen por objetivo el fomento de sistemas de auditoría y gestión ambiental, o las destinadas a potenciar la adquisición o utilización de vehículos automóviles menos contaminantes), bien a resarcir el sacrificio singular impuesto a determinados colectivos en aras del beneficio ambiental (como son las ayudas destinadas a las zonas de montaña y con limitaciones medioambientales específicas); la definición de los procedimientos de vigilancia y control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad; la determinación de las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario; y la regulación de la gestión de los residuos de construcción y demolición en el espacio autonómico.

Por lo que se refiere a la organización ambiental regional, durante el tiempo que abarca el presente Informe se ha visto culminado el proceso de reestructuración orgánica de la anterior Consejería de Medio Ambiente iniciada por el Decreto regional 102/2008, y que ahora pasa a denominarse y asumir las funciones, además de la competencia ambiental y la de vivienda,

que ya ejercía, la de ordenación del territorio, en un loable propósito de dar coherencia e integración a estas dos áreas tan íntimamente ligadas.

2. NORMATIVA

A) Espacios naturales

a) Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama (BOCAM núm. 11, de 14 enero 2010).

El Plan que ahora se aprueba fue sometido a información pública por Resolución 7 de noviembre de 2008 por un período de tres meses. Dicho documento ya había sido informado favorablemente por la Asamblea en noviembre de 2006, sin embargo, tuvo que ser revisado para adaptarse a las exigencias de las nuevas Leyes estatales dictadas sobre la materia: la de Patrimonio Natural y Biodiversidad (Ley 42/2007, de 13 de diciembre) y la de Parques Nacionales (Ley 5/2007, de 3 de abril).

Este instrumento de planificación es, según se desprende de la Exposición de Motivos de la propia norma, «una muestra evidente del esfuerzo hecho por el Gobierno de la Comunidad de Madrid por conciliar la protección del medio natural con las necesidades y legítimas aspiraciones de desarrollo social, económico y cultural de las gentes que viven en un ámbito de ordenación que abarca en todo o en parte los términos municipales..... [son más de 40 los Municipios afectados]».

En el mismo se definen diez zonas distintas, cada una sujeta a su propio régimen jurídico, concibiéndose como un todo integrado. Estas diferentes figuras de protección que contempla el Plan son: el Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara; el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (sector Norte); tres lugares de importancia comunitaria; la Zona de Especial Protección para las Aves del Alto Lozoya; el Paraje Pintoresco del Pinar de Abantos y Zona de la Herrería; el Monumento Natural de Interés Nacional de la Peña del Arcipreste de Hita; la Reserva de la Biosfera de Manzanares (sector Norte); y los Humedales de Importancia Internacional del Macizo de Peñalara. Además, será posible un incremento en el nivel de protección de las áreas más sensibles mediante la posible declaración en el futuro de este espacio como Parque Nacional.

El Plan ha quedado estructurado en tres partes: una primera, relativa a la normativa general para todo el ámbito territorial que abarca el mismo; la

segunda, en la que se establece el régimen especial aplicable a las distintas zonas; y una tercera parte en la que se recogen directrices, códigos de buenas prácticas ambientales y otros documentos, como son la memoria económica y financiera, la delimitación y la cartografía de su ámbito territorial.

b) Aprobación por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama (Decreto 9/2009, de 5 de febrero. BOCAM núm. 58, de 10 marzo 2009).

La necesidad de elaborar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque se contemplaba en la Ley 6/1994, de 28 de junio, de creación del mismo.

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales fue aprobado mediante Decreto 27/1999, de 11 de febrero y con el que ahora se aprueba queda culminado el proceso de elaboración de los instrumentos de protección que garanticen el cumplimiento de los objetivos ambientales del mismo.

El Plan establece, asimismo, la composición definitiva de la Junta Rectora del Parque Regional, lo que se había realizado con carácter provisional por Decreto 104/1994, de 20 de octubre, disposición que queda ahora derogada.

B) Subvenciones

En el período considerado en el presente informe, la Comunidad de Madrid ha previsto la convocatoria de diferentes subvenciones para el desarrollo de actividades que fomenten la protección del medio ambiente. Entre las mismas, las más destacables son:

a) Convocatoria por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Orden 3140/2009, de 11 de agosto (BOCAM núm. 212, de 7 septiembre 2009), de subvenciones a las Entidades Locales para el establecimiento y la actualización de los planes de conservación de arbolado urbano y del inventario de arbolado urbano para el año 2010.

Esta exigencia venía impuesta por la Ley madrileña 8/2005, de 26 de diciembre de 2005, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid, y se dicta de conformidad con la Orden 3382/2007, de 31 de diciembre de 2007, modificada por la Orden 15/2008, de 18 de julio de 2008, que aprueba sus bases Reguladoras.

b) La Consejería de Transportes e Infraestructuras del Gobierno regional ha dictado, con fecha de 30 de julio de 2009, tres Ordenes destinadas a potenciar la adquisición o utilización de vehículos automóviles ecológicos. Son: la Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición de vehículos industriales alimentados con energías alternativas y la instalación de estaciones de llenado, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009; la Orden que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición o transformación de turismos, furgones y motocicletas alimentados con energías alternativas, efectuando su convocatoria para el ejercicio 2009; y la Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de la eficiencia energética en flotas de transporte y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009 (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009).

c) La protección de la agricultura ecológica es también otro de los sectores que el Gobierno Regional trata de fomentar a través de subvenciones. Así, en el BOCAM núm. 166, de 15 de julio de 2009, se publica la Orden 2143/2009, de 2 de junio, que modifica la anterior 210/2006, de 20 de enero de 2006, por la que se establecen bases reguladoras de la concesión de ayudas a la agricultura ecológica, la ganadería ecológica y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y procede a efectuar la convocatoria de solicitudes iniciales de participación en el programa durante el año 2009.

También dentro de esta finalidad de protección del desarrollo rural sostenible se encuadra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 1046/2009, de 17 de abril (publicada en el BOCAM núm. 124, de 27 mayo 2009). En la misma se establecen las bases reguladoras de la indemnización compensatoria en determinadas zonas de montaña de la Comunidad de Madrid, cofinanciada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, aprobando la convocatoria para el año 2009.

Estas ayudas se enmarcan en lo dispuesto en el Reglamento CEE 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que contribuirá a la promoción de un desarrollo rural sostenible.

Con base en este instrumento comunitario, se ha procedido a presentar el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2013, que ha resultado aprobado mediante Decisión Comunitaria de 16 de julio de 2008.

En el mismo se establece que las ayudas destinadas a las zonas de montaña y con limitaciones medioambientales específicas tienen como objetivo, entre otros, asegurar un uso continuado de las tierras agrarias, contribuyendo al mantenimiento de una comunidad rural viable, a la vez que se fomentan sistemas agrarios sostenibles respetuosos con el medio ambiente.

d) Fomento del Sistemas de Auditoría y Gestión ambiental (EMAS), como instrumento de mercado que favorece tanto la protección del medio ambiente como la competitividad de las empresas: Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 1109/2009, de 21 de abril (BOCAM núm. 123, de 26 de mayo de 2009).

Estas ayudas se conceden en el marco del segundo Reglamento comunitario europeo regulador de este mecanismo, el 761/2001, de 19 de marzo, norma que ha sido recientemente sustituida por el Reglamento (CE) 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009). El Decreto regional 25/2003, de 27 de febrero, establece el procedimiento de aplicación en la Comunidad de Madrid de este primer Reglamento CE, atribuyendo al órgano ambiental autonómico la misión de fomentar la participación de las organizaciones en el EMAS, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

Atendiendo a dicha finalidad, la Consejería de Medio Ambiente impulsó el Pacto de la Empresa Madrileña por el Medio Ambiente (PEMMA), formalizado en un convenio marco de colaboración, suscrito el 20 de mayo de 2003 entre la Comunidad de Madrid, la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid y la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM-CEOE), habiéndose renovado dicho convenio en 2007.

En este marco, la Comunidad de Madrid viene, desde 1999, esforzándose para que las empresas madrileñas implanten dicho sistema, lo que se ha venido plasmando en sucesivas órdenes de bases reguladoras y sus correspondientes convocatorias, de la cual es reflejo ésta de subvenciones para 2009.

C) Contaminación atmosférica

La Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de marzo de 2009 (BOCAM núm. 120, de 22 de mayo 2009), define los procedimientos de vigilancia y control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad de Madrid.

La misma parte de lo dispuesto en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, y la todavía vigente Orden

del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, dictada en desarrollo del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que establece en su artículo 21, que todas las instalaciones calificadas como potencialmente contaminadoras de la atmósfera deberán ser inspeccionadas por organismos de control autorizados (OCA).

Además, el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, regula los OCA para operar en el campo obligatorio de la seguridad industrial, teniendo como finalidad la de verificar el cumplimiento de carácter obligatorio de las condiciones de seguridad de productos e instalaciones industriales.

La regulación de esta materia en la Comunidad madrileña se establece en las Resoluciones de 14 de marzo de 2003, de 3 de junio de 2003, de 14 de octubre de 2003 y de 21 de junio de 2004, del Director General de Industria, Energía y Minas, que fijaron determinados aspectos relativos a la contaminación atmosférica industrial y aspectos de actuación de los OCA en el campo reglamentario de la calidad ambiental, área atmósfera. Dichas disposiciones se habían hecho necesarias debido a la aparición de diferentes disposiciones legales, que afectaban al control de la contaminación atmosférica industrial, y para establecer unos criterios homogéneos de actuación de los OCA actuantes en este campo.

La experiencia en la aplicación de estas Resoluciones ha puesto de manifiesto la necesidad de actualizar y completar algunos de los aspectos de las mismas, lo que se realiza en la presente Resolución.

D) Aguas

En materia de aguas, la Orden 2331/2009, de 22 de junio, de la Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 170, de 20 julio 2009), designa las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario en la Comunidad de Madrid.

Esta norma deriva de la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, que establece la obligación de designar como zonas vulnerables todas aquellas superficies del territorio cuya escorrentía contribuya a la referida contaminación. La misma fue incorporada al Derecho español mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, el cual prevé que corresponde a las Comunidades Autónomas la

designación de las zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos de competencia.

El paso previo para la designación de zonas vulnerables es la identificación de las masas de agua afectadas, o con el riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario.

La Orden de 13 de mayo de 1998, del Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, determinó la no designación de zonas vulnerables en el territorio regional, al no detectarse contaminación por nitratos en su ámbito territorial a tenor de los datos existentes.

Posteriormente la Comisión Europea, a través de la Carta de Emplazamiento 2002/2009, planteó la necesidad de que la Comunidad de Madrid declare como zonas vulnerables diversas masas de agua situadas en el territorio de la misma. Consecuencia de este requerimiento, la Comunidad de Madrid inició en el año 2003 una serie de estudios sobre el uso del suelo en las zonas señaladas por la Comisión e incrementó de forma notable los trabajos de control de la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos, así como la identificación del origen de esta contaminación.

De esta manera, la presente Orden designa tres ámbitos geográficos:

A) Zona 1. Masa de Agua Subterránea 030.008: «La Alcarria», B) Zona 2. Sector Norte de la Masa de Agua Subterránea 030.015: «Talavera» y C) Zona 3. Sur de Loranca, localizada sobre la Masa de Agua 030.011: Madrid: «Guadarrama-Manzanares», las cuales serán nuevamente evaluadas y, en su caso, modificadas como mínimo cada cuatro años.

E) Residuos

La Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio ha aprobado la Orden 2726/2009, de 16 de julio (BOCAM núm. 186, de 7 de agosto), por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid.

El problema de estos residuos fue ya contemplado en la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos. El crecimiento experimentado por el sector de la construcción en los últimos años ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con una normativa básica y específica sobre esta materia, lo que se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, norma que queda complementada por la presente Orden,

En la misma se prevé como competencia municipal la de establecer los instrumentos y las actuaciones necesarias para llevar a cabo el citado control, determinado el marco general al que habrán de adecuarse las Ordenanzas municipales.

F) Caza

En este ámbito se ha dictado la Orden 3328/2009, de 2 de octubre, regula la caza de palomas migratorias desde puestos fijos en pasos tradicionales situados en la Comunidad de Madrid, durante la campaña cinegética 2009-2010.

3. EJECUCIÓN

La ejecución de la política ambiental de la Comunidad de Madrid durante el período de 2009 ha insistido en la implementación y desarrollo de los Planes y Programas que tienen un horizonte temporal más largo que el referido en este Informe, significativamente dos marcos de actuación que nacieron en 2006: la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático, denominado Plan Azul, y que tiene como objetivo final el año 2012, y la de Residuos, que continuará hasta 2016.

No obstante, destaca como novedad la adopción del Decreto 8/2009, de 4 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el nuevo Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA) (BOCAM núm. 138, de 12 junio 2009; rect. BOCAM núm. 180, de 31 julio 2009).

Basándose en el artículo 10 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, que prevé que los Planes y Programas de Protección Civil de las Comunidades Autónomas deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno de las mismas y ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil, la Comunidad autónoma de Madrid dictó, por Decreto 49/1993, de 20 de mayo, el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA).

Este primer Plan sufrió diversas modificaciones, que no afectaron, sin embargo, a la estructura y organización del mismo (Decreto 65/1994, de 23 de junio; Decreto 66/1997, de 29 de mayo; y Decreto 95/1998, de 4 de junio). Posteriormente, el Decreto 111/2000, de 1 de junio, derogó el anterior Plan de 1998, introduciendo modificaciones sustanciales, al igual que hizo, aunque en menor medida, el Decreto 59/2006, de 20 de julio, que

aprobó el que hasta ahora ha estado vigente, y que con el actual queda formalmente derogado (junto con la Orden 1838/2006, de 25 de mayo, por la que se regula el uso de barbacoas en áreas recreativas ubicadas en los montes y terrenos forestales de la Comunidad de Madrid, así como el Decreto 31/2003, de 13 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, en la parte que queda vigente, así como el anterior Decreto 341/1999, de 23 de diciembre).

La aprobación de un nuevo plan persigue una doble finalidad: En primer lugar, es necesario ajustar el ejercicio de competencias al contenido del Decreto 102/2008, por el que se modifican parcialmente las competencias y la estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid, dado que las competencias que correspondían a la Dirección General de Medio Natural en materia de prevención y extinción de incendios forestales pasan a ser ejercidas por la Dirección General del Protección Ciudadana. Por otra parte, se pretende ahondar en la mejora de la operatividad de los diferentes medios y organizaciones intervinientes.

Se faculta al Consejero competente en materia de protección ciudadana para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este Decreto en materia de sus competencias, así como para modificar las épocas de peligro de incendios forestales en el territorio de la región, teniendo en cuenta las condiciones meteorológicas y el método de elaboración del mapa de riesgos, y para actualizar los datos que contienen los Anexos al Plan.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) STSJ de Madrid de 21 de mayo de 2009

En la misma el objeto de impugnación es la Resolución del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 14 de julio de 2005, por la que se aprobó definitivamente la revisión de las Normas Subsidiarias del Municipio de El Molar en el ámbito del SAU-21.

El recurrente se oponía a la misma en atención a dos consideraciones: la primera, la infracción que el texto conllevaba del Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Régimen de Protección contra la Contaminación acústica en la Comunidad de Madrid, y segundo, la omisión del trámite de Evaluación de impacto ambiental.

Respecto del primer argumento, entiende la Sala que la normativa aplicable a los efectos del ruido de los aeropuertos es la autonómica, siempre y

cuando la misma resulte más protectora que la estatal. Así ocurre en el presente caso, en el que el Decreto autonómico de 1999 es más restrictivo que la legislación general, por lo que debe ser éste la norma aplicable.

La aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Sector SAU-21 de El Molar se ha producido como consecuencia del criterio mantenido en los informes de la Dirección de Calidad y Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid de 2003 y de 2005, que no han tenido en cuenta que los niveles de ruido transmitidos por las aeronaves son superiores a los permitidos por la norma autonómica, lo que determina, por consiguiente, la anulación de las mismas.

Por lo que se refiere a la ausencia del trámite de Evaluación de impacto ambiental, y su exigencia a unas Normas Subsidiarias municipales, hay que señalar que, con anterioridad a la obligatoriedad de sometimiento a este examen impuesta a los planes y programas, la Ley de la Comunidad de Madrid 10/91, de Protección del Medio Ambiente, consideraba que el desarrollo del sector en cuestión debía someterse a dicha valoración ambiental, ya que se trataba de una transformación del suelo que afectaba a una superficie superior a 100 hectáreas, incluida en el Anexo I, epígrafe 3 de la norma autonómica.

Dicha evaluación debía haberse realizado en el momento anterior a la aprobación inicial del Plan, es decir, tan pronto como se encuentren claras las líneas generales del avance o proyecto del mismo, pues sólo así la Administración Planificadora –en la aprobación inicial–, y los ciudadanos –en la información pública–, pueden tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre 2003).

B) STS de 13 de noviembre de 2009

En esta sentencia, el Tribunal Supremo acoge los argumentos de la Comunidad Autónoma de Madrid, defendidos en el recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de febrero de 2005, por la que se estimó el recurso interpuesto por la entidad mercantil «Urbatorre, SA» contra el Decreto 26/1999, de 11 febrero, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para el Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno.

Pretendía la recurrente la anulación del Plan en la medida en que el mismo incluía una finca de su propiedad, inclusión que, a su juicio, era

improcedente, ya que el suelo de la misma había sido calificado como urbanizable por una sentencia del Tribunal Supremo de 1998, en consonancia con las normas de planeamiento municipales, y al haber declarado la Memoria Justificativa de aquel que el ámbito territorial del Plan ambiental estaba constituido por el suelo no urbanizable.

La principal consideración que lleva a la Sala de instancia a excluir los terrenos de la actora de la planificación ambiental era que, si bien la Memoria justificativa del mismo, al abordar las relaciones existentes entre los dos instrumentos normativos, transcribe literalmente el artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que da primacía a este tipo de planificación sobre los instrumentos de ordenación territorial o física que resulten contradictorios aquélla, debiendo éstos adaptarse a los primeros, lo cierto es que la misma añadía un último párrafo, en el que indicaba que «Las determinaciones del PORN se centran en Suelo No urbanizable, dejando al planeamiento las decisiones que afecten al suelo urbanizable o apto para urbanizar...».

El alto Tribunal considera, sin embargo, que «... el hecho de que los terrenos litigiosos hubieran adquirido con anterioridad la clasificación urbanística de suelo urbanizable no era un obstáculo insalvable a la hora de incluir esos terrenos en el ámbito del PORN, por mucho que eso se hubiera producido a consecuencia de una sentencia firme. Dicho de otra manera, la pendencia judicial sobre la clasificación urbanística prevista para aquellos terrenos por las Normas Subsidiarias-NNSS –de Planeamiento únicamente podía surtir efectos en el ámbito en el que dicha controversia se produjo, el urbanístico, y respecto de la actuación administrativa entonces recurrida, la aprobación de las NNSS, pero dejaba indemne el posterior ejercicio de las potestades– deberes otorgadas por la Ley a la Administración Medio Ambiental, materializadas en la tramitación y aprobación del PORN y en el superior rango jerárquico de éste respecto de la planificación urbanística...» (FJ 6).

Además, la inclusión de esos terrenos en el PORN no fue casual, sino que fue una decisión plenamente consciente y querida por la Administración autonómica, que atendía a sus características naturales, por la existencia de valores y elementos dignos de especial protección, al margen de su clasificación urbanística.

Derivado de una interpretación equivocada de una fase de la Memoria (que obvia la existencia de valores medioambientales en la finca), la Sala de instancia ha dado prevalencia a la mera clasificación formal urbanística de la finca sobre sus valores sustantivos, alterando así e infringiendo lo dispuesto

en el artículo 5.2 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, razón por la que el recurso de casación resulta estimado.

C) Por último, con fecha de 17 de diciembre de 2008, la Comisión Europea ha interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas un Recurso contra el Reino de España (Asunto C-560/08) (2009/C55/18), en el que se pretende la declaración del incumplimiento por parte de nuestro Estado de las obligaciones que le incumben en relación con la Directiva 85/337, de 27 de junio, sobre Evaluación de impacto ambiental en relación con los proyectos separados de duplicación y/o acondicionamiento de determinados tramos de la carretera M-501 (denominada «carretera de los pantanos», en la Comunidad autónoma de Madrid), y de la Directiva 92/43, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitats naturales y de la Fauna y Flora silvestre.

5. PROBLEMAS AMBIENTALES REGIONALES

Los principales problemas que las Organizaciones ecologistas más representativas en el ámbito territorial de la Comunidad madrileña han planteado a lo largo del año 2009 han sido, en primer lugar, su oposición al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, frente al que, una vez publicado el mismo según hemos relatado más arriba, ya han planteado el correspondiente recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. En segundo lugar, la preocupante situación de la calidad del aire en la región.

A) El recurso de «Ecologistas en Acción» frente al PORN Sierra de Guadarrama

Para la organización ecologista «Ecologistas en Acción», el recientemente aprobado Plan de Ordenación aplicable al nuevo espacio protegido de la Comunidad, la Sierra de Guadarrama adolece, entre otras irregularidades, de defectos formales que se han advertido en la fase de tramitación del mismo, como son su escaso sometimiento a la información pública y al consenso de los grupos ecologistas, que no se creó el grupo sobre las alegaciones al mismo que había sido pactado en el seno del Consejo regional de Medio Ambiente, que no hubo ronda de consultas, que no se informó a los grupos políticos de la Asamblea de Madrid, etcétera.

Respecto de su contenido, la referida asociación denuncia dos problemas fundamentales:

En primer lugar, el aumento de la superficie edificable que el mismo acarrea y que deriva en la facilidad para ejecutar reclasificaciones urbanísticas y permitir la construcción inmobiliaria indiscriminada en suelo protegido. Por ejemplo, en las Zonas de Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales se permite la construcción de vivienda aislada, algo hasta ahora prohibido, especialmente teniendo en cuenta que parte de estas zonas actualmente se incluyen en zonas de máxima protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Por lo que atañe a las zonas de transición, se permite la reclasificación de suelo ahora protegido, concretamente, toda superficie que no tenga una elevada densidad arbórea, es decir, pastizales y dehesas.

En segundo lugar, se esgrime la disminución del nivel de protección que se otorga al futuro Parque respecto del que ahora disfrutan los espacios naturales comprendidos en el mismo gracias al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y al Parque Natural del Peñalara (las zonas de máxima reserva del Parque Natural de Peñalara se difuminan en el nuevo espacio, desaparece la protección de la que ahora gozan los más de 250 humedales de este paraje, no recoge la prohibición expresa actualmente existente de construcción de nuevas pistas y carreteras, etc.). Por otra parte, han quedado fuera del Plan algunos ámbitos que tienen mucho más valor natural que otros que sí se han incluido, como por ejemplo el alto valle del Lozoya, en el que se encuentra la mayor biodiversidad del Guadarrama.

B) Calidad del aire en Madrid capital

Un importante problema ambiental en la Comunidad de Madrid, que se ha revelado ya endémico, es la mala calidad del aire en su capital, Madrid.

El último informe publicado por su Ayuntamiento y el elaborado por la asociación «Ecologistas en Acción», revela indica la superación de los límites reglamentariamente establecidos para dos importantes contaminantes especialmente perjudiciales para la salud de la población: el dióxido de nitrógeno (NO_2) y el ozono troposférico.

El primero ha sido el contaminante más problemático durante 2009. El valor límite anual establecido por la legislación vigente en 2009 era de 42 microgramos/metro cúbico ($\mu g/m^3$) de concentración media anual. Pero el promedio de toda la Red de Estaciones de Medición establecidas en la ciudad (un total de 28) fue de 55 $\mu g/m^3$m, es decir, 13 $\mu g/m^3$ más, lo que equivale a una superación del límite legal de un 31%. Este umbral, lejos de disminuir, se ha mantenido en los últimos años entre 55 y 62 $\mu g/m^3$.

Dichos valores quedan asimismo superados en el denominado límite horario, que si bien estaba establecido en 210 $\mu g/m^3$ durante 2009, no pudiendo rebasarse el mismo más de 18 horas al año, en algunas estaciones, como la de Marañón, se ha superado el mismo en 117 horas, es decir, más de 6 veces por encima del límite legal. Otras estaciones también lo han superado ampliamente: Luca de Tena (75 horas), Santa Eugenia (61) o Ramón y Cajal (45).

La principal fuente de emisión de esta contaminación es el tráfico automovilístico, concretamente el mismo es el causante del 77,0% de los óxidos de nitrógeno (NOx) y del 72,8% de las partículas en suspensión.

También resulta preocupante la contaminación del conjunto de la región por ozono troposférico, situado en las capas bajas de la atmósfera y que produce importantes efectos nocivos para la población. Este tipo de contaminación afecta asimismo a zonas situadas fuera del territorio de la comunidad madrileña, pero próximo a la misma, como Azuqueca y Guadalajara, en Castilla-La Mancha.

Según la organización ecologista «Ecologistas en Acción», en el procedimiento de infracción que tiene abierto la Comisión Europea contra España por incumplimiento de la Directiva de Calidad del Aire, Madrid es una de las poblaciones más infractoras.

Para intentar disminuir estas tasas de contaminación, el Consistorio Municipal elaboró la denominada «Estrategia Local de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid 2006-2010», en la que entre otras medidas, se establecen las Zonas de Emisión Baja (las llamadas ZEB), que tienen por objeto la reducción del tráfico de vehículos a motor. Asimismo, el Ayuntamiento está centrando también sus esfuerzos en reestructurar la Red de Estaciones de Medición de la calidad del aire.

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

– Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, titular: Ana Isabel Mariño Ortega.

– Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, titular: Manuel Beltrán Pedreira.

– Dirección General de Medio Ambiental, titular: Federico Ramos de Armas.

– Dirección General de Evaluación ambiental, titular: José Trigueros Rodrigo.

– Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, titular: Raimundo Herraiz Romero.

– Viceconsejería de Vivienda y Suelo, titular: Juan Blasco Martínez Oña.

– Dirección General del Suelo, titular: Diego Lozano Pérez.

– Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, titular: Juan Van-Halen Rodríguez.

– Secretaría General Técnica, titular: Alfonso Moreno Gómez.

7. APÉNDICE LEGISLATIVO Y DE JURISPRUDENCIA

A) Normativa

– Decreto 8/2009, de 4 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el nuevo Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA) (BOCAM núm. 138, de 12 junio 2009; rect. BOCAM núm. 180, de 31 julio 2009).

– Decreto 9/2009, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama (BOCAM núm. 58, de 10 marzo 2009).

– Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama (BOCAM núm. 11, de 14 enero 2010).

– Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 1046/2009, de 17 de abril (BOCAM núm. 124, de 27 mayo 2009), por la que se establecen las bases reguladoras de la indemnización compensatoria en determinadas zonas de montaña de la Comunidad de Madrid.

– Orden 1109/2009, de 21 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 123, de 26 de mayo de 2009), para el fomento de Sistemas de auditoría y gestión ambiental para las pequeñas y medianas empresas.

– Orden 2143/2009, de 2 de junio (BOCAM núm. 166, de 15 julio 2009), por la que se establecen bases reguladoras de la concesión de ayudas a la

agricultura ecológica, la ganadería ecológica y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción.

– Orden 2331/2009, de 22 de junio, de la Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 170, de 20 julio 2009), que designa las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario en la Comunidad de Madrid.

– Orden 2726/2009, de 16 de julio, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 186, de 7 de agosto), por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid.

– Orden de 30 de julio de 2009, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009), por la que se dictan las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición o transformación de turismos, furgones y motocicletas alimentados con energías alternativas, efectuando su convocatoria para el ejercicio 2009.

– Orden de 30 de julio de 2009, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009), por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición de vehículos industriales alimentados con energías alternativas y la instalación de estaciones de llenado, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009.

– Orden de 30 de julio de 2009, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009), por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de la eficiencia energética en flotas de transporte y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009.

– Orden 3140/2009, de 11 de agosto (BOCAM núm. 212, de 7 septiembre 2009), por la que aprueban por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, las subvenciones a las Entidades Locales para el establecimiento y la actualización de los planes de conservación de arbolado urbano y del inventario de arbolado urbano para el año 2010.

– Orden 3328/2009, de 2 de octubre, 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 2009-2010.

– Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de marzo de 2009 (BOCAM núm. 120, de 22 de mayo 2009), por la que se definen

los procedimientos de vigilancia y control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad de Madrid.

B) Jurisprudencia

– STSJ Comunidad de Madrid de 21 de mayo de 2009.

– STS de 13 de noviembre de 2009.

XXVIII

Murcia: novedades legislativas en la protección ambiental integrada

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

Sumario

Página

1. Trayectoria, valoración general y conflictos ambientales 705
2. Legislación 708
   A) La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada 708
   B) La Ley 10/2009, de 30 de noviembre, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera 715
3. Organización 716
4. Jurisprudencia ambiental destacada 716
5. Apéndice organizativo: los responsables de políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 722
6. Apéndice normativo 724
7. Bibliografía 724

* * *

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

En el ecuador de la legislatura regional, marcada por las consecuencias de la crisis económica, que en la Región de Murcia adopta caracteres singula-

OBSE10A280 Colección especial Aranzadi 15-06-10 07:34:54
Observatorio de Políticas Ambientales 2010

res –tasa de desempleo superior a la media nacional, excesiva dependencia del sector inmobiliario residencial, baja rentabilidad de los productos agrícolas–, agravando las dificultades para retornar a la senda del crecimiento económico y la consiguiente creación de empleo, la atonía de las políticas ambientales sigue protagonizando la política regional, lejos de las ambiciosas propuestas del programa de investidura presidencial que inauguró la legislatura.

Además, la mermada estructura administrativa ambiental poco ha coadyuvado durante el año 2009 al impulso de las políticas ambientales sectoriales. No obstante, en el ámbito legislativo, se ha producido una importante novedad, la aprobación de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada (BORM núm. 116, de 22 de mayo), diferida en muy buena medida su vigencia al año 2010 y que viene a sustituir a la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

La Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, se centra fundamentalmente en la regulación de los procedimientos de intervención administrativa a los que deben someterse los planes, programas, proyectos y actividades con afección al medio ambiente. Sin embargo, la Ley omite el desarrollo de la legislación básica estatal sobre patrimonio natural y biodiversidad, cuestión pendiente aún en la Región de Murcia con importantes problemas generados por la pervivencia fragmentaria de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia y el posterior solapamiento de la legislación regional de suelo, como se ha expuesto en anteriores ediciones del *Observatorio de Políticas Ambientales*. La oposición que generó un anteproyecto en este ámbito, difundido en el año 2006, y la pendencia de trascendentes recursos judiciales (constitucionales y contenciosos) contra importantes actuaciones del poder público de la CARM no puede justificar el importante déficit de desarrollo legislativo en la tutela de la biodiversidad y del patrimonio natural murciano.

En el ámbito político y social, la cuestión más sobresaliente ha sido, sin duda, la percepción conflictiva de la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales –con la secuela de los pactos informales e innumerables declaraciones políticas– que está generando la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en lo referente a la política hidráulica y, en particular, en la configuración de una reserva estratégica en la demarcación hidrográfica del río Tajo, en detrimento del trasvase de recursos a través del acueducto Tajo-Segura, cuya caducidad, directa o indirectamente, se persigue.

Como ya expusimos en la anterior anualidad del *Observatorio de Políticas Ambientales*, habida cuenta la dependencia que la Región de Murcia ha ve-

nido teniendo en las últimas décadas de los recursos hídricos transferidos de la cuenca del Tajo, la sensibilidad social frente al incierto futuro que planea este proyecto de reforma estatutaria alcanza una magnitud difícilmente mensurable fuera de la CARM. Buena prueba de ello fue la multitudinaria manifestación en defensa del trasvase Tajo-Segura, celebrada en la ciudad de Murcia el día 18 de marzo, que congregó a más de 500.000 manifestantes de todo el espectro político, PP, PSOE, IU e instituciones sociales, sindicales, empresariales, universitarias en un clara constatación del profundo sentimiento de la ciudadanía murciana, de toda condición, de la trascendencia social, económica y vital de la pervivencia del trasvase. Además de las actuaciones institucionales, el impulso ciudadano se ha venido canalizando en múltiples iniciativas como la constitución de plataformas en defensa del acueducto Tajo-Segura o, bien, la recogida de firmas para plantear una iniciativa legislativa popular en este sentido.

Precisamente en relación con esta última iniciativa, resulta conveniente destacar la aprobación, por parte de la Junta Electoral Central, el día 28 de enero de 2010, de una aplicación, gestada a lo largo del año 2009, destinada a facilitar el acopio de apoyos ciudadanos a iniciativas legislativas populares mediante el empleo del DNI electrónico. Esta posibilidad se encontraba, aunque de modo parco, contemplada desde el año 2006 en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, cuyo artículo 7.4 se limitaba a señalar que las firmas se pudieran recoger «también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente». Previsión normativa que ha adquirido carta de naturaleza con esta aplicación y cuyo alcance es difícil pronosticar ahora, sin perjuicio de sus evidentes potencialidades, de cuya materialización iremos dando cuenta oportunamente en esta misma sede.

No sólo se trata de un hito social, jurídico-político y tecnológico de primer orden, sino que la relevancia ambiental de este respaldo oficial reside en que la mencionada herramienta, desarrollada por el Área de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Aplicadas (ATICA) de la Universidad de Murcia, se ha puesto al servicio de la Comisión Promotora de una ILP destinada a la defensa del Trasvase Tajo-Segura (http://www.defendemoseltrasvase.es/). Cualquiera que sea el resultado final de este proceso de ILP, el mencionado instrumento constituye sin lugar a dudas un decisivo avance desde el punto de vista del incremento y la mejora de los cauces de participación en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España.

Asimismo, resulta destacable, como muestra de una tendencia generalizada en la actual coyuntura, las consecuencias que la crisis económica está

generando sobre algunas actuaciones emblemáticas en la restauración ambiental o, bien, en determinados sectores. En este sentido, durante el año 2009, se ha constatado la dificultad para impulsar, con las inversiones anunciadas en su día, la regeneración de la bahía de Portmán, conforme al convenio de colaboración suscrito en el año 2006, por el Ministerio de Medio Ambiente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de La Unión, para la recuperación y adecuación ambiental de la bahía de Portmán (vid. *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, págs. 574 y ss.) Además, la imperiosa necesidad de reactivación económica y de creación de empleo está propiciando un giro en las prioridades de las políticas públicas de las Administraciones implicadas –especialmente, en el caso de la Autoridad Portuaria de Cartagena y de la Administración de la CARM–, en el sentido de postular la compatibilidad del proyecto de la dársena para buques portacontenedores del Gorguel y la actuación de restauración de ese frente costero. Sin duda, estamos ante una significativa prueba de cuáles serán las políticas públicas sacrificadas en una época de carestía presupuestaria.

Por último, en el apartado de actuaciones penales en las que están involucradas autoridades regionales o locales por presuntos delitos relacionados con la tutela ambiental que, lamentablemente, viene siendo habitual en los informes anuales del *Observatorio de Políticas Ambientales* dedicados a la CARM, hay que dar cuenta de la detención e imputación por delitos de cohecho, prevaricación y banqueo de capitales de quien fuera Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio hasta el año 2006, por actuaciones presuntamente realizadas durante su mandato en el caso de la Zerrichera, del que se ha dado cuenta en anteriores ediciones del *Observatorio*.

2. LEGISLACIÓN

A) La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada

La principal novedad legislativa acaecida durante el año 2009 en la CARM ha sido, sin duda, la aprobación de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, que pretende desarrollar algunos ámbitos de la legislación básica estatal y viene a derogar, en particular, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, si bien, con la excepción de alguno de sus anexos, su entrada en vigor se dilata al 1 de enero de 2010.

En la tarea legislativa se parte de la convicción, declarada en la Exposición de Motivos, de que la Comunidad Autónoma ha de habérselas hoy con

un espacio normativo más reducido, debido a la existencia de nuevas leyes estatales que han venido ampliando, a impulsos de la normativa comunitaria, los instrumentos de control ambiental de planes, programas, proyectos y actividades, o dando mayor contenido regulador a instrumentos ya existentes, como es el caso de la evaluación de impacto ambiental. En este sentido, el legislador autonómico invoca como legislación básica estatal en materia ambiental, que ha experimentado una acelerada mutación, en especial en los últimos años, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; la 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; la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; así como las diversas modificaciones sufridas por la norma legal reguladora de la evaluación de impacto ambiental, que han conducido al 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.

El objeto de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, se centra en el régimen jurídico y los procedimientos integrados de intervención administrativa a los que deben sujetarse los planes, programas, proyectos y actividades que pueden afectar al medio ambiente, así como diversos mecanismos de fomento, con la finalidad de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Son fines pretendidos por la Ley: a) Evitar, reducir y controlar la generación de residuos y las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo, con un enfoque integrado que contemple todos los posibles efectos contaminantes de las actividades y aplique las soluciones globalmente más adecuadas, previniendo la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente. b) Promover la coordinación entre las distintas administraciones públicas, así como la integración, simplificación y agilización de los procedimientos de prevención, control y calidad ambiental. c) Favorecer el desarrollo sostenible mediante un sistema de intervención administrativa que armonice el desarrollo económico con la utilización racional de todos los recursos naturales. d) Integrar las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente en las distintas políticas, planes, programas y actividades sectoriales. e) Promover una mayor participación social en la toma de decisiones medioambientales. f) Potenciar la utilización, por los distintos sectores

económicos y por la sociedad en general, de los instrumentos y mecanismos voluntarios para el ejercicio de una responsabilidad compartida que mejore la calidad ambiental. g) Fomentar la responsabilidad social corporativa. h) Promover la sensibilización y educación ambiental, con el objeto de difundir en la sociedad los conocimientos, actitudes, comportamientos y habilidades encaminados a la protección del medio ambiente.

Además, expresamente se recepcionan como principios generales que deben informar la aplicación de la Ley, los principios de cautela y acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma, así como el principio de que quien contamina, paga.

La Ley introduce una regulación entre cuyas principales características cabe destacar, en primer lugar, su marcado contenido procedimental enderezado a la consecución de la integración y simplificación de trámites. La Ley pretende, pues, desarrollar las normas reguladoras de los procedimientos y autorizaciones con fines ambientales, clarificándolas, integrándolas, coordinándolas y modernizándolas. Este esfuerzo integrador se aplica no sólo sobre las evaluaciones y autorizaciones con fines ambientales genéricos (autorización ambiental integrada, evaluación de impacto ambiental, licencia de actividad) sino también sobre las autorizaciones ambientales sectoriales (en materia de residuos, de contaminación atmosférica y de vertidos, tanto al mar y como al alcantarillado).

En segundo término, la Ley precisa la Administración encargada de impulsar e instruir en cada momento el procedimiento integrado, sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones, que se canalizan a través de informes y otras formas de participación. Respecto de las instalaciones y actividades de mayor incidencia ambiental, la Comunidad Autónoma asumirá el protagonismo para la tramitación integrada de las autorizaciones necesarias, mientras que en el resto de actividades será el Ayuntamiento al que corresponda esa función. Se persigue evitar así que el control ambiental preventivo quede compartimentado, como ocurre actualmente en los supuestos de actividades e instalaciones que han de instar la licencia de actividad ante el Ayuntamiento (con evaluación o calificación ambiental municipal o autonómica), pero también las autorizaciones autonómicas de residuos, emisiones a la atmósfera o vertidos al mar, además de la autorización municipal de vertidos a la red de saneamiento.

Asimismo, la Ley distingue tres grandes tipos de actividades cuya autorización tiene un tratamiento jurídico diferente: las actividades sujetas a autorización ambiental integrada, las sujetas a la nueva autorización ambiental única y las sometidas exclusivamente a licencia de actividad. Como activida-

des sujetas a autorización ambiental integrada se mantienen las previstas en la legislación estatal y su control ambiental preventivo se lleva a cabo a través del procedimiento establecido en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que esta ley completa y desarrolla, sobre todo en lo que respecta a la participación municipal en el procedimiento.

Respecto a todas aquellas actividades distintas de las anteriores, a las que la legislación básica sujeta a evaluación de impacto ambiental o a una autorización ambiental específica (de residuos, vertidos al mar o emisiones a la atmósfera) se crea una autorización ambiental que se denomina única, que integra las distintas autorizaciones y evaluaciones ambientales autonómicas existentes. No se trata, pues, de una nueva autorización que se sume a las ya exigibles, contribuyendo a su proliferación, sino un mecanismo de simplificación formal para aglutinar las existentes en una sola. Se sujetan a autorización ambiental única las actividades e instalaciones no sometidas a autorización ambiental integrada, pero sí a evaluación de impacto ambiental, o bien a alguna de las autorizaciones ambientales específicas de competencia autonómica.

El procedimiento de autorización ambiental única mantiene similitud con el propio de la autorización ambiental integrada, si bien con claras diferencias que procuran la simplificación, en mayor o menor medida según se trate de proyectos sujetos o no a evaluación de impacto ambiental. La nueva autorización ambiental única se coordina con la licencia de actividad de manera similar a como se hace en el régimen de autorización ambiental integrada. Cuando una actividad esté sujeta a una autorización ambiental autonómica (integrada o única), no se sigue el procedimiento de licencia de actividad, que se sustituye por el procedimiento autonómico correspondiente, en el cual el Ayuntamiento participa intensamente mediante un control urbanístico previo e informando sobre los aspectos de su competencia.

El tercer tipo de actividades serán las no sujetas a autorizaciones autonómicas y que se someten sólo a licencia municipal de actividad. Aquí el procedimiento de control preventivo será el de la licencia de actividad, cuya regulación se recoge ahora con más claridad que en la legislación hasta ahora vigente. La intervención de la Comunidad Autónoma se reduce al máximo en este ámbito, aunque se prevé que aquellos ayuntamientos que no dispongan de medios materiales o personales puedan solicitar de la Comunidad Autónoma que realice el informe de calificación ambiental de la actividad. Se busca también la integración de las autorizaciones municipales con fines ambientales, para lo cual el vertido al alcantarillado ya no se controla me-

diante una autorización específica, sino a través de la propia licencia de actividad.

La Ley mantiene la categoría tradicional de las actividades exentas o inocuas, en las que la solicitud de licencia se ha de resolver en tres meses como máximo, tras los cuales se entiende concedida. Asimismo, se permite que los ayuntamientos puedan sustituir la licencia por una comunicación previa, que habilitaría directamente para comenzar la actividad, tal y como recomienda el informe «Trámites administrativos para la creación de empresas en España», publicado en 2008 por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Para el legislador regional, en el contexto actual de crisis económica, y tratándose de actividades sin incidencia ambiental, la simplificación de los trámites para la creación de empresas se hace absolutamente necesaria.

La Ley se estructura en un Título Preliminar y ocho Títulos más, a los que se acompañan cuatro anexos. El Título Preliminar establece las disposiciones generales de la ley, delimitando su objeto, fines y ámbito de aplicación. Asimismo, refuerza las competencias municipales en la materia, impulsando técnicas de cooperación interadministrativa y recepcionando los principios de información y participación ciudadana. Además, enmarca las directrices, planes y programas al servicio de la política ambiental dentro de los instrumentos de ordenación del territorio. Configura la potestad de planificación y ordenación ambiental en un intento de coordinarla con la ordenación territorial.

El Título I se dedica a las disposiciones generales aplicables a las autorizaciones con fines ambientales, que se clasifican por la Ley en tres categorías: autorización ambiental integrada, autorización ambiental única y licencia municipal de actividad, siendo una importante opción de legislador la regulación de procedimientos completos de autorización y no sólo trámites ambientales específicos. Por tanto, en este Título se recogen un conjunto de determinaciones comunes a todas las autorizaciones ambientales: fines generales, deberes de los titulares de instalaciones y actividades, la creación de un registro ambiental de actividades, así como, reglas de cooperación interadministrativa y de coordinación de las autorizaciones con fines ambientales con otro tipo de autorizaciones.

El Título II, centrado en las autorizaciones ambientales autonómicas, comprende un capítulo I, con normas comunes, y dos capítulos más, relativos a la autorización ambiental integrada y la denominada autorización ambiental única. Es intención del legislador aproximar el régimen de ambas autorizaciones, de ahí que una parte importante de la regulación aparece en las

normas comunes del capítulo I. En la regulación común de los procedimientos autonómicos se toma como base el procedimiento de autorización ambiental integrada, pero con novedades de desarrollo, que serán aplicables también a la autorización ambiental única. Asimismo, se persigue la coordinación de la evaluación ambiental de proyectos con la autorización ambiental integrada, algo que la legislación estatal dejó a cargo de las normas de desarrollo autonómico. La tramitación de ambos instrumentos se unifica, salvo el acto por el que se emite la declaración de impacto ambiental, que ha de ser previo a la propia autorización ambiental integrada, permitiendo así al órgano sustantivo plantear la eventual discrepancia prevista en la legislación básica reguladora de la evaluación ambiental de proyectos.

En el Título III se desarrolla el régimen de la licencia municipal de actividad, distinguiendo tres categorías de actividades, según el procedimiento para la obtención de la licencia: las sometidas a autorización ambiental autonómica, las sujetas a informe de calificación ambiental y las exentas de dicho informe. El comienzo de la explotación de instalaciones sometidas a autorización ambiental autonómica se comunica previamente al órgano autonómico competente y al ayuntamiento, pero no está sujeto a acta o autorización de puesta en marcha. El resultado es que cualquier actividad que, después de obtener sus autorizaciones con fines ambientales, realiza las cuantiosas inversiones necesarias para su instalación y montaje, podrá comenzar la explotación tan pronto practique las comunicaciones mencionadas, lo que no implica descuidar el control de su repercusión ambiental, que queda garantizado con la exigencia de un informe de la Entidad de Control Ambiental y con una primera comprobación administrativa de la instalación o actividad que se deberá realizar dentro de unos plazos precisos.

En las actividades sometidas a autorización ambiental autonómica, el procedimiento de licencia de actividad queda embebido en el de autorización autonómica, por lo que la regulación de la licencia de actividad se centra en este caso en el acto final de su otorgamiento, su contenido, el plazo (que será de dos meses, desde la comunicación de la autorización ambiental autonómica), las comprobaciones previas que excepcionalmente han de realizarse (sólo si no se hubieran hecho y aportado antes al procedimiento de autorización autonómica en los plazos concedidos para ello), amén de otras reglas de coordinación con la propia autorización autonómica, como en los casos de modificación de oficio o cambios de titularidad.

Las actividades sometidas a informe de calificación ambiental se delimitan por exclusión (son aquéllas no sometidas a autorización autonómica, pero tampoco exentas). En este ámbito se sigue el procedimiento ya cono-

cido de solicitud con proyecto técnico y memoria, posible denegación previa basada en el incumplimiento del planeamiento urbanístico o de las ordenanzas, información edictal y consulta vecinal, calificación ambiental y resolución.

El Título IV regula la evaluación ambiental de proyectos. La ley actualiza aquí el listado de proyectos sujetos a evaluación ambiental, tomando como base la lista estatal, hoy mucho más depurada técnicamente que la contenida en la derogada Ley 1/1995, y que se ha venido incrementando en los últimos años a través de sucesivas modificaciones que traen causa de Directivas europeas. Se mantienen, no obstante, algunos supuestos adicionales, en los que las normas básicas estatales no requieren evaluación ambiental, pero que sí se someterán en la Región de Murcia, en proyectos que tengan por objeto campos de golf, plantas desaladoras o desalinizadoras, supuestos de urbanizaciones y complejos hoteleros, o plantas de producción de energía solar térmica o fotovoltaica. No deja de resultar llamativa, desde el estricto prisma de la técnica legislativa, la tediosa y literal reiteración por la neonata Ley murciana de los proyectos ya incluidos en el Anexo I del Texto refundido de la Ley estatal de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Otras previsiones destacables de la ley, en relación con la evaluación ambiental de proyectos, son la unificación de su tramitación dentro de las autorizaciones ambientales autonómicas, la integración de la evaluación de repercusiones a la Red Natura 2000 dentro de la evaluación ambiental del proyecto, o la necesidad de especificar dentro de la propia declaración de impacto ambiental los distintos órganos competentes para su seguimiento y vigilancia. Se detallan asimismo aspectos procedimentales, sobre todo mediante la fijación de plazos.

Al régimen de la evaluación ambiental estratégica se dedica el Título V, con especial atención a los instrumentos de ordenación urbanística (que constituyen en la práctica el grueso de planes y programas evaluables), especificando el nuevo Anexo IV los planes urbanísticos incluidos y excluidos. Como se recordará del Informe correspondiente al *Observatorio 2008*, como solución interina la CARM aprobó 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. Esta norma queda pues desplazada por la regulación general dispuesta por la nueva Ley.

El Título VI contiene dos capítulos. El primero desarrolla diversos instrumentos destinados a fomentar la toma de conciencia e implicación de empre-

sas, asociaciones y ciudadanos en la defensa del medio ambiente. El segundo capítulo, aglutina técnicas de fomento con el común denominador de la lucha frente al cambio climático (fomento de la investigación aplicada, impulso de acuerdos para incentivar la reducción y compensación de emisiones, fomento de la capacidad de absorción de carbono y reforestación).

El Título VII recepciona algunos medios de reconocimiento de la excelencia ambiental de las empresas, como son los sistemas de gestión y auditoría ambiental (EMAS, ISO 14001), la etiqueta ecológica, así como el fomento de la contratación ambientalmente responsable.

El Título VIII, por último, contiene el régimen de control y disciplina ambiental, con normas reguladoras de la actividad de inspección, la responsabilidad ambiental, las medidas de restablecimiento de la legalidad ambiental (que toma algunos elementos de la disciplina urbanística, pero con las peculiaridades que impone la materia ambiental), y se cierra con el régimen de infracciones y sanciones aplicables, que alcanza a la regulación de un procedimiento sancionador sectorial, buena muestra de la fragmentación de los procedimientos administrativos punitivos que con su actual dispersión normativa poco coadyuvan a la imprescindible seguridad jurídica.

B) La Ley 10/2009, de 30 de noviembre, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera

De la Ley 10/2009, de 30 de noviembre (BORM núm. 278, de 1 de diciembre), dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas de la CARM en materia de transportes por carretera cuyo itinerario discurra íntegramente en el territorio de la Región (art. 10.4 del Estatuto de Autonomía), resulta especialmente destacable, en el ámbito propio del *Observatorio de Políticas Ambientales*, la intención del legislador de favorecer algunas políticas de movilidad sostenible en el marco de las directrices e impulsos de las Administraciones estatal y europea. En este sentido, la Ley apela expresamente, en su exposición de motivos, a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009, enfatizando la necesidad de potenciar el transporte público como una obligación de las Administraciones Públicas, promoviendo todo tipo de actuaciones encaminadas a la generación de una alternativa de movilidad al transporte privado que pueda considerarse realmente sostenible.

En este sentido se articulan un conjunto de medidas enderezadas hacia la consecución de una movilidad sostenible en la Región de Murcia, entre

las que cabe destacar la imposición de la renovación del material móvil adscrito a la prestación de los servicios públicos, como medio directo de mejorar las emisiones de los vehículos. Asimismo, se determinan los indicadores mínimos de utilización de biocombustibles a emplear en los vehículos que prestan los servicios concesionales.

Además, resulta reseñable la adopción, como criterio para el establecimiento de las condiciones mínimas de prestación de los servicios adheridos al Sistema Integrado de Servicios de Transporte, de la sostenibilidad de la explotación. Especialmente, en lo relativo a la utilización de motores o combustibles alternativos y de todas aquellas medidas que puedan mejorar los índices de sostenibilidad medioambiental de los servicios y que en la práctica supongan al menos el empleo de combustibles alternativos como mínimo en el veinticinco por ciento de la flota adscrita a las concesiones de la Región de Murcia.

3. ORGANIZACIÓN

Tras el desmantelamiento del departamento ambiental llevado a cabo en el año 2008, bajo la justificación de los imperativos de la coyuntura económica; en el año 2009, tan sólo se ha operado un pequeño retoque en alguna de las dispersas unidades administrativas encargadas de la gestión de ciertos sectores involucrados en la tutela del medio. En concreto, resulta reseñable la reestructuración de los órganos directivos de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, efectuada mediante el Decreto 285/2009, 11 de septiembre, que viene a modificar parcialmente el anterior Decreto 328/2008, de 3 de octubre. El cambio organizativo se justifica expresamente en la política de austeridad y de reducción del número de cargos públicos de la Administración Regional, y tiene por objeto unificar las competencias, hasta ahora atribuidas a las Direcciones Generales de Vivienda y Arquitectura, Urbanismo y Ordenación del Territorio, que pasan a ser ejercidas por una única Dirección General de Territorio y Vivienda, en la que se incardinan, por un lado, la Subdirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio y, por otro, la Subdirección General de Vivienda y Arquitectura.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Por lo que se refiere a la actividad jurisdiccional desplegada por el TSJ de la Región de Murcia con incidencia ambiental, su análisis remite de nuevo a un escrutinio lo más exhaustivo posible de las resoluciones evacuadas por su Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Como en ediciones anteriores de este *Observatorio*, resulta destacable la doctrina vertida en materia de instalaciones de telecomunicaciones que requieren el uso del espectro hertziano. En tal sentido, la STSJ de 27 de febrero (RJCA 2009, 534) estima parcialmente el recurso de una operadora contra la Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación y Funcionamiento de Infraestructuras Radioeléctricas del Ayuntamiento de Águilas, dando por reproducidos los argumentos ya esgrimidos en la STSJ de 31 de enero de 2007 –de la que se dio oportuna cuenta en el informe correspondiente a dicho año–, que se pronunció sobre la ordenanza equivalente del Ayuntamiento de Murcia. En consecuencia, la resolución anula ciertos preceptos de dicha norma con base en la necesidad de que, en la materia controvertida, las entidades locales, por una parte, procedan a recabar consulta obligatoria y vinculante al Estado, al amparo de lo dispuesto en el 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.

Siguiendo asimismo una tónica de la que se ha dado igualmente cuenta en informes precedentes, la Jurisdicción contencioso-administrativa vuelve a rectificar con generosidad una parte no despreciable de la actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Segura. Así, la STSJ de 19 de junio (RJCA 2009, 572) estima el recurso contra una sanción de 6.100 € de multa, impuesta al Ayuntamiento de Mazarrón, por la comisión de una infracción de «vertido de aguas residuales procedentes de la red de alcantarillado, suponiendo una mayor escorrentía superficial hacia la desembocadura del mar, por rotura de las motas que no han sido reconstruidas aún, todo ello sin disponer de autorización administrativa». La estimación se cimenta en la, ya acostumbrada, falta de acreditación de los hechos, esto es, «el deterioro ocasionado en la calidad de las aguas y la cuantificación de los daños para el dominio público», lo que impide la inclusión de la conducta en alguno de los tipos previstos y, en consecuencia, la imposición suficientemente motivada de una sanción. En igual sentido se pronuncia la STSJ de 18 de marzo (JUR 2009, 207535), para el caso de una sanción impuesta al Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz por «vertido de aguas residuales en el brazal de riego, en el Paraje de Aldea de la Cabezuela, sin la correspondiente autorización administrativa»; también la de 13 de febrero (JUR 2009, 190296) sobre sanción al Ayuntamiento de Ceutí por «por verter aguas residuales industriales sin depurar al cauce de Rambla Salada procedente del Polígono Industrial Los Torraos, sin la debida autorización»; o las SSTSJ de 23 de febrero (JUR 2009, 197572 y 197580) sobre sendas sanciones a los Ayuntamientos de Ojós y Santomera, por vertido contaminante procedente de sa-

neamiento del núcleo de población y vertido procedente de EDAR, respectivamente.

Siguiendo los mencionados precedentes, las sanciones a particulares siguen viéndose igualmente corregidas. Así, la STSJ de 23 de febrero (JUR 2009, 197578) estima el recurso contra una multa por extracción de áridos (2.100 m1 de zahorra natural), en el término municipal de Yecla, sin la correspondiente autorización. En esta ocasión, el Tribunal estimó el recurso por no acreditarse en el expediente (incoado a partir de denuncia procedente de agentes forestales de la Comunidad Autónoma quienes, a su vez, identifican la conducta de la empresa sancionada con un tipo contemplado en la Ley regional 1/1995, con la consiguiente confusión) de modo suficiente elementos esenciales relativos a la concurrencia del tipo, con consecuente causación de indefensión. Un caso idéntico se falla en igual sentido estimatorio en la STSJ de 26 de enero (JUR 2009, 295451). Falta de tipicidad que vuelve a ser motivo de estimación judicial en la STSJ de 19 de junio (JUR 2009, 309547) (Sociedad Agraria de Transformación «La Forja»), así como en las SSTSJ de 27 de febrero (JUR 2009, 197128) y 13 de marzo (JUR 2009, 208233) (vertidos de aguas residuales sin depurar de origen industrial, sin la debida autorización, por parte de la mercantil «Prieto Papel, SA»).

Pero no sólo Administraciones Públicas y particulares son objeto de esta contumaz irregularidad en el ejercicio de su potestad punitiva por parte del organismo de cuenca. En una suerte de *via di mezzo* se encontraría tal vez la sanción impuesta a una sociedad de economía mixta y, más concretamente, a la mercantil encargada del suministro del servicio de agua potable domiciliaria en el término municipal de Murcia (EMUASA). En este caso (STSJ de 30 de julio –JUR 2009, 407633–), la sanción lo era por «por haber realizado obras en el cauce de la rambla (construcción de arquetas de registro para tuberías de agua potable), sin contar con la debida autorización». Pero, nuevamente, el recurso viene estimado por la Sala en la medida en que «[...] ha violado la Administración en su resolución tanto el principio de culpabilidad como el de tipicidad, ya que la resolución impugnada no expone los criterios seguidos primero para determinar la autoría de la infracción su calificación jurídica y tipicidad y luego para fijar el importe de la sanción, y aplica el art. 316 d) y j) RDPH por entender o que no existen o son inferiores a la citada cantidad, que los daños ocasionados al dominio público hidráulico pese a no existir valoración alguna al efecto efectuada de acuerdo con los criterios señalados en el art. 326.1 del mismo Reglamento».

En otro ámbito, de todos es conocido el celo y la contundencia que el actual Gobierno de la Nación viene aplicando en garantizar el cumplimiento

de lo dispuesto en la Ley de Costas de 1988, de cara a la tutela del dominio público marítimo-terrestre. Dicha actitud no podía por menos que hacerse notar en el ámbito jurisdiccional de una Comunidad Autónoma, como la murciana, con amplios y sensibles espacios litorales.

Así, la STSJ de 16 de octubre (JUR 2009, 483567) estima el recurso interpuesto por la Demarcación de Costas del Estado contra la autorización por parte de la Administración Pública de la CARM, a una comunidad de propietarios en La Manga del Mar Menor, para realizar obras en servidumbre de protección. Al tratarse las afectadas de edificaciones realizadas con carácter previo al deslinde practicado (en marzo de 2000) sobre el ramo de costa en que se ubican, el debate se centra en si las obras autorizadas deben reputarse como «de reparación y mejora, siempre que no impliquen aumento de volumen de las construcciones existentes» (disp. trans. 4ª, apartado 2 c LC), concluyendo el Tribunal que se trata de un «aumento de superficie edificada y un incremento de volumen destinado a residencia o habitación, por lo que se vulnera el precepto mencionado de la Ley de Costas».

Sin embargo, en la STSJ de 30 de enero (JUR 2009, 295244), se estima el recurso de un particular contra una denegación de autorización por parte de la Demarcación de Costas del Estado para «legalizar las obras de ampliación, con elevación de planta sobre la totalidad de la edificación, ejecutadas en una vivienda sita en la Ordenación Bahía del Puerto de Mazarrón». En este caso, la Sala concluye la radical incompetencia de la Demarcación para ejercer sus funciones de policía, al tratarse de una edificación situada al margen del dominio público marítimo-terrestre y no afectada por la servidumbre de protección, no siendo relevante a estos efectos la alegada existencia no ya de un expediente de deslinde *in itinere*, sino de una mera propuesta de delimitación provisional de dominio público, que tampoco había sido aprobada por la Dirección General de Costas del Ministerio. De igual modo, la STSJ de 16 de octubre (JUR 2009, 483577) desestima el recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Águilas, por el que se aprobó definitivamente el Estudio de detalle incoado a instancia de un particular en relación con un solar sito entre el Paseo Marítimo de dicha localidad. La argumentación del Estado se fundamentaba en la prevalencia de la Ley de Costas respecto del planeamiento general del municipio, en cuanto la célebre proscripción de usos de vivienda y habitación en la franja de servidumbre de protección, en una longitud de 20 metros a contar desde el límite interior de la ribera del mar para los suelos urbanos. No obstante, como bien razona el Tribunal, el estudio de detalle, como es propio de su naturaleza y alcance, completa alineaciones y rasantes en relación con la porción de espacio urbano ordenado, «con

el fin primordial de conseguir un tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima», sin modificar el planeamiento superior ni, en consecuencia, autorizar aumento de volúmenes en la ocupación del suelo.

En otro orden de consideraciones y prescindiendo, como es natural, de dar cuenta de otros conflictos judiciales de entidad menor relativos a la tutela del medio ambiente, otro de los sectores objeto de pronunciamientos por parte del TSJ de la Región de Murcia ha sido el de la ordenación del territorio. Así, es de destacar la STSJ de 22 de mayo (JUR 2009, 302886), en la que una conocida entidad de ahorro impugnó la AIR de Marina de Cope. Los argumentos de la actora consistían en que tal entidad era «propietaria de unos terrenos con aprovechamiento urbanístico, se encuentra con dichos terrenos afectados por protecciones medioambientales, que le privan de todo posible aprovechamiento urbanístico, y que, sin embargo, en el suelo colindante y directamente beneficiario de sus limitaciones, se permite ejecutar una actuación urbanística de interés regional, sin que en los instrumentos de planeamiento encargados de la ordenación de ese territorio se prevea, indemnizar (mediante expropiación) o incluir el suelo protegido en la unidad que comprende la actuación de interés regional, para que el propietario o los propietarios afectados por las protecciones medioambientales colindantes puedan compensar las pérdidas o limitaciones de sus derechos». *Item mas*, esos espacios de su titularidad –afirma– consisten en «dotaciones públicas cuyo principal beneficiario es la actuación urbanística "Marina de Cope", razón por la cual, dichos terrenos deberán de ser incluidos en dicho polígono o Unidad de Actuación». Todo ello, conduciría a una vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas en la acción urbanística.

Tras recordar la naturaleza y teleología legales de las Actuaciones de Interés Regional, el TSJ concluye que «las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (de las que trae causa el instrumento recurrido, añadimos los autores del informe), no recoge obligaciones urbanísticas concretas para la recurrente que deban ser compensadas; lo que se hace es recoger los terrenos del Cabezo en su configuración jurídica-inmobiliaria actual, o sea, como Espacio Natural Protegido, y además como ZEPA y LIC [...] De manera que nos encontramos en presencia de una afección de limitación del estatuto de la propiedad de los terrenos, como consecuencia de una decisión de protección ambiental que se adopta al amparo de la legislación sectorial correspondiente, que la Administración regional, al configurar las DPOTL se limita a recoger y respetar. Ello supone que no se produce una limitación urbanística particular en relación con los terrenos. No tiene relación alguna los terrenos de la recurrente con el régimen de los terrenos integrados en la Actuación Estratégica Marina de Cope, recogida en los arts. 31 a 35 de las

Directrices, en donde sí se recoge la previsión de una actuación de transformación urbanística».

En cuanto a los terrenos integrados en la AIR, señala la Sala que «[...] no son espacios naturales protegidos, sino que se trata de terrenos ubicados dentro de un polígono configurado en sus contornos de forma racional, a los que se confiere una protección en atención a su realidad física [...] Por tanto, una cosa es la protección que la legislación sectorial en materia de Medio Natural concede al espacio protegido de Cabo Cope (que se podría haber impugnado por la recurrente), y otra la que de forma puntual se puede atribuir a determinados terrenos en ejercicio de la potestad de innovación territorial de la Administración, como de hecho son las AIR [...] Destacar también que a través de las AIR se produce la actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma de Murcia (art. 41.2, de la Ley 1/2001) [...] Dicha operatividad y eficacia urbanística justifica y legitima la previsión de instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas. Así, en el ámbito de la AIR, los suelos protegidos por sus valores paisajísticos o de protección de cauces que son adscritos como Sistemas Generales a distintos sectores urbanizables, permitiendo la reparcelación y la equidistribución de beneficios y cargas [...] Por tanto, no existe un eventual derecho de los terrenos de la actora a un aprovechamiento urbanístico en relación a un sector al que no pertenece los terrenos que están sujetos a una carga de protección medioambiental que no deriva del planeamiento urbanístico ni territorial [...] En conclusión, si bien la actora pretende que se incorporen los terrenos de su propiedad al ámbito de la AIR, no ofrece ningún argumento amparado en la legislación en materia medioambiental o de ordenación del territorio y urbanismo. Así, no ha acreditado, en modo alguno la actora, que la incorporación del Cabezo a la AIR sea necesaria en orden a una ordenación del territorio y urbanística coherente y racional. Así, no se justifica un supuesto derecho a compensación por el uso paisajístico; por el contrario, queda acreditada la especial protección de la UE mediante la incorporación del Cabezo a la Red Natura 2000».

Por último y por lo que se refiere al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de instrumentos de planeamiento, la STSJ de 3 de abril (JUR 2009, 304811), estima el recurso interpuesto por unos particulares contra las Órdenes de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, sobre aprobación definitiva de la modificación puntual de las normas subsidiarias de Fortuna para reclasificar como suelo urbanizable residencial (sectorizado) terrenos en «Las Lamparillas» en lo que se refiere a las áreas incorporadas como suelo urbanizables sin sectorizar, como consecuencia de la regulariza-

ción de límites, así como los terrenos calificados como sistema general viario afectados por el nuevo ramal de acceso al sector desde el cruce de la A-5.

En un escenario normativo distinto del implantado tras la aprobación de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril y la Ley autonómica 4/2009, de 14 de mayo, y acogiéndose a un argumento literal, la corporación demandada viene a defender que la desaparición de las normas subsidiarias de planeamiento y sus modificaciones entre los instrumentos sometidos a EIA por la hoy derogada Ley 1/1995, debía interpretarse como una expresa voluntad legal de excluir tales instrumentos de este procedimiento ambiental. En nuestra opinión con justeza de criterio, la Sala contradice tal conclusión señalando que «La derogación, a la que hace referencia, de la norma específica de la Ley de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, es coherente con la desaparición del mundo jurídico de las normas subsidiarias –y sus modificaciones– como instrumento de planeamiento. Pero no se puede olvidar que, conforme a la disposición adicional segunda c) de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, los Planes Generales Municipales de Ordenación, así como las modificaciones de los mismos, que supongan la reclasificación del suelo no urbanizable estarán sometidos a la evaluación de impacto ambiental. La modificación, cuya conformidad a derecho, estamos examinando, de las normas subsidiarias de Fortuna justamente lo que hace es cambiar la clasificación del suelo convirtiéndolo en urbanizable, con un impacto de considerable envergadura, por lo que entendemos que resulta necesaria la evaluación de impacto ambiental. De aceptar la interpretación de la administración daríamos por bueno que utilizando la modificación de un instrumento de planeamiento ni siquiera ya previsto en la Ley Regional, se evitasen los controles que ésta exige de haberse tramitado el correspondiente Plan General. La ausencia de la evaluación de impacto ambiental lleva consigo que declaremos la nulidad de los actos recurridos».

5. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

• *Consejería de Agricultura y Agua* (*creación*: Decreto 60/2004, de 28 de junio, *confirmada* en Decretos de Presidencia 24/2007, de 2 de julio y 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 20/2005, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Agua, modificado por Decreto 19/2009, de 27 de febrero; así como Decreto 325/2008, de 3 de octubre, que establece los Órganos Directivos de la Consejería de Agricultura y Agua):

– CONSEJERO: Antonio Cerdá Cerdá (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 28/2007, de 2 de julio);

– DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA: Miguel Ángel Ródenas Cañada;

– DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD: Pablo Fernández Abellán;

– DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL AMBIENTAL: Francisco José Espejo García;

– 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): José Manuel Ferrer Cánovas (Gerente).

• *Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio* (*creación*: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 328/2008, de 3 de octubre, modificado por Decreto 285/2009, de 11 de septiembre):

– CONSEJERO: José Ballesta Germán (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 40/2008, de 25 de septiembre);

– DIRECCIÓN GENERAL DE TERRITORIO Y VIVIENDA: Antonio Javier Navarro Corchón;

– DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTES Y PUERTOS: Carmen María Sandoval Sánchez.

• *Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas (creación*: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 283/2009, de 11 de septiembre):

– CONSEJERA: María Pedro Reverte García (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 37/2008, de 25 de septiembre);

– DIRECCIÓN GENERAL DE EMERGENCIAS: Luis Gestoso de Miguel.

• *Consejería de Universidades, Empresa e Investigación* (*creación*: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; *estructura*: Decreto 331/2008, de 3 de octubre):

– CONSEJERO: Salvador Marín Hernández (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 43/2008, de 25 de septiembre);

– FUNDACIÓN AGENCIA DE GESTIÓN DE ENERGÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: Teodoro García Egea (Director-Gerente).

6. APÉNDICE NORMATIVO

• Ley 1/2009, de 11 de marzo, de Transporte Marítimo de Pasajeros de la Región de Murcia.

• Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada.

• Ley 10/2009, de 30 de noviembre, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera.

• Decreto 19/2009, de 27 de febrero, por el que se modifica el Decreto 20/2005, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Agua.

• Decreto 154/2009, de 29 de mayo, que desarrolla los requisitos básicos para la inscripción y funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de la Región de Murcia.

• Decreto 285/2009, de 11 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Decreto 328/2008, de 3 de octubre, de Órganos Directivos de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

• Orden, de 21 mayo de 2009, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se regula el ejercicio de la pesca fluvial para la temporada 2009-2010 y reglamentaciones para la Conservación de la Fauna Ictícola de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

• Orden, de 29 de julio de 2009, de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por la que sea aprueba inicialmente la Modificación núm. 2 de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

7. BIBLIOGRAFÍA

GÓMEZ MANRESA, M. F., «Retos del Derecho Administrativo en el siglo XXI en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente», en GARCÍA COSTA, F. y PARDO LÓPEZ, M. M. (Coords.), *La respuesta del Derecho a los retos del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

GUTIÉRREZ LLAMAS, A. y GIMÉNEZ CASALDUERO, M., «La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia», en SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y

García Pérez, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia «Pedro Barrié de la Maza»-Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009.

López Pellicer, J. A., *La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Comentarios a la Ley del suelo de la Región de Murcia (Texto Refundido de 2005), concordada con la Ley estatal del Suelo (Texto Refundido de 2008)*, DM, Murcia, 2009.

Navarro Caballero, T. M., «La protección contra las catástrofes naturales a nivel europeo. Consideración especial del riesgo de inundaciones», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009.

XXIX

Navarra: rotundidad judicial en la lucha contra el ruido

José Francisco Alenza García

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 727
2. Legislación 729
   A) La primera modificación de la LFIPA: una modificación bienintencionada, pero insuficiente y técnicamente defectuosa e incoherente 729
   B) Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial 732
      a) Aguas subterráneas 732
      b) Espacios naturales y montes 733
      c) Fauna y flora 733
      d) Agricultura y ganadería 734
      e) Energías renovables 734
3. Organización 735
4. Ejecución 735
   A) Inspección y sanciones ambientales 735
      a) Inspección ambiental 735
      b) Sanciones ambientales 736
   B) Información ambiental 736
   C) Planes y Programas 737
5. Jurisprudencia ambiental 737
   A) Descripción general 737

Página

B) Responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos por inactividad ante la producción de ruidos por terceros que vulneran derechos fundamentales de los afectados 739

6. Problemas 742

7. Apéndice informativo 743

A) Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral 743

B) Leyes Forales y Decretos Forales 743

C) Órdenes Forales y otras Resoluciones 744

D) Jurisprudencia 746

a) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra . 746

b) Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo 747

E) Bibliografía 749

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Siguiendo con la tónica de la presente legislatura, las acciones encuadrables en la política ambiental de Navarra han sido pocas y muy poco relevantes.

En el plano normativo continúa la parálisis y la ausencia de iniciativas tendentes a desarrollar o actualizar la normativa comunitaria y estatal en importantes sectores (residuos, espacios naturales y biodiversidad, ruidos, evaluación de impacto ambiental de planes y programas). Lo más destacable a nivel legislativo ha sido la primera modificación de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental. Se trata, sin embargo, de una reforma adoptada desde la perspectiva de la simplificación administrativa demandada por la Directiva de servicios, lo que explica que haya resultado muy limitada tanto por su objeto (afecta sólo a las actividades sometidas a licencia de actividad) como por las medidas adoptadas.

En el plano ejecutivo, tampoco ha habido novedades relevantes. No se han producido reformas en la organización ambiental. Tampoco se ha aprobado ninguno de los planes cuya elaboración se inició el año pasado (residuos, ruido), ni el de Acción contra el Cambio Climático iniciado este año.

En otras actuaciones (inspecciones, sanciones, información ambiental) se ha mantenido la inercia de años anteriores sin innovaciones relevantes.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia de este año destaca la rotundidad con que se ha condenado a dos importantes Ayuntamientos de la Comunidad Foral (Barañain y Pamplona) por responsabilidad patrimonial derivada de su inactividad ante los ruidos provocados por actividades no municipales (un local de reunión de jóvenes y un hipermercado).

En definitiva, parálisis normativa, inercia ejecutiva y actividad judicial son los rasgos que caracterizan la política y el Derecho ambiental en Navarra durante 2009.

2. LEGISLACIÓN

A) La primera modificación de la LFIPA: una modificación bienintencionada, pero insuficiente y técnicamente defectuosa e incoherente

Muy pocas novedades se han producido en el ordenamiento jurídico navarro en el 2009. La más importante se ha producido al final del año con la primera modificación de la norma cabecera del grupo normativo ambiental, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (LFIPA).

Para esta modificación, que afecta sólo a tres preceptos, se ha utilizado la primera Ley Foral tendente a incorporar la Directiva de servicios, pues, la modificación se contiene en la disposición final primera de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales.

No se da razón en la exposición de motivos de por qué se ha utilizado esta Ley Foral para llevar a cabo la modificación de la LFIPA. Tan sólo se dice que las medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales «se completan con algunas modificaciones de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, que pretenden agilizar algunos procedimientos e impulsar la actividad de la Administración en línea con algunas medidas recogidas en la presente Ley Foral».

La reforma de la LFIPA se ha hecho, por tanto, con la buena intención de agilizar y simplificar procedimientos administrativos de intervención ambiental sobre instalaciones industriales y, así, impulsar o relanzar actividades económicas. Sin embargo, la reforma es muy limitada tanto por su objeto,

como por su contenido. No se ha hecho un estudio en profundidad de los procedimientos de intervención ambiental que podrían haberse reformado con ese objetivo de simplificar y agilizar los mecanismos de intervención y de los aspectos en los que se debería haber incidido.

Por lo que se refiere a su ámbito objetivo, las modificaciones sólo afectan a algunos aspectos del régimen de las licencias municipales de actividad clasificada, por lo que no quedan afectadas ni la autorización ambiental integrada, ni la autorización de afecciones ambientales, ni la evaluación de impacto ambiental. El contenido de las medidas adoptadas es también muy limitado puesto que no afectan al método de intervención. Es decir, que se mantienen las licencias de actividad y de apertura y ninguna de ellas se sustituye por comunicaciones o por declaraciones responsables.

Los tres preceptos modificados tienen también en común que presentan algunas deficiencias de técnica normativa que, aunque quizá no tengan repercusiones a la hora de aplicarlas, desde luego que afean esta primera reforma de la LFIPA. De las tres modificaciones dos tienen que ver directamente con la agilización –no tanto de los procedimientos– de las actuaciones necesarias para la puesta en marcha de las actividades. La otra no sólo no tiene que ver con la agilización procedimental, sino que genera algunas dudas sobre su adecuación a la normativa europea. Veámoslas por separado.

1ª Se mantiene la regla general de que no se pueden conceder licencias de obras para actividades clasificadas en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad, pero se introduce como excepción la posibilidad de que se conceda la licencia de obras «mientras se tramita la licencia de actividad». Dudo mucho de que esta alteración del orden lógico de concesión de licencias vaya a suponer un impulso a la economía navarra y al empleo. Tampoco creo que se trate de un factor de retraso de la puesta en marcha de las actividades empresariales. El caso es que el legislador navarro ha abierto esta posibilidad, si bien sometida para su efectividad a un desarrollo reglamentario, al que corresponde establecer a qué «actividades de baja incidencia medioambiental» se puede aplicar, así como «los términos y condiciones» en que se puede producir la concesión de la licencia de obras.

La remisión a una futura reglamentación no parece muy necesaria, cuando la propia LFIPA (y su reglamento de desarrollo) ya han desglosado en sus anexos las actividades en función de su incidencia ambiental. Por eso, todo apunta a que las actividades de baja incidencia ambiental habrán de ser las del Anexo 4 D de la LFIPA, que son las sometidas a licencia municipal sin previo informe ambiental del Departamento competente del Gobierno de Navarra.

Por otro lado, los términos y condiciones de la concesión anticipada de la licencia de obras cuya determinación se encomienda al reglamento, quedan limitados por los establecidos en el inciso final del nuevo artículo 49.3, que advierte que «la ejecución de las obras quedará bajo la exclusiva responsabilidad de su promotor, sin que la misma condicione el otorgamiento o denegación de la licencia de actividad, ni la necesaria y obligada adaptación a las condiciones que se señalen por el organismo medioambiental» (art. 49.3).

A pesar de esta advertencia, parece presumir el legislador que la licencia de actividad de estas actividades va a ser concedida siempre y en todos los casos. Es cierto, que por si acaso, advierte que se deberán adoptarlas medidas correctoras «que se señalen por el organismo medioambiental». No se sabe bien a quién se refiere el legislador cuando utiliza la expresión «organismo medioambiental», ya que en las actividades del Anexo 4 D no interviene el órgano ambiental del Gobierno de Navarra. Será, pues, el Ayuntamiento el que fije las condiciones ambientales y controle la adaptación de las obras ya realizadas a las mismas, si bien no se establecen mecanismos adicionales que refuercen la posición de los Ayuntamientos para lograr la efectiva adaptación de las obras ya realizadas al amparo de la licencia urbanística.

2ª El artículo 58.4 de la LFIPA establecía originalmente que la obtención de la licencia de apertura debía ser previa a la concesión de las autorizaciones de enganche o ampliación de suministro de energía eléctrica, de utilización de combustibles líquidos o gaseosos, de abastecimiento de agua potable. Con la modificación de este precepto se admite ahora que dichas autorizaciones se puedan obtener con carácter previo a la licencia de apertura (salvo en los casos en que se reglamentariamente se determine lo contrario), aunque también se advierte que «estarán condicionadas» a la obtención de aquélla, de manera que la denegación de la licencia de apertura conllevará «la automática denegación de las mismas y la obligación de proceder inmediatamente al corte de los suministros».

Como se ve, hay una nueva remisión al reglamento, esta vez para determinar los casos en los que será posible obtener las autorizaciones de enganche con carácter previo a la licencia de apertura. Pero, en este caso, el Reglamento no condiciona la aplicabilidad de la nueva medida. Más bien, al contrario, ya que mientras no se lleve a cabo la citada determinación reglamentaria, todas las actividades podrán obtener la autorización de enganche antes de la licencia de apertura.

Esta medida va a suponer una nueva carga para el órgano que concede las autorizaciones de enganche, puesto que al tener éstas carácter provisional

y estar condicionadas a la obtención de la licencia de apertura, tendrán que estar al tanto de su concesión o de su denegación para, en este caso, «proceder inmediatamente al corte de los suministros».

3ª La tercera modificación es, a mi juicio, la más problemática desde el punto de vista del Derecho comunitario. La redacción original del artículo 52.3 establecía, en el caso de actividades sometidas a licencia de actividad y a posible evaluación de impacto ambiental según determinados criterios, que si no había resolución expresa en plazo del trámite inicial en el que se ponderaba sobre el eventual sometimiento a EIA de la actividad, debería realizarse la EIA. Esta regla era coherente con la legislación comunitaria que exige en estos casos una justificación expresa de los motivos por los cuales se considera que no es necesario realizar la evaluación de impacto ambiental.

Ahora la nueva redacción establece una especie de silencio negativo, de manera que si no hay resolución y notificación en plazo resulta que no será necesaria la evaluación de impacto ambiental. De esta manera, quedan frustradas las exigencias comunitarias sobre la necesidad de motivar expresamente las decisiones contrarias a la no evaluación de impacto ambiental del proyecto de actividad.

Por otro lado, esta solución es contraria a lo establecido en la propia LFIPA en relación con otras actividades en las que se debe decidir caso a caso si se realiza una evaluación de impacto ambiental (arts. 24 y 37) en las que sigue manteniéndose la regla de que no cabe por silencio eludir la evaluación de impacto ambiental, de manera que sólo una decisión expresa y motivada puede justificar la no realización de dicha evaluación. Parece clara la falta de coherencia del legislador al establecer esa divergencia. Ya que si el sentido que se da al silencio fuera lícita y respetuosa con la legislación comunitaria, no se entiende por qué no se ha generalizado esta medida de «agilización y simplificación» –si es que cabe considerarla así– y se ha renunciado a aplicarla a los otros instrumentos de intervención, que imponen procedimientos más largos y que afectan a actividades empresariales de mayor dimensión económica.

B) Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial

a) Aguas subterráneas

Dos disposiciones se han aprobado en esta materia. En primer lugar, se revisaron las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos de fuentes agrarias, declarándose una nueva zona vulnerable, eliminando otra y ampliando otras dos, mediante la Orden Foral 128/2009 de 20 de

marzo, que mantuvo como Programa de Actuaciones para dichas zonas el que se aprobó mediante la Orden Foral 240/2006, de 26 de junio.

Posteriormente, dado que el citado Programa terminaba en 2009, se aprobó el nuevo Programa de Actuaciones 2010-2013 para las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de actividades agrarias (Orden Foral 518/2009, de 30 de octubre).

b) Espacios naturales y montes

En esta materia no ha habido novedades y parece haberse interrumpido el proceso de conversión de los LICs en zonas de especial conservación. Habrá que esperar al año que viene, puesto que según se señala en el Informe 2009 sobre el estado del Medio Ambiente en Navarra, se ha concluido este año el proceso de participación pública para la aprobación de otros tres espacios (Roncesvalles-Selva de Iratí, Belate y Laguna de las Cañas).

Lo que sí se ha aprobado es la declaración de 47 árboles singulares de Navarra como Monumentos Naturales y se ha establecido su régimen de protección y conservación a fin de mantener su valor monumental, histórico o científico (Decreto Foral 87/2009, de 1 de diciembre).

En relación con los montes, tan sólo cabe destacar la anual regulación del régimen excepcional de concesión de autorizaciones para el uso del fuego como herramienta en el tratamiento de los pastos naturales y realización de trabajos silvícolas (Orden Foral 501/2009, de 20 de octubre).

c) Fauna y flora

En esta materia tan sólo se han aprobado disposiciones sobre caza y pesca. Por un lado, tenemos la habitual Orden Foral reguladora de la pesca para el año 2009 (Orden Foral 40/2009, de 2 de febrero). Otras dos disposiciones son de carácter organizativo: la Orden Foral 310/2009, de 10 junio, por la que se crea la Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor de la Comunidad Foral de Navarra y la Orden Foral 370/2009, de 14 de julio, por el que se regula el Registro de aves de cetrería de la Comunidad Foral de Navarra.

En otra disposición se han aprobado las condiciones generales para la captura de conejos en zonas libres para la caza en Navarra, como método de control de los daños que éstos ocasionan y aprueba el protocolo de actuación (Orden Foral 530/2009, de 11 de noviembre).

Por último, también cabe reseñar la convocatoria para la concesión de subvenciones a los titulares del aprovechamiento cinegético de los cotos de

caza, para hacer frente a los daños producidos por la fauna silvestre cinegética de los que aquellos son responsables (Orden Foral 81/2009, de 5 de marzo, modificada por la Orden Foral 180/2009, de 8 de abril).

d) Agricultura y ganadería

En este ámbito la mayor novedad viene dada por la Orden Foral 70/2009, de 9 febrero, que establece las normas que regirán la concesión de ayudas a las inversiones que ocasionen costes suplementarios relacionados con la protección y la mejora del medio ambiente, y la mejora de las condiciones de higiene de las explotaciones ganaderas o el bienestar de los animales. La finalidad principal de estas ayudas es potenciar las inversiones en el sector ganadero orientadas a preservar y mejorar el entorno natural, y mejorar las condiciones de higiene o bienestar animal, propiciando el desarrollo de un sector ganadero eficiente y sostenible.

Por lo demás, se han aprobado los requisitos de condicionalidad agraria y ambiental para acceder a las ayudas directas de la PAC (Orden Foral 286/2009, de 22 mayo). Además este año, en Navarra se ha incluido y regulado, entre las medidas agroambientales, una acción específica para el fomento de métodos de cultivo compatibles con la conservación del medio agrario en secano, denominada «Ayudas Agroambientales en zonas esteparias» (Orden Foral 50/2009, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las ayudas agroambientales en zonas esteparias, modificada por la Orden Foral 553/20009, de 27 de noviembre).

Por último, cabe destacar que entre las ayudas del Programa de Desarrollo rural para la diversificación hacia actividades no agrarias, se han incluido entre las actividades subvencionables alguna de carácter ambiental, como la Producción de energías alternativas, la valorización de residuos agrarios o la valorización de residuos no agrarios para su utilización agrícola y/o ganadera (Orden Foral 172/2009, de 7 abril).

e) Energías renovables

El fomento de las energías renovables en el marco de la inversión industrial (al ámbito agrícola ya me he referido) se ha renovado con la aprobación de la Orden Foral 195/2009, de 16 abril, que deroga la anterior regulación y determina las actividades de aprovechamiento de fuentes de energía renovable subvencionables en el citado marco de las ayudas a la inversión industrial.

3. ORGANIZACIÓN

El Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente ha mantenido inalterada su estructura orgánica (establecida por Decreto Foral 124/2007, de 3 de septiembre). Tampoco ha habido variaciones en la Administración institucional, ni en la consultiva.

4. EJECUCIÓN

En este apartado me voy a referir a tres cuestiones: en primer lugar, las actuaciones de inspección y los expedientes sancionadores; en segundo lugar, las actuaciones en materia de información ambiental; y, finalmente, los planes ambientales que están en proceso de elaboración.

A) Inspección y sanciones ambientales

a) Inspección ambiental

Sorprendentemente y sin que se hayan explicitado las razones de ello, en el año 2009 no se ha aprobado la habitual Orden Foral que aprueba el Programa de Inspección ambiental de la Actividad Industrial en el año correspondiente.

Habitualmente en dicho Programa se fijaban el número de inspecciones rutinarias previsto y los sectores objeto de inspección (actividades IPPC, gestión de residuos, producción de residuos peligrosos, vertidos de aguas residuales, etc). Este año el Programa no se ha aprobado. Sin embargo, todo hace indicar que las inspecciones se han seguido realizando.

Cabe destacar incluso que, a diferencia de otros años, han tenido una significativa repercusión en los juzgados. En algún caso, esa repercusión es meramente testimonial, por ejemplo en la sentencia que confirma una sanción por infracción grave consistente en obstruir la labor inspectora de la Administración (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 14 de septiembre de 2009).

Otras sentencias, en cambio, tienen mayor trascendencia. Me refiero, concretamente, al reconocimiento de condición de agentes de autoridad a los guardas forestales. Este reconocimiento se ha producido con ocasión de la condena por desobediencia leve a los agentes de la autoridad por negarse a una identificación (Sentencia de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de Tudela, de 6 de marzo de 2009) y de otra condena en la que, además de la desobediencia, se consideró que hubo una falta de respeto a un guarda

forestal (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 14 de septiembre de 2009).

b) Sanciones ambientales

Las denuncias que dieron lugar a procedimientos sancionadores en el año 2009 fueron 273, con lo que se confirma la tendencia a la baja de estas actuaciones (frente a las 308 del 2008 y 348 del 2007).

Las denuncias tramitadas clasificadas por áreas de actuación son las siguientes:

– Medio ambiente natural: 148 denuncias. Las mayoritarias son por infracciones en materia de caza (74 denuncias) y pesca (28 denuncias). En montes hubo 19 denuncias (por uso del fuego o incumplimiento de resolución). En espacios naturales protegidos fueron 14 las denuncias tramitadas (por recolección de especies, pastoreo de ganado o circulación motorizada por estos espacios) y 8 en flora y fauna y 4 en hábitats (eliminación vegetación natural, roturaciones no autorizadas, vertido a cauce de río con daño).

– Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 135 denuncias. En aplicación de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización, etc.) se tramitaron 87 denuncias y por residuos 48 (por incorrecta gestión, gestión de residuos sin autorización o abandono de residuos).

B) Información ambiental

En el año 2009 se mantiene la tendencia descendente en el número de las solicitudes de información ambiental: ha habido 228 solicitudes, frente a las 340 de 2008, 652 de 2007 y 703 de 2006. Especialmente positivo es el dato de que de las 228 solicitudes, 223 fueron estimadas.

Las solicitudes de información ambiental han procedido de los siguientes tipos de solicitante:

– Consultoras: 76.

– Particulares: 63.

– Empresas: 41.

– Asociaciones, ONG: 14.

– Administraciones públicas: 19.

– Estudiantes: 10.

– Centros de enseñanza: 4.

– Estudiantes: 10.

– Medios de comunicación: 1.

Por último, señalar que en aplicación de las previsiones de la Ley 27/2006 de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se ha publicado el Informe anual sobre medio ambiente 2009 (accesible a través de la página web del Departamento de Medio Ambiente), aunque con el mismo tono descriptivo y autocomplaciente que el de los años pasados y sin incorporar elementos para la autocrítica como diagnósticos o valoraciones de los aspectos más deficitarios o negativos que se deben corregir.

C) Planes y programas

A lo largo del 2009 no se han aprobado planes ambientales o planes sectoriales con contenidos ambientales. Tan sólo ha comenzado la tramitación de un Plan de Acción Contra el Cambio Climático. Y es de suponer que la tramitación de los que fueron anunciados en 2008 (Plan Integrado de Gestión de Residuos, Planes de Acción del Ruido) se lleve a cabo a lo largo de 2010.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) Descripción general

De la jurisprudencia ambiental referida a Navarra durante el año 2009 en materia ambiental (puede verse la relación completa de sentencias en el Apéndice informativo de este capítulo), únicamente cabe destacar las relativas al ruido, a las que me referiré con mayor detalle en el siguiente apartado.

Desde un punto de vista general, la afirmación más relevante de la jurisprudencia de este año es que la Ley Foral 4/2005, de intervención para la protección ambiental (LFIPA) cumple con las exigencias del principio de reserva legal en el ámbito sancionador (STSJ de Navarra de 1 de octubre de 2009). En la LFIPA se tipifican como infracciones graves, entre otras, «el incumplimiento *grave* de las condiciones ambientales fijadas en la autorización ambiental integrada, en la autorización de afecciones ambientales o en la licencia municipal de actividad clasificada». La STSJ de Navarra de 1 de octubre de 2009 se apoya en la redacción parecida que luce en la Ley 25/1964 de Energía Nuclear (sobre cuya constitucionalidad se pronunció la STC 104/2009, de 4 de mayo) para rechazar la vulneración del principio de re-

serva de ley, teniendo en cuenta, sobre todo, que en el desarrollo reglamentario de la LFIPA se han especificado y concretado «los criterios a tener en cuenta para la determinación de los incumplimientos graves».

Por lo demás, en el ámbito contencioso-administrativo las sentencias de contenido ambiental se han pronunciado, básicamente, sobre tres materias:

a) Como todos los años, uno de los asuntos habituales es el de las sanciones por realización de actividades sin contar con las licencias o autorizaciones que la legislación ambiental exige con carácter obligatorio. Sobre esta cuestión los pronunciamientos más importantes han sido los siguientes:

– La autorización de gestión de residuos «no es un requisito meramente formal (...) sino esencialmente material y fundamental para el ejercicio controlado de la actividad; y es que tal título administrativo es la plasmación y culminación de un procedimiento administrativo en garantía de la legalidad medioambiental mediante la verificación y control previo de todos los requisitos materiales legalmente exigidos» (STSJ de Navarra de 12 de junio de 2009).

– Se sanciona y se clausura –condicionada a su legalización– una central de producción eléctrica que funcionaba sin licencias de actividad y de apertura. Alega la empresa que no existe culpabilidad en la infracción sancionada porque existía una «legítima confianza ante la tolerancia de la Administración respecto al funcionamiento de la instalación que se retrotrae varios años atrás». La sala niega que la sanción impuesta equivalga a un castigo por responsabilidad objetiva, «sino a la consecuencia de, al menos, una negligencia y falta de diligencia y cuidado en el cumplimiento de los preceptos normativos durante años que colma ampliamente cualquier exigencia de culpabilidad punitiva» (STSJ de Navarra de 30 de septiembre de 2009).

– Una sanción impuesta por la realización de una actividad sin licencia por caducidad de la misma, es anulada por entender que para que se produzca la caducidad es necesaria una declaración expresa (STSJ de Navarra de 15 de junio de 2009).

– Se aprecia vulneración del principio de tipicidad en la resolución sancionadora por no encajar los hechos que se sancionan (no realización de controles de las emisiones y falta de medidas para realizarlos) con las conductas tipificadas y descritas en el Decreto Foral de desarrollo de la LFIPA (superación de los niveles de emisión autorizados) (STSJ de Navarra de 1 de octubre de 2009).

b) Las sanciones en materia de caza también han sido un asunto frecuente en la jurisprudencia navarra de 2009. En dos ocasiones se anularon

las sanciones: en una por no haberse practicado una prueba que el sancionado había solicitado realizar en el procedimiento sancionador (STSJ de Navarra de 20 de abril de 2009) y en otra por no haberse desvirtuado la presunción de inocencia y probado que el sancionado había participado en una montería ilegal (STSJ de Navarra de 9 de marzo de 2009).

En las otras dos se confirman las sanciones impuestas y se rechaza ausencia del elemento de la culpabilidad. En un caso, porque la instalación en un coto de caza de un cebadero para atraer a los animales fue aceptada y aprovechada por la Asociación de Cazadores sancionada (STSJ de Navarra de 19 de enero de 2009). En otro, en que se sancionó a un cazador por salirse del coto y cazar en zona prohibida, se rechaza que este sufriera un error exculpatorio, ya que tiene el deber de extremar la diligencia y abstenerse de introducirse en zona ignota, dudosa y/o desconocida (STSJ de Navarra de 22 de octubre de 2009).

c) Indemnizaciones por daños causados por fauna silvestre. En los juzgados de lo contencioso-administrativo han sido mayoría las sentencias que se han pronunciado sobre la responsabilidad patrimonial por daños causados por fauna silvestre (jabalíes, zorro, buitre, corzo y abejarucos) versando casi todas ellas sobre la cuantía de los daños.

B) Responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos por inactividad ante la producción de ruidos por terceros que vulneran derechos fundamentales de los afectados

En 2009 se han producido tres resoluciones judiciales en las que se establece responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos por los daños producidos por ruidos.

En una de ellas se condena al Ayuntamiento de Burlada por los ruidos producidos durante once años por la Escuela Taller Municipal de Albañilería. Siendo de titularidad municipal la actividad ruidosa y no habiendo, por tanto, dudas en cuanto a la imputabilidad, lo más relevante es la afirmación de que correspondía a la Administración justificar que las molestias no sobrepasaban el umbral de lo razonable (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 1 de junio de 2009).

Más interesantes son los casos en los que el agente ruidoso es ajeno a la Administración municipal y la condena se fundamenta en la inactividad de la misma ante las denuncias y quejas de los vecinos afectados.

El *primer caso* es, quizá, el más llamativo porque en él se revocó la sentencia de instancia que había desestimado el recurso. Se trata de la STSJ de

Navarra de 19 de mayo de 2009 (ponente: J. A. Hurtado Martínez) que se ocupó de los ruidos procedentes de una bajera para la reunión y ocio de jóvenes o «pipero».

La sentencia del Juzgado rechazó que hubiera habido inactividad de la Administración porque la policía municipal había actuado en 57 ocasiones distintas, que dieron lugar a diversas sanciones y llegó a clausurarse la actividad durante un período de tiempo. Por su parte, la Sala del TSJ recuerda, en primer lugar, la abundante jurisprudencia del TEDH, del TC y del TS sobre la potencialidad del ruido para vulnerar derechos fundamentales como el de la integridad física y psíquica o la intimidad del domicilio. A continuación, señala la STSJ que fueron más las veces en las que se constató un nivel de ruido superior al límite establecido que las sanciones. Y advierte, también, que tras la clausura del local no se impidió la reanudación de las actividades y que los nuevos incumplimientos no dieron lugar a ninguna resolución del Ayuntamiento.

Los últimos párrafos del FJ 4º contienen las afirmaciones más significativas:

> – «Siendo la Comunidad Foral de Navarra una de las Comunidades Autónomas de España donde con mayor rigor y precisión técnica se ha legislado en protección del medio ambiente, nos encontramos que el Ayuntamiento de Barañain lesiona estos derechos fundamentales pues no aplica la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, ni tampoco el Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos o vibraciones que obligan a la suspensión de actividades, en caso de infracciones graves y la adopción de medidas correctoras (...)».
>
> – «La actividad exigible a la Entidad Local, más allá de las valoraciones fácticas, se contiene en un primer plano, en un plano normativo y reglamentado, en lo dispuesto dentro de los anteriores artículos citados. La simple reincidencia, debiera haberse traducido en una cesación de la actividad en horario nocturno, y en la obligación de que se adoptasen por los causantes las medidas correctoras oportunas para atenuar o eliminar el nivel de ruido excesivo comprobado. Desde la inicial intervención de la Policía Municipal en el local referenciado, el día 5 de noviembre de 2005, con resultado de ilícita producción de ruido al nivel de 30'5 dBA, hasta la última intervención acreditada en autos de 30 de diciembre de 2007, se han producido múltiples infracciones graves, por excesiva emisión de sonido e incidencia comprobada en el ámbito doméstico de los recurrentes. Ello supone que no se ha llevado a cabo por la Entidad Local, al margen de las idas y venidas de la Policía Municipal, lo previsto por el Ordenamiento Jurídico, lo necesario para evitar la vulneración de los Derechos Fundamentales cuya protección se suplica en el presente procedimiento. El mantenimiento de las circunstancias que dan lugar a la emisión excesiva

de ruido, hacen valer la presunción de que en el momento actual se siguen produciendo a la vista de las alegaciones de los recurrentes».

– «En definitiva, hay obligaciones normativas que el Ayuntamiento incumple tolerando las actividades denunciadas, respecto a las cuales incluso amaga con sancionar formalmente, iniciando algún procedimiento sancionador que no prospera en su tramitación. Esta tolerancia supone, dentro de la infracción de su posición de garante respecto a la no emisión del ruido nocivo, una comisión por omisión que se traduce en la apreciación de la vulneración del derecho de los recurrentes».

De lo anterior, debe subrayarse esa idea de que el Ayuntamiento tiene una *posición de garante* respecto a la no emisión de ruido nocivo, de tal modo que, cuando no cumpla debidamente con dicha posición, estará incurriendo en una vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos que cometerá por omisión.

Y es importante resaltar también que el criterio que debe manejarse para valorar el cumplimiento de esa posición de garante es el resultado o la eficacia de la actuación municipal. Dicho de otro modo, la actividad municipal debe lograr que no se produzca el ruido no permitido o que cese de manera efectiva. Por esa razón, para valorar la actividad desarrollada del Ayuntamiento debe tenerse en cuenta, no como hizo la sentencia de instancia el número de intervenciones de la policía municipal, sino «la eficacia interruptiva de la vulneración del derecho» (FJ 5º).

La sentencia concluye que «el Ayuntamiento no ha desarrollado una actividad adecuada en la evitación de cualquier lesión del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario en la medida que impide o dificulta gravemente el libre desarrollo de la personalidad» (FJ 6º).

El *segundo caso*, también sigue el criterio de que la actividad municipal debe ser efectiva y lograr el resultado de acabar con los ruidos nocivos. La Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona, de 31 de julio de 2009 trató del recurso interpuesto por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona contra la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Pamplona en relación con la actividad realizada por un hipermercado. Acreditada la existencia del ruido, su origen y que, en reiteradas ocasiones, se superaron los niveles permitidos, la cuestión se centró en determinar si existió inactividad del Ayuntamiento. Éste alegó que había realizado numerosas mediciones, había formulado varios requerimientos para que se adoptaran medidas correctoras y se habían impuesto dos sanciones. La sentencia, sin embargo, entiende que no esas actuaciones no son suficientes y lo expresa con rotundidad:

– «no basta con la realización de actuaciones esporádicas, sino que, con independencia de la frecuencia de éstas, deben ser suficientes para paliar el problema planteado».

– «lo cierto es que desde el año 2004 consta la reclamación por ruidos efectuada por los recurrentes y es ahora, en el año 2009, cuando parece que el problema tiene visos de solución y es cuando se presentó la reclamación judicial y el Juzgado actuó (...). En definitiva, la Administración ha estado 5 años para determinar, y lo ha hecho cuando lo ha dispuesto este Juzgado, que la inmisión fundamental de ruido excediendo del límite procedía de un ruido impulsivo, fácilmente detectable, o de una escalera de caracol (...)».

– «La actividad administrativa no es suficiente con el hecho, en un caso como el que nos ocupa, de requerir la adopción, de forma ambigua e indeterminada, de "medidas correctoras", ni imponiendo dos sanciones económicas ciertamente insignificantes para una empresa de ese volumen. Después de cinco años, persistiendo exactamente igual que desde el primer día el problema existente, las medidas a adoptar por la Administración eran más numerosas y, sobre todo, de mayor impacto, como puede ser el apercibimiento de clausura de la actividad, o la propia clausura».

En definitiva, la jurisprudencia citada se ha mostrado firme en la exigencia de actuaciones más enérgicas y, sobre todo, más efectivas por parte de los Ayuntamientos para eliminar el ruido nocivo. Si no consiguen acabar con el ruido indeseado, los derechos fundamentales de los ciudadanos se verán vulnerados y las entidades locales incurrirán en responsabilidad patrimonial por omisión.

6. PROBLEMAS

No han surgido grandes conflictos ambientales en Navarra y la valoración de los recursos naturales en Navarra es, en general, positiva.

Sigue sin solución el problema generado por la nulidad del Plan de Residuos que fue declarada por la STS de 27 de junio de 2007. Aquel plan preveía una planta de biometanización en Arazuri (que se complementaba con otra de compostaje en Góngora) y es necesario encontrar alternativas para hacer frente a la futura colmatación del vertedero de Góngora. Esa solución se había confiado al Plan Integrado de Residuos cuya elaboración parece haberse concluido, pero sin que haya comenzado su tramitación administrativa.

En relación con los residuos, debe destacarse que la crisis ha generado un efecto ambiental positivo: en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se ha roto la tendencia creciente de los últimos años y por primera vez ha bajado la cantidad de residuos recogida (un 2'18% menos que en el

2008). Por materiales, cabe destacar que lo que ha bajado ha sido fundamentalmente el papel-cartón (un 4%) y los únicos incrementos se han producido en la madera y el vidrio.

En otro ámbito, cabe señalar han producido tensiones y desencuentros en la elaboración de los Decretos Forales reguladores del uso y gestión de los LIC's. Los Ayuntamientos de los valles pirenaicos y los propietarios forestales de la zona han manifestado su oposición por las restricciones y limitaciones previstas y por entender que esa regulación se aleja de la gestión de los recursos forestales que tradicionalmente se ha llevado a cabo en dicha zona. Quizá por ello el Gobierno ha destacado en su Informe sobre el Estado del Medio Ambiente 2009 que ha cambiado la metodología de actuación para lograr el mayor aval social posible, tanto a nivel regional como local (específica para cada uno de los LIC) y con una implicación directa de todos los agentes socioeconómicos de la Comunidad, exponiendo el número de actividades (jornadas de presentación, reuniones informativas, talleres, etc.) de participación desarrolladas para los LIC's actualmente en tramitación.

Por último, advertir que existen varios expedientes en curso sobre ciertos episodios de daños ambientales y en los que se pondrá en aplicación las previsiones de la LFIPA sobre responsabilidad por daños ambientales.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

A) 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.

B) Leyes Forales y Derechos Forales

Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales (BON núm. 155, de 18 de diciembre de 2009).

Decreto Foral 87/2009, de 1 de diciembre, por el que se declaran Monumento Natural determinados árboles singulares de Navarra y se establece su régimen de protección (BON núm. 157, de 23 de diciembre de 2009).

C) Órdenes Forales y otras Resoluciones

Orden Foral 40/2009, de 2 febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se establece la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2009 (BON núm. 24, de 25 de febrero de 2009).

Orden Foral 70/2009, de 9 febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se establece las normas que regirán la concesión de ayudas a las inversiones que ocasionen costes suplementarios relacionados con la protección y la mejora del medio ambiente, y la mejora de las condiciones de higiene de las explotaciones ganaderas o el bienestar de los animales, y aprueba la convocatoria de ayudas para el año 2009 (BON núm. 28, de 6 de marzo de 2009).

Orden Foral 50/2009, de 9 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las ayudas agroambientales en zonas esteparias (BON núm. 28, de 6 de marzo de 2009).

Orden Foral 81/2009, de 5 de marzo de 2009, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a los titulares del aprovechamiento cinegético de los cotos de caza, responsables de los daños a la agricultura causados por las especies cinegéticas, para hacer frente a los daños producidos por la fauna silvestre cinegética en Navarra (BON núm. 36, de 25 de marzo de 2009).

Orden Foral 128/2009 de 20 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos de fuentes agrarias (BON núm. 43, de 10 de abril de 2009).

Orden Foral 172/2009, de 7 abril, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se establece las normas reguladoras de las ayudas a la diversificación hacia actividades no agrarias, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Foral de Navarra 2007-2013, y aprueba la convocatoria para el año 2009 (BON núm. 51, de 29 de abril de 2009).

Orden Foral 180/2009, de 8 abril, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se ordena modificar la Orden Foral 81/2009, de 5-3-2009, que aprobó la convocatoria para la concesión de subvenciones a los titulares del aprovechamiento cinegético de los cotos de caza, responsables de los daños a la agricultura causados por las especies cinegéticas, para hacer frente a los daños producidos por la fauna silvestre cinegética en Navarra (BON núm. 49, de 24 de abril de 2009).

Orden Foral 195/2009, de 16 abril, del Consejero de Innovación, Empresa y Empleo, por la que se determina las actividades de aprovechamiento de fuentes de energía renovable subvencionables en el marco de las ayudas a la inversión industrial (BON núm. 71, de 10 de junio de 2009).

Orden Foral 286/2009, de 22 mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se 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, determinadas ayudas del eje 2 del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo, así como los requisitos mínimos para la utilización de fertilizantes y fitosanitarios que deben cumplir los solicitantes de ayudas agroambientales (BON núm. 72, de 12 de junio de 2009).

Orden Foral 310/2009, de 10 junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se crea la Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 98, de 10 de agosto de 2009).

Orden Foral 370/2009, de 14 de julio, del Consejero de Educación, por el que se regula el Registro de aves de cetrería de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 103, de 21 de agosto de 2009).

Orden Foral 501/2009, de 20 octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se 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 silvícolas (BON núm. 136, de 4 de noviembre de 2009).

Orden Foral 518/2009, de 30 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa de Actuaciones 2010-2013 para las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de actividades agrarias (BON núm. 146, de 27 de noviembre de 2009).

Orden 530/2009, de 11 noviembre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se establece condiciones generales para la captura de conejos en zonas libres para la caza en Navarra, como método de control de los daños que éstos ocasionan y aprueba el protocolo de actuación (BON núm. 152, de 11 de diciembre de 2009).

Orden Foral 553/20009, de 27 de noviembre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden Foral 50/2009, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las ayudas agroambientales en zonas esteparias (BON núm. 159, de 28 de diciembre de 2009).

D) Jurisprudencia

a) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra

STSJ de Navarra de 19 de enero de 2009, ponente: J. M. Miqueleiz Bronte: sanción por instalación en coto de caza de cebadero de animales para atraerlos que es aceptado y aprovechado por la Asociación de Cazadores sancionada.

STSJ de Navarra de 9 de marzo de 2009, ponente: F. J. Pueyo Calleja: anulación de sanción por montería ilegal al no haberse desvirtuado la presunción de inocencia.

STSJ de Navarra de 20 de abril de 2009, ponente: J. A. Hurtado Martínez: anulación de sanción por no haberse practicado en el procedimiento sancionador una prueba pertinente que había solicitado el sancionado.

STSJ de Navarra de 19 de mayo de 2009, ponente: J. A. Hurtado Martínez: responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento por falta de adopción de las medidas necesarias para evitar las perturbaciones por ruido. El Ayuntamiento es garante de la no emisión de ruido nocivo.

STSJ de Navarra de 15 de junio de 2009, ponente: F. J. Pueyo Calleja: sanción por actividad sin licencia. Se anula por requerir la caducidad de la licencia una declaración expresa.

STSJ de Navarra de 12 de junio de 2009, ponente: F. J. Pueyo Calleja: sanción por gestión de residuos sin autorización. La autorización no es un requisito meramente formal, sino que es un requisito esencial para el ejercicio de la actividad.

STSJ de Navarra de 31 de julio de 2009, ponente: J. A. Hurtado Martínez: anulación de servidumbre forzosa de acueducto para la evacuación de aguas residuales por ser ilegal el vertido de dichas aguas.

STSJ de Navarra de 30 de septiembre de 2009, ponente: J. A. Hurtado Martínez: sanción por actividad realizada sin licencias de actividad y de apertura. No se aprecia vulneración de los principios de culpabilidad y de confianza legítima. Lo que se aprecia es negligencia o falta de cuidado en el cumplimiento de la legislación ambiental.

STSJ de Navarra de 1 de octubre de 2009, ponente: A. Rubio Pérez: la tipificación de sanciones utilizando la expresión «incumplimientos graves» no infringe el principio de reserva de ley en materia sancionadora. Sí se aprecia vulneración del principio de tipicidad en la resolución sancionadora por no encajar las infracciones sancionadas en las conductas tipificadas por la legislación.

STSJ de Navarra de 22 de octubre de 2009, ponente: I. Merino Zalba: sanción por cazar fuera la zona permitida, sin que se aprecie error excusable en el cazador, ya que éste debe extremar la diligencia y abstenerse de introducirse en zona ignota, dudosa y/o desconocida.

STSJ de Navarra de 16 de noviembre de 2009, ponente: J. A. Hurtado Martínez: anula la declaración de existencia de una vía pecuaria por no haberse probado el tránsito ganadero tradicional.

b) Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 2 de enero de 2009: sanción por modificación sustancial de actividad (una granja) sin licencia de apertura.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 6 de marzo de 2009: sanción por incumplimiento de las condiciones de la licencia consistente en el vertido ilegal de agua con arena a cauce público, que se anula por infracción del principio de tipicidad al no coincidir los cargos imputados con lo que es objeto de sanción.

Sentencia de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de Tudela, de 6 de marzo de 2009: condena por falta consistente en desobediencia leve a los agentes de la autoridad (guarda forestal), por negarse a su identificación.

Sentencia de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Tudela, de 18 de mayo de 2009: condena por falta de respeto y desobediencia leve a los agentes de la autoridad (guarda forestal).

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 18 de mayo de 2009: sanción a minicentral de energía eléctrica por funcionar sin licencias de actividad y de apertura.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 1 de junio de 2009: responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento por los ruidos generados por la Escuela Taller Municipal de Albañilería.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 1 de junio de 2009: indemnización de daños ocasionados por chocar con un buitre.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 18 de junio de 2009: indemnización de daños ocasionados a un vehículo por un jabalí.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 29 de junio de 2009: sanción por actividad de producción de energía eléctrica por funcionar sin licencias de actividad y de apertura.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 13 de julio de 2009: indemnización de daños ocasionados a un vehículo por un jabalí.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 29 de julio de 2009: indemnización de daños ocasionados a un vehículo por un zorro.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona, de 31 de julio de 2009: vulneración de derechos fundamentales por la inactividad del Ayuntamiento ante los ruidos producidos por un hipermercado.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 14 de septiembre de 2009: sanción por infracción grave consistente en obstruir la labor inspectora de la Administración.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 24 de septiembre de 2009: indemnización de daños ocasionados a un vehículo por un corzo.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona, de 16 de octubre de 2009: indemnización de daños ocasionados a un vehículo por un jabalí.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 29 de octubre de 2009: indemnización de daños ocasionados por abejarucos en un colmenar.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 5 de octubre de 2009: indemnización de daños ocasionados por abejarucos en un colmenar.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 27 de noviembre de 2009: indemnización de daños ocasionados a un vehículo por un jabalí.

E) Bibliografía

Alenza García, J. F., «El fin de la polémica aplicabilidad en Navarra del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 46, 2008, pp. 167-207.

Karrera Egialde, M. M., «La relación de vecindad industrial en el Fuero Nuevo de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 47, 2009, pp. 87-124.

Ruiz de Apodaca Espinosa, A., «El caso de las centrales térmicas de ciclo combinado instaladas en el municipio de Castejón (Navarra): implicaciones jurídico-ambientales», en el vol. col. *Conflicto ambiental* (dir. Loperena Rota, D.), ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 55-103.

Tomás Jiménez, J. M., «Las centrales térmicas de ciclo combinado de Castejón en el contexto del sistema eléctrico peninsular, sus afectaciones medioambientales y sobre la salud humana», en el vol. col. *Conflicto ambiental* (dir. Loperena Rota, D.), ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 105-127.

XXX

País Vasco: el año del cambio

Demetrio Loperena Rota

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 752
2. La legislación 753
   2.1. El Decreto 49/2009, de 24 de febrero 753
   2.2. Decreto 93/2009, de 21 de abril, por el que se regula la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos 754
   2.3. El Decreto 515/2009, de 22 de septiembre 754
3. Organización 754
   A) Órganos unipersonales 755
      1. Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca 755
      2. Viceconsejería de Medio Ambiente 755
      3. Viceconsejería de Planificación Territorial y Aguas 755
      4. Viceconsejería de Agricultura y Desarrollo Rural 755
      5. Viceconsejería de Pesca e Industrias Alimentarias 755
   B) Órganos colegiados 755
   C) Sector Público 757
4. Ejecución 758
   4.1. Nuevo Biotopo Protegido 758
   4.2. La Declaración de Urdaibai 758
   4.3. Comparecencia de la Consejera en el Parlamento Vasco 759
5. Jurisprudencia 760
6. Problemas 760
   6.1. Caso chalets de Derio 761

Página

6.2. Caso Museo Guggenheim en Urdaibai 761
7. Lista de responsables 761
8. Apéndice legislativo 761

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Aunque en materia ambiental no podemos decir que ha habido transformaciones de consideración, en el ámbito del Gobierno se han producido cambios sustanciales. Así, después de la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979, todos los presidentes del Gobierno (Lehendakari) habían pertenecido al Partido Nacionalista Vasco. Sin embargo, tras las elecciones de 2009, el nuevo Lehendakari es Francisco (Patxi) López del Partido Socialista de Euskadi. El Gobierno es monocolor con apoyos parlamentarios de Partido Popular.

El cambio ha resultado bastante radical ya que, no sólo se han cambiado los consejeros, sino la práctica totalidad de los cuadros directivos, incluyendo empresas públicas y organismos autónomos. Y, como es normal, no se ha producido el relevo en un par de semanas, sino a lo largo de varios meses. Quiere decirse que los meses de nuevo Gobierno que han transcurrido durante el año 2009, seis aproximadamente, se han ocupado más en tareas organizativas que en la ejecución de políticas previamente determinadas. De entre todos los departamentos el de Medio ambiente es quizás el que ha sufrido una transformación más profunda, razón por la cual la definición de políticas pro futuro llevan un pequeño retraso.

En efecto, siguiendo otros ejemplos, dudosamente exitosos y con un pretexto difícilmente creíble, el ahorro (se han suprimido cuatro Direcciones, pero no sus funciones) se han fusionado la tradicional Consejería de Ordenación del Territorio y Medio ambiente, con la de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En estas circunstancias no es de extrañar que el secuestro del Alakrana en el Índico haya tenido a la cúpula del Departamento completamente dedicada a apoyar una gestión que salió milagrosamente bien.

Todo ello ha tenido como consecuencia que la actividad legislativa no haya producido textos nuevos que presentar en materias referentes al medio

ambiente. Aunque tampoco parece claro que sean necesarios más allá de los derivados de la legislación europea.

En cuanto a la ejecución, a pesar de todos los cambios, puede afirmarse que se ha mantenido en unos niveles satisfactorios. En definitiva, el cambio ha sido tranquilo, a pesar de que muchos lo vaticinaron como traumático.

2. LA LEGISLACIÓN

2.1. El Decreto 49/2009, de 24 de febrero

La única norma propiamente dicha que se refiere al País Vasco en materia ambiental es el Decreto 49/2009, de 24 de febrero, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la ejecución de los rellenos. Existe otro Decreto creando la Oficina del Cambio Climático, de carácter meramente organizativo, que comentaremos en el próximo epígrafe.

La regulación de este tipo de vertidos venía dado por un Decreto del Gobierno Vasco, número 423/1994, de 2 de noviembre, denominado de gestión de residuos inertes e inertizados. Pero con posterioridad se aprobó la Ley 10/1998, de Residuos y la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos. Finalmente, el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, sobre eliminación de residuos y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación dejaron completamente obsoleto el pionero Decreto del Gobierno Vasco de 1994.

El objetivo del nuevo Decreto de 2009 es que acaben en vertedero únicamente los residuos que después de los correspondientes tratamientos no tengan otra forma de gestión que su eliminación en vertedero. El nuevotexto comienza por el ya acostumbrado y discutible elenco de definiciones en su art. 2, que, por otra parte, ya están recogidas en la legislación superior.

En el Título II se regula el que solemos denominar régimen jurídico de las instalaciones de eliminación de residuos. Así, se establecen el régimen de autorizaciones y los mecanismos de control y vigilancia y los órganos administrativos competentes para realizar las funciones que se determinan. Por supuesto, se exige con carácter previo la suscripción de un contrato de seguro de responsabilidad civil y la correspondiente fianza.

Y en el Título III, se establece el régimen de los rellenos que, a tenor del artículo 2.n), es la alteración morfológica de una zona mediante la utiliza-

ción de tierras y rocas procedente de suelo natural. El Decreto concluye con seis Anexos cuyo contenido fundamental son prescripciones técnicas.

2.2. Decreto 93/2009, de 21 de abril, por el que se regula coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos

La normativa europea es moderadamente exigente con los Organismos modificados genéticamente. De todos modos el Gobierno Vasco, en sesión celebrada el 20 de febrero del 2007, acordó «Declarar a la Comunidad Autónoma de Euskadi zona libre de cultivos transgénicos destinados a la alimentación humana o animal...». Por otro lado, el Pleno del Parlamento Vasco el 17 de octubre del mismo año ratificó íntegramente el acuerdo del Gobierno. Así se siguió el ejemplo de varias regiones en Europa que han constituido una Red o Asociación.

En todo caso el Decreto que mencionamos trae su causa en la Ley Vasca 17/2008, de 23 de diciembre, de política Agraria y Alimentaria. Pues bien, a pesar de estos precedente en este Decreto se regula la forma de incorporar cultivos modificados genéticamente, siendo, además, los Órganos forales los competentes para autorizarlos.

2.3. El Decreto 515/2009, de 22 de septiembre

Por último, citaremos el Decreto 515/2009, de 22 de septiembre por el que se establecen normas técnicas, higiénico sanitarias y medioambientales de las explotaciones ganaderas. En su Disposición Adicional Tercera modifica el Decreto por el que se establecen las actividades exentas de licencia de actividad.

3. ORGANIZACIÓN

Como ya se ha advertido, el cambio de Gobierno ha supuesto la fusión de los Departamentos de Medio Ambiente y Agricultura, de modo que el organigrama ha cambiado en el vértice y menos en la estructura orgánica ordinaria. Pero se ha puesto de manifiesto que los Comités de Coordinación y los Consejos asesores suman hasta diecinueve. Además, tres sociedades Públicas y el ente público de Derecho privado denominado Agencia Vasca del Agua. Al momento de escribir estas páginas, el Departamento estudia cómo simplificar este complejo organizativo.

Esta es la estructura, tal como fijó el Decreto 629/2009, de 22 de diciembre por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departa-

mento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. (BOPV núm. 250, 30/12/2009)

A) Órganos unipersonales

1. Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca

1.1.–Dirección de Gabinete y Medios de Comunicación.

1.2.–Dirección de Servicios.

2. Viceconsejería de Medio Ambiente

2.1.–Dirección de Planificación Ambiental.

2.2.–Dirección de Calidad Ambiental.

2.3.–Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental.

3. Viceconsejería de Planificación Territorial y Aguas

3.1.–Dirección de Ordenación del Territorio.

4. Viceconsejería de Agricultura y Desarrollo Rural

4.1.–Dirección de Agricultura y Ganadería.

4.2.–Dirección de Desarrollo Rural y Litoral.

4.3.–Dirección de Calidad Alimentaria.

5. Viceconsejería de Pesca e Industrias Alimentarias

5.1.–Dirección de Pesca y Acuicultura.

5.2.–Dirección de Innovación e Industrias Alimentarias.

B) Órganos colegiados

Están adscritos al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, en los términos previstos en sus normas de creación, los siguientes órganos colegiados:

a) La Comisión Ambiental del País Vasco, creada por la Ley 3/1998, de 27 de febrero y regulada en el Decreto 69/2000, de 11 de abril, modificado por el Decreto 82/2002, de 11 de abril.

b) El Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, creado por la Ley 3/1998, de 27 de febrero y regulado en el Decreto 199/2000, de 10 de octubre.

c) La Oficina Vasca del Cambio Climático, creada por Decreto 77/2009, de 7 de abril.

d) El Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, creado por la Ley 5/1989, de 6 de julio.

e) El Consejo de Cooperación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, creado por Decreto 164/1995, de 14 de febrero.

f) El Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza, creado por la Ley 16/1994, de 30 de junio.

g) La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco prevista en la Ley 4/1990, de 31 de mayo y regulada por Decreto 157/2008, de 9 de septiembre.

h) El Consejo Asesor de Política Territorial previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo y regulado por Decreto 7/2008, de 15 de enero.

i) Comisión Técnica para el Desarrollo y Aplicación de la Reglamentación sobre Plaguicidas, regulada en la Orden de 15 de febrero de 1990, modificada por Orden de 12 de septiembre de 2006.

j) Consejo de Razas Animales Autóctonas Vascas creado por el Decreto 373/2001, de 26 de diciembre.

k) Comisión de Alimentación Animal de Euskadi creada por Decreto 90/2005, de 12 de abril.

l) Comisión Coordinadora para la Producción Integrada de Euskadi creada por Decreto 31/2001, de 13 de febrero, desarrollado mediante Orden de 5 de febrero de 2002.

m) Landaberri, creado por la Ley 10/1998, de 8 de abril, y desarrollado por Decreto 95/1998, de 2 de junio.

n) Consejo Consultivo de Desarrollo Rural creado por la Ley 10/1998, de 8 de abril y desarrollado por el Decreto 95/1998, de 2 de junio.

o) Consejo de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi, creado por la Ley 10/2006, de 29 de diciembre, de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi.

p) Consejo Agrario y Alimentario de Euskadi, creado por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

q) Foro de Innovación Agraria y Alimentaria, creado por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

r) Comisión de Política Agraria y Alimentaria, creada por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

C) Sector público

1.–Están adscritas al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, las siguientes Sociedades Públicas:

1.1.–IHOBE, SA, Sociedad Pública de Gestión Ambiental.

1.2.–Itsasmendikoi, SA, Nekazaritza Garapenerako Institutua, A.B., Centro integral para la formación y promoción del medio rural.

1.3.–Neiker, SA, Nekazal Ikerketa eta Garapenerako Euskal Erakundea, A.B., Instituto Vasco de Investigación y Desarrollo Agrario.

2.–Asimismo, queda adscrito al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, el ente público de derecho privado, Agencia Vasca del Agua.

La novedad previa de carácter organizativo se plasmó en la creación de la Oficina Vasca del cambio climático por Decreto 77/2009, de 7 de abril. Este es su esquema:

– Presidenta o Presidente: la Consejera o Consejero titular del Departamento competente en el área de Medio Ambiente.

– Vicepresidenta o Vicepresidente: la Viceconsejera o el Viceconsejero competente en el área de Medio Ambiente.

– Secretaria o Secretario: la Directora o el Director General de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Ihobe, SA.

Vocales:

– La Viceconsejera o el Viceconsejero del cual dependa la Agencia Vasca del Agua.

– Una persona con rango de Viceconsejera o Viceconsejero de los Departamentos competentes en cada una de las 5 siguientes áreas: Industria; Vivienda; Universidades e Investigación; Transportes y Agricultura.

El apoyo técnico a la Oficina Vasca de Cambio Climático lo presta el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a través de su sociedad instrumental Ihobe, SA.

4. EJECUCIÓN

Puede imaginarse el lector que un año electoral que ha producido un cambio radical en el Gobierno no es el mejor ni para aprobar grandes instrumentos normativos ni para la ejecución de políticas ambientales diseñadas por el gobierno anterior. Máxime cuando al poco tiempo de tomar posesión del cargo, surge el caso ALAKRANA que agota los esfuerzos de gran parte de la Consejería. En líneas generales, pues, la gestión de los asuntos ordinarios ha estado garantizada y la comunicación de los próximos proyectos ha sido hecha pública, como veremos a continuación. Voy a destacar, en todo caso tres puntos novedosos.

4.1. Nuevo Biotopo Protegido

El Gobierno anterior por Decreto 34/2009, de 10 de febrero, declaró Biotopo Protegido un tramo del litoral entre Deba y Zumaia, concretamente la franja costera ubicada entre Haitzmendi y Haitzabal. Se trata de un conjunto de acantilados de aproximadamente 8 km con extensas plataformas de abrasión en su base. Según el Decreto tiene elementos de valor paisajístico, geológico y naturalístico que se concentran en una geomorfología de gran singularidad en el ámbito internacional. Asimismo, ha sufrido una escasa alteración antropogénica, debido a su aislamiento y difícil acceso. Por otro lado, la extensión de la rasa mareal debida a la erosión diferencial entre los materiales del flysch hace que la franja protegida lo merezca. El soporte legislativo que cita es la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

4.2. La Declaración de Urdaibai

El día 5 de junio, Día mundial del Medio Ambiente, se reunió el Gobierno Vasco en el Palacio Udatxea en la reserva de la Biosfera de Urdaibai aprobando una declaración institucional del mismo nombre. En él se propone que todos los «agentes públicos y privados suscriban un nuevo Pacto Social por la Sostenibilidad al que se denomina «EcoEuskadi 2020». Las razones de esta propuesta son las ya conocidas de que continuar con los actuales modos de producción y consumo la salud del Planeta se verá afectada de modo irreversible y que va a envolver, en una espiral descendente a todos los organismos que habitamos en él.

Más adelante se dice que EcoEuskadi 2020 apela directamente a trabajar en un modelo verde de crecimiento capaz de integrar los planes sectoriales y de articular una visión integral de los aspectos económicos, sociales y me-

dioambientales que, afectando a todo el Planeta, afectan también, a la Comunidad Autónoma Vasca.

Para instrumentar esta voluntad política se propone crear estos órganos:

– Comisión Interdepartamental liderada desde Lehendakaritza (Presidencia, se supone que por el propio Lehendakari).

– Comité de Futuro, compuesto por expertos independientes, que defina los objetivos estratégicos.

– Comisión de Seguimiento.

Al final se señala que el Pacto de Urdaibai contará con el respaldo financiero para colocar a la Comunidad Autónoma del País Vasco en el camino de la revolución verde o tercera revolución industrial.

4.3. Comparecencia de la Consejera en el Parlamento Vasco

El día 22 de junio la Consejera compareció ante la Comisión correspondiente del Parlamento Vasco. En esta comparecencia ya se anunciaron proyectos concretos que comenzarán a realizarse a partir del 2010. Destacamos las ideas principales.

– Respetuosa asunción del trabajo de su predecesora y, en general, de la actividad del Departamento en el pasado.

– La Comunidad Autónoma Vasca ha incrementado un 21% sus emisiones de gases de efecto invernadero, lejos del 15% comprometido en Kyoto y además el 86% de la energía que se consume en Euskadi procede de combustibles fósiles. Las energías renovables suponen un ridículo 5%.

– La Ley de Movilidad Sostenible. Es propósito del Gobierno presentar este proyecto de Ley, en tanto que el transporte produce el mayor porcentaje de gases de efecto invernadero.

– Ley contra el Cambio Climático. Con esta Ley se establecerán las bases para el fomento de las energías renovables o muy bajas en carbono.

– Protección de la biodiversidad. Hay un compromiso de dotar de rango normativo a la necesaria conectividad de los espacios naturales, a fin de que las especies de fauna y flora dispongan de los hábitats y corredores necesarios para poder preservar sus poblaciones.

– Revisión de la Legislación en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo para adecuarla a la normativa europea.

– Diagnóstico: colapso funcional de la administración ambiental. Ya hemos hablado otros años de esta situación, aunque nadie lo había hecho público antes. En estos años al menos los siguientes expedientes se han puesto en ejecución o se ha multiplicado su número en tramitación:

Declaraciones de impacto ambiental

Autorización ambiental integrada

Certificados de calidad del suelo

Gestión de residuos

Ello quiere decir que la actividad se ha multiplicado sin que los funcionarios se hayan incrementado proporcionalmente. He hablado con consejeros anteriores que no pudieron resolver el problema bajo el criterio de que la Administración pública no puede crecer. Esperemos que la nueva consejera tenga mejor suerte que sus predecesores.

– Elaboración de reglamentos marco de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración del agua.

– Decreto regulador de los conceptos que deben incluirse en la tarificación del uso del agua.

5. JURISPRUDENCIA

En la jurisprudencia obrante en las bases de datos al uso no hay ninguna sentencia que tenga interés para lo que aquí tratamos.

6. PROBLEMAS

Los conflictos sociales derivados de actividades que perjudican al medio ambiente no son de resolución anual. Siguen, por tanto, los mismos problemas que el año pasado, aunque advierto una menor conflictividad en el caso del Tren de Alta Velocidad.

Ello no obstante hay dos nuevos problemas que todavía no se han sustanciado en documentación oficial accesible, pero que van a tener compleja solución. Quiero decir que los conflictos los conozco por contactos personales y por la prensa.

6.1. Caso chalets de Derio

El Departamento de Medio Ambiente ha paralizado las obras de construcción de 197 chalets en Derio al advertir que una parte de la superficie en construcción estaba haciéndose en suelos contaminados hasta en 200 veces lo permitido en cromo y níquel. Por su parte el Ayuntamiento discrepa abiertamente porque «no sabían» o, cuando conozcamos los términos del conflicto jurídico, quizás haya un problema de Derecho transitorio.

6.2. Caso Museo Guggenheim en Urdaibai

La Diputación Foral de Vizcaya, como uno de sus proyectos estrella para salir de la crisis, ha propuesto ubicar en plena Reserva de la Biosfera de Urdaibai, un Museo con marca Guggenheim, tras el éxito en Bilbao. El Gobierno ha tomado una postura discreta que avanza su oposición al proyecto. No hay nada sustanciado públicamente, aunque el Diputado General ha dicho que se hará con acuerdo o sin acuerdo del Gobierno. Lo cual, evidentemente, no parece jurídicamente muy aceptable.

7. LISTA DE RESPONSABLES

Consejera:

Dña. María del Pilar Unzalu Pérez de Eulate.

Viceconsejerías:

Viceconsejera de Medio Ambiente – Dña. Nieves Terán Vergara

Viceconsejero de Planificación Territorial y Aguas – D. Ignacio Achucarro Arruabarrena

Viceconsejero de Pesca e Industrias Alimentarias – D. Juan Ramón Azkue Manterola

Viceconsejero de Agricultura y Desarrollo Rural – D. José Luis Anda Fernández

8. APÉNDICE LEGISLATIVO

– Decreto 49/2009, de 24 de febrero, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la ejecución de los rellenos.

– Decreto 93/2009, de 21 de abril, por el que se regula la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convenciones y ecológicos.

– Decreto 515/2009, de 22 de septiembre por el que se establecen normas técnicas, higiénico sanitarias y medioambientales de las explotaciones ganaderas.

– Decreto 629/2009, de 22 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

XXXI

Principado de Asturias: reforzando sus capacidades hacia los objetivos de la sostenibilidad

María Rosario Alonso Ibáñez

Sumario

Página

1. Trayectoria y valoración general 763
2. Legislación 766
3. Organización administrativa 767
4. Ejecución 768
   4.1. Aguas 769
   4.2. Contaminación marina 770
   4.3. Espacios Naturales 771
   4.4. Desarrollo rural 772
   4.5. Gestión Forestal 775
   4.6. Ordenación del territorio y urbanismo 776
5. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturales 779
6. Apéndice informativo 780
7. Bibliografía 781

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En este año 2009 se han hecho públicos los resultados de una encuesta sobre la percepción de la población asturiana acerca del estado del medio ambiente. La información ambiental fue uno de los asuntos evaluados. Y la

conclusión, bastante reveladora e inequívoca: el sesenta y cuatro por ciento de la población asturiana opinaba que existía poca información ambiental.

Los resultados de esta encuesta ponían en evidencia que existe realmente en la sociedad una demanda de información medioambiental, por eso queremos comenzar destacando, a la hora de hacer una valoración general de la trayectoria que la política medioambiental del Principado de Asturias ha tenido este año, los pasos que se han dado para que los ciudadanos puedan, efectivamente, ver satisfecha, aunque sea en parte, esa demanda de información.

La Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, a quien corresponde desarrollar acciones que orienten y den progreso a la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias, constituyó el panel de expertos CLIMAS, en el que un grupo de investigadores procedentes de diversas disciplinas científicas y profesionales y de distintos institutos y centros de investigación, estudiaron las evidencias y los efectos potenciales en Asturias del calentamiento del planeta, y se han dado a conocer mediante la publicación de las conclusiones del trabajo desarrollado. De esta manera, mediante información relevante y fiable proveniente de fuentes científicas solventes y contrastadas, sabemos cuáles están siendo los cambios constatados en el clima y el medio natural, costero y marino en las últimas décadas, así como los principales efectos detectados en los distintos sistemas naturales, sociales y económicos –la triple dimensión de la sostenibilidad– de la región.

Afrontar los efectos del cambio climático debe ser uno de los grandes desafíos de las agendas políticas de todos los niveles de gobierno, más allá de decisiones, como las que se vienen adoptando por la Comunidad Autónoma en todos estos años anteriores orientadas a la conservación de los recursos naturales, la recuperación de especies de flora y fauna en peligro de desaparición, la prevención de incendios, la conservación de espacios costeros singulares, los esfuerzos inversores para recuperar la calidad de las aguas interiores a través del saneamiento integral, etc. Más recientemente, la *Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias*, aprobada en Consejo de Gobierno el 20 de noviembre de 2008 con el objetivo declarado de «reforzar la capacidades de desarrollo industrial en un entorno de sostenibilidad», y de la que ya dimos cuenta en nuestro informe referido al año 2008, asume frontalmente el reto de la adaptación al cambio climático y la reducción de sus causas.

Pero es indudable que tales objetivos, y sobre todo, poner en marcha acciones concretas de mitigación de los efectos del cambio climático, precisan de una sólida base de conocimiento lo más fiable sobre el impacto y

consecuencias del cambio climático a escala regional. Por eso es tan importante disponer de evaluaciones territorializadas de los posibles escenarios climáticos y de sus posibles repercusiones en los distintos sistemas naturales y sectores económicos.

Si todas estas cuestiones merecen ser tomadas en consideración en una necesaria toma de decisiones de adaptación a las nuevas condiciones, igualmente los ámbitos de investigación y conocimiento que se apuntan, que Asturias precisaría reforzar y tener respuesta en el inmediato Plan de Ciencia y Tecnología del Principado, a través de los oportunos recursos en el sistema asturiano de I+D+i. Es decir, la tarea emprendida tiene que tener continuación en el plano de las distintas políticas públicas, a la par que exigirá un esfuerzo de trabajos de investigación para la actual y futura generación de científicos.

También ha visto la luz en este año 2009 el Primer informe sobre el estado del medio ambiente asturiano que realiza el Gobierno del Principado de Asturias, con el que se da cumplimiento al artículo 8 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de transposición de las Directivas 2993/4/CE y 2003/35/CE, que se incorporan al derecho comunitario europeo el Convenio Aarhus.

El gran objetivo trazado por el acuerdo de gobierno FSA-PSOE e IU-Bloque por Asturias-Los Verdes del pasado año (que determinó la estructura del Gobierno del Principado de Asturias) vertebrador de todas las políticas gubernativas autonómicas, sean éstas de índole estrictamente ambiental o no, es el de la sostenibilidad. Y trabajar hacia objetivos de sostenibilidad, además en un horizonte temporal amplio como el que fija la Estrategia de Desarrollo Sostenible, hasta el año 2030, implica la necesidad de contar con un mecanismo de seguimiento, para lo cual la propia Estrategia plantea un sistema de indicadores de sostenibilidad que deberán dar cuenta del grado de avance en la consecución de los objetivos planteados en la misma. Pues bien, este Primer informe que referimos incorpora una parte de los indicadores de seguimiento de la Estrategia, los que hacen referencia al medio ambiente y a patrones de crecimiento y consumo. En él se puede ver la tendencia de cada uno de estos indicadores (por ejemplo, cuales son las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte en Asturias, o el nivel de contaminación orgánica de los ríos asturianos, y comprobar la eficacia de las medidas adoptadas hasta este año para su corrección).

Sin duda, esta información contribuye a mejorar el conocimiento del medio ambiente en la región, y las presiones que se ejercen sobre todos los elementos que lo conforman. Este conocimiento es imprescindible para que la sociedad asturiana se implique en el avance hacia los objetivos de la soste-

nibilidad. De alguna manera, con la publicación de este informe ciertamente se avanza hacia el logro de los objetivos de los convenios y reglamentaciones que en materia de acceso a la información ambiental existen. Pero, a su vez, y en la medida que se vayan produciendo y publicándose los sucesivos informes, el análisis de la evolución de los indicadores permitirá conocer la efectividad de las distintas políticas públicas que directa o indirectamente confluyen en el medio ambiente, o cómo han logrado o no integrarse en otras políticas sectoriales, puesto que éste es también objetivo declarado de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Asturias.

En línea con esta apuesta en pro de la información medioambiental que el año 2009 evidencia, han comenzado a desarrollarse los trabajos que permitirán la puesta en funcionamiento de la Red de Información Ambiental del Principado de Asturias, encomendada a la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación. Dicha Red integrará toda la información sobre el medio ambiente en Asturias, con el fin de poder utilizarla en la gestión, la investigación, o para su difusión pública.

Por último, el tránsito necesario hacia un modelo de desarrollo equilibrado ecológica, económica y socialmente es especialmente importante en momentos de crisis económica como el que se atraviesa en estos momentos. Cada vez se hace más patente la necesaria de reorientación de los patrones de generación y consumo de energía y la definición de formas de relación con el medio basadas en la protección, el ahorro y el uso eficiente de los recursos naturales. Se requiere una creciente conciencia de cambios en la sociedad y en las instituciones más cercanas a los ciudadanos, estimulando a través de las buenas prácticas, impulsando modelos locales de sostenibilidad. La creación este año 2009 de la Red Asturias 21, de municipios sostenibles del Principado de Asturias, puede ser un buen instrumento para ello, ya que el fomento del trabajo en red permite compartir recursos, promover el intercambio de metodologías de gestión, y podrá imprimir mayor aceleración al proceso de implantación de la Agenda 21 en los concejos, homogeneizando el desigual desarrollo que este proceso ha tenido en el territorio asturiano.

2. LEGISLACIÓN

A lo largo de 2009, la Junta General del Principado de Asturias no ha llegado a aprobar ninguna norma de rango legal directamente relacionada con el medio ambiente. Y, dejando al margen el estudio de los reglamentos organizativos, que posponemos para el epígrafe siguiente, tampoco ha ha-

bido producción normativa reglamentaria de carácter ejecutivo de trascendencia para la preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Mediante *Resolución de 16 de noviembre de 2009 de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, se aprueban las normas para el ejercicio de la pesca en aguas continentales del Principado de Asturias para la campaña 2010.*

La pesca sigue siendo una actividad importante en Asturias, y su alcance socioeconómico va mucho más allá de la mera actividad extractiva (astilleros, fábricas de hielo, lonjas, industria conservera, distribución y venta, etc.). La extracción está sometida a regulación en la Ley del Principado de Asturias 6/2002, de 18 de junio, sobre protección de los ecosistemas acuáticos y regulación de la pesca en aguas continentales. De conformidad con su artículo 19, anualmente tiene que aprobarse su normativa reguladora. La aprobada para la campaña 2010 está considerada como la normativa de pesca más restrictiva de la historia del Principado de Asturias en lo que respecta al salmón atlántico, razón por la cual ha sido objeto de una fuerte contestación por parte de los pescadores, que la consideran abusiva. Se calcula que el negocio del salmón mueve una media de seis millones de euros al año en Asturias.

Con esta reglamentación reduce la pesca con muerte a dos meses y medio y limita el cupo por pescador y temporada a tres salmones; el año 2008 este límite era de ocho piezas. La Administración quiere de esta manera poner coto a la caída sin freno de las capturas del salmón, que en el año 2009 registró su peor cifra, con 376 ejemplares.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las únicas novedades que se han producido en este apartado hacen referencia a modificaciones en la composición y funciones de diversos órganos de asesoramiento y apoyo, para adaptarla al organigrama administrativo que se produjo con la aprobación del Decreto 34/2008, de 26 de noviembre, del Presidente del Principado, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.

Los cambios organizativos han alcanzado a la Comisión de Asuntos Medioambientales, el Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias, el Consejo Forestal.

Así, por lo que se refiere a la Comisión de Asuntos Medioambientales, mediante *Decreto 16/2009, de 18 de febrero, de tercera modificación del Decreto 10/1992,*

de 7 de febrero, se procede revisar las funciones hasta ahora asignadas a la Comisión por su norma de creación, adecuándolas a las regulaciones ambientales introducidas con posterioridad al Decreto 10/1992, tales como la Directiva 2001/42/CE; el Decreto 38/1994, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Principado de Asturias; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación; el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002; la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, así como el 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.

El *Decreto 34/2009, de 29 de abril, de primera modificación del Decreto 52/2008, de 26 de junio, por el que se regula la estructura, composición y régimen de funcionamiento. L*a aprobación del Decreto 34/2008, ya citado, como los posteriores Decretos de estructura orgánica básica de las distintas Consejerías, hacen necesario proceder a modificar la composición del Observatorio de la Sostenibilidad para acomodarlo a la nueva situación administrativa.

A través del *Decreto* 151/2009, *de 23 de diciembre, de tercera modificación del Decreto 50/2000, de 15 de junio,* del Consejo Forestal del Principado de Asturias, se modifica su composición con el objeto de ampliar a dos el número de representantes de las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad la protección del medio natural e incrementar en un miembro más la representación de la Administración del Principado de Asturias, garantizando así el equilibrio entre los distintos sectores interesados e impulsando una mayor participación de la colectividad en la formación de la voluntad de los órganos que tienen atribuidas las competencias en la materia.

4. EJECUCIÓN

Las inversiones en medio ambiente y sostenibilidad, a pesar de que se han desenvuelto ya en un período de fuerte crisis económica, se consideran, expresamente en la *Ley del Principado de Asturias 5/2008, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2009,* «elementos indispensables», combinando previsiones para la armonización de la protección medioambiental con el desarrollo rural que suponen un incremento con respecto a las partidas presupuestarias del año anterior. Y ello debido a la estructura administrativa de gobierno autonómica, donde las funciones en medio ambiente, aglutinadas hasta el vigente Decreto 34/2008, de 26 de noviembre, en un único departamento, quedan ahora repartidas entre la Consejería de Medio Ambiente,

Ordenación del Territorio e Infraestructuras y la Consejería de Medio Rural y Pesca.

El presupuesto en inversiones reales de la actual Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras ha sido muy similar al del 2008, año que fue un ejercicio de prórroga presupuestaria y, como acabamos de decir, englobaba también el correspondiente a las funciones sobre el desarrollo rural, habiendo alcanzado 284 millones de euros para 2009, a los que hay que añadir las partidas correspondientes a la Consejería de Medio Rural y Pesca, que alcanzó, en la principal partida de inversión, más de 31 millones de euros. A las cantidades dichas hay que añadir también 14 millones correspondientes a la Junta de Saneamiento, que es el organismo autónomo desde el que se desarrollan importantes funciones de gestión, mantenimiento y explotación de instalaciones e infraestructuras de depuración, y que cuenta también con los ingresos procedentes del canon de saneamiento, tributo autonómico que constituye el más importante de sus ingresos.

Por tanto, sólo en capítulo 6, el Principado de Asturias ha dispuesto de más de 330 millones de inversión pública directa en política medioambiental, sin tomar en consideración la capacidad inversora procedente de otros departamentos, o la correspondiente a los Fondos Mineros, que también contemplaron actuaciones medioambientales.

Nos detendremos a continuación, con mayor detalle que en nuestros informes anteriores, en las actuaciones de ejecución más significativas. No en vano, en este año 2009 se puede decir que la Comunidad Autónoma se ha preocupado más por la gestión y aplicación de los instrumentos de los que dispone, que por la producción de normativa medioambiental.

4.1. Aguas

Asturias es una región necesitada de importantes esfuerzos inversores para recuperar la calidad de las aguas interiores y costeras. En este ámbito de actuación, merecen ser destacadas, por ejemplo, las licitaciones para la construcción de la Estación Depuradora de Aguas Residuales del río Andallón y conexión con la red de saneamiento en el concejo de Las Regeras (4.614.405 euros, *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de abril de 2009*); para sanear la cuenca del río Riosa (2.265.349 euros), comprendiendo actuaciones de construcción de los colectores principales de una longitud de 2.782 metros para conducir las aguas de vertidos hasta el colector interceptor propiamente dicho, con 3.019 metros de longitud, que darán continuidad al proyectado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico para llegar a

la futura Estación Depuradora de Aguas Residuales de este río; o el saneamiento y depuración del río Aboño en Gijón, que afecta a toda la Zona de Actividades Logísticas e Industriales del Principado de Asturias (la inversión ha sido de 17.779.788 euros, *Acuerdo de 25 de marzo de 2009*). Igualmente a destacar las contempladas (12 millones, en *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de diciembre*) para saneamiento en concejos importantes como Carreño y Valdés; (más de 8 millones, en *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de julio*) para proyectos de saneamiento y depuración en concejos de Laviana, Aller y Grado; o para mantener la red de control de la calidad de las aguas marinas del Principado de Asturias (157.296 euros, en *Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de diciembre*).

4.2. Contaminación marina

Los accidentes marítimos y la contaminación derivada de los mismos siempre han supuesto no sólo consecuencias medioambientales, sino también importantes repercusiones económicas. Los grandes vertidos, si bien son los que mayor efecto medioambiental y público alcanzan, representan sólo una pequeña parte de la contaminación marina, correspondiendo la mayor parte a accidentes y vertidos desde tierra. El tránsito de mercancías peligrosas por el litoral asturiano constituye una realidad (solamente en los Puertos de Avilés y Gijón se mueven al año más de 3,3 millones de toneladas de mercancías peligrosas). Asimismo, frente a la costa de Asturias, existe un importante movimiento de buques en sus idas y venidas hacia los puertos de Santander, Bilbao, Pasajes o Burdeos. A ello se une la posición geográfica del Principado de Asturias, en mitad de la Cornisa Cantábrica, lo que hace necesario valorar el riesgo que suponen los millones de toneladas de sustancias potencialmente perjudiciales para el medio marino, que anualmente se transportan próximas a sus costas por rutas tanto de cabotaje como transoceánicas.

También es necesario destacar las complicadas condiciones climatológicas que ocasionalmente sacuden todo el ámbito cantábrico, que impiden una navegación segura aumentando el riesgo de accidente, y consiguientemente de daños para el medio marino y la economía de las áreas costeras.

De todo lo anteriormente expuesto se deduce la importancia que para el Principado de Asturias tiene disponer de un *Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental* que se pueda activar en caso de algún vertido o suceso que entrañe riesgo de contaminación. Este Plan, con el que el Principado de Asturias se ha dotado de una herramienta eficaz de carácter especializado, se aprobó mediante *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de julio*

de 2009, con lo que el Principado de Asturias dispondrá de una herramienta eficaz y coordinada que permitirá hacer frente a las consecuencias de una contaminación, determinando los puntos de la costa que es prioritario proteger y los sistemas más adecuados de protección. El documento contempla la posibilidad de llegar a movilizar hasta 60 embarcaciones y siete medios aéreos, a lo que se suman multitud de medios auxiliares como barreras anticontaminación, material absorbente, skimmers, bombas aspiración, dispersantes, etcétera.

La elaboración de este Plan, coordinada desde el departamento de Protección Civil de «112-Asturias», comenzó en 2007 y ha contado con las aportaciones de distintos departamentos de las administraciones estatal, autonómica y local, así como de otros organismos como Cruz Roja o la Escuela de Marina Civil de la Universidad de Oviedo.

4.3. Espacios Naturales

La existencia en el Principado de Asturias de una Red Regional de Espacios Naturales Protegidos integrada por los Parques Naturales, las Reservas Naturales, los Paisajes Protegidos y los Monumentos Naturales, significa que una parte importante de habitantes del medio rural viven y desarrollan su actividad en estos espacios, siendo uno de los objetivos de la Red la mejora de las condiciones de vida. En esta línea, este año se ha autorizado una inversión de 3,8 millones (*Acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de octubre de 2009*) para la ejecución de las obras de construcción de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Arenas de Cabrales, una de las actuaciones contempladas en el Plan de Uso y Gestión Integral del Agua en el Parque Nacional de Picos de Europa (2007-2011); más de 3 millones para acometer obras de saneamiento en núcleos rurales de los concejos de Castrillón, Cangas del Narcea y Lena, situados en espacios declarados Lugares de Interés Comunitario (*Acuerdos de Consejo de Gobierno de 29 de julio*); parques de Somiedo; Narcea, Degaña e Ibias y Ubiñas-La Mesa, con una inversión global de 5.748.381 euros (*Acuerdo de 1 de julio*); en el entorno del Parque Nacional de los Picos de Europa, al Parque de Las Ubiñas-La Mesa, y en el entorno del Parque de Fuentes, Degaña e Ibias, o el entorno del Lugar de Interés Comunitario de las Cuencas Mineras (inversión de 16.731.186 euros, *Acuerdo de 1 de abril*).

Por la trascendencia que tiene en términos cuantitativos (20 millones de euros) y cualitativos (se trata de concejos integrados en el Parque Natural de Redes, donde se ubican los embalses de agua de los que se abastece del área central asturiana, y donde la gestión integral del ciclo del agua en términos mínimamente satisfactorios no está garantizada, no estando asumida, extra-

ñamente, por el Consorcio de Aguas de Asturias), este año se han destinado partidas inversoras muy importantes para la contratación de obras para la renovación de la red de saneamiento, abastecimiento y depuración de aguas en los concejos de Caso y Sobrescobio (*Acuerdos de Consejo de Gobierno de 22 de julio y 2 de septiembre de 2009*).

Más allá de la contratación de actuaciones de saneamiento, abastecimiento y depuración de aguas, dos convenios con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino han permitido desarrollar actuaciones en los territorios asturianos que cuenten con la declaración de Reserva Mundial de la Biosfera, que supondrán para Asturias una inversión de 6,5 millones de euros hasta el año 2011. Por un lado, el convenio vinculado a las Reservas de la Biosfera de Somiedo, Muniellos y Redes con el fin de llevar a cabo actuaciones de desarrollo sostenible en general, por importe de 6 millones, financiados al cincuenta por ciento entre la Administración Central y la Autonómica. Por otra parte, otro convenio por un importe de 500.000 euros, para realizar actuaciones de promoción, señalización y difusión de la más joven de las Reservas asturianas, y que en este caso comparte territorio con Galicia: la del Río Eo, Oscos y Terras de Burón. En ambos casos, se prevé la constitución de una Comisión de Seguimiento integrada por representantes de cada una de las Administraciones. (*Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de diciembre de 2009*).

Ayudas importantes son las contempladas también para mejora y restauración del hábitat rural en espacios naturales protegidos, destinadas a los vecinos que estén inscritos en el padrón municipal con una antigüedad de cuatro años, y a entidades de carácter asociativo o cooperativo con sede en estas zonas, y que cuenten con una antigüedad mínima de dos años. Las actuaciones enmarcadas en esta convocatoria pretenden mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del ámbito rural, subvencionando obras destinadas a uso y disfrute colectivo, para adaptar el aspecto externo de construcciones a la tipología del lugar, o para la prevención de daños producidos en la agricultura y ganadería por las especies silvestres, primándose las actuaciones relacionadas con especies catalogadas como el oso, o el lobo (1 millón de euros, *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de abril de 2009*).

4.4. Desarrollo rural

En los últimos años los productos agroalimentarios del Principado han conseguido un plus de calidad gracias al establecimiento de figuras de protección europeas como las «denominaciones de origen» o las «indicaciones geográficas protegidas». En general, las ayudas aprobadas este año lo son para

servir a la promoción de estos productos, así como de las producciones amparadas por el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica.

Un instrumento de apoyo al sector ganadero, para compensar el encarecimiento de los costes de producción y fomentar sistemas de producción de las razas ganaderas autóctonas es el Contrato de Explotación Ganadera Sostenible, mediante el que se asignan subvenciones a los productores que decidan adherirse. Este año se han autorizado ayudas de más de 8 millones de euros (*Acuerdos de Consejo de Gobierno de 1 de julio y 23 de diciembre*).

Los ganaderos también se benefician de importantes ayudas para avanzar en el proceso de mejora de la calidad de la leche producida y recogida en las explotaciones asturianas y sus sistemas de producción. Y también este año también se ha autorizado el gasto de 5 millones de euros destinados a ayudar a los ganaderos asturianos compensándoles por la caída de los precios de la leche. El Gobierno del Principado entiende que el sector lácteo atraviesa un momento difícil y sabe que muchos ganaderos asturianos deben hacer hoy frente a créditos con los que financiaron la modernización de sus explotaciones y la compra de cuota. Por ello, y teniendo en cuenta que en 2009 no se concederán subvenciones comunitarias, el Gobierno asturiano establece una «ayuda-puente». Se trata de ayudas propias, con cargo a los recursos del Principado, que están destinadas a ayudar a este sector hasta que, en 2010, esté operativo el nuevo marco de ayudas de la Unión Europea de compensación a los ganaderos. Las ayudas aprobadas este año 2009 van dirigidas fundamentalmente a aquellos ganaderos que en los últimos cinco años hayan llevado a cabo ese proceso de inversiones cuantiosas para la modernización de sus explotaciones y que hayan comprado cuota, lo que supone dos tercios del total de titulares de explotaciones ganaderas de Asturias. El Gobierno apoya así a estas ganaderías, que son las más competitivas del Principado, para que el sector tenga futuro y siga desarrollando su actividad, ya que estas ganaderías no solo aportan más del 50% del PIB agrario sino que también juegan un papel fundamental en la diversificación económica y en todo lo relacionado con el desarrollo sostenible, la conservación del medio ambiente y la fijación de población en el medio rural.

Asturias es la primera comunidad autónoma que ha puesto en marcha ayudas de esta naturaleza en este año de transición, por propia iniciativa y con sus propios recursos, lo que demuestra que esta actividad que se desarrolla en el medio rural seguirá teniendo peso y futuro en la economía asturiana.

También la industria agroalimentaria y del sector forestal tiene gran importancia en el desarrollo de los recursos propios del Principado de Astu-

rias y en la ordenación y diversificación de las producciones agrarias. Por ello resulta necesario lograr una mayor participación de personas que se dediquen a la agricultura y ganadería en procesos de transformación y comercialización de los productos, así como fomentar las iniciativas del empresariado para establecer instalaciones industriales. La mejora de los procesos de transformación y comercialización de los productos agrarios y del sector forestal incide positivamente en la calidad de los productos finales, en beneficio del consumidor. El logro de los objetivos finales exige el establecimiento de medidas de apoyo y fomento selectivas, siendo necesario adecuarlas y complementarlas con la política desarrollada tanto a nivel comunitario como nacional.

En Asturias los grupos de desarrollo rural se han asociado con otras entidades representativas del medio rural en una estructura común denominada Red Asturiana de Desarrollo Rural, que tiene como fines, entre otros, el de servir de punto de encuentro y favorecer la coordinación entre los distintos Grupos de Desarrollo Rural, organizaciones agrarias y otras entidades del medio rural, así como promover el desarrollo socioeconómico de las diferentes zonas asociadas, tanto para acometer actuaciones conjuntas como para establecer criterios comunes que eviten posibles disfunciones. La Consejería de Medio Rural y Pesca reconoce el papel de la Red Asturiana de Desarrollo Rural para propiciar el impulso de las actividades de animación, cooperación, coordinación, promoción y difusión de los programas comarcales de desarrollo rural, y mediante convenios de colaboración con la Red Asturiana de Desarrollo Rural, se vienen contemplando desde hace años subvenciones para la realización de estas actividades (este año, por importe de 100.000 euros mediante *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de septiembre de 2009*).

A favor de la actividad desarrollada por los diferentes grupos de desarrollo rural merece destacarse la concesión de un paquete de subvenciones por un importe global de 4.575.000 euros para la ejecución del Eje LEADER del Programa de Desarrollo Rural del Principado de Asturias 2007-2013 en su ámbito territorial de intervención (*Acuerdo Consejo de Gobierno de 9 de diciembre de 2009*). En total, el Gobierno del Principado ha atendido 106 solicitudes de empresas asturianas dedicadas a la transformación y comercialización de productos agroalimentarios y forestales que se encuentran en procesos de mejora o ampliación de sus instalaciones. Estos 106 proyectos han supuesto una inversión global por parte de las empresas de 22.455.000 euros. Las subvenciones concedidas por la Administración del Principado ascendieron a 10.300.000 euros.

También destacamos un convenio de colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino para el desarrollo de un Programa

Piloto de Desarrollo Rural Sostenible, al que cada administración aporta 5,5 millones de euros (autorizado mediante *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2009*). El objetivo del proyecto es servir como laboratorio a escala real donde simular estrategias de colaboración y cooperación, de las que se deriven modelos de acción, pautas de comportamiento, y directrices de aplicación para la referida Ley de Desarrollo Rural Sostenible. Todo ello desde la óptica de compatibilizar los objetivos de conservación y respeto del patrimonio natural con los de desarrollo socioeconómico sostenible del conjunto del territorio concernido. La puesta en marcha este mismo año de un número muy importante de pequeños proyectos, muy repartidos por la geografía regional tendrá además dos efectos muy positivos: el impacto de los programas piloto de la Ley llegará a muchos municipios y además las pequeñas obras, muy intensivas en mano de obra, beneficiarán a la economía y el empleo de las zonas rurales.

4.5. Gestión Forestal

Un sesenta y tres por cien del territorio del Principado de Asturias está compuesto de terrenos de dedicación forestal, de los que un treinta por cien está cubierto de masas arboladas, lo que demuestra su importancia como base para la existencia y desarrollo del sector forestal. Para lograr este fin, el Plan Forestal del Principado de Asturias prevé el desarrollo de numerosas actuaciones de repoblación y de ordenación y mejora de masas, siendo necesario que las empresas que las ejecuten dispongan de los equipos y maquinaria adecuados para la realización de cada tipo de trabajo. Así, este año se han autorizado gastos para la ejecución de las obras de prevención de incendios en montes del Principado de Asturias por importe de 321.801 euros; autorizados 375.000 euros para la convocatoria del año 2009 de la línea de ayudas para la adquisición de maquinaria y equipos destinados a las labores de repoblación y tratamientos silvícolas.

Se ha autorizado gasto de 4.641.000 euros para la concesión de ayudas para la ordenación y el desarrollo de bosques en zonas rurales dirigidas al sector privado (*Acuerdo de 1 de julio de 2009*). Se trata de ayudas a la silvicultura que contribuyan al mantenimiento y desarrollo de las funciones económicas, ecológicas y sociales de los bosques en las zonas rurales, al objeto de conseguir la gestión forestal y el desarrollo sostenible de los bosques, así como al aumento de las superficies forestales y el mantenimiento y mejora de los recursos forestales.

También se han suscrito convenios que persiguen la gestión forestal sostenible. Destacamos un convenio de colaboración con el Ministerio de Medio

Ambiente, y Medio Rural y Marino en materia de «Restauración Hidrológico – Forestal», con la finalidad de seguir impulsando nuevas actuaciones de esta índole, y más concretamente, y dentro de lo posible, las correspondientes a repoblación forestal e hidrotecnias de corrección hidrológico-forestal. La inversión total máxima que realizará el Principado será de 1.524.476 euros (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de junio de 2009).

Igualmente, destacamos el convenio autorizado con la Asociación ProSilva España para la puesta en marcha de una red piloto de montes en donde se apliquen criterios de gestión forestal próxima a la naturaleza. Las actuaciones previstas en este presente convenio son la selección de una serie de rodales concretos de los montes que integran la red piloto en el Principado de Asturias.

La Asociación ProSilva España, constituida en 1996 en el marco de ProSilva Europa, promueve la aplicación de sistemas de gestión próximos a la naturaleza, apostando por un nuevo equilibrio entre economía y ecología en el manejo de los bosques. Con este objetivo, se ha constituido una red de bosques gestionados con estos principios que sirva de experiencia, aprendizaje y demostración. Esta red estará coordinada con otras redes semejantes que se están implantando en otros países europeos.

4.6. Ordenación del territorio y urbanismo

Una vez que el vigente Plan Autonómico de Carreteras 2000-2010 va terminando su horizonte temporal, se ha puesto en marcha la tramitación de un nuevo plan que, que conforme a la actual Ley de Carreteras del Principado de Asturias, será un instrumento de ordenación territorial: un Programa de Actuación Territorial. Mediante *Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de septiembre de 2009* se ha contratado el servicio de redacción del Programa de Actuación Territorial de Carreteras 2009-2020. Está previsto que el nuevo Programa cuente con un período de vigencia hasta el año 2020, con el fin de hacerlo coincidir con el horizonte temporal contemplado tanto en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, y con los Planes de las Comunidades Autónomas limítrofes de Galicia y Castilla y León.

Se han autorizado también la contratación de los servicios de redacción de otros instrumentos de ordenación territoriales, como el Plan Especial del Suelo No Urbanizable de Costas (*Acuerdo de Consejo de Gobierno de 1 de julio de 2009*), los Planes Territoriales Especiales del Medio y Alto Nalón, del Narcea, y del Sistema Territorial de Espacios Libres del Área Central de Asturias *(Acuerdo de 3 de junio de 2009)*. Se trata de desarrollar cuatro Planes Territoriales Especiales, figura de planeamiento territorial novedosa que fue introdu-

cida por la legislación autonómica sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, y que tienen por objeto la ordenación detallada de un ámbito territorial determinado, preferentemente de carácter supramunicipal, prevaleciendo sus determinaciones sobre las del planeamiento urbanístico general de los concejos.

El Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias prevé la formulación, como uno de los instrumentos de desarrollo, de un Plan Especial del Suelo No Urbanizable de Costas, con el objeto general de analizar las situaciones de hecho existentes en Suelo No Urbanizable de Costas y la creación de una serie de subcategorías urbanísticas para adaptarse a ellas con vistas para facilitar la gestión urbanística. Por tanto, se trata de abordar la ordenación de esta categoría de suelo con un grado mayor de detalle, analizando pormenorizadamente cada una de las edificaciones o sus agrupaciones existentes y estableciendo medidas para su adecuada inserción en el medio litoral y el respeto a sus valores paisajísticos. De este objetivo quedarían exentas en este documento las edificaciones incluidas en áreas Degradadas por la Edificación, cuya ordenación se llevará a cabo mediante Planes Especiales específicos. Es decir, se analizarán una a una las construcciones existentes en la franja protegida del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias proponiendo medidas para que se adecuen estéticamente al medio sensible en el que se encuentran. Igualmente, se confía al Plan Especial la concreción del procedimiento para llevar a efecto sus determinaciones orientativas sobre eliminación de aquellas actividades o usos del suelo incompatibles con los valores paisajísticos del suelo no urbanizable de costas.

Por lo que se refiere al curso medio y alto del río Nalón, el río asturiano por antonomasia, el Plan Territorial Especial se presenta como el instrumento de planeamiento más adecuado para convertir la recuperación ambiental y paisajística del río en un elemento de unión y enlace entre los tejidos residenciales y productivos que presenta el valle del río. Por ello se incluye esta operación como una de las siete «Estrategias para el Espacio Metropolitano del Área Central de Asturias».

El Plan Territorial Especial del Narcea culminará la ordenación del sistema fluvial estructurante de Asturias iniciada con el Plan Territorial Especial del Bajo Nalón (en tramitación) y tiene por objeto la mejora ambiental y paisajística mediante la adopción de criterios homogéneos de ordenación en el cauce del río y sus espacios asociados (márgenes, riberas, vegas).

El último Plan Territorial Especial que se ha autorizado la contratación de su redacción se refiere al Sistema Territorial de Espacios Libres del Área

Central de Asturias. Este sistema constituye, a escala metropolitana, lo que a escala urbana o de ciudad significa la red de parques y jardines: un conjunto de ámbitos preservados del proceso de urbanización que prestan diversas funciones no locales o urbanas, sino de rango metropolitano. El Plan delimitará y ordenará aquellos espacios reservados para el ocio, el esparcimiento, la educación ambiental y la introducción de entornos «naturales» en los paisajes que configuran el entorno cotidiano de los 850.000 habitantes de la aglomeración urbana central de Asturias. Constituye la continuidad y extensión a escala metropolitana del concepto de Parque Periurbano puesto en marcha en el Monte Naranco.

Durante la última década, el Principado ha impulsado una intensa actividad cartográfica como soporte de planificación y desarrollo territoriales, tratando en todo momento de mantenerla dentro de las últimas tendencias y procurando la coordinación con el resto de agentes del sector. Este año se ha autorizado cerca de un millón de euros para contratar los servicios necesarios para renovar la ortofotografía digital de 20.444 hectáreas de núcleos de población de la Comunidad Autónoma (*Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de septiembre de 2009)*. Este trabajo se realiza a instancia de los equipos de planeamiento urbanístico para completar documentación sobre núcleos de población de los que no existe este tipo de información, y que es necesaria para realizar los planes urbanísticos de los concejos asturianos. Y se ha suscrito también Convenio de colaboración con la Administración General del Estado por el que Asturias pasará a integrarse en el sistema cartográfico nacional (*Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de julio de 2009*). Hasta finales del año 2007, la actividad cartográfica oficial se desarrollaba en el marco de la Ley de Ordenación de la Cartografía de 1986. Sin embargo, y fruto de varios años de trabajo conjunto entre Estado y Comunidades Autónomas, en noviembre del 2007 se aprobó un Real Decreto regulador del Sistema Cartográfico Nacional que se ha convertido en el nuevo marco de referencia, tanto para el Estado como para todas aquellas Administraciones públicas que voluntariamente lo adopten. Es el caso de Asturias que entiende que el modelo de actuación cooperativa es el más beneficioso para obtener un mejor servicio general, a la vez que salvaguarda y mantiene sus competencias. A partir de ahora, con la incorporación al Sistema Cartográfico Nacional, la actividad que se desarrolla en Asturias contará con un marco normalizado conforme a las iniciativas y modelos de la Unión Europea y permitirá disponer de instrumentos cartográficos de primer orden: Equipamiento Geodésico de Referencia Nacional; Planes de Producción de la Cartografía Oficial; Registro general de Cartografía; Consejo Superior Geográfico; Infraestructura Nacional de Información Geográfica.

5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Uno de los asuntos más problemáticos que tiene pendiente de resolver el Principado de Asturias es el desarrollo de las líneas de alta tensión para la evacuación de energía eléctrica, asunto que está en directa conexión con la actual planificación energética asturiana y la futura revisión del plan energético nacional.

El sector energético asturiano presenta muchas singularidades. Está muy condicionado por la existencia del carbón. La energía preponderante consumida proviene del carbón y no del petróleo, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, y la misma tendencia se deja sentir en lo que se refiere a la generación de energía eléctrica, dado que su producción se concentra mayoritariamente en las centrales térmicas de carbón. Las emisiones globales de gases de efecto invernadero, como hemos sabido este año por la publicación del primer informe sobre el estado del medio ambiente asturiano, se han incrementado un 21,5 por cien respecto del año base (1990), aunque nos consuela que, no obstante ser una región intensiva en emisiones, es la Comunidad Autónoma donde menos se han incrementado las emisiones procedentes de los sectores contemplados en el Plan Nacional de Asignación. A su vez, Asturias tiene un bajo grado de autoabastecimiento energético, depende mayoritariamente de las importaciones, y las renovables tienen todavía un bajo nivel de penetración.

La producción de carbón ha ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años, sin embargo la estrategia energética diseñada por el Gobierno del Principado con horizonte en el año 2012 plantea que las centrales térmicas de carbón mantengan su producción, así como que el carbón continúe siendo la fuente de energía primaria más consumida, lo que dificultará en gran medida las acciones para lograr un desarrollo sostenible. Igualmente, se plantea como apuesta medular de la política industrial la expansión del sector energético potenciando el gas natural, a través de centrales eléctricas de ciclo combinado (en funcionamiento hay una, en obras dos, y en tramitación cuatro más), asociadas al funcionamiento de la futura planta de regasificación de El Musel en Gijón, en obras.

Por su parte, la caída de la demanda eléctrica nacional por la crisis económica y la expectativa de que no se recupere con la fuerza de antes durante los próximos años, así como las dificultades de acceso a la financiación, han llevado al sector eléctrico a recortar sus planes de nuevas centrales de ciclo combinado hasta el 2020. Además, como consecuencia del empuje

de las energías renovables necesariamente se tendrá que ir reduciendo la parte de la demanda que se cubre con centrales de gas y carbón.

En estas condiciones, y siendo el sector energético un sector estratégico de la economía asturiana, con infraestructuras energéticas que forman parte de la red nacional, resulta que más de la mitad de la energía que se genera en Asturias se exporta, resultando imprescindibles las redes de evacuación mediante líneas de alta tensión.

La línea de alta tensión entre Sama (Asturias) y Velilla del Río Carrión (León), lleva provocando en los últimos años continuas desavenencias políticas y fuerte contestación social. Conforme a su actual proyecto, su ejecución conlleva la instalación de torres metálicas de 51 metros de altura, cada 500 metros, a lo largo de 120 kilómetros, provocando gran impacto paisajístico y medioambiental.

El primer proyecto se remonta a 1985, que quedó en vía muerta al encontrar gran rechazo social en Asturias y León. Las primeras torres instaladas entre Langreo y Tarna todavía se encuentran en pie, pese a que el trazado se encuentra anulado. Tras varios años arrinconada, la iniciativa se retoma en 1999 cuando el Ministerio de industria aprueba un nuevo proyecto, que vuelve a quedar paralizado esta vez por los tribunales de justicia al invadir el tendido terrenos del entonces parque regional leonés de los Picos de Europa. En el año 2007 el Gobierno central autoriza el polémico tendido de 800 kilovatios, que sigue siendo fuertemente contestado, y a la espera de que se produzca la declaración de impacto ambiental.

De esta línea depende en la actualidad la estrategia energética del Principado de Asturias, ya no sólo para asegurar la evacuación de la energía que se exporta, que es la mayor parte de la que se genera, como hemos dicho, sino y más importante, para dar seguridad al propio sistema energético, para garantizar la seguridad del suministro doméstico y de la industria asturiana.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

LEYES APROBADAS

Ley del Principado de Asturias 5/2008, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2009.

REGLAMENTOS APROBADOS

Decreto 16/2009, de 18 de febrero, de tercera modificación del Decreto 10/1992, de 7 de febrero, de composición y funciones de la Comisión de Asuntos Medioambientales del Principado de Asturias.

Decreto 34/2009, de 29 de abril, de primera modificación del Decreto 52/2008, de 26 de junio, por el que se regula la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias.

Decreto 151/2009, de 23 de diciembre, de tercera modificación del Decreto 50/2000, de 15 de junio, del Consejo Forestal del Principado de Asturias.

Resolución de 16 de noviembre de 2009 de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, se aprueban las normas para el ejercicio de la pesca en aguas continentales del Principado de Asturias para la campaña 2010 (BOPA de 18 de noviembre de 2019).

PLANES Y PROGRAMAS

Programa de integración del Principado de Asturias en el Sistema Cartográfico Nacional *(Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de julio de 2009)*.

Red piloto de montes con aplicación de criterios de gestión forestal próxima a la naturaleza *(Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de abril de 2009)*.

Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental *(Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2009)*.

Red Asturias 21, de municipios sostenibles del Principado de Asturias *(Acuerdo de Consejo de Gobierno de 5 de agosto de 2009)*.

Programa piloto de Desarrollo Rural Sostenible *(Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2009)*.

7. BIBLIOGRAFÍA

– *Evidencias y Efectos potenciales del Cambio Climático en Asturias*, 2009 (*www.redambientalasturias.es*)

Estudio de las evidencias y los efectos potenciales en Asturias del calentamiento del planeta. Elaborado por el panel de expertos CLIMAS, grupo de investigadores procedentes de diversas disciplinas científicas y profesionales y de distintos institutos y centros de investigación.

– *Perfil Ambiental de Asturias 2008*, 2009 (*www.redambientalasturias.es*)

Primer informe sobre el estado del medio ambiente en Asturias basado en indicadores de sostenibilidad ambiental. Elaborado por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.