Consejo de Redacción

Javier Moscoso del Prado Muñoz
Presidente
Fiscal

Luis María Cazorla Prieto
Vicepresidente
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado
Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Amalia Iraburu Allegue
Secretaria
Editora Jefe

Manuel Ramón Alarcón Caraguel
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Magistrado de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo

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
Coordinador del Área Laboral de Gómez-Acebo & Pombo

Eugenio Simón Acosta
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

Javier Viñeta Manero
Director de Publicaciones

Observatorio de Políticas Ambientales 2011

Fernando López Ramón
Coordinador

Observatorio de Políticas Ambientales 2011

Autores:

Carmen Alastuey Dobón
José Francisco Alenza García
María Consuelo Alonso García
María Rosario Alonso Ibáñez
José Luis Bermejo Latre
Omar Bouazza Ariño
Isabel Caro-Patón Carmona
Víctor Escartín Escudé
José Esteve Pardo
Dionisio Fernández De Gatta Sánchez
Severiano Fernández Ramos
Manuel Fernández Salmerón
Roberto Galán Vioqué
Gerardo García Álvarez
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
Julia Ortega Bernardo
María Ángeles Parra Lucán
Isabel Pont Castejón
Franz Reimer
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 2011

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
NIPO

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.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70/ 93 272 04 45).

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

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2011 [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 (Navarra)

Depósito Legal:

ISBN: 978-84-9903-852-0

Printed in Spain. Impreso en España

Sumario

Página

PRESENTACIÓN .....

GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES.....

I.
INTRODUCCIÓN GENERAL: REGRESIONES DEL DERECHO AMBIENTAL
Por *Fernando López Ramón*.....

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

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

III.
UNIÓN EUROPEA: LIDERAZGO EN CAMBIO CLIMÁTICO, MIRANDO AL FUTURO
Por *Dionisio Fernández de Gatta Sánchez*.....

IV.
TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: LA PROTECCIÓN DEL DEMANIO MARÍTIMO Y NUEVAS PERSPECTIVAS DE PROTECCIÓN DEL DOMICILIO FRENTE A INMISIONES CONTAMINANTES
Por *Omar Bouazza Ariño*.....

V.
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA
Por *José Esteve Pardo y Marc Tarrés Vives* .....

Página

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO AMBIENTE

VI.
ALEMANIA: RASGOS Y EVOLUCIÓN GENERAL DEL DERECHO AMBIENTAL ALEMÁN Y DE SUS PROYECTOS DE CODIFICACIÓN
Por *Julia Ortega Bernardo y Franz Reimer* .....

VII.
FRANCIA: LAS NUEVAS REFERENCIAS CONSTITUCIONALES Y LOS LOGROS DEL PROCESO DE *GRENELLE*
Diego J. Vera Jurado y Roberto Galán Vioque .....

TERCERA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

VIII.
LEGISLACIÓN BÁSICA: SU PAPEL FRENTE A LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA TRAS LA SENTENCIA 31/2010 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA
Por *Luis Ortega* .....

IX.
ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO: EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE RACIONALIZACIÓN DE ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS TRANSVERSALES
Por *Isabel Pont Castejón y Juan Emilio Nieto Moreno* .....

X.
LAS POLÍTICAS SECTORIALES DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA AMBIENTAL
Por *Víctor Escartín Escudé y José Luis Bermejo Latre* .....

XI.
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: SOBRE LAS IMPLICACIONES AMBIENTALES DE LAS SENTENCIAS DEL *ESTATUT*, Y LAS DECISIONES CAUTELARES EN LOS CASOS DEL *CABANYAL* Y EL *PARANY*
Por *Germán Valencia Martín* .....

Página

XII.
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: ¿RETROCESO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE O MADUREZ DEL DERECHO AMBIENTAL?
Por *Gerardo García Álvarez*.....

XIII.
JURISPRUDENCIA CIVIL: LA TUTELA CIVIL FRENTE A LAS INMISIONES ILEGÍTIMAS Y LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO NATURAL
Por *Mª Ángeles Parra Lucán*.....

XIV.
DERECHO PENAL: LA REFORMA DE LOS DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE OPERADA POR LA LEY ORGÁNICA 5/2010
Por *Carmen Alastuey Dobón*.....

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XV.
ANDALUCIA: EJECUCIÓN DE PREVISIONES ESTATUTARIAS Y LEGALES, Y PROTAGONISMO DEL CONTROL JUDICIAL
Por *Jesús Jordano Fraga*.....

XVI.
ARAGÓN: SU LUCHA CONTRA EL RUIDO Y EL MANTENIMIENTO DE LA PUGNA EN MATERIA HIDRÁULICA
Por *Olga Herráiz Serrano*.....

XVII.
CANARIAS: ENTRE LA PROTECCIÓN DE LA RED NATURA 2000 Y EL CATÁLOGO DE ESPECIES
Por *Adolfo Jiménez Jaén*.....

XVIII.
CANTABRIA: EL DESARROLLO DE LA FISCALIDAD AMBIENTAL AUTONÓMICA
Por *Marcos Gómez Puente*.....

XIX.

Página

CASTILLA-LA MANCHA: LA REDUCCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL Y EL AGOTAMIENTO DEL PROGRAMA LEGISLATIVO
Por *Nuria María Garrido Cuenca*.....

XX.
CASTILLA Y LEÓN: UN BALANCE DE EJECUCIONES
Por *Iñigo Sanz Rubiales e Isabel Caro-Patón Carmona*.....

XXI.
CATALUÑA: FINAL DE LEGISLATURA, DE NUEVO EL MEDIO AMBIENTE SIN CONSEJERÍA PROPIA
Por *Maria Teresa Vadrí Fortuny*.....

XXII.
COMUNIDAD VALENCIANA: ENTRE EL REFLEJO AMBIENTAL DE LA CRISIS ECONÓMICA Y LOS CONFLICTOS CON EL ESTADO
Por *Juan Rosa Moreno*.....

XXIII.
EXTREMADURA: LA ESPERADA RENOVACIÓN LEGISLATIVA
Por *Severiano Fernández Ramos*.....

XXIV.
GALICIA: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y DEL LITORAL EN TIEMPOS DE DIFUMINACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES
Por *Alba Nogueira López y Francisco Javier Sanz Larruga*.....

XXV.
ISLAS BALEARES: LA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL
Por *Bartomeu Trias Prats*.....

XXVI.
LA RIOJA: PESE A LAS ENSEÑANZAS DE LA CRISIS, TODO SIGUE SIENDO SOSTENIBLE
Por *René Javier Santamaría Arinas*.....

XXVII.
MADRID: LA POLITICA AMBIENTAL ANTE LA CRISIS
Por *María Consuelo Alonso García* .....

Página

XXVIII.
MURCIA: ENTRE LA BATALLA POR EL AGUA Y LA PARÁLISIS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL LASTRADA POR EL DÉFICIT PÚBLICO
Por *Manuel Fernández Salmerón y Antonio Gutiérrez Llamas* .....

XXIX.
NAVARRA: DESVALORIZACIÓN JUDICIAL DE LOS REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL
Por *José Francisco Alenza García* .....

XXX.
PAÍS VASCO: CONTINUIDAD Y PÁNICO ECONÓMICO
Por *Demetrio Loperena Rota* .....

XXXI.
PRINCIPADO DE ASTURIAS: MODELOS DE GESTIÓN QUE SE DESBLOQUEAN
Por *María Rosario Alonso Ibáñez* .....

Presentación

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2011 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 46 profesores pertenecientes a 29 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, 2009 y 2010[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 2010, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2009 que no habían podido ser tenidos en cuenta con anterioridad. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados.

---

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.
Observatorio de Políticas Ambientales 2010, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2010, 781 pgs.
El contenido de estos volúmenes está disponible en las páginas Web de la Fundación Ecología y Desarrollo (*www.ecodes.org*), Actualidad Jurídica Ambiental (*www.actualidadjuridicaambiental.com*) y Centre d'Estudis de Dret Ambiental (*www.cedat.cat*).

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, Rosario: Catedrática 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.

Delgado Piqueras, Francisco: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

Escartín Escudé, Víctor: Profesor Contratado 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: Catedrático 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 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 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: Catedrática 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 Contratado Doctor 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.

Reimer, Franz: Profesor Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Giessen.

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 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 Agregado, Universitat Oberta de Catalunya.

Trias Prats, Bartomeu: Profesor Ayudante Doctor 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 de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

I

Introducción general: regresiones del Derecho ambiental

Fernando López Ramón

Sumario

Página

1. LA CRISIS ECONÓMICA COMO COARTADA.....
2. LEYES SINGULARES CONTRA EL MEDIO AMBIENTE.....
3. VAIVENES EN LAS ESTRUCTURAS AMBIENTALES .....
4. ESPACIOS NATURALES DESPROTEGIDOS POR SENTENCIA.....

* * *

En las colaboraciones recogidas en este volumen se advierte de la atonía que ha caracterizado a las políticas ambientales durante el año 2010. Más allá de los efectos inmediatos de la crisis económica, hay datos que invitan a pensar que no estamos ante una situación transitoria, sino más bien ante la manifestación de una percepción acomodaticia de los problemas ambientales. Bajo la óptica española, vamos a sistematizar aquí algunos supuestos de tendencias regresivas para el medio ambiente en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Nos referiremos primero al empleo de la crisis como coartada que pretende encubrir el proceso de acomodación al que nos referimos, para exponer a continuación los ejemplos que identificamos en las leyes singulares que legitiman la reversión de la tutela ambiental, los vaivenes constantes que sufren las estructuras ambientales y la jurisprudencia que termina desprotegiendo a los espacios naturales.

1. LA CRISIS ECONÓMICA COMO COARTADA

Conforme a una visión predominantemente cuantitativa, podría generarse la idea de que la crisis económica ha determinado efectos negativos y positivos en relación con las políticas ambientales. De esta manera, frente a los recortes presupuestarios se

destaca la disminución en las emisiones de gases de efecto invernadero, o la reducción de las acciones de protección directa se compensa con la paralela bajada de las agresiones ambientales.

Sin embargo, a poco que se profundice, las políticas de medio ambiente muestran su debilidad, que deriva del carácter secundario en el que han terminado siendo situadas por un sistema político y económico que sigue contemplando el territorio como objeto de conquista, dominio y colonización. La legislación ambiental tiende a ser internalizada como un elemento más, determinante de los costes de producción, del funcionamiento del mercado o de las políticas públicas. Así, esa legislación ha permitido que las respectivas responsabilidades hayan ido limitándose: las empresariales mediante el cumplimiento de protocolos y normas técnicas, las financieras a través del juego de intercambios sobre los derechos a contaminar o las políticas por medio de la incorporación de las directivas europeas y la observancia de los mecanismos de evaluación objetiva.

La normalización de conductas es una aspiración igualitaria que no ha de mirarse con desconfianza, antes bien, su adecuada organización por una burocracia profesional es una necesidad para evitar arbitrariedades, favoritismos y omisiones en la exigencia del principio de legalidad. Pero si las actuaciones públicas o los comportamientos económicos se limitan a canalizar la ejecución formal de obligaciones internacionales, comunitarias o legales, difícilmente lograremos insertar el desarrollo sostenible entre los principios caracterizadores de nuestra época. Liderazgo, innovación y avance son también precisos de cara a consolidar ese objetivo, y ello tanto por parte de las autoridades como de los empresarios y de los seres humanos, estos últimos disponiendo del tremendo poder que en las democracias supone votar y consumir.

Poniendo de relieve las anteriores carencias, prácticamente en todas las colaboraciones recogidas en este volumen se destaca el dominio de los problemas relativos a la crisis económica, la frecuente inclinación de la balanza del interés público hacia el crecimiento y la marginación de las cuestiones ambientales. Los autores constatan el fenómeno sin manifestar admisión resignada del mismo. Un fenómeno que se manifiesta bajo el manto protector de la crisis, pero que en verdad no es sino la manifestación de un proceso de desatención de la problemática ambiental, que encuentra ahora un buen momento para expresar, no sólo la inactividad, sino también actuaciones y soluciones abiertamente contrarias al principio de no regresión.

El principio de no regresión ambiental ha sido defendido este mismo año por uno de los pioneros del Derecho ambiental europeo, el profesor M. Prieur, en el marco del doctorado *honoris causa* conferido por la Universidad de Zaragoza (2010). Los objetivos de resultado que caracterizan al Derecho ambiental así como variados elementos extraídos de fuentes internacionales y europeas prestan sustento a la tesis. Una particular atención cabe incluso conceder a la posibilidad de incluir el derecho al medio ambiente entre los derechos humanos, con la consecuencia de aplicarle el principio de no regresión característico de éstos. En todo caso, bajo la óptica de los ordenamientos nacionales, diversos elementos extraídos de los textos constitucionales, legales y

reglamentarios y de la jurisprudencia avalan el reconocimiento de un principio de no regresión ambiental esgrimible frente a los cambios normativos.

A primera vista esa postura parece oponerse a la proscripción de leyes perpetuas que en los mismos albores del constitucionalismo proclamó la Declaración de Derechos de 1793 (artículo 28: «una generación no puede comprometer con sus leyes a generaciones futuras»). Pero, en realidad, el principio de no regresión ambiental es una adaptación a las circunstancias contemporáneas de la idea del progreso humano que está detrás de la declaración revolucionaria. Es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un progreso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente.

Pues bien, diversos datos prueban la desatención al principio de no regresión por parte de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Pasamos a exponerlos.

2. LEYES SINGULARES CONTRA EL MEDIO AMBIENTE

En la experiencia española resulta frecuente la aprobación de leyes encaminadas a rebajar los niveles de protección ambiental para permitir la construcción o la legalización de variadas obras y actividades. Así, durante el año que analizamos cabe informar de los seis siguientes ejemplos: a) el Decreto-ley de Comunidad Valenciana 1/2010 (convertido en Ley 2/2010) ha legitimado el Plan Especial del Cabanyal-Canyamelar declarando, frente al criterio opuesto del Ministerio de Cultura, que la ejecución de dicho plan es compatible con la declaración como BIC del Conjunto Histórico de Valencia; b) la Ley de Galicia 2/2010 ha concedido una amnistía urbanística para las edificaciones ilegales construidas antes del año 2003; c) la Ley de Canarias 4/2010 ha regulado el nuevo Catálogo Canario de Especies Protegidas modificando la protección de un número importante de especies a fin de desbloquear la construcción de un puerto en los sebadales de Granadilla; d) la Ley de Castilla y León 5/2010 ha alterado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas para permitir la construcción de pistas de esquí; e) la Ley de Castilla y León 6/2010 ha levantado la prohibición de usos forestales de terrenos incendiados convalidando el complejo de ocio y aventura Meseta-Ski; y f) la Ley de Cantabria 6/2010 ha modificado el Plan de Ordenación del Litoral con la finalidad manifiesta de evitar la ejecución de un gran número de sentencias que ordenaban la demolición de construcciones ilegales.

En todos los casos citados nos encontramos con la aprobación por los respectivos parlamentos autonómicos de actos de carácter ejecutivo, es decir, materialmente administrativos, que rebajan los niveles de protección ambiental oponiéndose a aplicaciones previas de la legalidad realizadas por la Administración o por los Tribunales, aplicaciones que, coincide también, han suscitado amplia polémica y controversia en los medios de comunicación social. Los poderes legislativos manifiestan, así, su preferencia por urbanizaciones, construcciones, pistas de esquí, complejos de ocio o puertos deportivos, frente a la protección del patrimonio cultural, el mantenimiento de

la disciplina urbanística, la conservación de la biodiversidad o la ordenación del territorio. Rectifico, pues en ningún caso los parlamentos concernidos admiten estar aprobando leyes singulares. Todos parecen tener bien aprendida la desastrosa lección del caso Itoiz (STC 73/2000), donde el TC evitó aplicar su propia doctrina sobre los límites de las leyes singulares calificando de ley general la alteración de los límites de una zonas protegidas hecha con la finalidad de evitar la ejecución de la sentencia que declaraba ilegal el embalse, y ello porque la citada alteración se incluyó dentro de una nueva regulación general de la materia. De manera que el mejor disfraz para la imposición parlamentaria de una obra ilegal o de cualquier otra regresión ambiental es presentarlas como contenidos de una ley general.

Nuestros legisladores no aceptan las reglas del juego; en realidad, pretenden que no las haya, que el territorio quede sujeto al puro decisionismo del caso concreto y no a la justicia del caso concreto, que sólo corresponde aplicar a los tribunales conforme a la legalidad previamente establecida. Es al arbitrio de asambleas como se resuelven estos supuestos, al arbitrio de asambleas que dejan de ser legislativas para convertirse en poderes taifales que ponen y quitan reglas a su antojo usurpando funciones ejecutivas y judiciales.

3. VAIVENES EN LAS ESTRUCTURAS AMBIENTALES

Es sobradamente conocido que nuestra legislación postconstitucional relativa a la organización del Gobierno del Estado y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, contrariando tanto los postulados de nuestra tradición como las enseñanzas del derecho comparado, ha puesto en manos de los respectivos presidentes un omnímodo poder de decisión sobre las estructuras esenciales de las correspondientes Administraciones. Así, los ministerios, departamentos o consejerías se crean, suprimen, refunden o dividen sin sujeción a ningún criterio jurídico; los presidentes organizan sus casas y sus Administraciones como les place. Normalmente lo hacen tras su toma de posesión, en un momento tan apropiado como el que sigue a las celebraciones, a las presiones y a los pactos que derivan de los resultados electorales. Pero, a veces, también otros acontecimientos determinan cambios adicionales, como se advierte este año en varias Comunidades Autónomas por razón de la crisis económica, para ahorrar, aunque en algún caso debido asimismo a una crisis política, para pactar pues.

En esos vaivenes organizativos la misma fórmula del departamento exclusivamente competente en materia de medio ambiente ha entrado en crisis. Así, durante el año 2010: a) en Baleares las Consejerías de Medio Ambiente, y de Movilidad y Ordenación del Territorio se han refundido en una nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad; b) en Canarias la unión ha determinado la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente; c) en Cataluña, aquí por razón exclusiva del resultado electoral, las funciones ambientales se han dividido entre el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente; y d) finalmente, cabe también resaltar que, sin introducir cambios en la estructura

departamental, la Comunidad de Madrid, para ahorrar, ha aprobado la llamada «ley mordaza» por la que se suprimen varios órganos y entidades de participación ciudadana en materia de medio ambiente.

Con carácter general, la falta de continuidad en las estructuras administrativas, su sometimiento a vaivenes determinados por la pura y dura decisión, sin adecuada justificación pues, determinan el caldo de cultivo adecuado para que los Gobiernos puedan, no dirigir sus Administraciones, sino controlarlas y hasta suplantarlas. En el caso del medio ambiente, al tratarse de un sector de intervención administrativa carente de tradiciones administrativas, importaba mucho consolidar estructuras, estandarizar comportamientos burocráticos, generar seguridad y cultura ambientales. Nada de eso se ha logrado y un año más lo constatamos.

4. ESPACIOS NATURALES DESPROTEGIDOS POR SENTENCIA

En este desazonador recorrido de infracciones o incongruencias en relación con el principio de no regresión ambiental, en la misma jurisprudencia encontramos elementos que nutren esa impresión. Aunque no se trata de una novedad, pues su origen se remonta al menos al año 2003, vamos a destacar la doctrina del Tribunal Supremo sobre el carácter condicional de las declaraciones de espacios naturales protegidos, doctrina que cuenta este año con un ejemplo (STS de 11 noviembre 2009).

El origen del problema tiene que ver con el establecimiento en la legislación básica de algunas reglas sin tener quizá suficientemente en cuenta las capacidades y los ritmos de las Administraciones llamadas a su aplicación. Así, en el artículo 15.1 de la Ley 4/1989 se introdujo la novedosa exigencia de que las declaraciones de parques y reservas fueran precedidas de «la previa elaboración y aprobación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales de la zona», aunque excepcionalmente en el artículo 15.2 se permitían tales declaraciones sin la previa aprobación del PORN «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma», debiéndose en tal caso tramitar el correspondiente PORN en el plazo de un año a partir de la declaración de parque o reserva. Ambas reglas se encuentran en la actualidad recogidas en los mismos términos en el artículo 35 de la Ley 42/2007.

Pues bien, los casos de incumplimiento de tales previsiones han sido abundantes, determinando una ya consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que, ante supuestos de falta de aprobación del PORN, ha concluido nada menos que la nulidad de la declaración protectora cuando ha sido realizada mediante declaración administrativa. Se anulan, así, declaraciones de parques o reservas naturales porque la Administración no ha cumplido con la obligación legal de aprobar el planeamiento de los correspondientes recursos naturales. Los espacios naturales quedan desprotegidos en virtud de un sorprendente vicio de nulidad sobrevenido en cuya apreciación se olvidan las restantes obligaciones constitucionales y legales de proteger la biodiversidad.

En contraste con tan drásticos efectos, cabe recordar que la jurisprudencia constitucional, cuando ha anulado declaraciones protectoras de espacios naturales inde-

bidamente realizadas por el Estado, ha precisado que los efectos de tal nulidad se difieren hasta el momento en el que la Comunidad Autónoma competente regule la protección del espacio en cuestión, pues «la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego» (SSTC 195/1998, y 81 y 100/2005). Se trata de una clara aplicación del principio de no regresión derivado del artículo 45 de la Constitución, con la finalidad de mantener la protección de los espacios hasta tanto se lleva a cabo la competente declaración protectora, planteamiento que quizá podría servir para matizar el alcance de la doctrina del TS que criticamos relativa a los casos de ausencia de PORN.

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 .....
II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS .....
1. Participación ambiental (Tratado de AARHUS)
2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad
2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991) .....
2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) .
2.3. Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) .....
2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 .....
2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) .....
2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) .....
2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001) .....
2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994) .....
2.9. Convenio Europeo del Paisaje (2000) .....
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) .....
3. Protección del medio ambiente marino .....
3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) .....
3.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78) .....
3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España .....
a) Convenio de Barcelona .....
b) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) .....

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) .....

4. Calidad del aire y protección atmosférica.....

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

4.2. Protocolo de Montreal (OZONO) .....

5. Cambio climático.....

6. Sustancias químicas y residuos peligrosos.....

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

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) .....

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

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

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

IV. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS .....

V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES .....

VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES.....

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2010 ha sido un año especialmente activo y fructífero en el ámbito internacional. El 2010 fue declarado por Naciones Unidas como el Año Internacional de la Biodiversidad. Este año venía condicionado por el incumplimiento del objetivo, marcado en el año 2002, de reducir la pérdida de biodiversidad en nuestro planeta en el año 2010. Venía igualmente marcado por el importante fracaso de finales del 2009 en Copenhague en el ámbito de cambio climático. Por lo que la presión sobre la ambiciosa agenda en materia de biodiversidad en el año 2010 era importante. Los resultados, en general hay que destacarlos como muy positivos puesto que en este ámbito se aprobaron dos nuevos protocolos internacionales, uno que desarrolla el tercer objetivo del Convenio sobre Diversidad Biológica, es decir, el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos (y conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos), y el otro sobre responsabilidad y compensación por daños producidos por movimientos transfronterizos de transgénicos en el ámbito del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Además, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la creación de la plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES) similar al Panel sobre cambio

climático pero para biodiversidad. El Convenio sobre Diversidad Biológica ha aprobado su Plan Estratégico 2011-2020 en el cual se establecen importantes objetivos concretos sobre la protección de la biodiversidad en la próxima década y conforme al mismo ha revisado la estrategia sobre movilización de recursos. Por su parte, el Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) ha dado un importante paso en este 2010 al designar varias áreas marinas protegidas en zonas fuera de la jurisdicción nacional, dando respuesta a nivel regional a otra de las cuestiones pendientes en el ámbito internacional en materia de biodiversidad. La pequeña sombra a estos importantes progresos en el ámbito de biodiversidad en este 2010 la podemos encontrar en la decisión de la Conferencia de las Partes de CITES de no incorporar ciertas especies marinas, entre las que destaca el atún rojo, a sus Apéndices (con las diferentes prohibiciones en el comercio internacional que esto supone), ignorando la evidencia científica aportada y siguiendo el dictado de intereses puramente económicos.

En otros ámbitos hay que destacar la mejora de gobernanza que han llevado a cabo los convenios de químicos y residuos peligrosos (Rotterdam, Estocolmo y Basilea) al agrupar parte de sus actividades y estructuras, lo cual ha quedado rubricado a través de una Conferencia extraordinaria conjunta de los tres convenios. Sin duda, este constituye un buen ejemplo de que la mejora de la gobernanza no es sólo necesaria sino posible y que una buena forma de llevarla a cabo puede ser a través del agrupamiento en áreas temáticas. Lo que no parece tan claro es qué área temática debe ser la siguiente (biodiversidad, atmósfera, …).

Por otra parte este año 2010 ha confirmado el importante bache político que atraviesa el más exitoso convenio ambiental, el Protocolo de Montreal. Esto se debe en parte a una cuestión de ámbito y gobernanza, ante la falta de acuerdo para regular en su ámbito efectos fuera de su jurisdicción (cambio climático) pero generados por su regulación (reducción de las sustancias que destruyen la capa de ozono).

El proceso de preparación de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible a celebrarse en Río de Janeiro (Brasil) en 2012 continuó con diversas reuniones del grupo de preparación, entre las que destacan el grupo de opciones sobre reforma de la gobernanza ambiental.

La negociación que más interés político y mediático genera, cambio climático, pasó en 2010 su necesaria transición tras el fracaso de Copenhague y sus esfuerzos se centraron en recuperar la confianza política y la transparencia en la negociación y consolidar el estado de la misma, sin producirse por tanto grandes avances. Los denominados «Acuerdos de Cancún» se limitan a reconocer oficialmente los objetivos de los países industrializados de reducción de emisiones para 2020 y las medidas propuestas por los países en vías de desarrollo que, según lo previsto en la cumbre de Copenhague, fueron adoptados voluntariamente y comunicados a la CMNUCC. Las Partes reunidas en la COP6 del Protocolo de Kyoto aceptan continuar con las negociaciones hasta la próxima reunión de las Conferencia de las Partes, programada del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2011 en Durban (Sudáfrica), con el propósito de establecer una prórroga o segundo periodo de compromisos vinculantes para el Protocolo de Kyoto.

II. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS

1. Participación ambiental (Tratado de AARHUS)

El Tratado ha continuado en el año 2010 su trabajo intersesional en preparación de la próxima Reunión de las Partes que tendrá lugar del 15 al 17 de junio de 2011 en Chisinau (Moldavia). No obstante, en el año 2010 el Tratado ha mantenido una reunión extraordinaria de las Partes (ex–COP). La idea original era mantener esta reunión extraordinaria los días 19 y 22 de abril en Ginebra (Suiza) aprovechando la celebración de la primera Reunión de las Partes del Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (PRTR), la cual tuvo lugar del 20 al 22 de abril. Sin embargo, la falta de quórum, debido a la nube volcánica que bloqueó en esos días el tráfico aéreo en Europa, obligó a la suspensión de la misma y su celebración tuvo finalmente lugar el 30 de junio. Esta reunión extraordinaria había sido solicitada por Noruega para discutir cuatro cuestiones básicas:

1. Creación de un grupo de trabajo sobre participación pública en la toma de decisiones;

2. Acceso al Tratado por Estados no UNECE (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas);

3. Mandato para la documentación del Comité de Cumplimiento; y

4. Traducción de los informes nacionales sobre implementación.

El punto 1 fue aprobado e incluyó los términos de referencia de dicho grupo. El punto 2 fue ampliamente debatido y se acordó finalmente discutir una propuesta más detallada del procedimiento de aceptación de miembros no UNECE en la próxima Reunión de las Partes, al tiempo que se agradeció el interés mostrado por Camerún en formar parte del Tratado. En relación al punto 3, la decisión adoptada requiere que el Comité de Cumplimiento catalogue sus informes y hechos como documentos oficiales, de forma que los mismos puedan estar disponibles en los tres idiomas oficiales del Tratado (inglés, francés y ruso). El último punto fue derivado al Grupo de Trabajo para que considerara dicha posibilidad de traducción de los informes de implementación nacionales.

Las cuatro reuniones mantenidas en 2010 por el Comité de Cumplimiento siguen reflejando la importancia de este mecanismo en la operatividad y funcionamiento del Tratado.

Entre las actividades conjuntas realizadas por el Tratado en el 2010, Año Internacional de la Biodiversidad, destaca el taller celebrado con el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad el 8 y 9 de octubre en Nagoya (Japón) sobre concienciación pública, acceso a la información y participación pública en relación con los organismos genéticamente modificados.

2. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad

2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991)

El Tratado convino en el año 2010 una reunión de un grupo de expertos sobre las implicaciones del cambio climático en la gestión y gobernanza de la Antártida, la cual tuvo lugar en Svolvær (Noruega) del 7 al 9 de abril. Esta reunión elaboró un total de 30 recomendaciones específicas tanto al Comité de Protección Ambiental de la Antártida como a la Reunión Consultiva del Tratado. En ellas el grupo sugería dar una mayor visibilidad a esta cuestión en la agenda de las reuniones y aprovechar mejor la oportunidad que brinda el contexto del Tratado Antártico, no sólo para medir e investigar el impacto del cambio climático a nivel mundial sino para desarrollar acciones conjuntas que puedan ser aplicadas con posterioridad en otras zonas del planeta.

La trigésimo tercera Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 3 al 14 de mayo de 2010 en Punta del Este (Uruguay). Como es habitual en este Tratado, durante dicha reunión tuvo igualmente lugar la décimo tercera Reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Durante esta reunión se han aprobado quince Medidas, cinco Decisiones y siete Resoluciones. Por su importancia destacan el Informe del Comité Científico sobre cambios climáticos en la Antártida y el medio ambiente, así como distintas medidas que a través de las Directrices mejoren el control sobre el turismo en sitios que reciben visitantes. Se incluye una lista de lugares en los que se deben aplicar dichas directrices y la mejora del control por parte del Estado rector del Puerto de los buques de pasajeros.

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

Durante el año 2010 el Convenio ha mantenido su actividad intersesional, puesto que la próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en el segundo semestre de 2011. Durante la misma se espera poder concluir la reforma administrativa que no se pudo abordar en su totalidad en la anterior Conferencia celebrada en 2008 y en la que está trabajando el grupo de trabajo sobre reforma administrativa, el cual mantuvo tres reuniones en el transcurso del año 2010. El ajuste administrativo del Convenio parece no sólo adecuado sino deseable teniendo en cuenta que el Convenio celebrará el 40 aniversario de su adopción el 2 de febrero de 2011.

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

En 2010 tuvieron lugar dos reuniones del Comité de Patrimonio Mundial. La reunión ordinaria del Comité (trigésimo cuarta reunión) tuvo lugar en Brasilia (Brasil) del 25 de julio al 3 de agosto de 2010, sin embargo, con anterioridad, el 14 de junio de 2010, el Comité mantuvo su novena reunión extraordinaria en la que evaluó una

petición de ayuda internacional de carácter urgente del Fondo para el Patrimonio Mundial a Petra (Jordania) con un proyecto para asegurar la estabilidad de la roca en dicho lugar.

Durante su reunión ordinaria el Comité de Patrimonio Mundial, conforme a sus competencias, evaluó las propuestas presentadas de nuevos lugares para ser incorporados a la Lista de Patrimonio Mundial, y aprobó la incorporación de veintiún nuevos lugares, de los cuales quince tienen la consideración de culturales, cinco de naturales y uno tiene consideración mixta. Con la aprobación de estos lugares tres países se estrenan en la lista de Patrimonio Mundial: Kiribati, las Islas Marshall y Tayikistán. El Comité decidió igualmente extender numerosos lugares entre los que se encuentra el lugar de Siega Verde en Castilla y León.

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 cuatro nuevos lugares en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro (el Parque Nacional Everglades en Estados Unidos, la selva tropical de Atsinanana en Madagascar, la catedral de Bagrati y el monasterio de Gelati en Georgia y las tumbas de los reyes de Buganda en Uganda). Los Everglades habían sido eliminados de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro en el año 2007, en reconocimiento a los esfuerzos realizados por las autoridades del parque, no obstante, ante el continuo deterioro del mismo, Estados Unidos ha requerido nuevamente su inclusión en dicha lista. En la parte más positiva el Comité decidió eliminar de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro las Islas Galápagos (Ecuador), las cuales habían sido incluidas en esta lista en el año 2007 ante la creciente amenaza que suponían las especies invasoras, el turismo incontrolado y la sobrepesca. Las medidas puestas en marcha por las autoridades parecen haber reconducido la dirección de estas amenazas a un nivel aceptable y, por tanto, el Comité consideró pertinente su eliminación de la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro.

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

El Año Internacional de la Biodiversidad tuvo tres momentos cruciales en términos políticos. El primero fue la decimoquinta Conferencia de las Partes (COP-15) de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (Doha, marzo 2010). El segundo fue el evento de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre biodiversidad el 22 de septiembre de 2010 (Nueva York). El tercero se trató de la décima Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (Nagoya, octubre 2010).

La COP-15 de CITES se celebró finalmente, tras varios cambios de fechas y emplazamientos, en Doha (Qatar) del 12 al 25 de marzo de 2010. El debate que centró la atención de la mayor parte de delegados, ONGs y de la opinión pública fue sin duda el de la introducción de diferentes especies en los Apéndices del Convenio, siendo la estrella de las discusiones el atún rojo. A pesar de la solidez de la evidencia científica

presentada sobre el estado desfavorable y las serias amenazas a las que está sometida esta especie, incluida la recomendación en tal sentido de un panel de expertos de la FAO, finalmente se rechazó su inclusión, decisión que parecer atender exclusivamente a intereses económicos. Es justo señalar que para una especie tan controvertida como ésta, la posición de uno de los bloques de referencia en la negociación, la Unión Europea, se acordó muy tarde y con una propuesta poco operativa y confusa, lo cual conllevó a una falta de contactos previos siempre necesarios para asegurar un mínimo de apoyo y credibilidad a una propuesta de este tipo. La Unión Europea, bajo presidencia española, se ahogó en sus debates internos, todo lo cual aparejó que diferentes Estados miembros votaran «por libre» para salvar la cara ante su opinión pública y sus ONGs. Los puntos positivos de la discusión acerca del atún rojo fueron los productivos debates que se produjeron en relación con la jurisdicción de CITES frente a otras organizaciones. Algunos países defendieron la necesidad de adoptar mejores medidas de gestión para el atún rojo, pero agregaron que en cualquier caso, estas medidas debían ser adoptadas por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT) y no por CITES.

Es negativo ver, una y otra vez en materia ambiental, que cuando existe evidencia científica que permita adoptar ciertas medidas de protección y de gestión, éstas no se adoptan porque los motivos socioeconómicos, normalmente cortoplacistas, se imponen. En este caso el fracaso podría haberse achacado a la siempre criticada gobernanza global ambiental, sin embargo, parece que más bien se debió a una mala preparación, consciente o inconsciente, de los ponentes de las diferentes propuestas, en particular de la UE. De hecho parece que la gobernanza global ambiental ha tenido cierto éxito al propiciar con este debate que otras organizaciones deban reaccionar y defender una mínima credibilidad internacional, como ha sido el caso de la ICCAT que tras muchos años aprobando cuotas de manera sistemática por encima de las recomendaciones científicas parece estar empezando a ajustarlas a dichas recomendaciones. La reunión de la ICCAT ha reducido las cuotas de atún rojo en un 4%, atendiendo, parcialmente, a sus recomendaciones científicas. Habrá que seguir de cerca esta cuestión para ver si en los próximos años estos recortes de la ICCAT son suficientes o si la próxima Conferencia de las Partes de CITES vuelve a tener que discutir la propuesta de prohibición de comercio internacional de esta especie.

Las otras especies marinas propuestas, tiburones y corales, siguieron la misma línea que el atún rojo, aunque las votaciones en este caso fueron algo más ajustadas.

Otra especie polémica durante esta COP-15 fue el elefante. Tanzania y Zambia solicitaron el cambio de esta especie del Apéndice I al II, de forma que se pudiera realizar una venta extraordinaria del marfil que ambos países tienen registrado. Esta venta extraordinaria les permitiría obtener fondos que facilitarían mayores medidas de capacitación y de conservación de las cuales están tan necesitados. Sin embargo, la politización de estas discusiones impidió un debate real del contenido de esta medida y, por tanto, la propuesta no tuvo posibilidad alguna de ser aprobada.

Todavía en lo relativo a especies, conviene destacar el debate generado, en relación con los tigres, sobre las medidas que puede adoptar CITES y cuáles de esas medidas pueden interferir con el mercado y su regulación a nivel nacional. Tras fructíferos debates se consiguió adoptar una resolución que exige de los países que cuentan con estos animales un mayor rigor y detalle en sus informes, así como un mayor trabajo de campo con las comunidades locales, en particular la utilización de esta especie para sus prácticas de medicina tradicional. En todo caso esta resolución debería facilitar una mejor comunicación y entendimiento de las cuestiones del comercio internacional en esta especie.

Por su parte las especies de plantas tuvieron una mejor acogida introduciéndose algunas nuevas especies en los apéndices. En particular diferentes plantas endémicas a Madagascar han sido introducidas en el apéndice II.

Aunque el sistema CITES pivote fundamentalmente en las especies que se encuentran en las listas de los diferentes apéndices y sea ése el ejercicio que atrae mayor atención, durante esta COP también se han aprobado otras decisiones que refuerzan el sistema procedimental y administrativo que le otorga solidez al Convenio. La modernización de ciertos procedimientos y el trabajo adoptado en relación a los códigos fuente, los permisos y certificados así como el permiso electrónico reforzarán sin duda la eficacia de este robusto sistema.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en Tailandia en 2013.

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. La próxima tendrá lugar del 20 al 25 de noviembre de 2011 en Bergen (Noruega), por lo que en el año 2010 ha llevado a cabo diferentes actividades intersesionales preparatorias de su décima Conferencia de las Partes.

En este Año Internacional de la Biodiversidad hay que destacar el trabajo del Convenio en las especies más amenazadas, tanto marinas como terrestres. En el área marina, uno de los trabajos más importantes ha sido la celebración de la tercera reunión sobre la cooperación internacional sobre tiburones migratorios. Esta reunión se mantuvo en Manila (Filipinas) del 10 al 12 de febrero de 2010 y estuvo precedida por una reunión técnica para discutir la elaboración de un Plan de Conservación para los tiburones migratorios. Estas reuniones consiguieron acordar el texto final del memorando de entendimiento sobre la conservación de los tiburones migratorios, incluyendo finalmente en su ámbito las siete especies de tiburones listadas en los apéndices I y II del Convenio. Este memorando de entendimiento no es jurídicamente vinculante. Igualmente la reunión sirvió para ultimar el Plan de Conservación el cual será aprobado en la primera reunión de los firmantes de este memorando de entendimiento.

Otra de las iniciativas más exitosas auspiciadas en el año 2010 por este convenio ha sido la celebración de la Cumbre Mundial sobre el Tigre (San Petersburgo, Rusia, 21

al 24 de noviembre). De esta cumbre mundial ha salido una importante declaración, la cual se ha visto reforzada por la adopción de un Programa Global de recuperación del tigre. El alarmante descenso en el número de individuos de esta emblemática especie asiática, la cual ha pasado en el último siglo de contar con más de 100.000 ejemplares a unos 3.500 en la actualidad (la mayoría se encuentran en India e Indonesia), requería de una acción decidida por parte de los trece países que albergan su hábitat, los cuales se han comprometido a doblar el número de ejemplares de esta especie para el año 2022. Este Programa Global hace hincapié en la conservación y recuperación de su hábitat, el mantenimiento de los corredores naturales transfronterizos (un 20% de su hábitat es transfronterizo, de ahí su importancia), así como en la lucha contra su captura y comercio ilegal. Igualmente destaca la necesidad de concienciación de la población a la hora de evitar conflictos con las comunidades locales que comparten su hábitat.

2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) ha mantenido una intensa actividad en el año 2010, debido en buena medida a los actos y eventos relacionados con el Año Internacional de la Biodiversidad, pero sobre todo a la celebración de la décima Conferencia de las Partes (COP-10). La agenda de la COP-10 era una de la más ambiciosas de la historia del CDB puesto que a la revisión de distintos programas de trabajo y el habitual seguimiento de las cuestiones horizontales del Convenio, se unía la negociación de un nuevo plan estratégico para el Convenio que cubriera la década 2011-2020 y la revisión de la importante estrategia sobre movilización de recursos. Además en esta Conferencia se cumplía la fecha límite para concluir las negociaciones sobre el régimen internacional sobre acceso a recursos genéticos y reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de su utilización (ABS, de su acrónimo en inglés de *Access and Benefit Sharing*). Para muchos países estos tres elementos (Plan Estratégico, estrategia de movilización de recursos y Protocolo de ABS) conformaban un todo, un paquete negociador, por lo que condicionaban el fracaso en cualquiera de ellos al fracaso de los tres elementos. Con esta ambiciosa agenda, en el Año Internacional de la Biodiversidad y tras el fracaso de Copenhague en 2009 en cambio climático, la COP-10 del Convenio se convirtió en un verdadero examen. Afortunadamente, la COP-10 demostró que el multilateralismo ambiental sigue muy vivo y, a tenor de los acuerdos alcanzados, con impulsos renovados en la temática de biodiversidad. A continuación se describen de forma breve los principales resultados alcanzados en esta COP-10 que tuvo lugar en Nagoya (Japón) del 18 al 29 de octubre de 2010.

El principal resultado de esta COP-10 fue la adopción del *Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios que se deriven de su utilización*. Este Protocolo viene a cumplir con uno de los objetivos marcados en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en el año 2002 y con el propio objetivo establecido por la COP-8 del CDB de finalizar su negociación a más tardar en el año 2010.

El objetivo del Protocolo es el reparto justo y equitativo de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos para así contribuir a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. El Protocolo cubre los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos que estén dentro del ámbito del CDB, por lo que del mismo se excluyen, *a priori*, los recursos genéticos que se encuentren en zonas fuera de la jurisdicción nacional o los recursos genéticos humanos. Igualmente el Protocolo se aplica a los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, en donde establece algunas obligaciones que no aparecían recogidas previamente en el CDB, como la obtención del consentimiento fundamentado previo de las comunidades indígenas y locales en el acceso a sus conocimientos tradicionales y la negociación con éstas de condiciones mutuamente acordadas.

El Protocolo intenta establecer y reforzar la seguridad jurídica en el acceso y utilización a los recursos genéticos, así como en su intercambio, y asegurar que se produce el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de su utilización. Para ello los Estados se comprometen a controlar el correcto status jurídico de los recursos genéticos que son utilizados en su jurisdicción, es decir, la comprobación de que los mismos han sido obtenidos respetando y cumpliendo con el marco jurídico del país de acceso, en definitiva, que se han obtenido con el consentimiento fundamentado previo y habiendo negociado términos mutuamente convenidos. Para llevar a cabo esta obligación los países se comprometen a establecer puntos de control en los que deben verificar el correcto status de esos recursos genéticos Para que esta verificación sea más sencilla se crea un certificado de cumplimiento expedido por la autoridad nacional donde se accede a esos recursos genéticos, el cual, una vez se ha registrado en el Mecanismo de Intercambio de Información, pasa a ser un certificado internacional de cumplimiento. Esto reconoce de forma explícita la obligación de la divulgación del origen y, aún más, del cumplimiento de los marcos de acceso, aunque sin citar de forma explícita las patentes o derechos de propiedad intelectual. A nadie escapa por otra parte, que las negociaciones que están teniendo lugar en el ámbito de la Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (OMPI) o en la Organización Mundial sobre Comercio (OMC) sobre esta materia deberían verse impulsadas tras el establecimiento de esta obligación, con un claro contenido, en el Protocolo de Nagoya.

El Protocolo establece similares obligaciones para los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, aunque no está del todo claro que éstos estén cubiertos por los puntos de control o en el propio certificado de cumplimiento, por lo que en esta materia quedan todavía algunas cuestiones pendientes que deberán definirse en otros foros internacionales o bien a nivel nacional.

El Protocolo es novedoso en el sentido de que, a través del mismo, un Estado se compromete a vigilar en su propia jurisdicción que se ha cumplido la normativa de acceso de otro país, sin llegar a estandarizar dicha normativa. La estandarización en este caso no era una opción puesto que el punto de partida es el sistema establecido por el artículo 15 del CDB, es decir, la soberanía de los estados sobre sus recursos genéticos, por lo que no todos los estados Parte del CDB han decidido regular dicho acceso.

Sin embargo, aunque el Protocolo pudiera parecer un cierto cheque blanco para los marcos nacionales de acceso, en el sentido de que cualquier cosa que estos dispusieran habría que hacerlo cumplir en otra jurisdicción, no lo es puesto que en uno de sus artículos se regulan las condiciones que deben cumplir esos marcos de acceso nacionales para que puedan ser verificables por los países que tengan que establecer medidas de cumplimiento. Con todas estas medidas, se pretende mejorar el intercambio de información para reforzar el cumplimiento de los contratos de acceso y reparto de beneficios, condiciones que en último caso deberán exigir las partes del mismo.

El Protocolo refuerza el carácter bilateral del acceso a los recursos genéticos y reparto de beneficios del artículo 15 del CDB con la excepción, introducida en el último minuto de la negociación, de la posibilidad del establecimiento de un fondo o mecanismo global multilateral de reparto de beneficios para aquellos recursos genéticos que se den en situaciones transfronterizas o para los cuales no haya sido posible obtener el consentimiento fundamentado previo (artículo 10). Parte del acuerdo final se debió a la declaración de Japón en el sentido que aportaría una contribución de unos 12,5 millones de dólares a dicho fondo en los próximos tres años. Es todavía difícil conocer con exactitud el ámbito de este mecanismo y dónde se creará o quién lo gestionará, aunque al respecto el gobierno de Japón ha presentado en noviembre de 2010 una propuesta ante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) del Banco Mundial para que proceda a su creación y gestión en fase piloto. Este Fondo podría no ser exclusivo del CDB y, por tanto, su aplicación podría ampliarse a otros foros que están discutiendo el acceso a los recursos genéticos y el reparto de beneficios derivados de su utilización (como, por ejemplo, la negociación sobre la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción de los Estados).

Algunos elementos clave del Protocolo, tales como el mecanismo de intercambio de información o el comité de cumplimiento, tendrán que ser desarrollados y aprobados durante las primeras reuniones de las Partes, por lo que será importante darle un adecuado seguimiento de cara a su correcta implementación a nivel nacional. El Protocolo quedará abierto a la firma el 2 de febrero de 2011 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

A pesar de que el año 2010 pasará a nivel interno de la Unión Europea como un año gris marcado por sus disputas internas en lo referente a quién debe ejercer la representación externa de la Unión, lo cual ha afectado profundamente las negociaciones internacionales en el ámbito ambiental (del cual el Protocolo no ha sido una excepción), sí que hay que destacar el gran papel jugado por España en esta negociación. España ha aportado una visión diferente al mayoritario de la Unión Europea al ser un país tanto proveedor como usuario de recursos genéticos, razón por la cual, siempre ha mostrado su decidido apoyo a este proceso negociador.

En definitiva, el Protocolo supone un importante paso para la completa implementación del Convenio. Ahora hay que esperar que todos los países sean serios y aprovechen la oportunidad que brinda la implementación nacional del Protocolo para hacer

de esta cuestión un verdadero incentivo para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y para mejorar el intercambio de recursos genéticos a nivel mundial.

El *Plan Estratégico del CDB* es una pieza que marca los objetivos e indicadores globales que todos los países deben cumplir en materia de biodiversidad en los próximos años, los cuales deben de ser desarrollados a todos los niveles (regional, nacional, local, etc.). Para ello los países deberán revisar sus planes estratégicos nacionales y adaptarlos a este nuevo Plan Estratégico. A la negociación de este nuevo Plan se llegaba con ciertas lecciones aprendidas del objetivo marcado con anterioridad en 2002, que no era otro que revertir la tendencia en la tasa de pérdida de biodiversidad para el año 2010, objetivo que claramente no se ha cumplido. El Plan Estratégico cubre el período 2011-2020 y está compuesto por una visión, una misión y 20 objetivos estratégicos. La visión a largo plazo es que para el año 2050 la biodiversidad sea «valorada, conservada, restaurada y sabiamente utilizada, manteniendo los servicios de los ecosistemas, sosteniendo un planeta sano y proveyendo beneficios esenciales para la gente».

La misión que aparece recogida en el Plan Estratégico es la de «tomar acciones urgentes y efectivas para parar la pérdida de biodiversidad para asegurar que para el año 2020 los ecosistemas sean fuertes y con capacidad de recuperación y continúen proveyendo servicios esenciales y, por tanto, asegurando la variedad de vida en el planeta y contribuyendo al bienestar del ser humano y a la erradicación de la pobreza».

Los objetivos estratégicos están divididos en cinco grandes objetivos:

A) Atacar las causas subyacentes de la pérdida de biodiversidad reforzando el elemento biodiversidad en el gobierno y la sociedad;

B) Reducir las presiones directas sobre la biodiversidad y promover su utilización sostenible;

C) Mejorar el estado de la biodiversidad a través de la salvaguarda de los ecosistemas, las especies y la diversidad genética;

D) Promover los beneficios a todos de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas;

E) Promover la implementación a través de planes participativos, gestión del conocimiento y creación de capacidad.

En los 20 objetivos específicos se hace un énfasis particular en el refuerzo de la integración de los objetivos de biodiversidad en el diseño de políticas sectoriales, referenciando singularmente las distintas áreas temáticas y cuestiones transversales cubiertas por el CDB. Destacan algunos objetivos numéricos, como la protección del 17% de las áreas terrestres y el 10% de las áreas marinas, a través de áreas protegidas y la restauración del 15% de las áreas degradadas.

La *estrategia sobre movilización de recursos* fue el tercer elemento del paquete negociador y una importante reivindicación de los países en vías de desarrollo que siempre han condicionado la ambición en la negociación de los objetivos del Plan Estratégico

con el acceso a una financiación que facilitase el cumplimiento de dichos objetivos. El objetivo de la estrategia de movilización de recursos es asegurar los recursos necesarios, tanto a nivel interno de cada Parte como a nivel internacional para garantizar la aplicación del CDB y del Plan Estratégico. Por tanto, la Estrategia vincula a todas las Partes, tanto países desarrollados como países en vías de desarrollo, a la movilización de dichos recursos. El compromiso adquirido durante esta COP-10 es que se incrementen de forma sustancial los recursos (financieros, humanos y técnicos) provenientes de todas las fuentes, partiendo de una situación de referencia que deberá determinarse en próximas reuniones del CDB. La COP ha adoptado indicadores que se utilizarán para la generación de información y el establecimiento de líneas base de referencia sobre las necesidades y carencias de financiación y sobre los flujos de financiación ya existentes. El proceso no se ha cerrado completamente durante esta COP-10 y parte del acuerdo es que en la COP-11, en el año 2012, se fijarán objetivos concretos para la aplicación de la estrategia de movilización de recursos.

Además de estos tres resultados prioritarios, se han adoptado otras 44 Decisiones durante esta COP-10 sobre diversos asuntos relativos al progreso y la aplicación del Convenio, incluyendo, entre otros, cambio climático y biodiversidad, biocombustibles, biodiversidad marina y costera o medidas específicas de cooperación entre los llamados Convenios de Río. El Convenio abordó cuestiones emergentes como la geoingeniería, en la que adoptó una moratoria de facto, o la biología sintética, instando en este caso a seguir un enfoque de precaución en lo relativo a la liberación al medio de estas sustancias.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* por su parte, mantuvo en este 2010 su Quinta Reunión de las Partes (MOP-5) del 11 al 15 de octubre en Nagoya (Japón). Durante esta reunión se adoptó el *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*, así como otras 16 Decisiones, entre las que destaca el Plan Estratégico del Protocolo (significativo en relación con las prioridades y objetivos estratégicos del Protocolo en los próximos años, aunque de mucha menor entidad que el Plan Estratégico del CDB). Más allá del nuevo instrumento jurídicamente vinculante y de las nuevas decisiones adoptadas por las Partes del Protocolo de Cartagena, esta reunión destacó por un marcado cambio de actitud. Del tradicional choque de visiones (a favor o en contra de los transgénicos y la biotecnología) se ha pasado a una búsqueda de un mejor entendimiento y una mayor búsqueda de cooperación. Los principales actores de este cambio de actitud han sido los países africanos que han visto en los últimos años que la solución a algunos de sus problemas puede venir de la mano de la biotecnología. Este cambio de actitud puede generar la verdadera aplicación práctica del Protocolo a nivel nacional basada en una mayor cooperación y confianza internacional. En todo caso habrá que comprobar si esta tendencia se confirma en las próximas reuniones.

El acuerdo sobre el texto final del *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* se alcanzó en la cuarta reunión del pequeño grupo de negociación («los amigos de los

copresidentes» del, hasta la MOP-4, Grupo de Trabajo sobre responsabilidad y compensación). Esta reunión, que tuvo lugar en Nagoya (Japón) en las vísperas de la propia MOP-5, debería haber durado del 6 al 8 de octubre de 2010, pero el acuerdo final se consiguió en la madrugada del propio día de comienzo de la MOP-5, es decir, el día 11 de octubre. El número final de reuniones y el tardío acuerdo en algunos elementos ponen de manifiesto la complejidad de la temática de la negociación en la que se vieron, sobre todo en la parte final, numerosos enfrentamientos Sur-Sur. Los elementos finales de discusión en esta cuarta reunión de los amigos de los copresidentes fueron tres. El primero de estos elementos era la referencia en el texto del Protocolo Suplementario a la posibilidad de los Estados de exigir en sus legislaciones nacionales garantías financieras para cubrir las actividades relacionadas con los Organismos Vivos Modificados Genéticamente, la cual quedó finalmente recogida en el artículo 10. El segundo elemento en controversia era la inclusión o no en el texto del Protocolo a los productos derivados, la cual no aparece finalmente recogida en el texto del Protocolo, aunque sí generó un párrafo en el informe de la reunión en el que se recoge la divergencia interpretativa de las Partes en relación al alcance del Protocolo de Cartagena en esta cuestión. Por último, el tercer elemento era el desarrollo y negociación de unas directrices sobre responsabilidad civil, las cuales finalmente se decidió que no eran necesarias y, por tanto, no fueron abordadas.

El Protocolo consta de 21 artículos, de los cuales, los siete últimos, hacen referencia a disposiciones institucionales. El artículo 5 es la principal disposición operativa del texto, en el cual se dispone la responsabilidad de los operadores de adoptar las medidas de respuesta apropiadas en caso de daño a la biodiversidad, o probabilidad suficiente de que éste se pueda producir, producido por el movimiento transfronterizo de Organismos Vivos Genéticamente Modificados. El artículo 5 igualmente establece la obligación de las autoridades competentes de identificar a los operadores responsables así como de tomar medidas de respuesta adecuadas por sí mismos, en particular cuando el operador no lo haya hecho. Los costes en los que incurra la autoridad competente deberán ser sufragados por el operador responsable del daño. Las decisiones de las autoridades competentes podrán ser revisadas bien en vía administrativa o judicial.

Uno de los elementos más complejos en la negociación para la Unión Europea ha sido la definición de daño, puesto que la Directiva europea sobre responsabilidad ambiental es muy limitada ya que su ámbito de aplicación se restringe a las zonas que pertenecen a Red Natura 2000 y no a los daños producidos a la biodiversidad o al medio ambiente en general. Esta cuestión no era problemática para España puesto que la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental, por la que se transpone al ordenamiento español la Directiva 2004/35, tiene un ámbito más amplio que cubre los daños producidos al medio ambiente y no sólo los producidos en Red Natura 2000. Aún así, el artículo 3.6 del Protocolo Suplementario prevé que las Partes en la implementación del Protocolo utilicen criterios establecidos a nivel nacional para solucionar los daños producidos en su jurisdicción, lo cual resuelve, *a priori*, la limitación de la normativa europea.

Otro de los puntos difíciles de la negociación, en particular para la UE, fue el artículo que hace referencia a la responsabilidad civil y que habilita a los Estados miem-

bros a que evalúen si los requisitos del Protocolo pueden llevarse a cabo mediante sus sistemas de responsabilidad civil. El artículo 12, que es el que recoge esta disposición, finalmente se aplica exclusivamente a los daños materiales o personales asociados a los daños a la diversidad biológica, ante la cual se permite que las Partes desarrollen procedimientos especiales para este tipo de situaciones referidas a Organismos Vivos Genéticamente Modificados o simplemente que apliquen sus sistemas generales de responsabilidad civil. El Protocolo prevé la revisión periódica, cada cinco años, de su aplicación y contenidos (artículo 13).

Este Protocolo refuerza el papel de la normativa nacional de responsabilidad como verdadero incentivo para el cumplimiento de los marcos nacionales de bioseguridad, dejando un pequeño papel de apoyo, en relación a la responsabilidad, a otros mecanismos internacionales. La apertura a la firma del Protocolo está prevista para el 7 de marzo de 2011 en Nueva York y se espera que tanto la Unión Europea como los Estados miembros ratifiquen de forma expedita dado que la entrada en vigor del Protocolo no supondrá cambios legislativos a nivel interno.

En el repaso rápido de otras decisiones adoptadas durante la MOP-5 destaca la Decisión relativa al Comité de Cumplimiento del Protocolo en la que se introducen una serie de novedades que permiten al Comité apoyar a las Partes que estén experimentando problemas. Para ello se habilita a que el Comité considere tomar medidas cuando la información contenida en los informes nacionales remitidos por los países o la información del Centro de Intercambio de Información demuestre que la Parte en cuestión tiene problemas con el cumplimiento de sus obligaciones bajo el Protocolo. De esta forma se espera que el Comité tenga un papel que hasta el momento sus propias reglas de procedimiento le habían impedido ejercer y adquiera mayor relevancia.

Durante esta MOP-5 se han tomado otras decisiones que desarrollan las áreas e instrumentos principales del Protocolo, como las relativas a la evaluación y gestión de riesgos y el Mecanismo de Intercambio de Información sobre bioseguridad, pieza clave del Protocolo.

Con estos progresos se podría concluir que el Protocolo de Cartagena está ahora completo y maduro y, por tanto, ahora el nuevo desafío sea la implementación nacional del mismo.

La próxima Conferencia de las Partes (COP-11) del CDB y consecuentemente la próxima Reunión de las Partes del Protocolo (MOP-6) tendrán lugar en la India en octubre de 2012.

2.7. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001)

El Órgano Rector del Tratado se reúne cada dos años y la anterior reunión tuvo lugar en 2009 por lo que en 2010 se ha mantenido distintas reuniones intersesionales preparatorias de la próxima reunión del Órgano Rector. La cuarta reunión del Órgano

Rector tendrá lugar en Bali (Indonesia) del 14 al 18 de marzo de 2011, la cual estará precedida por dos días de consultas regionales. De la amplia agenda de temas que se discutirán destacan la aprobación de los procedimientos y mecanismos operacionales para promover la observancia y abordar los casos de incumplimiento, la aplicación de la estrategia de financiación del Tratado y la tercera parte beneficiaria.

En España, en relación con estos temas, se mantuvo un seminario internacional sobre biodiversidad agrícola en la lucha contra el hambre y los cambios climáticos, el cual tuvo lugar en Córdoba del 13 al 17 de septiembre de 2010.

2.8. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (1994)

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). La próxima reunión de las Partes (COP-10) tendrá lugar del 10 al 21 de octubre de 2011 en la ciudad surcoreana de Changwon, por lo que en el año 2010 la Convención ha llevado a cabo diferentes actividades y reuniones intersesionales en preparación de dicha reunión.

2.9. Convenio Europeo del Paisaje (2000)

La novena reunión del taller anual sobre la implementación del Convenio tuvo finalmente lugar en Córdoba del 15 al 17 de abril de 2010 y su eje central fue «paisaje, infraestructuras y sociedad».

El Convenio celebró además su décimo aniversario con un acto el día 20 de octubre de 2010 en el lugar en el que el mismo quedó abierto a la firma hace diez años: Florencia (Italia). Esta ocasión sirvió para hacer un balance del Convenio no sólo a través de sus 32 Estados miembro sino con declaraciones de otros Estados, como, por ejemplo, Rusia o Serbia, que siguen trabajando de cara a su ratificación e implementación.

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 de Administración del PNUMA adoptó en febrero de 2010 la decisión de mantener una tercera y última reunión sobre esta plataforma, con el mandato de negociar y alcanzar un consenso sobre si se debía establecer o no una plataforma intergubernamental sobre biodiversidad y servicios de los ecosistemas (IPBES), y de enviar los resultados de dicha reunión a la sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, así como al segmento de Alto Nivel sobre biodiversidad de septiembre de 2010.

Esta tercera y última reunión tuvo lugar en Busán (Corea del Sur) del 7 al 11 de junio de 2010 y en la misma se llegó al consenso sobre la creación de esta platafor-

ma «a fin de fortalecer la interfaz científico normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, el bienestar de los seres humanos a largo plazo y el desarrollo sostenible».

El modelo de esta plataforma se inspira en el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (más conocido por sus siglas en inglés IPCC) al que sigue en buena medida en cuanto a estructura y principios. La actuación de la plataforma responderá a las peticiones de los gobiernos, canalizadas sobre todo a través de los convenios multilaterales relacionados con la biodiversidad. El trabajo principal de esta Plataforma, al igual que el del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, será el de llevar a cabo evaluaciones periódicas y oportunas sobre los conocimientos sobre biodiversidad y los servicios de los ecosistemas y sus interrelaciones, a nivel mundial, regional y subregional. Igualmente la Plataforma apoyará la formulación y aplicación de políticas identificando herramientas y metodologías pertinentes para éstas, sobre todo a raíz de las evaluaciones anteriormente señaladas. A pesar de tratarse de un órgano intergubernamental, esta plataforma, desde el punto de vista científico, debe ser independiente y poner en valor el conocimiento existente, no llevando a cabo investigación de forma directa aunque, evidentemente, alentará que ésta se desarrolle en áreas en las que detecte carencias.

Los puntos más arduos de la negociación fueron la cuestión financiera, así como la cuestión de organización. La primera se resolvió a través de un fondo fiduciario basado en contribuciones voluntarias. La segunda no se terminó de definir completamente, indicando, simplemente, que la misma «debería crearse como un órgano intergubernamental independiente administrado por una o más organizaciones, organismos, fondos o programas existentes de las Naciones Unidas». Esta cuestión ha hecho que la Asamblea General diera el visto bueno a la creación de este órgano y enviara la propuesta en cierta forma «de vuelta» al Consejo de Administración del PNUMA para que facilite la organización de la primera reunión de la plataforma (la cual debería tener lugar en 2011) y sea ésta la que decida finalmente sobre su estructura y dependencia institucional.

Otro de los puntos difíciles fue la cuestión de la creación de capacidad en la que finalmente se reconoció que, si bien no es uno de sus objetivos o fines específicos de la plataforma, sí que debe «dar prioridad a las principales necesidades en materia de creación de capacidad con el fin de mejorar la interfaz científico-normativa a los niveles adecuados y pedir y proporcionar apoyo financiero y de otra índole para las necesidades más prioritarias, directamente relacionadas con sus actividades»(…) «ofreciendo un foro con las fuentes que normalmente aportan financiación y las que podrían aportarla».

En conclusión, otro de los logros más importantes en este Año Internacional de la Biodiversidad, ha sido la creación de esta Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES).

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 2010.

a) 64ª Resolución Ómnibus de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/65/37 relativa a los océanos y el derecho del mar), adoptada el 7 de diciembre de 2010.

b) Resolución A/RES/65/38 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 7 de diciembre de 2010.

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

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino mantuvo una reunión del 27 de septiembre al 1 de octubre de 2010. Durante la misma el Comité analizó diferentes propuestas, adoptando distintas revisiones de los Anexos III y V. La relativa al Anexo III hace referencia a la prevención de la contaminación por sustancias peligrosas provenientes de productos empaquetados transportadas por mar. Se espera que esta revisión entre en vigor el 1 de enero de 2014 de forma que estos cambios coincidan con la próxima revisión del código internacional de productos marítimos peligrosos (IMDG). El segundo Anexo revisado es el V que hace referencia a los reglamentos para la prevención de contaminación por residuos generados en los barcos, cuyo vertido se prohíbe. En relación con la aplicación del convenio de aguas de lastre, el cual no ha entrado todavía en vigor por su baja ratificación, el Comité dio su visto bueno a seis procedimientos de gestión de las aguas de lastre que utilizan sustancias activas y aprobó de forma básica otros tres procedimientos de este tipo.

Por último, el Comité consideró la propuesta francesa e italiana de designar el estrecho de Bonifacio como Área Marina Particularmente Sensible (PSSA), pero no adoptó decisión alguna al respecto salvo la de requerir un estudio más profundo de la información aportada.

3.3. Acuerdos Regionales de especial relevancia para España

a) Convenio de Barcelona

La próxima reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo tendrá lugar en el año 2011 en Francia, por lo que durante el año 2010 el Convenio mantuvo la actividad intersesional de sus distintos comités.

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

La reunión de la Comisión OSPAR tuvo lugar del 20 al 24 de septiembre de 2010 en Bergen (Noruega). Se puede decir que esta reunión ha sido histórica, puesto que OSPAR ha sido el primer convenio internacional marino en establecer una serie de áreas marinas protegidas en alta mar, es decir, más allá de la jurisdicción de los Estados. Este convenio no ha llegado a cumplir su objetivo del año 2010 (haber establecido y gestionar una red de áreas marinas protegidas para el año 2010, incluidas áreas marinas protegidas más allá de la jurisdicción nacional), pero al menos ha celebrado el 2010 con el establecimiento de las mismas junto con sus medidas de gestión, aunque formalmente las mismas entrarán en vigor en abril de 2011. En concreto OSPAR aprobó el establecimiento y medidas de gestión de las siguientes áreas marinas protegidas fuera de jurisdicción nacional:

— Complejo de la montaña submarina de Milne;

— Charlie-Gibbs Sur (con fecha límite 2012 para resolver las cuestiones relativas a la parte norte);

— Montaña submarina Altair en alta mar;

— Montaña submarina Antialtair en alta mar;

— Montaña submarina de Josephine en alta mar;

— Mar norte de las Azores en alta mar.

A cada una de las decisiones relativas al establecimiento de estas áreas marinas protegidas le acompaña una recomendación en lo referente a las medidas de gestión para cada zona. No se aprobó, sin embargo, el arreglo colectivo para la formalización de la necesaria cooperación entre las distintas autoridades competentes sobre cuestiones más allá de la jurisdicción de los Estados, puesto que se reconoció que el mismo requería de un mayor trabajo y desarrollo.

La Comisión igualmente valoró la propuesta del comité de biodiversidad relativa a la adopción de una recomendación paraguas que sirviera para la protección y conservación de todas las especies y hábitats de la lista OSPAR de especies y hábitats amenazados, considerando necesario desarrollar con más detalle y tiempo este trabajo. La Comisión sí que adoptó varias recomendaciones relativas a diferentes especies al igual que una recomendación dirigida a reforzar los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental en relación con especies o hábitats amenazados o en declive.

Otros elementos que siguen en progreso de elaboración bajo OSPAR son el procedimiento de consulta sobre la planificación espacial marina y las herramientas de análisis del impacto socioeconómico, las cuales serán evaluadas para su posible aprobación en 2012.

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)

La Cuarta Reunión de las Partes Contratantes del Acuerdo ACCOBAMS se celebró en Mónaco del 9 al 12 de noviembre de 2010. Una de las decisiones más importantes durante esta reunión fue la enmienda del Acuerdo para modificar su título y adaptar su ámbito geográfico, ampliando su zona de influencia Atlántica de modo que se recoja la vinculación de las poblaciones de cetáceos del Norte de Portugal, Galicia y el Cantábrico.

Durante esta reunión se adoptaron y en algunos casos se dio traslado a las Partes de distintas directrices elaboradas en diferentes campos. Así, se encomendó a las Partes aprobar legislación nacional en conformidad a las Directrices para la actividad comercial de avistamiento de cetáceos en la zona ACCOBAMS. También se adoptaron las directrices sobre las excepciones al artículo 2, párrafo 1, en relación a la investigación no letal *in situ* en la zona ACCOBAMS, con procedimientos en este caso muy detallados. Por otra parte la Reunión de las Partes tomó nota de las directrices desarrolladas en el campo del ruido antropogénico sobre los cetáceos en el área ACCOBAMS e invita a las Partes a que aprovechen recientes estudios con directrices sobre mejores prácticas y procedimientos para evitar la mortalidad de cetáceos en situaciones relacionadas con contaminación química, biológica o acústica y las directrices para una respuesta coordinada en varamientos en situaciones causadas por agentes infecciosos y algas dañinas.

Esta Reunión de las Partes adoptó el nuevo formato de los informes nacionales y continuó el desarrollo de legislación modelo sobre conservación de cetáceos.

En la parte administrativa la reunión sirvió para la establecer la rúbrica sobre la sede de la Secretaría del Acuerdo la cual queda fijada en Mónaco. La próxima Reunión de las Partes tendrá lugar a finales de 2013 en Marruecos.

4. Calidad del aire y protección atmosférica

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

La vigésimo octava Reunión del Órgano Ejecutivo de este Convenio tuvo lugar del 13 al 17 de diciembre de 2010 en Ginebra (Suiza). La mayoría de decisiones adoptadas durante esta reunión (13 de 19) se centraron en distintos incumplimientos de las Partes con respecto a las obligaciones establecidas en los Protocolos de este Convenio. España sigue apareciendo por su reiterado incumplimiento del Protocolo de 1988 relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos (*NOx Protocol*) y del Protocolo de 1991 relativo al control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos.

Además de estas decisiones relativas al cumplimiento, el Convenio ha aprobado su estrategia a largo plazo cuyos puntos fundamentales son:

a) Reforzar la relevancia de la Convención como principal acuerdo regional en la búsqueda de soluciones a los problemas relacionados con la contaminación atmosférica transfronteriza en el siglo XXI. Para ello un objetivo prioritario es aumentar el número de Partes de la Convención y en particular a los Protocolos sobre Metales Pesados, Contaminantes Orgánicos Persistentes (POPs) y el Protocolo de Gotemburgo para reducir la acidificación, eutrofización y el ozono troposférico;

b) Llevar la iniciativa en promover sinergias y oportunidades entre las distintas políticas sobre contaminación atmosférica, cambio climático y biodiversidad;

c) Mantener la visibilidad en el marco internacional proveyendo información relevante acerca del modelo de la Convención como fuente de inspiración para otras regiones;

d) Continuar atrayendo contribuciones basadas en la acción de las Partes de tomar medidas para proteger la salud pública y el medio ambiente contra la contaminación atmosférica.

La próxima reunión de las Partes deberá aprobar un plan de acción que desarrolle en medidas concretas para los próximos años esta estrategia.

4.2. Protocolo de Montreal (OZONO)

La vigésimo segunda Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal (MOP-22) sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) tuvo lugar del 8 al 12 de noviembre de 2010 en Bangkok (Tailandia). Esta reunión ahondó en la crisis abierta el año anterior y confirmó que el Protocolo ha entrado en un bache político por las discusiones relacionadas con la regulación de los hidrofluorocarbonos (HFC). La decisión de acelerar la reducción de hidroclorofluorocarbonos (HCFC) ha llevado a la proliferación de sus sustitutos, los hidrofluorocarbonos (HFC), estos últimos no tienen efectos perjudiciales sobre la capa de ozono pero tienen serias implicaciones para el cambio climático. Ante esta situación un grupo numeroso de países lleva dos reuniones abogando por la regulación en el ámbito del Protocolo de alternativas a los hidrofluorocarbonos (HFC). Brasil, India y China se han situado al frente de los que consideran que esta cuestión está fuera del ámbito del Protocolo de Montreal y debe tratarse en las discusiones sobre cambio climático. De esta forma se ha limitado el exitoso avance del Protocolo, basado principalmente en su robustez científica que derivaba en consecuentes medidas políticas.

El bache que atraviesa el Protocolo se vio agudizado por la falta de acuerdo en cuanto a la fuente de financiación para llevar a cabo las actividades de los bancos de sustancias que agotan la capa de ozono, en donde las alternativas eran el propio fondo del Protocolo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) o incluso los mercados voluntarios de carbono.

Estas dos cuestiones deberían resolverse cuanto antes puesto que las mismas están condicionando la relevancia futura de todo el Protocolo.

Las 16 decisiones adoptadas durante esta MOP-22 se refirieron principalmente a cuestiones de puesta en marcha de actividades o estudios intersesionales o administrativas.

5. Cambio climático

Del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, se celebraron en Cancún (México) las reuniones correspondientes a la decimosexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de la sexta Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP16/COPMOP6).

Tras arduas negociaciones, en la última sesión (que se extendió 10 horas más de lo esperado), todas las partes de la CMNUCC con excepción de Bolivia, estuvieron de acuerdo en la adopción por consenso de un paquete equilibrado de decisiones, conocido como los «Acuerdos de Cancún».

El representante de Bolivia en la cumbre, Sr. Solón, argumentó que el acuerdo significaba un paso hacia atrás en la lucha contra los efectos del clima y que en su adopción se violó la regla general utilizada en Naciones Unidas para la adopción de las decisiones, que es el consenso, a lo que la Presidenta de la Cumbre, la canciller mexicana Patricia Espinosa, le contestó que la interpretación de Bolivia quedaría registrada, pero que coincidía «con algunas delegaciones en que la regla de consenso no significa la unanimidad ni la posibilidad de que una delegación pueda pretender imponer un derecho de veto sobre la voluntad» de 193 partes.

La principal crítica de los Acuerdos de Cancún se basa en que no incluyen objetivos vinculantes de reducción de gases de efecto invernadero para cada Estado participante, que refuercen los objetivos existentes y amplíen a más Estados los previstos en el Protocolo de Kioto para el periodo 2008-2012. Al igual que ya sucediera en la Conferencia de Copenhague, se acepta que el aumento de la temperatura global debe mantenerse por debajo del nivel de seguridad de 2 grados centígrados sobre los niveles preindustriales, pero los Estados no se comprometen a cumplir objetivos vinculantes para garantizar la reducción de las emisiones.

Como aspectos más destacados de la cumbre de Cancún pueden destacarse los siguientes:

i. Se reconocen oficialmente los objetivos (voluntarios) de los países industrializados de reducción de emisiones para 2020, comunicados a la CMNUCC según lo previsto en la Conferencia de Copenhague. Para el cumplimiento de estos objetivos, estos países deben aplicar planes y estrategias de desarrollo de bajas emisiones de carbono, incluyendo mecanismos de mercado, y reportarán sus inventarios de emisiones cada año.

ii. También para los países en desarrollo se reconocen oficialmente las acciones propuestas para reducir las emisiones para 2020 según lo previsto en la Conferencia

de Copenhague. Estos países tienen en todo caso la obligación de adoptar acciones de reducción, si bien las acciones que reciban financiación deberán comunicarse y serán objeto posteriormente de medición, informe y verificación internacionales sobre su implantación cada dos años. Se acuerda, a tal fin, establecer un registro especial para relacionar y registrar las acciones de mitigación de los países en vías de desarrollo con el financiamiento y soporte tecnológico brindado por los países industrializados. Los países en desarrollo publicarán informes del progreso logrado en la reducción de emisiones cada dos años.

iii. Las Partes reunidas en el Protocolo de Kioto aceptan continuar con las negociaciones hasta la próxima reunión de las Conferencia de las Partes, programada para el 28 de noviembre-9 de diciembre de 2011 en Durban (Sudáfrica), con el propósito de completar su trabajo y asegurar que no hay brecha alguna entre el primer periodo de compromisos y el segundo del tratado.

A estos efectos, se asume el compromiso de establecer una prórroga o segundo periodo de compromisos –todavía no definida–, para el Protocolo de Kioto.

La pretensión inicial era incluir y regular ya esta prórroga, pero Japón, respaldado por Canadá y Australia, mostró su disconformidad y propusieron que se firmara un nuevo Protocolo, sustituyendo el de Kioto y que obligara también a las naciones emergentes y los países en vía de desarrollo. Fue China, a quien se dirigía de forma encubierta este mensaje, la que se opuso y lanzó la idea de llegar a una segunda fase del ya existente Protocolo de Kioto en la cual los países emergentes asumieran un compromiso meramente voluntario de reducir sus emisiones y en la que el objetivo global sería llegar a unos porcentajes de reducción del 25%-40% en el año 2020.

En cuanto a la Unión Europea, dio su visto bueno a un segundo periodo de compromisos, pero sólo si en el futuro próximo se llega a firmar un tratado internacional vinculante que incluya a Estados Unidos y a China. Lo cierto es que, a día de hoy, los Estados Unidos continúan estando exentos de las metas de reducción, con independencia de que la delegación de Barack Obama presentara en la Cumbre su propuesta de reducir en un 4% sus emisiones en el 2020, respecto al año de referencia 1990. Interesa señalar que la UE ya tiene aprobados sus propios objetivos de reducción para 2020 –acordados en el Consejo Europeo de marzo de 2007 y regulados y repartidos entre los Estados Miembros mediante la Decisión 406/2009/CE, de 23 de abril de 2009– en virtud de los cuales la Unión asume el compromiso «firme e independiente» de conseguir en 2020 una reducción de al menos el 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990, sin perjuicio de que este objetivo pueda ampliarse en el marco de un acuerdo global y siempre que otros países desarrollados se comprometan a alcanzar reducciones de emisiones comparables (la UE estaría dispuesta en dichas condiciones a ampliar sus reducciones hasta el 30%).

iv. Respecto al funcionamiento actual del Protocolo de Kioto, los MDLs y JIs (o Mecanismos de Desarrollo Limpio y de Aplicación Conjunta) se han visto reforzados,

apostándose por una mayor inversión tecnológica para la implantación de proyectos ambientales en países en vías de desarrollo. Se manifiesta la voluntad de incluir los proyectos para la captura y almacenamiento de CO_2 como forma de compensar emisiones. También se apuesta fuertemente por los proyectos REDD (reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques). Los Estados Parte acordaron fomentar la acción para frenar las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo con soporte tecnológico y financiación.

v. Se acuerda la creación de un mecanismo de tecnología, integrado por un Comité Ejecutivo de Tecnología, un Centro de Tecnología y la Red de Tecnología Climática, para aumentar la cooperación tecnológica a fin de apoyar la acción sobre adaptación y mitigación.

vi. En cuanto a la financiación, se adoptan medidas a corto y a largo plazo que suponen la confirmación de los acuerdos adoptados en Copenhague.

A corto plazo, se aprueba un total de 30.000 millones de dólares en financiación de arranque rápido, proveniente de los países industrializados, para apoyar la acción sobre cambio climático en los países en desarrollo hasta el año 2012.

En relación con la llamada cooperación a largo plazo, se prevé la creación de un mecanismo financiero denominado Fondo Verde del Clima (o GCF, por sus siglas en inglés), cuya estructura y modo de funcionamiento se afinarán en 2011. Las grandes críticas que recayeron sobre dicho Fondo (principalmente, encabezadas por Bolivia), consisten en que no establece qué cantidades deberá aportar cada país desarrollado para dar apoyo a las naciones en desarrollo, y que tampoco define qué proyectos podrán financiarse a través de tales aportaciones.

Se prevé que el Fondo contará con un Consejo constituido por veinticuatro Países Miembros (con igual representación de los Estados desarrollados y los Estados en vías de desarrollo), cuyo principal objetivo será el de dar soporte a proyectos, programas, políticas y otras «actividades verdes» en los países en desarrollo, todos ellos relacionados con la mitigación del cambio climático. En este sentido, se reconoce la necesidad de movilizar 100.000 millones de dólares por año a partir del año 2020, pero tan sólo el 15 % de dicha cantidad provendrá de aportaciones públicas y, el resto, será producto de los mecanismos de mercado.

En los países que se decanten por recibir ayuda económica para reducir sus emisiones, sus acciones de mitigación serán sometidas a medición, informe y verificación por parte de entidades internacionales autorizadas para ello. En cambio, los países que no vayan a solicitar apoyo económico para reducir sus emisiones, tendrán la mera opción –no obligación– de remitir sus estadísticas de reducción.

Como reconocieron casi todos los Estados Parte, el documento acordado en Cancún «no es perfecto», pero puede servir para establecer los cimientos de un acuerdo jurídicamente vinculante rumbo a la COP 17 de Durban. El tiempo, sin embargo, apremia, y Durban puede ser la última oportunidad de que no fracasen los esfuerzos

de la comunidad internacional por establecer un marco efectivo, más allá de 2012, para garantizar que el aumento de la temperatura global de la tierra se mantenga por debajo del nivel mínimo de seguridad fijado por los expertos.

6. Sustancias químicas y residuos peligrosos

La primera parte del proceso de acercamiento y creación de sinergias entre los tres principales convenios ambientales de sustancias químicas y residuos peligrosos (Convenio de Basilea, Convenio de Rotterdam y Convenio de Estocolmo) culminó con la celebración de la primera Conferencia extraordinaria de las Partes (exCOP) conjunta de estos tres convenios (22 al 24 de febrero, Bali, Indonesia), justo antes de la celebración del Consejo de Administración extraordinario del PNUMA. Esta exCOP abre la puerta de la reforma de la gobernanza ambiental por áreas temáticas, reforzando sinergias, mejorando visibilidad y reduciendo costes administrativos que permitan dirigir mayores fondos a mejorar la implementación de estos Convenios. Durante esta exCOP se adoptó una única decisión ómnibus sobre sinergias con diferentes partes: servicios conjuntos, actividades conjuntas, sincronización de los ciclos presupuestarios, auditorías conjuntas y revisión de los arreglos existentes. La implementación de esta decisión llevará a la creación de un puesto de «cabeza conjunta» de los tres convenios y de una secretaría conjunta, lo cual implicará el inmediato reajuste de las tres secretarías de los convenios, de modo que efectivamente se ajusten recursos. En todo caso, la revisión de estos acuerdos administrativos se llevará a cabo por cada Convenio en el año 2013.

En definitiva, un gran paso para la mejora de la gobernanza ambiental en un área temática compleja como lo es la de sustancias químicas y residuos peligrosos. Esta reforma institucional refuerza sin duda el papel del PNUMA en la gestión de estas cuestiones al haber sido capaz de liderar y gestionar este proceso y supone un impulso al proceso de revisión de gobernanza global ambiental de Rio+20.

Prueba del inicio de esta actividad conjunta, fue la celebración en Barcelona el 4 de octubre de 2010 de la primera consulta conjunta de los tres convenios con los centros regionales de FAO y el PNUMA sobre la coordinación de acciones sobre químicos peligrosos y residuos y la ejecución de los convenios.

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

La décima Conferencia de las Partes del Convenio estaba prevista celebrarse en el año 2010. Sin embargo, con el ajuste de ciclos de los tres Convenios, que a partir de ahora celebrarán las COPs en el mismo año, ésta pasará a celebrarse en el 2011. Por tanto, la misma tendrá lugar en Cartagena de Indias (Colombia) del 17 al 21 de octubre de 2011.

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)

Al igual que el Convenio de Basilea, el Convenio de Rotterdam tenía prevista la celebración de su quinta Reunión de las Partes en el año 2010, sin embargo, debido a los ajustes de ciclo de estos tres convenios dicha reunión tendrá finalmente lugar en Ginebra (Suiza) del 20 al 24 de junio de 2011.

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

Este Convenio no ha sufrido ajustes en su ciclo puesto que tenía previsto celebrar en 2011 su quinta Conferencia de las Partes la cual tendrá lugar en Ginebra (Suiza) del 25 al 29 de abril de 2011.

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

La primera sesión del Comité Negociador Intergubernamental sobre el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio tuvo lugar en Estocolmo (Suecia) del 7 al 11 de junio de 2010. Hay que recordar que el Consejo de Administración del PNUMA aprobó en el año 2009 la creación de este Comité Negociador y le estableció un calendario de cinco reuniones para abordar esta cuestión y enviar sus resultados al Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en 2013.

Esta primera reunión del Comité tuvo un carácter de discusión general sobre los distintos elementos del futuro instrumento: objetivo, estructura, cumplimiento, creación de capacidades y asistencia técnica, sensibilización y concienciación o el intercambio de información. Además de la discusión de estas cuestiones estructurales, durante esta primera reunión también se inició el debate de cuestiones complejas, como las relativas a la oferta, la demanda, el comercio, los desechos y su almacenamiento o las emisiones atmosféricas del mercurio. El resultado de la misma fue la petición a la Secretaría de elaborar diferentes trabajos que sirvan de apoyo a las discusiones de la próxima reunión del Comité, la cual tendrá lugar en Chiba (Japón) del 24 al 28 de enero de 2011.

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 *undécima sesión especial del Consejo de Administración/ Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial*, del 22 al 26 de febrero de 2010 en Bali (Indonesia). Esta reunión estuvo precedida por la Conferencia extraordinaria de las Partes de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo (exCOP) en la que se adoptaron los acuerdos de gestión conjunta de estos

convenios, sin duda ejemplo inspirador para el proceso de gobernanza global ambiental que se quiere abordar en la próxima cumbre de Rio +20 (Rio de Janeiro, 2012). La siguiente área a abordar con este enfoque de mejora de la gobernanza por áreas temáticas podría ser el área de biodiversidad, aunque existen serias discrepancias acerca de la idoneidad de esta área para llevar a cabo dichas reformas.

En el tema de reforma de la gobernanza ambiental internacional el Consejo de Administración revisó las opciones elaboradas por el grupo consultivo y además de su envío a la Asamblea General de Naciones Unidas para su estudio y consideración solicitó la continuación de las discusiones mediante un grupo similar consultivo de alto nivel. Este grupo mantuvo dos reuniones, la primera en Nairobi del 7 al 9 de julio de 2010 y la segunda en Espoo (Finlandia) del 21 al 23 de noviembre de 2010. El grupo reiteró la necesidad de reforzar el pilar ambiental en el seno de Naciones Unidas y para ello presenta las siguientes opciones:

a) Elevar y reforzar el PNUMA;

b) Establecer una nueva organización paraguas para el desarrollo sostenible;

c) Establecer una agencia especializada como una organización mundial de medio ambiente;

d) Reformar el Consejo Económico y Social y la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas;

e) Reforzar las reformas estructurales y haciendo más eficiente las estructuras actuales.

Este grupo consideró que las opciones b y d se deberían llevar a cabo en el contexto más amplio del desarrollo sostenible.

La próxima reunión del Consejo de Administración del PNUMA, febrero 2011, tendrá que decidir qué opciones presentar y cómo continuar con dicho proceso.

Finalmente, el Consejo de Administración aprobó las directrices que no habían sido adoptadas el año anterior 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.

En relación con la plataforma IPBES el Consejo de Administración estableció la organización de la tercera y última reunión durante el 2010 con el mandato de llegar a un consenso sobre la creación o no de esta Plataforma, consenso que finalmente se alcanzó (véase el punto 2.10).

La próxima reunión del Consejo de Administración del PNUMA tendrá lugar en Nairobi (Kenia) del 21 al 24 de febrero de 2011. Durante los últimos años se está llevando a cabo por parte de España un esfuerzo para que la importante contribución y apoyo que nuestro país presta en términos sobre todo financieros, tanto al propio PNUMA como a los principales convenios ambientales, se refleje con una mayor visibi-

lidad política de nuestra país en las estructuras ambientales. Es probable, como inicio de esta búsqueda de mayor visibilidad que durante la próxima sesión ordinaria del Consejo de Administración del PNUMA España asuma la presidencia del mismo. Los períodos ordinarios son de dos años, por lo que España ejercería esta presidencia desde febrero de 2011 hasta febrero de 2013, lo cual situaría a España en una inmejorable situación para ejercer un papel central en los procesos ambientales en los próximos dos años, entre los que nada más y nada menos se celebrará la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20).

Del 3 al 14 de mayo de 2010 tuvo lugar el *decimoctavo 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 revisión en relación con la implementación del área temática sobre transporte, los químicos, la gestión de residuos, la minería y los patrones de consumo y producción sostenibles. Las discusiones más fructíferas fueron las relacionadas con la minería y con los patrones de consumo y producción sostenibles, temas que *a priori* no son cubiertos por otros foros de Naciones Unidas. Otro de los temas de discusión fue la forma de evaluar la implementación de las decisiones de la Comisión, tema que engancha de forma directa con el proceso de preparación de Río+20. Es conveniente destacar que los dos temas principales que se abordarán en esta Conferencia serán, por una parte la reforma institucional, tanto ambiental como de desarrollo sostenible, y, por otra parte, el verdadero lanzamiento de la economía verde. La preparación de esta Conferencia se está llevando a través de un Comité Preparatorio de alto nivel (PrepCom) que se reúne con una periodicidad trimestral. El tema por tanto pendiente es cuál será el papel de la Comisión en esa reforma institucional y qué reformas institucionales hay que realizar a la propia Comisión para mejorar su efectividad.

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).

El año 2010 era clave para el FMAM puesto que se debía aprobar el quinto reaprovisionamiento del fondo. El Consejo del FMAM concluyó las negociaciones para el quinto reaprovisionamiento del FMAM el día 24 de mayo de 2010 y días más tarde el acuerdo fue aprobado igualmente por la Asamblea General que celebró su reunión anual del 24 al 28 de mayo en Punta del Este (Uruguay). El aumento de fondos es de 4.250 millones de dólares para el período julio de 2010-junio de 2014. El acuerdo alcanzado es positivo puesto que supone un aumento del 43% con respecto a los fondos anteriores, aunque el mismo se queda algo por debajo del rango de expectativas barajadas al inicio de la negociación en el año 2009 (4.500-6.500 millones de dólares). El acuerdo está ligado en todo caso a una

mayor y más rápida financiación en el área de cambio climático. De las discusiones sobre el reaprovisionamiento destacan la importancia de reforzar y mejorar la participación y compromiso del sector privado, lo cual llevó al establecimiento de un programa especial intersectorial para la gestión sostenible forestal. Igualmente el Consejo subrayó la necesidad de mejorar la involucración de los países en sus proyectos, creando un mayor sentido de identidad con el mismo, así como mejorar la efectividad de las entidades asociadas al FMAM.

V. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

En el año 2010 la Corte Internacional de Justicia emitió su decisión en relación con la disputa que mantenían Argentina y Uruguay referente a la instalación en el río Uruguay, cuenca transfronteriza, de una planta papelera por parte de Uruguay sin haber realizado consultas con Argentina. La decisión de la Corte, emitida el 20 de abril, confirma que Uruguay había roto su obligación con su vecina Argentina bajo el Tratado bilateral sobre el río Uruguay al no haber notificado la instalación de dicha planta y no haber consultado acerca de la misma antes de proceder a su construcción. Este hecho parece dar un cierto reconocimiento a la obligación transfronteriza existente de realizar evaluaciones de impacto ambiental en casos de potenciales impactos en el otro lado de la frontera. Más allá de esto la decisión parece dejar igual de insatisfechas a ambas Partes, puesto que la decisión se queda en la mera declaración del incumplimiento sin establecer medidas compensatorias al entender que Argentina no ha acreditado ningún daño real.

Dentro del ámbito de la Corte Internacional de Justicia llama la atención en el año 2010 el caso que ha interpuesto Australia contra Japón por su vulneración continuada de la Convención Internacional para la Caza de Ballenas al mantener su programa de capturas científicas y no respetar el Santuario del Océano Antártico establecido por la Comisión Ballenera Internacional.

Dentro del Año Internacional de la Biodiversidad destacar la publicación en este año del Global Biodiversity Outlook (*http://gbo3.cbd.int/*), el cual resume el status actual y tendencias de la biodiversidad a nivel global.

Este año 2010 han comenzado los trabajos de elaboración de la quinta edición del *Global Environment Outlook*, el cual debería ser presentado en el año 2012.

VI. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

Faure, M. et. al., *Maritime Pollution Liability and Policy: China, Europe and the US*, Kluwer Law International, 2010.

Kolodkin, A. L., *The World Ocean: International Legal Regime*, Eleven International Pub, 2010.

Leary, D. y B. Pisupati, *The Future of International Environmental Law*, United Nations University, 2010.

Postiglione, A., *Global Environmental Governance: The Need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment*, Bruylant, 2010.

Quenivet, N. y S. Shah-Davis, *International Law and Armed Conflict: Challenges in the 21st Century*, TMC Asser Press, 2010.

Uribe Vargas, D. *Derecho Internacional Ambiental*, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010.

III

Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

Sumario

Página

I. VALORACIÓN GENERAL.....
II. APLICACIÓN DE LOS NUEVOS TRATADOS Y DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, E INICIO DE LA ELABORACIÓN DEL SÉPTIMO PROGRAMA MEDIO-AMBIENTAL.....
III. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA .....
IV. PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS, MEJORA DE INSTRUMENTOS, EVALUACIÓN AMBIENTAL Y RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL.....
V. NATURALEZA.....
VI. RESIDUOS.....
VII. EMISIONES INDUSTRIALES .....
VIII. SEGURIDAD NUCLEAR.
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.....

* * *

I. VALORACIÓN GENERAL

La aplicación de los nuevos Tratados se ha desarrollado con normalidad durante el año 2010, aunque los problemas han derivado obviamente de la crisis económica y de ciertos desencuentros en materia exterior. En relación con la Política Ambiental, la aplicación principalmente de los preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión se ha realizado sin problemas. Y en general el trabajo en este año ambiental puede de calificarse de ordinario, en la mayoría de los campos. No obstante, pueden destacarse tres ámbitos con los que la Unión adquiere una relevancia significativa en materia ambiental, incluso a nivel mundial.

Desde el punto de vista interno, aunque también es relevante hacia el exterior, junto a la aprobación de la nueva Estrategia Europa 2020, se inicia el procedimiento

de elaboración del Séptimo Programa de Acción de Medio Ambiente, por decisión del Consejo de Medio Ambiente de 20 de diciembre. Este Programa, que es trascendental por sí mismo, se aplicará a partir de 2013, y por tanto en una época no exenta de dificultades y de retos (crisis económica, nuevas etapas en la lucha contra el cambio climático y desarrollo de las nuevas estrategias que prepararán el futuro de Europa).

En segundo lugar, el año ha estado dedicado en buena parte a la estrategia y las medidas contra el cambio climático, destacando la reforma de la Directiva de emisiones, con la regulación de las subastas de derechos, o la norma sobre eficiencia energética en los edificios. No obstante, lo más destacable del año es el papel de liderazgo mundial que la Unión está asumiendo en materia del cambio climático, lejos de concepciones catastrofistas y agobiantes del pasado, que absorbían cualquier tema y debate, y ante la indiferencia de la Administración americana sobre el problema (en la que el tema parece que ha pasado a un segundo plano, al tener otros problemas políticos más acuciantes, como la reforma sanitaria, los cambios en las mayorías parlamentarias o su deuda), y el desentendimiento de China e India. Frente a estas actitudes, la UE, y sin poder saber si tendrá éxito (teniendo en cuenta el importante coste financiero que suponen las medidas y acciones, que surgen casi exclusivamente de las finanzas europeas), continúa articulando el sistema de lucha contra el cambio climático, elabora estrategias económicas y energéticas que integran esa lucha, aplica con normalidad las normas aprobadas y participa de forma activa en las negociaciones internacionales (en algunas ocasiones, de forma aislada).

En tercer lugar, junto a la aplicación ordinaria de las normas ambientales o los informes sobre algunas, debemos subrayar la aprobación de la Directiva de Emisiones Industriales, pues, sobre el adecuado sistema del permiso integrado y del uso de las mejores tecnologías disponibles, que se mantiene, se ha ampliado su ámbito a nuevos sectores; integrando aún más el sistema de control preventivo de la industria.

II. APLICACIÓN DE LOS NUEVOS TRATADOS Y DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, E INICIO DE LA ELABORACIÓN DEL SÉPTIMO PROGRAMA MEDIOAMBIENTAL

El año 2010 ha sido el primero en que los nuevos Tratados de la Unión han estado en vigor. Aplicación que se ha producido en materia ambiental con absoluta normalidad, mencionándose las nuevas bases normativas en los distintos textos aprobados. No obstante, ha sido visible cierta tensión en algunas reuniones internacionales en relación con la dirección de los aspectos exteriores de la política de la Unión, no haciéndose tangible una única voz europea en las mismas.

De la misma forma, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión ha seguido su curso, una vez publicado en 2009 el informe de aplicación [COM (2009) 400 final], que es acogido satisfactoriamente por el dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 5 de noviembre de 2009 (DOUE C 128, 18 mayo 2010), reiterando las áreas prioritarias sugeridas por la Comisión (economía de baja emisión de carbono, biodiversidad, agua y recursos naturales, inclusión social y dimensión internacional del desarrollo sos-

tenible), y avalado por el Informe de la Presidencia sobre la misma de 1 de Diciembre (Consejo de la UE, doc. 16818/09, Bruselas), y confirmado por el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 (doc. EUCO 6/09, Bruselas, 11 diciembre 2009).

El desarrollo sostenible es asumido, naturalmente, por la Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3 marzo 2010], texto que supone la continuación de la estrategia de Lisboa y que plantea el futuro modelo socio-económico europeo. Esta nueva Estrategia propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente: un crecimiento inteligente (economía basada en el conocimiento y la innovación), un crecimiento sostenible (economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva) y un crecimiento integrador (economía con un alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial). En relación con el objetivo de conseguir «una Europa que utilice eficazmente los recursos», se pretende desligar crecimiento económico y uso de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, aumentar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar el sector del transporte y promover la eficacia energética; contribuyendo así a ayudar a la Unión a prosperar en el mundo. En esta línea de objetivos, Europa debe actuar aumentando su competitividad, resaltando que fue pionera en soluciones «verdes», para lo que debe mantener el liderazgo en materia de tecnologías «verdes»; luchando contra el cambio climático, de acuerdo con los objetivos aprobados (los tres 20% para 2020), y promocionando una energía limpia y eficaz. Para ello, a nivel europeo, se prevén diversas acciones y medidas: movilizar recursos financieros europeos, reforzar los instrumentos de mercado, nuevas propuestas relativas a las emisiones de carbono, acelerar el Plan de Tecnologías Energéticas Estratégicas, mejorar las redes energéticas, revisar el Plan de Eficiencia Energética e imaginar los cambios necesarios para la futura economía baja en carbono, con un uso eficaz de recursos y adaptada al cambio climático, e incluyendo una iniciativa general en materia industrial. Asimismo, el texto prevé medidas a adoptar por los Estados Miembros, tales como eliminar subvenciones a actividades que deterioran el medio ambiente, desplegar instrumentos de mercado, desarrollar infraestructuras o utilizar instrumentos para reducir el consumo e incentivar el ahorro energético. En este mismo sentido, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 4 de noviembre de 2009, sobre «La energía y el cambio climático como elemento central de la Estrategia de Lisboa renovada» (DOUE C 128, 18 mayo 2010), aboga sobre esta misma integración.

La nueva Estrategia «Europa 2020» se aprobó formalmente en el Consejo Europeo celebrado el 17 de junio de 2010 (Conclusiones de la Presidencia, doc. EUCO 13/10, Bruselas), asumiendo los objetivos y compromisos señalados.

La nueva Estrategia se considera tan importante que, a finales de año, la Presidencia belga del Consejo, en estrecha cooperación con la Comisión y con la nueva Presidencia, elaboró un Informe de aplicación de la misma (doc. 17574/1/10, Rev. 1, Bruselas, 13 de diciembre de 2010), que confirma sus objetivos (incluyendo los relativos al cambio climático y energía), su trascendencia para el futuro de la Unión y destaca los

avances en su cumplimiento, resaltando el debate iniciado en el Consejo informal de Medio Ambiente, celebrado en Gante los días 11 y 12 de julio, sobre la gestión sostenible de materiales, con unas concusiones adoptadas en el Consejo de Medio Ambiente celebrado el 20 de diciembre, todo ello con la finalidad de poder adoptar la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» en 2011; así como lo avanzado en materia de energía y cambio climático (nueva Comunicación de la Comisión en materia de energía y el debate sobre el aumento al 30% de la reducción de emisiones).

En este ámbito, y teniendo en cuenta que el Consejo Europeo, en sus conclusiones de junio de 2006, solicitó a la Unión y a sus Estados Miembros que ampliaran las cuentas nacionales para incluir aspectos clave relacionados con el desarrollo sostenible (sobre la base de trabajos iniciados por la Comisión en 1994, COM (94) 670, y la remisión de datos a Eurostat a través de diversas vías), la Comisión, prefiriendo optar por la recogida de datos de las cuentas de medio ambiente a través de su previsión en una norma (frente a la opción de su previsión en un acuerdo informal), ha elaborado una propuesta de Reglamento relativo a las cuentas económicas europeas del medio ambiente [COM (2010) 132 final, Bruselas, 9 abril 2010], que establece un marco común para la recogida, la compilación, la transmisión y la evaluación de estas cuentas.

Además, el Comité de Empleo remitió al COREPER, con vistas a la sesión del Consejo (EPSCO) a celebrar el 6 de diciembre de 2010, un dictamen de 10 de noviembre sobre «La dimensión del empleo a la hora de abordar los retos medioambientales» (Consejo de la UE, doc. 16514/19, Bruselas, 18 de noviembre de 2010), que analiza las repercusiones del cambio climático en el mercado laboral, las implicaciones para la concepción de políticas, los instrumentos para analizar el impacto sobre los mercados laborales y precisa unas observaciones para hacer avanzar el programa de trabajo sobre empleos ecológicos.

Por otra parte, respecto a la revisión anual de la Política Ambiental, siguiendo lo establecido desde hace años, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 17 de febrero de 2010 (DOUE C 347, 18. diciembre.2010) dio el visto bueno a la revisión de 2008, con algunos matices, y la Comisión adoptó, el 2 de Agosto de 2010, el documento de trabajo relativo a la «Revisión de la Política de Medio Ambiente 2009» [SEC (2010) 975, Bruselas, 2 agosto 2010], con tres partes referidas al desarrollo de esta Política en 2009 (sobre la base de las prioridades del Sexto Programa: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud, y recursos naturales y residuos), a las propuestas y estadísticas en la materia y a la situación ambiental en los Estados Miembros, y resaltando la necesidad de utilizar los recursos naturales con mayor eficacia.

Finalmente, el Consejo de Medio Ambiente de 20 de diciembre de 2010 (doc. 5302/11, Bruselas, 17 de enero de 2011) aprobó unas interesantes Conclusiones sobre «Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental», con las que formalmente se inicia la elaboración del Séptimo Programa de Medio Ambiente.

En efecto, el Consejo, recordando sus Conclusiones de 28 de junio de 2007 (doc. 10796/07) sobre la revisión del Sexto Programa, su preocupación por el estado del

medio ambiente y la necesidad de seguir actuando de forma resuelta, y reconociendo que el contexto de la Política Ambiental ha cambiado desde la aprobación del anterior, «destaca que es necesario un programa de Acción en Materia de Medio Ambiente renovado y amplio que, entre otras cosas, ha de aprovechar los aspectos pertinentes de la Estrategia Europa 2020 y de la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, de 2006, y abordar con mayor eficacia que como se ha hecho hasta ahora la cuestión de la coherencia con otros ámbitos de actuación». Subrayando la necesidad de mejorar los instrumentos de la política medioambiental para garantizar la coherencia y la eficacia de las actuaciones ambientales en los niveles de la UE y de los Estados Miembros, mejorando la planificación, la aplicación y la integración en otros ámbitos, el Consejo considera que la evaluación final del Sexto programa es la oportunidad para hacer balance de los progresos realizados desde 1992 y para evaluar los desafíos de esta política, invitando a la Comisión a que presente dicha evaluación tan pronto como sea posible en 2011, e «invita a la Comisión a que presente, a más tardar a comienzos de 2012, basándose en la evaluación del sexto PMA y de conformidad con el artículo 192, apartado 3, del TFUE, una propuesta de nuevo PMA».

Además, el Consejo estima que la propuesta de nuevo Programa de Acción Ambiental deberá abordar los siguientes desafíos y objetivos:

— desarrollar una visión ambiciosa de la Política Ambiental de la UE, con el horizonte de 2050, en la que se aborden los problemas medioambientales persistentes en un contexto de desarrollo sostenible a nivel mundial, y que defina claramente las prioridades y metas medioambientales, así como unos objetivos y calendarios realistas y factibles de aquí a 2020;

— mejorar la coherencia, la complementariedad y las sinergias con otras estrategias pertinentes de la UE, como la Estrategia Europa 2020, y en particular su iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad y la Estrategia de Medio Ambiente y Salud;

— tener en cuenta la repercusión que tiene la UE en el estado del medio ambiente a nivel mundial;

— mejorar la coherencia mediante una integración mayor y más significativa del medio ambiente, incluido el valor de los recursos naturales, en ámbitos de actuación pertinentes como agricultura, pesca, transporte, energía, industria, comercio, desarrollo e investigación;

— estimular el desarrollo de una economía ecológica, con unos modelos de producción y consumo más sostenibles y la evolución hacia los mismos, intentando disociar completamente crecimiento económico y deterioro medioambiental;

— hacer hincapié en el cambio climático, la biodiversidad, la utilización eficiente y sostenible de los recursos, el medio ambiente urbano, la prevención y reducción de la contaminación medioambiental y la mejora de la calidad de vida y la salud humana;

— potenciar el papel y facilitar la implicación de las Administraciones regionales y locales, así como de todos los demás interesados pertinentes, entre ellos la sociedad civil y el sector privado según proceda;

— mejorar la utilización, la aplicación y la observancia de los instrumentos de la Política Medioambiental;

— guiarse por criterios empíricos y científicos, teniendo en cuenta los avances científicos y tecnológicos, y

— fomentar la innovación ecológica y otras soluciones y tecnologías respetuosas con el medio ambiente, entre otras cosas mediante unas normas dinámicas encaminadas a una aceptación más rápida por parte de los mercados.

En relación con el mismo, la Comisión, en declaración aneja al acta del Consejo, toma nota de la invitación formulada por el Consejo de que presente un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente que establezca los objetivos prioritarios, estimando que la misma debe ir precedida de una evaluación completa del programa actual, teniendo en cuenta el contexto variable desde su adopción, y además debe asentarse entre otras cosas, en un conocimiento de la situación actual del medio ambiente en Europa, a la luz del informe «El Medio Ambiente en Europa: Estado y Perspectivas 2010» (SOER 2010), del contexto político de la Estrategia Europa 2020, del grado de ejecución de la legislación de la UE en materia de medio ambiente y de las futuras propuestas sobre el Plan por una Europa que utilice eficazmente los recursos y la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad después de 2010.

III. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Nuevamente, durante 2010 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 y sus aspectos energéticos, al continuar considerándolo prioritario, en desarrollo del paquete de medidas en materia de energía y cambio climático, adoptado entre 2007 y 2009, y teniendo en cuenta la marcha de las negociaciones internacionales en la materia.

En efecto, el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 reafirma la integración de los aspectos relativos a la lucha contra el cambio climático y de adaptación al mismo en la revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, y establece la posición de la Unión ante la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático (que se celebraba entre el 7 y el 19 de este mismo mes), reiterando su posición de vanguardia en los esfuerzos de lucha contra el cambio climático y el ofrecimiento, condicionado a que otros países desarrollados hagan lo mismo, de pasar a una reducción del 30% de las emisiones en 2020 en comparación con los niveles de 1990.

A pesar de los esfuerzos de la Unión, la reunión de Copenhague no consiguió el apoyo unánime del pleno de la Conferencia, por lo que supone una declaración políti-

ca sólo vinculante para quienes se asocien a la misma. La Unión Europea presentó los objetivos asumidos en la materia (principalmente la reducción del 20% de sus emisiones, ofreciendo el aumento al 30% y la financiación a los países en desarrollo). Los resultados de la reunión fueron debatidos en la reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión celebrada el 11 de febrero de 2010.

En este mismo contexto, la Comisión adoptó la Comunicación relativa a «La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático» [COM (2010) 86 final, Bruselas, 9.3.2010], en la que analiza lo poco conseguido en la reunión (y teniendo en cuenta las siguientes reuniones internacionales a celebrar en Alemania, Méjico y Sudáfrica, en 2010 y 2011), estima necesario seguir esforzándose para conseguir un acuerdo sólido y eficaz, y en un instrumento jurídicamente vinculante, plantea actuar en el marco de Naciones Unidas (en concreto, en las sesiones a celebrar en Bonn), conseguir el apoyo de otros países e intentar esforzarse por paliar los defectos detectados en el protocolo de Kioto (al estimarse que, por sí sólo y con su contenido, no será suficiente para alcanzar unos objetivos de reducción de emisiones eficaces). Para ello, la Comisión propone continuar con la Estrategia Europa 2020, aplicar el acuerdo de Copenhague, establecer un marco sólido y transparente de contabilización de emisiones y los resultados, movilizar de forma coordinada una financiación inmediata (que en Copenhague se estimó en 30.000 millones de dólares para 2010-2012, de los que la Unión aportaría 2.400 millones de euros), garantizar una financiación a largo plazo y desarrollar el mercado internacional del carbono (para 2015 entre los países de la OCDE y ampliarlo en 2020).

Seguidamente, el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010 (Conclusiones, doc. EUCO 7/10, Bruselas, 26 de marzo de 2010) debatió la nueva Estrategia Europa 2020, acordando algunos elementos, con la finalidad de que sea aprobada en la sesión de junio, entre los que reitera los objetivos de la política en esta materia (entre ellos, los tres 20% en 2020, en materia de emisiones, energías renovables y rendimiento energético). Además, el Consejo Europeo debatió los acuerdos de Copenhague y la situación futura, estimando necesario establecer un programa de trabajo para avanzar en las reuniones siguientes y lograr el acuerdo en sesión de Cancún (Méjico) y reiterando las propuestas de la Unión en la materia (adhesión al sistema internacional, financiación, acercamiento a terceros países y aprovechar las oportunidades de cooperación).

De acuerdo con el compromiso adoptado en 2008, de reducir las emisiones de gases en un 20% en 2020, y que de forma adicional llegaría hasta un 30% si los países más desarrollados hacen en común esfuerzos suplementarios, con la finalidad de conseguir que el aumento de la temperatura global se mantenga por debajo de 2ºC en relación con los niveles preindustriales, la Comisión aprobó la Comunicación sobre «Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono» [COM (2010) 265 final, Bruselas, 26 mayo 2010], en la que se repasa la incidencia positiva en la reducción de emisiones de la crisis económica, la tecnologías ecológicas y más eficientes; las opciones para alcanzar el objetivo de reducción del 30% (reformar el comercio de

emisiones, opciones tecnológicas, impuestos sobre el carbono, utilizar otras políticas o utilizar créditos internacionales); el reto de alcanzarlo (teniendo en cuenta que, se estima, los 70.000 millones de euros estimados en 2008 como necesarios en 2020 para alcanzar el 20% de reducción serían suficientes para alcanzar el 30%, aunque es verdad que en una situación de mayores limitaciones económicas en la Unión); otras implicaciones (incidencia en la innovación, ventajas en competitividad y beneficios tangibles en la calidad del aire) y el problema de las fugas de carbono (haciendo referencia a que, si no existe un esfuerzo global suficiente, las medidas internas supongan un cambio en la cuota de mercado hacia instalaciones menos eficientes en otros lugares y países, provocando en fin un aumento de las emisiones mundiales; previendo opciones para hacer frente a tal situación).

El Consejo de Medio Ambiente de 11 de junio de 2010 (doc. 11028/10, Bruselas, 14 de junio de 2010) toma nota de la Comunicación, reafirma lo acordado en su día, subraya la amplia gama de cuestiones implicadas y estima necesario volver a debatir el tema antes del mes de octubre. En cumplimiento de lo anterior, la Presidencia del Consejo elaboró un Informe de seguimiento de la Comunicación (doc. 13941/10, Bruselas, 29 de septiembre de 2010), en el que analiza las ventajas, los obstáculos y las opciones existentes en la materia. Finalmente, el Consejo de Medio Ambiente de 14 de octubre adoptó unas conclusiones en la materia (docs. 1492/10 y 14979/10, Bruselas, 8 y 14 de octubre de 2010), en las que toma nota de lo realizado y acuerda seguir estudiando las opciones para alcanzar ese aumento en la reducción de emisiones, para adoptar una decisión en el Consejo Europeo de primavera de 2011.

Entre tanto, el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 (Conclusiones, doc. EUCO 13/10) adopta formalmente la Estrategia Europa 2020, con su contenido en materia de desarrollo sostenible (Anexo I) y sobre el cambio climático, analizando la posibilidad de superar la reducción del 20% de emisiones pactada y el problema del riesgo de fugas de carbono, así como las posibilidades de financiación, con la finalidad de avanzar hacia la reunión de Cancún.

Efectivamente, el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de octubre de 2010 (Conclusiones, versión revisada, doc. EUCO 25/1/10, Rev. 1, Bruselas, 30 de noviembre de 2010), como preparación de la Conferencia de Cancún (y teniendo en cuenta las Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de 14 de octubre, doc. 14957/10), estima urgente lograr avances en las negociaciones, para facilitar la creación de un marco general y mundial jurídicamente vinculante, sobre la base de la sesión de Copenhague; confirmando la voluntad de la Unión de estudiar la posibilidad d un segundo período de compromiso en el contexto del protocolo de Kioto, con las condiciones señaladas, anunciando que en la nueva Conferencia la Unión presentará un informe exhaustivo y transparente sobre el compromiso de financiación inmediata, con informes anuales después, que reevaluará el aumento de la reducción de emisiones acordad después de la Conferencia y que intentará lograr acuerdos con terceros Estados en la materia.

En este mismo contexto, la Presidencia adoptó unas Conclusiones sobre «Financiación para hacer frente al cambio climático» (doc. 16508/10, Bruselas, 19 de Noviem-

bre de 2010), en el que reafirma los compromisos acordados en Copenhague (30.000 millones de dólares a nivel internacional y 7.200 millones de euros por parte de la Unión Europea para los años 2010-2012) y la creación del Fondo Verde de Copenhague para el Clima, así como otras precisiones.

Finalmente, el último Consejo Europeo del año, celebrado los días 16 y 17 de diciembre de 2010 (Conclusiones, doc. EUCO 30/1/10, Rev. 1, Bruselas, 25 de enero de 2011) ha estado dedicado a las medidas económico-financieras para hacer frente a la actual crisis económica.

En relación con las medidas adoptadas por la Unión en materia de emisiones, la Comisión adoptó el 3 de diciembre de 2009 la Quinta Comunicación en el marco del Convenio sobre el Cambio Climático [COM (2009) 667 final], en la que repasa las medidas adoptadas en el ámbito del «paquete de energía y cambio climático» de 2008, y afirma con claridad que «las políticas vigentes están surtiendo efecto», al haber descendido ligeramente el consumo de energía *per capita* desde 2003 en la EU-27, al haber disminuido también las emisiones de gases de efecto invernadero entre 1990 y 2007, al proseguir la tendencia a la baja en la intensidad de consumo de energía primaria desde 1996 y al haber aumentado considerablemente el uso de fuentes de energía renovables. Las emisiones en la EU-15 disminuyeron 4'3% entre 1990 y 2007 y en la EU-27 lo hicieron en un 9'3% (principalmente debido a la reducción de emisiones derivadas de vertederos de residuos), estimándose así que la EU-15 sí alcanzará los objetivos marcados en el Protocolo de Kioto, si bien para la EU-27 parece necesario adoptar medidas adicionales, a pesar de estos datos. El texto, además, da cuenta de las medidas adoptadas por la Unión en la materia (legislativas, financieras, en materia de investigación y formación, etc.).

En este mismo sentido, la Comisión adoptó el Informe sobre «Progresos realizados en la consecución de los objetivos de Kioto» [COM (2010) 569 final, Bruselas, 12.10.2010], relativo a 2008 y con carácter provisional a 2009, que confirma en 2008 la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 1'9% respecto a 2007; previendo así que la EU-15 logrará alcanzar los objetivos de reducción acordados en Kioto. Según el texto, seis Estados Miembros (Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Suecia y Reino Unido) van por buen camino en el cumplimiento de los objetivos, y únicamente Austria e Italia podrían tener dificultades, aunque sin afectar a la reducción total de la Unión (España aumentó sus emisiones en un 42% entre 1990 y 2008, debido principalmente al transporte por carretera, las producción de calor y electricidad y la industria manufacturera, pero en 2008 las redujo en un 32'9% respecto a 2007), y, en cuanto a los Estados que se adhirieron a partir de 2004, se prevé que sus emisiones disminuyan ligeramente entre 2008 y 2012, y nueve de ellos alcanzarán los objetivos definidos. Provisionalmente, en 2009 las emisiones de la UE-15 y la UE-27 se redujeron en un 6'9% respecto a 2008. Globalmente, la UE-15 se sitúa en un 12'9% por debajo del año de referencia, superando así por primera vez el compromiso de reducción acordado en Kioto (un 8% respecto a las emisiones de 1990), y la UE-27 redujo las emisiones en un 17'3% respecto a 1990.

Por otra parte, la Unión ha continuado aplicando con normalidad la Directiva de Comercio de Emisiones de 2003, modificada de forma importante en 2009, y en cumplimiento de la misma la Decisión 2010/384/UE de la Comisión, de 9 de Julio de 2010 (DOUE L 175, 10 julio 2010), fija la cantidad de derechos de emisión a expedir en 2013; texto que, al disponerse de nueva información, fue derogado y sustituido por la Decisión 2010/634/UE de la Comisión, de 22 de octubre de 2010 (DOUE L 279, 23 octubre 2010), fijándose la cantidad absoluta en 2.039.152.882 derechos de emisión (cada derecho corresponde a una tonelada equivalente de dióxido de carbono). Además, la Decisión 2010/778/UE de la Comisión, de 15 de diciembre de 2010 (DOUE L 332, 16 diciembre 2010), en cumplimiento de la Decisión 2006/944/CE, determina los niveles de emisión asignados a la Unión y a los Estados Miembros con arreglo al Protocolo de Kioto (y que son de 19.621.381.509 toneladas equivalentes de CO_2 para la UE, de los que p. ej. 1.666.195.929 corresponden a España).

Sin embargo, en esta materia, la norma más importante aprobada en 2010 es el Reglamento (UE) núm. 1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2010, sobre el Calendario, la Gestión y otros aspectos de las Subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DOUE L 302, 18 noviembre 2010).

En efecto, las reformas de la Directiva de Derechos de Emisión de 2008 y 2009 incluyeron en este régimen las emisiones de la aviación y establecieron que a partir de 2013 los Estados Miembros deben subastar todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita, fijándose los principios de las subastas y previendo una norma reguladora específica (art. 10).

El Reglamento citado desarrolla este precepto y establece las normas sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de derechos de emisión; aplicándose a la asignación de derechos de emisión de la aviación y de instalaciones fijas (arts. 1 y 2 del Reglamento).

El diseño de las subastas (arts. 4 a 7) implica la compra-venta de derechos mediante contratos electrónicos normalizados y negociados en la plataforma de subastas, en contratos al contado a dos días o futuros a cinco días (aunque hasta que se establezcan las medidas legales y técnicas caben otras modalidades), en un lote como mínimo (que se compondrá de 500 contratos de contado a dos días o futuros a cinco días, e incluyendo 1.000 derechos de emisión), regulándose la presentación y retirada de ofertas, así como el precio de adjudicación de la subasta (al cierre de la misma, clasificándose las ofertas por el precio) y la resolución en caso de empate (de forma aleatoria mediante un algoritmo fijado antes); estableciéndose asimismo el régimen del calendario de las subastas (arts. 8 a 14), del acceso a las subastas y del subastador y sus funciones (arts. 15 a 23), regulándose asimismo medios de control del funcionamiento adecuado de las mismas (entidad supervisora de las subastas, plataformas de subastas comunes o propias, abuso de mercado y supervisión, arts. 24 a 43), para finalizar con el régimen del pago y transferencia de los ingresos de las subastas, la entrega de los derechos de emisión, las garantías y las tarifas y costes (arts. 44 a 52), así como con las normas en materia de supervisión de las subastas, medidas

correctivas y sanciones, transparencia y confidencialidad, régimen lingüístico y otras disposiciones (arts. 53 a 66).

En este mismo ámbito, y también en cumplimiento de la Directiva de Emisiones, la Comisión ha elaborado la Comunicación «Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE: Hacia un marco de supervisión del mercado más sólido» [COM (2010) 796 final, Bruselas, 21 diciembre 2010]. La Comisión inicia el texto constatando que este mercado de emisiones, cuyo régimen entró en vigor el 1 de enero de 2005, ha crecido considerablemente en tamaño y en complejidad, pero lo considera aún como un mercado joven, por lo que, para que continúe creciendo y sin distorsionar, se estima imprescindible contar con un marco adecuado de supervisión del mismo, que debe garantizar a todos los operadores unas condiciones equitativas y eficientes mediante transparencia y prevención y sanción de conductas abusivas, como el uso de información privilegiada o la manipulación del mercado, así como salvaguardar el mercado de carbono frente a actividades ilícitas. A continuación, la Comisión analiza la situación actual del mercado europeo del carbono, con las normas vigentes, y los abusos producidos en su funcionamiento (uso ilícito de información privilegiada, manipulación del mercado, blanqueo de capitales, financiación del terrorismo, fraudes del IVA, suplantaciones de identidad o reventas de derechos de emisiones), para finalizar con las acciones futuras previstas: estudio detallado del mismo, impacto en el marcado de emisiones de la legislación financiera y de la relativa a los mercados energéticos, intervención de la Comisión ante riesgos nuevos, y posibilidad de presentar una nueva propuesta normativa, antes de finalizar el año 2011.

Por otra parte, en relación con el Libro Blanco de la Comisión sobre «Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación» [COM (2009) 147 final, Bruselas, 1 abril 2009], en el que se incluyen las acciones indispensables para hacer frente al mismo, sin concepciones catastrofistas, y con tiempo suficiente, tanto el Comité de las Regiones (dictamen de 7 de octubre de 2009, DOUE C 79, 27 marzo 2010) como el Comité Económico y Social (dictamen de 5 de noviembre de 2009, DOUE C 128, 18 mayo 2010), acogen favorablemente el mismo, con ciertos matices.

Asimismo, la Comisión adoptó el Libro Verde sobre «Protección de los bosques e información forestal en la UE: preparación de los bosques al cambio climático» [COM (2010) 66 final, Bruselas, 1 marzo 2010], en el que presenta la situación general y la relevancia de los bosques, describe las características y funciones de los bosques europeos, señala los principales problemas a que se enfrentan los bosques ante el cambio climático y presenta los instrumentos y herramientas existentes para garantizar la protección de los bosques y los sistemas de información forestal.

En estrecha relación con la política de emisiones y sobre el cambio climático, la Unión desarrolla una política energética propia, ahora ya plasmada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que constituye un complemento imprescindible a las anteriores acciones y medidas.

En relación con los aspectos energéticos internacionales, la Decisión 2010/385/UE del Consejo, de 24 de junio de 2010 (DOUE L 178, 13 julio 2010), autoriza la aprobación por parte de la Unión Europea del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), para promover la implantación generalizada y reforzada y el uso sostenible de todas las formas de energía renovables. Asimismo, pero a nivel regional, y en el marco del Tratado de la Comunidad de la Energía (que une a los Estados de la Unión Europea con otros países europeos no pertenecientes a ella), la Comisión presentó la propuesta de posición europea ante la reunión del Consejo Ministerial de esa Comunidad, celebrar en Skopje (República de Macedonia) el 24 de Septiembre de 2010 [COM (2010) 363 final, Bruselas, 6 julio 2010], en la que se plasma lo realizado por la UE en materia energética y se apoya la promoción de fuentes de energía renovables y el *acervo* europeo en la materia.

Asimismo, en materia energética, se han aprobado dos importantes normas en 2010. En primer término, la Directiva 2010/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 (DOUE L 153, 18 junio 2010), establece el régimen de la indicación del consumo de energía y otros recursos en los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada, con la finalidad de implantar un marco armonizado de información al usuario final de tales productos, que le permita conocer el consumo energético y de otros recursos, en su caso.

En segundo lugar, se ha aprobado la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DOUE L 153, 18 junio 2010), que constituye una refundición del texto original de 2002 con las modificaciones subsiguientes. El objetivo de la Directiva continúa siendo fomentar la eficiencia energética de los edificios, teniendo en cuenta las condiciones climáticas exteriores y las particularidades locales, así como las exigencias ambientales interiores y la rentabilidad en términos coste-eficacia; estableciendo el régimen del marco común general de una metodología de cálculo de la eficiencia energética integrada de los edificios o de sus unidades, de la aplicación de requisitos mínimos de eficiencia energética a los mismos, de los planes nacionales en la materia, de la certificación energética de edificios y sus unidades, de la inspección de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado de los mismos y de los sistemas de control independiente de los certificados de eficiencia energética y de los informes de inspección.

Además, se han adoptado una serie de textos complementarios a esta política. Así, la Comisión ha aprobado el Plan de Acción de Movilidad Urbana [COM (2009) 490 final/2, Bruselas, 8 enero 2010], que, continuando las acciones en esta materia adoptadas en los años anteriores, plantea una serie de medidas a favor de una movilidad urbana sostenible, que hacen referencia a la promoción de políticas integradas (generalizar los planes en la materia, utilizar los fondos de la Política Regional y promover entornos saludables), a la respuesta a las necesidades de los ciudadanos (plataforma sobre los derechos de los pasajeros en el transporte público urbano, mejorar la accesibilidad de personas de movilidad reducida, mejora la información, acceso a zonas ecológicas, programas de conducción eficiente), a ecologizar el transporte urbano

(investigación, guía de vehículos limpios y eficientes energéticamente, internalizar costes externos en el transporte urbano e intercambiar información), a los aspectos financieros, a la necesidad de compartir experiencias y conocimientos (mejora de los datos, observatorio de movilidad urbana e intercambio de información a nivel internacional), y a optimizar la movilidad urbana (transporte de mercancías y sistemas de transporte inteligentes).

Finalmente, pero con un carácter más general y ambicioso, la Comisión presentó la Comunicación «Energía 2020. Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» [COM (2010) 639 final, Bruselas, 10.11.2010; corrigendum, COM (2010) 639 final/3, 14 enero 2011], que se articula sobre cinco ejes esenciales: conseguir una Europa eficiente desde el punto de vista energético (que se traduce en un ahorro del 20 % para 2020), construir un verdadero mercado paneuropeo integrado de la energía, potenciar el papel de los consumidores y alcanzar el nivel máximo de seguridad y protección, ampliar el liderazgo de Europa en tecnología de la energía e innovación y reforzar la dimensión exterior del mercado energético de la UE. Estrategia sobre la que el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía, celebrado en Bruselas los días 2 y 3 de diciembre de 2010 (sesión núm. 3052, doc. 17068/10), ha llevado a cabo un primer debate, de carácter positivo.

Considerando que el objetivo principal de la Estrategia «Europa 2020» en materia de energía se sustenta en la Comunicación «Energía 2020», el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía del 3 de diciembre estuvo principalmente dedicado a un primer debate sobre esta Comunicación con vistas al Consejo Europeo de Febrero de 2011 en el que se debatirán asuntos relativos a la energía. Después de este cambio de impresiones, la Presidencia concluyó que la piedra angular de la Estrategia «Europa 2020» es el ahorro energético y manifestó la intención de la Comisión de presentar nuevas propuestas en este ámbito a principios de 2011. Asimismo, la Presidencia concluyó que es preciso seguir desarrollando una infraestructura energética integrada moderna, en particular para hacer frente a las mayores cantidades de energía renovable, y prestar más atención a los consumidores de energía, en particular a los más vulnerables. Es necesario también elaborar una política energética exterior firme y coordinada y seguir afirmando el constante liderazgo de la UE en innovación tecnológica, en particular si se quieren alcanzar los objetivos de «Europa 2020». La Estrategia «Europa 2020» debe elaborarse en sintonía con la Perspectiva para 2050. El objetivo principal en lo que respecta al cambio climático es que deben cumplirse los objetivos «20/20/20» en materia climática/energética (incrementando además en un 30% la reducción de las emisiones si las condiciones son propicias), sobre lo que el Consejo de Medio Ambiente del 14 de octubre, ya citado, tomó nota del Informe de la Presidencia sobre el seguimiento de la Comunicación titulada «Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono», e invitó a la Comisión a detallar más las opciones, incluidas las recogidas en la comunicación, y a realizar nuevos análisis sobre las consecuencias a escala de los Estados miembros, en su caso, con vistas a presentarlos a comienzo de 2011.

Finalmente, deben destacarse asimismo la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2010 sobre la inversión en el desarrollo de tecnologías con baja emisión de carbono (Plan EETE) (DOUE C 349, 22 diciembre 2010), y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 5 de noviembre de 2010, titulado «Hacia una economía ecológicamente eficiente-Transformar la crisis económica en ocasión de preparar el camino para una nueva era energética» (DOUE C 128, 18 mayo 2010).

IV. PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS, MEJORA DE INSTRUMENTOS, EVALUACIÓN AMBIENTAL Y RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

De acuerdo con el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/35/CE, relativa a la participación del público en la elaboración de planes y programas, la Comisión adoptó el Informe sobre la aplicación y la eficacia de la misma [COM (2010) 143 final, Bruselas, 14 abril 2010], en estrecha relación con el informe de aplicación de la Directiva EIA, de 2009.

El informe se inicia plasmando la incorporación de la Directiva a los ordenamientos internos por parte de la mayoría de los Estados Miembros (salvo siete), e incluso en algunos al nivel regional (como en Bélgica y Austria). En relación a los aspectos sustantivos de la Directiva, y de la propia participación del público, se plantean algunos de carácter positivo: mejora del nivel de información de éste sobre cuestiones ambientales, mayor sensibilización de los funcionarios encargados de redactar los planes y programas (si bien se prevén mayores esfuerzos en relación con las autoridades locales), facilita la aplicación de las medidas aprobadas, logra una mayor confianza institucional y que la participación en general se lleva a cabo a través de asociaciones. Asimismo, también se detectan ciertos aspectos negativos: baja participación de personas no vinculadas a asociaciones, aportación de opiniones o documentación que nada, o poco, tienen que ver con la cuestión material y la necesidad de aumentar los recursos financieros y personales en la materia.

En términos generales, la Comisión tiene una valoración positiva de la aplicación de la Directiva, ya que las decisiones son ahora más transparentes, se integran en las mismas las preocupaciones de la población y se toma mayor conciencia por los problemas ambientales; aunque la Comisión es consciente de que el proceso de consulta puede alargar el procedimiento de aprobación del plan o programa, en particular obviamente cuando existe oposición popular al mismo. Por ello, ni la Comisión ni los Estados Miembros estiman oportuno proponer modificaciones de la Directiva, si bien éstos sí creen adecuado aclarar y perfilar mejor la definición de los planes y programas incluidos en el ámbito de aplicación.

Por otra parte, como ya hemos señalado, el Consejo de Medio Ambiente de 20 de diciembre de 2010 aprobó unas Conclusiones sobre «Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental», en las que subraya la importancia de integrar las exigencias de la protección ambiental en todas las políticas y actividades de la Unión y de que las

mismas se hayan integrado en la Estrategia Europa 2020, acoge con satisfacción el importante número de iniciativas de actuación en materia ambiental en los últimos diez años, reconociendo que no obstante el nivel de aplicación no es del todo satisfactorio, estima necesario un nuevo Programa Ambiental, invita a la Comisión a seguir fomentando la salud mediante la política ambiental con un nuevo plan en la materia, recuerda la necesidad de integrar datos ambientales en el PIB, estima de interés reforzar las evaluaciones de impacto y estratégica, reconoce la importancia de utilizar instrumentos de mercado, insta a los Estados Miembros y a la Comisión a mejorar la aplicación de la legislación ambiental europea, estima necesaria una financiación adecuada de esta política y considera esencial la ecoinnovación.

En la línea de los informes de la Comisión de 2009 sobre la aplicación de las Directivas sobre evaluaciones ambientales [COM (2009) 378 final y COM (2009) 469 final], el Comité de las Regiones aprobó el dictamen de 15 de abril de 2010 sobre «Mejorar las Directivas EIA y EAE» (DOUE C 232, 27 agosto 2010), que reafirma la importancia de ambas Directivas como instrumentos fundamentales de la política de medio ambiente, aunque se es consciente de que su aplicación puede generar costes adicionales para empresas y Administraciones Públicas; precisando algunas cuestiones más específicas (posible solapamiento de ambas normas en algunas cuestiones, necesidad de simplificar los mecanismos de selección de umbrales y criterios, mejorar las alternativas a los proyectos evaluados, limitar la diversidad con que los Estados Miembros configuran el procedimiento de evaluación ambiental estratégica o aumento del coste de las operaciones de uso del suelo).

Finalmente, de acuerdo con la Directiva 2004/35/CE, la Comisión ha elaborado el Informe sobre «Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales» [COM (2010) 581 final, Bruselas, 12 octubre 2010], en el que, destacando las novedades aportadas por esta importante norma, analiza el proceso de transposición (y sus problemas, pues únicamente cuatro Estados Miembros cumplieron la fecha para hacerlo, obligando a la Comisión a abrir los correspondientes procedimientos de infracción que finalizaron con sentencias condenatorias por incumplimiento a siete Estados), la aplicación de la Directiva (produciéndose grandes divergencias en relación a algunos puntos, como la ampliación opcional de ámbito, la definición de operador, la autorización de los mismos, la definición de la causalidad o el sistema de la garantía financiera), en particular el problema de la aplicación limitada de la norma (pues sólo había 16 asuntos que los Estados Miembros estaban tratado a comienzos del año, la mayoría en materia de agua y suelo, y en concreto medidas reparadoras), la funcionalidad de los sistemas nacionales de aplicación (considerando que el grado de preparación de los Estados Miembros es muy desigual y que los sectores industriales no son conscientes de la misma, aunque el sector de los seguros sí reaccionó positivamente), la garantía financiera (repasando los productos existentes, sus limitaciones, la necesidad de una garantía financiera obligatoria armonizada y otros aspectos), propugnando finalmente líneas de actuación para el futuro (en particular, para mejorar su aplicación y preparar su reforma, en 2014).

V. NATURALEZA

Teniendo en cuenta que el bienestar de los animales es un valor de la Unión consagrado en el art. 13-TFUE, y aunque se basa en el art. 114-TFUE relativo a la aproximación de legislaciones, se aprobó la Directiva 2010/63/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, relativa a la protección de los animales para fines científicos (DOUE L 276, 20 octubre 2010); la cual de manera muy detallada establece el régimen del reemplazo y reducción de la utilización de animales en procedimientos científicos o educativos y el refinamiento de la cría, el alojamiento, los cuidados y la utilización de animales en los mismos; del origen, cría, marcado, cuidados, alojamiento y sacrificio de los animales; de las operaciones de criadores, suministradores y usuarios, y de la evaluación y autorización de proyectos en cuyos procedimientos se utilicen animales.

Además, el Reglamento (UE) núm. 737/2010 de la Comisión, de 10 de agosto de 2010 (DO L 216, 17 agosto 2010), establece disposiciones específicas de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1007/2009 sobre el comercio de productos derivados de la foca.

Por otra parte, el Reglamento (UE) núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de Octubre de 2010 (DO L 295, 12 noviembre 2010), establece las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

Asimismo, la Comisión aprobó la Comunicación «Revisión intermedia del Reglamento LIFE» [COM (2010) 516 final, Bruselas, 30 septiembre 2010]. Creado en 1992 como uno de los ejes en la financiación europea en materia ambiental, el programa LIFE ha financiado hasta ahora, con 2.200 millones de euros, unos 3.115 proyectos de protección del medio ambiente. Su último texto regulador [Reglamento (CE) núm. 614/2007] abarca el período 2007-2013 con una dotación financiera de 2.170 millones de euros, para actividades en materia de naturaleza y biodiversidad, de política y gobernanza ambiental (proyectos innovadores o de demostración y acciones de información y comunicación (que constituyen el 78% del total), junto a subvenciones de funcionamiento para ONG (3%) y contratos públicos de prestación de servicios (19%); considerándose que el Programa ha sido, y continúa siendo, un instrumento eficaz para aplicar el Sexto Programa Ambiental.

VI. RESIDUOS

En materia de residuos, y en cumplimiento de la Directiva 2006/66/CE, se aprobó el Reglamento (UE) núm. 1103/2010 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2010 (DO L 313, 30 noviembre 2010), que establece las normas relativas al etiquetado de la capacidad de las pilas y acumuladores portátiles secundarios (recargables) y de automoción, y otras normas de menor importancia en materia de información.

VII. EMISIONES INDUSTRIALES

La Comunidad Económica Europea inició en los años ochenta del pasado siglo la implantación de un sistema de autorización en materia de instalaciones industriales

(Directiva 84/360/CEE), que permitía el control de ciertos procesos de contaminación, al integrar en la misma los valores límite y los objetivos de calidad, principalmente en materia de contaminación atmosférica. Pocos años después, el mismo sistema se articuló para las grandes instalaciones de combustión (Directiva 88/609/CEE), y asimismo para otros ámbitos. Después de una adecuada reflexión de la Comisión, se aprobó la Directiva 96/61/CE sobre prevención y control integrado de la contaminación, que inicia un novedoso sistema de intervención pública en materia industrial y ambiental, al implantar el permiso integrado (que aglutinaba varias autorizaciones sectoriales) y exigir la utilización de las mejores tecnologías disponibles. Fruto de varias modificaciones, se adoptó una refundición de normas mediante la Directiva 2008/1/CE.

No obstante, subsistían diversas normativas sectoriales, con procedimientos de autorización propios [en materia de residuos de la industria de dióxido de titanio (Directivas 78/176/CEE, 82/883/CEE, y 92/112/CEE), compuestos orgánicos volátiles derivados del uso de disolventes orgánicos (Directiva 1999/13/CE), incineración de residuos (Directiva 2000/76/CE) y grandes instalaciones de combustión (Directiva 2001/80/CE)], por lo que, en una fase de integración mayor, se ha aprobado la importante Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las Emisiones Industriales (DOUE L 334, 17 diciembre 2010), que procede a derogar las anteriores y la Directiva 2008/1/CE, con efectos de 7 de enero de 2014, salvo la Directiva 2001/80/CE, que lo será a partir el 1 de enero de 2016 (art.81).

La nueva Directiva establece normas sobre prevención y control integrados de la contaminación procedente de las actividades industriales, así como normas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto (art. 1); constituyendo su ámbito de aplicación las actividades industriales que den lugar a contaminación, mencionadas en los Capítulos II a VI de la misma [y que hacen referencia a las actividades incluidas en el Anexo I, que integra seis familias de actividades (relativas a industrias energéticas, producción y transformación de metales, industrias minerales, industria química, gestión de residuos y otras actividades), a las instalaciones de combustión, a las instalaciones de incineración de residuos, a las instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos y a las instalaciones que producen dióxido de titanio], y no aplicándose a las actividades de investigación, de desarrollo o de experimentación de nuevos productos y procesos (art. 2).

El texto incluye ahora unas disposiciones generales que reafirman la necesidad de las instalaciones y actividades de obtener un permiso (ya no denominado integrado, ex art. 3-7º) para su explotación, las consecuencias de su incumplimiento, la posibilidad de los Estados Miembros de exigir ciertas normas generales obligatorias, la previsión de incidentes y accidentes, y precisiones sobre la emisión de gases de efecto invernadero (arts. 3 a 9).

No obstante, el eje central de la Directiva lo constituye el régimen de las actividades del Anexo I citado (que proviene de la anterior Directiva de Control Integrado de

la Contaminación), basado en la precisión de ciertas obligaciones fundamentales del titular de las instalaciones (en materia de prevención, no producción de contaminación, uso de la energía de manera eficaz, etc.), la exigencia de la obtención del permiso de la instalación, con su regulación completa, la necesidad de tales instalaciones y actividades de utilizar las mejores tecnologías disponibles en sus procesos de producción (según criterios del Anexo III), incluyendo los valores límite de emisión (para las sustancias del Anexo II), parámetros equivalentes y medidas técnicas, las medidas de control y las inspecciones ambientales, los cambios en las instalaciones y la revisión de los permisos, las medidas para el cierre de las instalaciones, la previsión de acceso a la información, a la participación (según Anexo IV) y a la justicia, y los posibles efectos transfronterizos. (arts. 10 a 27).

A continuación, los Capítulos III a VI (arts. 28 a 70 y Anexos V a VIII) de la Directiva establecen el régimen de las instalaciones de combustión, de incineración y coincineración de residuos, de las actividades que utilicen disolventes orgánicos y de las que producen dióxido de titanio, sobre la base del sistema anterior, y precisando ciertas peculiaridades.

Finalmente, la Directiva termina con las disposiciones sobre remisión de información por los Estados Miembros, su revisión, el Comité de asistencia, la delegación de ciertos poderes, la previsión de sanciones a adoptar por los Estados Miembros y las disposiciones en materia de transposición, derogación de normas (según Anexo IX), régimen transitorio y entrada en vigor (arts. 71 a 84).

VIII. SEGURIDAD NUCLEAR

En esta materia, es destacable la Recomendación 2010/635/Euratom de la Comisión, de 11 de octubre de 2010, sobre la aplicación del artículo 37 del Tratado Euratom (DOUE L 279, 23 octubre 2010), en relación con la evacuación de residuos radiactivos, y las medidas de seguridad a adoptar.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *El médio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2010. Síntesis*, Copenhague (Dinamarca), 2010.

Alenza García, J. F., «El cambio climático y las energías renovables. La nueva Directiva europea de energías renovables», en Torres López, Mª. A., y Arana García, E. (Dir.), y otros, *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Alonso, F. J., Gómez, J., Martínez, F., De Miguel, C., Navarro, I., Rey, J. L., y Yanguas, G., *Nuevas formas de contaminación atmosférica. Un análisis jurídico multidisciplinar*, Ed. Dykinson-Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2010.

Amado Gomes, C., y Antunes, T., «O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 28 de mayo de 2010 [*http://www.actualidadjuridicaambiental.com*].

Barreira López, A., «El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático», *Cuadernos Europeos Deusto*, núm. 42/2010, dedicado a «Energia y cambio climático».

Ciscar Martínez, J. C., «Aspectos económicos de la política climática europea», *Cuadernos Europeos Deusto*, núm. 42/2010, dedicado a «Energia y cambio climático».

EUROPEAN COMMISSION-EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union–2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, OOPEC, Luxembourg, 2009.

EUROPEAN COMMISSION, *2009 Environment Policy Review*, OOPEC, Luxembourg, 2010 [*http://ec.europa.eu/environment/policyreview.htm*].

Farias, T., *Licenciamento ambiental. Aspectos teóricos e práticos*, Ed. Fórum, Belo Horizonte (Brasil), 2010.

— *Introdução ao Direito Ambiental*, Del Rey Ed., Belo Horizonte (Brasil), 2009.

— e DA NÓBREGA COUTINHO, *Direito Ambiental. O meio ambiente e os desafios da contemporaneide*, Ed. Fórum, Belo Horizonte (Brasil), 2010.

Fernández de Gatta Sánchez, D., «Unión Europea: la política ambiental tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», en López Ramón, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Ed. Fundación ECODES, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

— «La integración de aspectos medioambientales en la contratación pública», en Pigrau Solé, A., y Casado Casado, L., y otros, *Derecho Ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones Públicas*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010.

Gerbeti, A., «La nuova Direttiva europea sullo scambio delle quote di emissione: luci ed ombre», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1/2010.

Gómez Cadenas, J. J., *El ecologista nuclear. Alternativas al cambio climático*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2009.

Jones, Ch., «Políticas de la Unión Europea para el desarrollo de las energías renovables», en Moselle, B., Padilla, J., y Schmalensee, R. (Eds.), y otros, *Electricidad verde. Energías renovables y sistema eléctrico*, Ed. M. Pons, Madrid, 2010.

Krämer, L., «Eau et climat: initiatives de l'Union Européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n. 3/2009.

Lasagabaster Herrarte, I. (Dir.), Arzoz Santisteban, J., y Uriarte Ricote, M., *Derecho Ambiental. Parte Especial III. Agua, Atmósfera, Contaminación Acústica*, (1ª ed. 2004) 2ª ed., Ed. LETE, Bilbao, 2010.

Loperena Rota, D. (Dir.), y otros, *La calidad del aire y la protección de la atmósfera*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

López Ramón, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª ed., Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2010.

Mora Ruiz, M., «La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Abril, de fomento de las energías renovables», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257/2010.

Moselle, B., Padilla, J., y Schmalensee, R. (Eds.), y otros, *Electricidad verde. Energías renovables y sistema eléctrico*, Ed. M. Pons, Madrid, 2010.

Navarrete, F. (Dir.), Mielgo, P. (Coord.), y otros, *Propuestas para una estrategia energética nacional*, Ed. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 2011.

Parejo Alfonso, L. (Dir.), y otros, *Código de Medio Ambiente*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Parejo Navajas, T., «Mecanismos de lucha contra el cambio climático en un mercado europeo sostenible», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 20/2010.

Pastor Escribano, Á., «Cómo financiar el cambio climático», *Boletín Económico de ICE*, núm. 2982, 1 a 15 de febrero de 2010.

Ribera, T., «Energía y cambio climático: el liderazgo europeo como herramienta clave para afrontar los retos de futuro», *Temas para el Debate*, núm. 188, julio de 2010.

Sanz Rubiales, Í. (Coord.), y otros, *El mercado europeo de derechos de emisión. Balance de aplicación desde una perspectiva jurídico-pública (2008-2012)*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2010.

Soriano García, J. E., y Brufao Curiel, P., *Claves de Derecho Ambiental*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 2010.

Velasco Murviedro, C., Marín Quemada, J.Mª., y otros, *Política energética en el ámbito de la Unión Europea y su proyección en España*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2010.

Vich Gadella, A. L., «La Conferencia de Copenhague sobre cambio climático: resultados y retos», *Boletín Económico de ICE*, núm. 2987, 16 a 30 de abril de 2010.

- «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: La protección del demanio marítimo y nuevas perspectivas de protección del domicilio frente a inmisiones contaminantes

Omar Bouazza Ariño

Sumario

Página

I. VALORACIÓN GENERAL.....
II. ORDEN DE DEMOLICIÓN DE VIVIENDAS RESIDENCIALES CONSTRUIDAS EN LA ZONA DE PROTECCIÓN DEL DEMANIO MARÍTIMO.....
III. PROTECCIÓN DE HÁBITATS SENSIBLES Y CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES.....
IV. CLASIFICACIÓN Y USO DEL SUELO.....
1. Clasificación del suelo y anulación del título a
2. Clasificación del suelo e imp base a preservar el fin legítimo de protección.....
3. Ordenación del territorio, ruido de una fábrica y Derecho de propiedad.....
V. ACTIVIDADES MOLESTAS E INSALUBRES Y DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO Y DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR.....
1. Ruidos de bares.....
2. Ruido callejero.....
3. Ruido del tráfico.....
4. Impacto ambiental y sanitario.....
LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.....

* * *

I. VALORACIÓN GENERAL

En 2010 la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos («El Tribunal», «Estrasburgo» o «el TEDH», en adelante) en materia de medio ambiente se ha

centrado en temas referidos al Derecho de propiedad, contemplado en el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos («el Convenio» o «el CEDH», en adelante) y la vinculación de las lesiones ambientales con la violación del Derecho al respeto de la vida privada y familiar.

Sin duda, las más destacadas son las sentencias referidas a la Ley de Costas francesa, en las que se discute la demolición de viviendas situadas en la zona del demanio con la finalidad de la protección del medio natural (Sentencias *Depalle c. Francia* y *Brosset-Triboulet y otros c. Francia*, ambas de 29 de marzo de 2010). Destaca, igualmente desde la perspectiva del Derecho de propiedad, la sentencia *Consorts Richet y Le Ver c. Francia*, de 18 de noviembre de 2010, supuesto de hecho también novedoso en Estrasburgo en el que el TEDH dirá que la importancia de proteger el interés general a un medio ambiente adecuado no exime al Estado en el incumplimiento de obligaciones contractuales contraídas. Finalmente, daré cuenta de las sentencias dictadas sobre la clasificación de suelo forestal en Turquía, interfiriendo en el ejercicio del Derecho de propiedad.

Un nuevo año concurren supuestos de hecho sobre actividades molestas y su incidencia en el Derecho al respeto de la vida privada y familiar. Como se podrá comprobar, la jurisprudencia ha sido vacilante. Las exigencias para considerar que se ha producido una violación no se aplican de manera regular en los diferentes casos por lo que se advierte que quizá el Tribunal se deja guiar, en estos casos, por la apariencia de buen derecho.

II. ORDEN DE DEMOLICIÓN DE VIVIENDAS RESIDENCIALES CONSTRUIDAS EN LA ZONA DE PROTECCIÓN DEL DEMANIO MARÍTIMO

Una de las leyes españolas más polémicas aprobadas desde la promulgación de la Constitución española de 1978 ha sido, sin lugar a dudas, la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas (LC). Se trata de una Ley que intenta hacer efectiva la demanialidad de las costas proclamada en el artículo 132 CE. Para ello, constituye una servidumbre de protección en la que se prohibirá la construcción de edificaciones y la realización de actividades susceptibles de producir un impacto territorial (art. 25 LC). Esta zona de protección recae en un área de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, como se sabe (art. 23 LC). Otra medida destacada, quizá la que ha ocasionado más controversia, es la contemplada en la Disposición Transitoria primera que, en virtud de lo dispuesto en el art. 132.2 CE, dispone que los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. El plazo de la concesión es por treinta años prorrogables a otros treinta. Esta solución plantea la cuestión de determinar si es ajustada al artículo 33.3 de la Constitución Española, dado que las concesio-

nes administrativas temporales no compensan en términos económicos la privación de la plena propiedad, problema que abordó el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de julio de 1991, dando por buena la solución prevista en la Ley.

En Francia, al parecer, se están produciendo conflictos similares a la luz de su Ley de Costas. Sobre esto versan precisamente las sentencias recaídas en los casos *Depalle c. Francia* y *Brosset-Triboulet y otros c. Francia*, ambas de 29 de marzo de 2010. Como se trata de un tema destacado, ha resuelto la Gran Sala, conformada por diecisiete jueces (normalmente las sentencias se resuelven por salas, compuestas por siete jueces). Quiero adelantar que la sentencia no se ha adoptado por unanimidad, lo cual muestra la complejidad del caso y, por ello, su conocimiento por esta sala especial.

En el primer caso el demandante, el Sr. Depalle, y su esposa, compraron una vivienda en el municipio de Arradon. La casa, construida en la orilla del mar y situada en la zona del demanio, estaba calificada como propiedad pública marítima. En el momento de la compra, esa ocupación del dominio público estaba autorizada por el prefecto del Departamento de Morbihan, que había constituido un derecho de concesión a favor de los anteriores ocupantes, mediante el pago de un canon. La concesión se renovó regularmente a favor del demandante y su esposa hasta el 31 de diciembre de 1992. Tales decisiones del prefecto especificaban que las autoridades se reservaban el derecho de modificar o retirar la autorización en el caso de considerarlo necesario y sin indemnización. Igualmente, indicaban que el demandante y su esposa debían restaurar la zona a su estado original, si lo requería la autoridad competente. Desde hace siglos, el Derecho francés ha prohibido la utilización de la propiedad pública marítima para fines privados (es inalienable y no está sujeta a limitaciones). En septiembre de 1993 el prefecto de Morbihan rechazó renovar la autorización de ocupación de la propiedad pública tras la entrada en vigor de la Ley de Costas, de 3 de enero de 1986. Sin embargo, ofreció al Sr. y Sra. Depalle la posibilidad de firmar un acuerdo con el Estado autorizándoles continuar ocupando la zona del demanio hasta su fallecimiento con la condición de que no realizaran otras obras que no fueran de mantenimiento. El acuerdo prohibió la venta o transferencia de la propiedad a terceros.

Los hechos acontecidos en el segundo caso son similares. En 1945 la demandante adquirió por donación una vivienda situada en la zona del demanio en el municipio de Arrandon. Los sucesivos ocupantes de la vivienda obtuvieron autorizaciones de ocupación del suelo por el prefecto, que se fueron renovando desde 1909, expirando el 31 de diciembre de 1990 como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Costas. Como en el caso Depalle, el prefecto ofrecería a los demandantes la posibilidad de seguir disfrutando de la vivienda hasta su fallecimiento con la limitación de hacer obras diferentes de las necesarias para el mantenimiento de la vivienda.

Los demandantes en ambos casos rechazaron la decisión del prefecto y la impugnaron ante el Tribunal Administrativo de Rennes. El prefecto, por su parte, inició de oficio un procedimiento contra los demandantes instando a la restauración del dominio público en el que se hallaban sus viviendas a su estado original. Los

tribunales franceses darían la razón a la Administración. El Consejo de Estado, en este sentido, diría en ambos casos que los demandantes no podían confiar legítimamente en la protección de derecho de propiedad alguno sobre tales viviendas y, en consecuencia, que la obligación de restaurar el suelo ocupado por las viviendas a su estado original sin indemnización no era una medida prohibida por el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. A día de hoy, las viviendas no han sido demolidas.

Los demandantes, agotada la vía interna, acudirán ante el TEDH alegando que la obligación de demolición de las casas a su costa y sin indemnización no era compatible con sus derechos de propiedad (artículo 1 del Protocolo adicional al CEDH) y de respeto del domicilio (artículo 8 CEDH).

El TEDH comenzará su argumentación considerando que los demandantes disponían de posesiones en el sentido del artículo 1 del protocolo adicional al CEDH. Mientras que las autorizaciones de ocupar el dominio público, continúa el Tribunal, no les han otorgado un derecho real de propiedad, el tiempo que ha transcurrido ha tenido el efecto de revestirles de un interés en el goce pacífico de la vivienda. El Tribunal recordará que el Convenio reconoce a los Estados contratantes el control del uso de la propiedad de acuerdo con el interés general, bajo la condición de que se respete el derecho de propiedad. En los casos presentes, las decisiones de no renovar las autorizaciones de ocupación del dominio público y las órdenes de demoler las casas pueden ser observadas como un control de uso de la propiedad, de conformidad con el interés general de promover un acceso libre a la costa. El papel del Tribunal consiste en asegurar que se alcanza un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los intereses de los demandantes que querían conservar su vivienda. Al realizar ese juicio de ponderación de los bienes e intereses en conflicto, el Tribunal ha tenido especialmente en cuenta que los Estados gozan de un especial margen de discreción en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente, ámbitos en los que el interés general de la comunidad prevalece. Tras analizar los argumentos del Estado y de los demandantes en apoyo a sus posiciones respectivas, el Tribunal sostendrá que los demandantes no pueden exigir de una manera justificada la responsabilidad de las autoridades en relación con el estatus incierto de sus viviendas. A mayor abundamiento, los demandantes han sido en todo momento conscientes de que las decisiones autorizando la ocupación del dominio público eran en precario y revocables. La tolerancia mostrada hacia ellos por el Estado no ha alterado ese hecho. Los demandantes, que reconocieron que las casas formaban parte del patrimonio nacional y no impidieron de ninguna manera, el acceso a la costa, no podían esgrimir de una manera justificada que las medidas adoptadas iban contra el interés general. En este punto, el Tribunal subrayará que el Estado tiene competencia para decidir qué tipo de medidas deben imponerse para proteger las áreas costeras. A continuación, el Tribunal constatará que tras un lapso de tiempo tan largo, la demolición supondrá una interferencia en las posesiones de los demandantes. Sin embargo, una parte importante del ordenamiento jurídico se refiere a la necesidad de la protección de las áreas costeras y, por consiguiente, a la necesidad de asegurar el cumplimiento de los

planes. *El Tribunal observa que los demandantes rechazaron la propuesta del prefecto de continuar disfrutando de las casas en las condiciones indicadas. Tales propuestas, que no parecen irrazonables, podrían haber proporcionado una solución para la reconciliación de los intereses enfrentados. El Tribunal añade finalmente que la ausencia de indemnización no puede contemplarse como una medida desproporcionada en el control del uso de las posesiones de los demandantes, adoptada para garantizar el interés general.* El principio de no indemnización, en el que se basa la regulación de la propiedad pública, ha sido claramente establecido en cada decisión de autorización temporal de ocupación del dominio público otorgada a los demandantes durante décadas. *Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Tribunal sostiene que en el caso de que se ejecutara efectivamente la orden de demolición de sus casas sin indemnización, no sería una carga excesiva.* Por ello, el Tribunal concluye que prevalece el interés general de la comunidad sobre el interés individual de los demandantes, por lo que, por trece votos contra cuatro, falla que no ha habido violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio.

En relación con la demanda sobre la interferencia en el derecho al respeto del domicilio, el Tribunal no considera que se desprendan consideraciones diferentes con respecto de las planteadas en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

III. PROTECCIÓN DE HÁBITATS SENSIBLES Y CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES

En la sentencia recaída en el caso *Consorts Richet y Le Ver c. Francia*, de 18 de noviembre de 2010, nos situamos en una interesante perspectiva de la confluencia de bienes e intereses en conflicto y en la confrontación del Derecho Público y, en concreto, el derecho de las Administraciones Públicas, como ordenamiento jurídico que tiene como objetivo esencial la garantía del interés general por medio de la actuación de las Administraciones Públicas y, por otro lado, el Derecho Privado, ordenamiento en el que se regulan las relaciones jurídico-privadas, no presididas por el interés general, sino por el interés particular. Veamos con más detalle los hechos acontecidos.

Los demandantes, los sres. Christine Richet, Vincent Richet, Clothilde Richet, Claudine Richet y Lélia Le Ber son los herederos del Sr. Fournier, que en 1912 adquirió la isla de Porquerolles. En 1969 el Estado manifestó su interés por la adquisición de la isla a la familia Fournier, que deseaba ceder una parte de sus terrenos. El Estado quería integrar la isla en su dominio privado con la finalidad de evitar su fragmentación y degradación acelerada. En el transcurso de las negociaciones, el Estado advirtió que no podía rivalizar con las ofertas de compra privadas ni ofrecer un valor correspondiente a la estimación del servicio del demanio pero que, por el contrario, podía garantizar el valor de la parte de la propiedad no vendida, fijando y garantizando los derechos de construir. Como consecuencia de las negociaciones, se firmaron unas promesas de venta en las que se convino que la Sra. Richet podía conservar una zona reducida y construir viviendas de uso residencial y que la Sra. Le Ber

podía conservar los jardines, ampliar su hotel, construir viviendas de uso residencial, así como un establecimiento para personas discapacitadas. La comisión nacional de operaciones inmobiliarias y de la arquitectura emitió un informe favorable a la realización de la operación y precisó que el número de metros cuadrados destinados al derecho de construir debía ser invariable. Unos años más tarde, en 1978, se elaboró el plan de ocupación de suelo del municipio de Hyères-Les-Palmiers con la finalidad de preservar completamente la isla frente a nuevas construcciones. Argumentando que este plan no tenía en cuenta el contrato que celebró el Estado con los demandantes, éstos reclamarían en vano ante las autoridades administrativas. El plan sería aprobado en 1985 y la isla fue clasificada zona no urbanizable en razón de su valor medioambiental. En virtud de estas nuevas reglas urbanísticas, las solicitudes de licencias de los demandantes fueron denegadas. Recurrieron sin éxito ante las autoridades administrativas, los cuales consideraron que los tribunales eran los únicos competentes en esta materia. El Tribunal de Casación confirmó, en relación con la Sra. Le Ber, que el Estado había consentido la posibilidad de construir en función de la normativa aplicable en el momento de la prestación del consentimiento para obligarse, sin garantizar derechos de construir definitivos independientes de reglas de urbanismo ulteriores. En relación con el recurso de la Sra. Richet, el Tribunal de Gran Instancia de Toulon estimó que el Estado no podía comprometerse a garantizar, por un simple contrato de derecho privado, un derecho a construir indefinido. El recurso de casación del matrimonio Richet no fue admitido.

Los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación de sus derechos de propiedad. Argumentaron que el Estado incumplió sus obligaciones contractuales y que la garantía de poder ejercer su derecho a construir fue la condición por la que decidieron celebrar el contrato con el Estado a un precio muy inferior al de su valor real.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que la garantía ofrecida por el Estado a los demandantes de poder continuar la explotación de sus tierras agrícolas y conservar el derecho a construir ciertos edificios en sus terrenos, fue crucial en la negociación. En el contrato, subraya el TEDH, no se indicó que la facultad de construir estuviera subordinada a la normativa urbanística. La comisión nacional de operaciones inmobiliarias y de la arquitectura además indicó que los derechos a construir acordados fueron fijados y no se ligaron a la normativa urbanística. Los demandantes han soportado una interferencia en su derecho de propiedad ya que el Estado les ha impedido disfrutar de él en las condiciones pactadas. El Estado perseguía con ello un fin legítimo de interés general, a saber, la protección del medio ambiente y, en particular, la preservación de la isla Porquerolles. El Tribunal continuará indicando que todas las acciones entabladas por los demandantes han sido en vano. Las autoridades administrativas se han declarado incompetentes. Los tribunales han considerado que los demandantes no disponían de derechos adquiridos de una manera permanente. El Estado no ha tomado medida alguna para cumplir sus obligaciones contractuales ni ha buscado soluciones para compensar a los demandantes como, por ejemplo, posibilidades de relocalización o de sustitución, tal y como se contemplaban en un estudio de

impacto de 1977. La Administración ha privado a los demandantes del disfrute efectivo de sus derechos y de la posibilidad de obtener una indemnización por el perjuicio sufrido. Han sufrido, en efecto, una carga desproporcionada, que ha roto el justo equilibrio entre la protección de su derecho de propiedad y las exigencias del interés general. Por todo ello, concluye, ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

IV. CLASIFICACIÓN Y USO DEL SUELO

1. Clasificación del suelo y anulación del título de propiedad sin indemnización

En las sentencias recaídas en los casos *Ocak c. Turquía*, de 19 de enero de 2010; *Gümrükçüler Keçeli y Başpınar, Pak, todas c. Turquía,* de 26 de enero de 2010; *Bölükbaş y otros c. Turquía*, de 9 de febrero de 2010; *Erkmen y otros c. Turquía*, de 16 de marzo de 2010; *S. S. Göller Bölgesi Konut Yapi Koop. c. Turquía*, de 23 de marzo de 2010; *Çaglar c. Turquía*, de 13 de abril de 2010; *Adem Yilmaz Doğan y otros c. Turquía*, de 15 de junio de 2010, 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. Clasificación del suelo e imposición de restricciones en el ejercicio del derecho de propiedad, en base a preservar el fin legítimo de protección

Otro supuesto de hecho en materia de clasificación del suelo, pero que obtendrá un resultado diferente viene dado por las Decisiones de Inadmisión recaídas en los casos *Sinan Yildiz y otros c. Turquía*, de 12 de enero de 2010; y *Mustafa Tarim c. Turquía,* de 9 de marzo de 2010. En el primer caso, *Sinan Yildiz y otros c. Turquía*, de 12 de enero de 2010, las parcelas de los demandantes fueron clasificadas como sitio arqueológico de primera categoría por el Consejo de protección de la cultura y de los recursos naturales de Diyarbakir. Por motivos presupuestarios, no se expropió a los demandantes. Estos recurrieron ante los tribunales internos alegando que se había producido una expropiación *de facto*. Los tribunales no les dieron la razón al no concurrir los requisitos para que se diera una expropiación de este tipo. En efecto, la clasificación como sitio arqueológico no implica necesariamente que se haya producido una expropiación *de facto*. A mayor abundamiento, los tribunales internos aseveraron que el Ministerio de

Cultura no ha mostrado intención de tomar posesión de los bienes. El valor de los bienes puede haber disminuido pero ello no significa que se haya expropiado sin indemnización. Algunos de ellos solicitarían permisos para construir, pero serían denegados en base a la protección de la zona. Los demandantes, agotada la vía interna, acuden ante el TEDH alegando una violación de su derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio) y de la prohibición de discriminación (artículo 14 CEDH). Consideran que han sido discriminados por su origen kurdo, ya que una parcela vecina de un propietario no de origen kurdo, fue expropiada.

El Tribunal estima que la clasificación de la parcela de los demandantes como sitio arqueológico de primera categoría constituye una injerencia en el derecho de los demandantes al respeto de sus bienes. Esta injerencia deriva, dice el Tribunal, de la regulación del uso de los bienes, en el marco del segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. Tal injerencia, además, tenía su base normativa en la Ley relativa a la protección del patrimonio cultural y natural. Considera que el fin de la restricción impuesta a los demandantes, a saber, la protección de una zona de valor arqueológico, encaja bien en la noción de interés general en el seno del segundo párrafo del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio. A este respecto, el Tribunal subraya que la necesidad de proteger el patrimonio arqueológico representa una exigencia fundamental, en especial en un país que acoge buena parte del patrimonio arqueológico mundial. A continuación, el Tribunal analiza si se ha llevado a cabo un justo equilibrio entre el interés general y los intereses individuales de los demandantes. Debe existir, recuerda el Tribunal, proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido. Al controlar el respeto de esta exigencia, el Tribunal reconoce al Estado un amplio margen de apreciación tanto para elegir las modalidades de interferir en los derechos individuales, como para considerar si sus consecuencias se encuentran legitimadas, en el marco del interés general, por la finalidad de atender el objetivo de la ley en cuestión. En este caso, el Tribunal observa que, de conformidad con la ley aplicable, los demandantes pueden continuar haciendo uso de su propiedad, respetando, no obstante, las restricciones establecidas en la misma. Estas restricciones, a modo de ver del Tribunal, no implican una reducción sustancial de la disponibilidad del bien. En efecto, la ley no contempla una interdicción absoluta de construir. Tampoco está prohibida la venta. Los demandantes simplemente deben solicitar autorización a las autoridades competentes para reformar o vender el bien, todo ello con la finalidad de proteger una zona que tiene valor arqueológico. El hecho de que el terreno vecino haya sido expropiado, no cambia esta constatación. El Tribunal también apunta que antes de la clasificación de las parcelas, los demandantes hubieran podido solicitar autorizaciones para construir pero no lo hicieron ni habían manifestado su intención de construir en momento alguno. Además, el Tribunal constata que la ley prevé la posibilidad de que los propietarios cuyos bienes hayan sido clasificados como sitios arqueológicos de primera categoría pueden cambiarlos por otros. Si bien la iniciativa para poner en marcha este procedimiento depende de los ministerios competentes, los demandantes no han mostrado interés en esta variante. Por todo ello, el Tribunal considera que la injerencia litigiosa no ha impuesto a los demandantes una carga ex-

cesiva. No ha sido desproporcionada al fin legítimo perseguido, por lo que no observa violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. También rechaza la pretensión en relación con el artículo 14 CEDH.

Otra decisión en la misma línea es la recaída en el caso *Mustafa Tarim c. Turquía,* de 9 de marzo de 2010. El demandante es propietario de dos terrenos agrícolas en Tavşancıl (Kocaeli). Sus propiedades fueron clasificadas, primero como zona a arborizar y después como sitio natural de primera categoría. Solicitó varios permisos para realizar actividades turísticas pero no le fueron concedidos en base a la protección de la zona. Solicitaría, por ello, la expropiación de su propiedad, la cual sería rechazada por motivos presupuestarios. El Alcalde de la localidad acudiría ante los tribunales impugnando la clasificación. En base a informes de expertos, se consideró que la zona presentaba un alto valor natural y cultural y era desaconsejable la construcción, además, por motivos orográficos. Por consiguiente, tanto la clasificación como la prohibición de construir respetaban los principios que rigen el urbanismo y el interés público.

El Tribunal observa que la denegación de la licencia de obra al demandante se enmarcaba en la reglamentación del uso de los bienes, en el seno del segundo párrafo del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio. En relación con la demanda de indemnización por la expropiación *de facto* que, a juicio del demandante, se había producido, el Tribunal observa que en este caso no procede ya que la simple denegación de un permiso de construir en un terreno agrícola no significa en sí misma una expropiación de hecho llevada a cabo por la Administración. Además, el Tribunal subraya que, de conformidad con la ley aplicable, los bienes clasificados como sitios arqueológicos y sitios naturales pueden ser permutados por otros bienes. Si bien la iniciativa de este proceso corresponde a los ministros competentes, el demandante no ha realizado acción alguna al efecto. El demandante, dice el Tribunal, no ha demostrado que la medida adoptada sea desproporcionada. En efecto, la intención del demandante era realizar actividades turísticas en suelo agrícola y no había manifestado intención alguna de realizar actividades acordes con la naturaleza del terreno. Se trata de terrenos agrícolas, no edificables, como indica claramente el Registro de la Propiedad. A modo de ver del Tribunal, la denegación de la licencia para construir un restaurante turístico en suelo agrícola, clasificado como sitio natural de primera categoría, no está desprovista de base razonable. Al contrario, la medida perseguía un fin de interés general: la protección del medio ambiente. A este respecto, reafirma que *no debe otorgarse prioridad a los imperativos económicos frente a consideraciones relativas a la protección del medio ambiente.* Por todo ello, el Tribunal considera que no ha habido violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio, pues la carga sufrida por el demandante no ha sido excesiva ni desproporcionada al fin legítimo perseguido.

3. Ordenación del territorio, ruido de una fábrica y Derecho de propiedad

En la Decisión de Inadmisión *David ZAPLETAL c. la República Checa*, de 30 de noviembre de 2010, el demandante compró un solar en la zona catastral de Úvaly el 9 de

agosto de 1999. El suelo, según el plan de ocupación de la zona, estaba destinado a la construcción de viviendas familiares. En diciembre del mismo año solicitó un permiso de obra, que sería concedido el 28 de febrero de 2000. Mientras tanto, el 20 de julio de 1999 en el seno de un procedimiento de ordenación del territorio en el que participó el demandante, se decidió instalar una fábrica para la producción «controlada» de piezas de automóvil en las proximidades del solar adquirido por el demandante. El plan de ocupación del suelo permitía este uso en esa zona. El 16 de septiembre de 1999 el responsable del distrito en materia de salubridad ordenó que la actividad de la fábrica debía realizarse entre las 7 de la mañana y las 9 de la noche. Un experto en impactos sonoros exteriores, tras una medición, informó que la fábrica no sobrepasaba los límites legales permitidos, bien que la misma debía pasar por un procedimiento de homologación final, el cual obtiene un resultado positivo bajo condiciones. No obstante, el demandante y otros vecinos se quejarán del ruido. El demandante denunciaría la legalidad de la decisión de homologación.

El demandante, agotada la vía interna, acude ante el TEDH alegando que la decisión de homologación, en virtud de la cual la explotación de la fábrica fue autorizada, se adoptó vulnerando la legislación interna, en violación de su derecho al respeto de sus bienes. Según él, la fábrica emanaba ruidos nocivos para la salud que le impedían disfrutar de su casa. Alega igualmente una disminución del valor de su propiedad como consecuencia de esa situación.

El Tribunal recuerda que el artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1 no garantiza, en principio, el derecho a disfrutar de los bienes en un medio ambiente concreto. Sin embargo, reconoce que una situación de contaminación acústica grave puede afectar negativamente al Derecho al respeto de los bienes, como ya ha tenido ocasión de indicar en varias sentencias y decisiones previas (cita, por ejemplo, la Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos, *S. c. Francia,* de 17 de mayo de 1990). Por otro lado, el Tribunal recordará que los planes de ordenación del territorio implican el ejercicio de un poder discrecional de juicio para la puesta en práctica de políticas adoptadas en base al interés general de la comunidad. El Tribunal, en este sentido, no se encuentra en disposición de sustituir las decisiones de las autoridades internas en este ámbito. Aplicando estos principios generales al caso concreto, el Tribunal observa que el proceso de autorización de la puesta en marcha de la fábrica ha sido laborioso y la Administración ha prestado atención a las molestias que esta actividad potencialmente podía generar. Se deriva del expediente, dice el Tribunal, que el responsable de salubridad ha autorizado la actividad sometiéndola a una serie de condiciones o medidas correctoras para evitar su impacto negativo. Tras la aplicación de estas medidas, se realizaron nuevas mediciones de las que se derivaron que los niveles de ruido respetaban lo legalmente permitido por el Derecho interno y los estándares establecidos por la Organización Mundial de la Salud. El Tribunal, por otro lado, observa que el demandante duda de la fiabilidad de las mediciones realizadas. Sin embargo, no ha ofrecido resultados de mediciones alternativas que probaran lo contrario. En relación con la disminución del valor de la propiedad alegada, el Tribunal subraya que el demandante no ha intentado vender sus bienes ni ha probado que una transacción de

ese tipo fuera desventajosa para él. En ausencia, pues, de una prueba concreta, todo argumento sobre la disminución del valor de su propiedad es meramente especulativo. En base a todo ello, el Tribunal considera que no ha habido violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

V. ACTIVIDADES MOLESTAS E INSALUBRES Y DERECHO AL RESPETO DEL DOMICILIO Y DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

1. Ruidos de bares

Un nuevo supuesto de hecho llega a Estrasburgo sobre los bares sin insonorizar y las molestias que se producen en consecuencia. En 2010 este tema viene ejemplificado por la sentencia recaída en el caso *Oluić c. Croacia,* de 20 de mayo de 2010. La demandante, la sra. Marina Oluić es una ciudadana croata co-propietaria de una vivienda en la ciudad de Rijeka. Desde diciembre de 1999 un tercero explota un bar en el mismo edificio. En marzo de 2001 la demandante se quejó ante la inspección sanitaria por los ruidos procedentes del local que soportaba en su domicilio, que estaba abierto desde las siete de la mañana hasta las doce de medianoche. Los inspectores sanitarios acudieron a su domicilio a realizar mediciones y comprobaron que el nivel de ruido era superior al permitido por la legislación interna. La Administración requirió a la empresa que explotaba el bar para que redujera el nivel de emisiones sonoras pero la empresa hizo caso omiso. Tras la realización de nuevas inspecciones se comprobó que el ruido seguía siendo excesivo, por lo que la Administración ordenaría la instalación de mecanismos de insonorización para atenuar el ruido. Tal instrucción tampoco tuvo efecto, por lo que la Administración ordenaría la ejecución forzosa. Entonces la empresa reacciona e instala material aislante que, tras nuevas mediciones, se comprueba que es insuficiente. A pesar de que el problema no estaba resuelto, el expediente de la inspección sanitaria se cierra en marzo de 2003, concluyendo que el nivel de ruido emitido por el bar ya no era excesivo. La demandante, a pesar de que presentó un informe médico que constataba que su hija mayor sufría problemas auditivos y que el ruido estaba contra-indicado en su caso, y en el de su marido, agotó la vía judicial interna sin éxito.

El Tribunal comenzará su argumentación indicando que los informes de los expertos revelaron que el nivel de ruidos que sufría la demandante y su familia en su domicilio era superior al permitido por la legislación interna, la normativa internacional y la de la mayor parte de países europeos, sin que hayan sido rebatido por las instancias internas. Además, la demandante ha presentado informes médicos en los que se indica que la hija de la demandante no debe estar expuesta al ruido. A la vista del nivel de las emisiones sonoras –que continuaban por la noche y que sobrepasaban los niveles autorizados– y por el hecho de que la demandante ha tenido que soportar el problema durante años, tanto de día como de noche, el Tribunal considera que la importancia de las molestias ocasionadas impone a Croacia la obligación de adoptar medidas dirigidas a la protección de la demandante frente a ese ruido. En relación con el procedimiento administrativo y judicial que se ha desarrollado, el Tribunal observa que las

autoridades croatas han permitido que las molestias sonoras perdurasen en el tiempo durante cerca de ocho años. Por todo ello, el Tribunal concluye que Croacia no ha adoptado medidas suficientes para garantizar el derecho de la demandante al respeto de su domicilio y de su vida privada (artículo 8 CEDH).

2. Ruido callejero

Otro problema asociado al anterior es el de las aglomeraciones de jóvenes en parques o a las puertas de locales de ocio nocturno, el fenómeno bien conocido en España como «botellón». En la sentencia recaída en el caso *Mileva y otros c. Bulgaria*, de 25 de noviembre de 2010, las molestias derivan de un club de ordenadores, abierto las 24 horas del día todos los días de la semana, que funcionaba sin licencia y que congregaba a un gran número de jóvenes. En esta ocasión quiero adelantar que el Tribunal opta por considerar que hubo violación del derecho al respeto a la vida privada y familiar de los vecinos pues las autoridades adoptaron una actitud pasiva ante las quejas de vecinos frente a un local que funciona sin licencia. No obstante, llama la atención que se declare que ha habido violación pues los demandantes no probaron el nivel de ruido ni presentaron informes médicos sobre el daño a su salud provocado por las molestias. En este caso, en efecto, para considerar que se ha dado el nivel de gravedad suficiente para concluir que se ha violado el derecho al respeto del domicilio, el Tribunal toma en consideración la capacidad de aforo del local (había 50 ordenadores) y su horario, lo que permite presumir que el nivel de ruido sería elevado y se ocasionarían molestias de gravedad a los vecinos.

Los demandantes son cinco ciudadanos búlgaros residentes en Sofía. Los dos primeros, Pepa y Meri Milevi, son hermanas y viven juntas en un apartamento. Los otros tres demandantes son padres e hija. Vivían en la primera planta de un edificio residencial en el centro de Sofía. En mayo de 2000, una empresa arrendó un piso de la planta baja, sin obtener la necesaria licencia, para uso de club de ordenadores. En marzo de 2002 el club se trasladaría al piso de enfrente, también en la planta baja. Estaba abierto, como he dicho, las 24 horas todos los días de la semana y disponía de 46 ordenadores y dos máquinas de venta. Los clientes del club eran adolescentes y adultos jóvenes. A menudo permanecían en frente del edificio, gritaban, bebían alcohol e incluso llegaron a romper la puerta delantera del edificio. Los demandantes se quejaron en numerosas ocasiones a la policía y a las autoridades municipales por el ruido y molestias. En julio de 2002, la sección regional de control de uso de la edificación de Sofía prohibió el uso del piso como club. Sin embargo, esa decisión no se aplicó, en parte porque los tribunales la suspendieron como consecuencia de su impugnación por el propietario. El club continuó funcionando hasta noviembre de 2004, fecha en la que el propietario del piso informó a las autoridades el cese de su funcionamiento. En marzo de 2002, al trasladar el club a un piso enfrente, como he señalado, el propietario del piso solicitó y obtuvo una licencia para instalar en ese piso otro club, esta vez de juegos electrónicos. Comenzaría a funcionar unos meses después, tras realizar obras, instalar cables de alto

voltaje y cambiar las ventanas. Las hermanas Milevi se quejaron sin éxito a las autoridades de control de la edificación y la policía por el ruido generado por las obras.

En 2002 otro piso adyacente a la vivienda de las hermanas Milevi sería arrendado a una empresa para su uso como oficina. Las demandantes se quejaron a las autoridades municipales del ruido de la oficina particularmente de las voces altas y de los teléfonos, el movimiento de muebles y los golpazos a las puertas.

En base al artículo 8, los demandantes se quejaron de la pasividad de las autoridades en relación con las molestias generadas por el club de ordenadores. Las hermanas Milevi además se quejaron del ruido y demás molestias del club de juegos electrónicos y de la oficina.

El Tribunal comenzará su argumentación indicando que el ruido producido en la oficina y el club de juegos electrónicos no ha sido suficiente para considerar aplicable el artículo 8, ya que los demandantes no han presentado pruebas que muestren que el nivel de ruido haya sido superior de los niveles aceptables o usuales para ese tipo de lugares. Sin embargo, en relación con el club de ordenadores se ha probado que funcionaba los siete días de la semana, 24 horas, durante casi cuatro años, y que sus clientes han hecho mucho ruido de una manera continuada y han generado molestias, tanto dentro como fuera del edificio. Esto ha afectado al domicilio y vidas privadas y familiares de los demandantes. A pesar de haber recibido quejas y que el club funcionaba sin licencia, la policía y las autoridades municipales no han hecho nada para proteger el bienestar de los demandantes en sus hogares. En concreto, aunque las autoridades de control de la edificación prohibieron el uso del piso como un club de ordenadores, su decisión nunca se aplicó en parte como consecuencia de la decisión del Tribunal de Sofía de suspensión de su aplicación. El Tribunal también constata que dos años y medio después de que el club abriera, las autoridades municipales requirieron a su responsable la condición de que los clientes entraran por la puerta de atrás, una puerta diferente de la que utilizaban los vecinos del edificio. Sin embargo, esta condición fue completamente incumplida. Por todo ello, el Tribunal considera que los derechos de los demandantes referidos al artículo 8 CEDH fueron violados.

3. Ruido del tráfico

El TEDH también ha tenido ocasión de considerar una violación del derecho al respeto de domicilio el excesivo nivel de ruido soportado por los vecinos de vías especialmente transitadas. Es el supuesto de hecho acontecido en la sentencia recaída en el caso *Deés c. Hungría*, de 9 de noviembre de 2010. El demandante, el Sr. György Deés, acude ante el TEDH alegando una violación de su derecho al respeto de la vida privada y familiar por el ruido y las vibraciones que soporta en su domicilio como consecuencia de la intensidad del tráfico de la carretera de debajo de su casa, próxima a una autopista de peaje que los usuarios tratan de evitar. El demandante iniciaría un procedimiento contra la sociedad pública de carreteras con la finalidad de obtener una indemnización. Sostuvo que en razón del aumento de la circulación en su calle, han aparecido grietas en

las paredes de su casa. Los tribunales internos consideraron que si bien el ruido, según dos mediciones realizadas, pasaba en un 15 % y en un 12% el límite legal de 60 decibelios, las vibraciones o los ruidos causados por la circulación no eran lo suficientemente graves para causar daños a la casa del Sr. Deés. Durante el procedimiento judicial, la Administración llevó a cabo toda una serie de actuaciones con la finalidad de minimizar las molestias ocasionadas por el tráfico. En concreto, estableció tres desvíos, limitó la velocidad máxima a 40 km/h por la noche y dotó a la zona de dos cruces con semáforos tricolores. También se colocarían señales de tráfico de prohibición del acceso de vehículo de más de seis toneladas y de re-orientación del tráfico. El demandante, agotada la vía interna, acude ante el TEDH e invoca el artículo 8 CEDH, argumentando que su casa se ha convertido en un lugar prácticamente inhabitable por el ruido, la contaminación y los olores causados por la intensa circulación de su calle. También denunció la excesiva duración del proceso judicial (artículo 6 CEDH).

El Tribunal recuerda que el Convenio protege el derecho de los individuos no sólo a un espacio físico que constituye su domicilio sino también el goce pacífico del domicilio y la protección contra los ruidos y los olores, siempre desde una perspectiva razonable. El Tribunal reconoce en concreto la complejidad de la tarea a desempeñar por la Administración en este asunto en relación con las cuestiones infraestructurales –es decir, la adopción de medidas que precisan de bastante tiempo y dinero para su implantación– y de garantizar un justo equilibrio entre los intereses de los usuarios de la carretera y los de los vecinos. En cualquier caso, a pesar de los esfuerzos para limitar y canalizar la circulación, las medidas adoptadas se han mostrado manifiestamente insuficientes, con lo que el Sr. Deés ha estado expuesto a un ruido excesivo durante un largo periodo de tiempo (al menos, dice el Tribunal, de 1999 a mayo de 2003, momento en el que un perito confirmó que el nivel de ruido sobrepasaba el límite legal). En conclusión, el alto y grave nivel de ruido de la calle en la que vivía el demandante, ocasionado por el tráfico, le ha impedido el goce pacífico de su domicilio y de su vida privada, un derecho del que el Estado tiene una obligación positiva de garantizar. Por consiguiente, ha habido una violación del artículo 8 CEDH. El TEDH también considera que ha habido una violación del artículo 6 CEDH, por la excesiva duración del proceso (seis años y nueve meses).

4. Impacto ambiental y sanitario

En la sentencia recaída en el caso *Bacila c. Rumanía,* de 30 de marzo de 2010, la demandante, la Sra. Maria Băcilă, reside en la ciudad rumana Copşa Mică, cerca de la fábrica Sometra, uno de los principales productores europeos de plomo y de zinc y uno de los mayores empleadores de la ciudad. Expulsaba a la atmósfera importantes cantidades de dióxido de azufre y de partículas que contenían metales pesados, principalmente plomo y cadmio. La demandante presentó varias quejas para señalar el impacto de la polución en su salud, solicitando medidas correctoras. Las autoridades públicas y expertos privados realizaron diversos análisis que confirmaron la presencia de metales pesados en la canalización del agua de la ciudad, el agua, el aire, el suelo

y en la vegetación en cantidades veinte veces superiores a las máximas permitidas. La incidencia de enfermedades –en general, respiratorias– era siete veces superior en ese municipio que en el resto del país. En 2000, la Agencia Regional de Medio Ambiente remitió un escrito a la demandante indicándole que desde la privatización de la sociedad, dos años antes, la polución había aumentado y que las autoridades locales no iban a adoptar medidas a corto plazo para evitar problemas sociales con el cierre de la actividad de la sociedad. La sociedad planteó un sistema de control horario de la polución. Si sobrepasaba los umbrales, debía reducir o paralizar la actividad. La Agencia, en 2007, le impuso multas por un total de 600.000 lei rumanos (unos 180.000 euros) por sobrepasar los límites permitidos de emisiones de dióxido de azufre. La sociedad obtuvo de la Agencia una primera autorización ambiental en 1998. Al expirar, en 2003, obtuvo una nueva autorización, de vigencia hasta 2012. En 2005, los análisis indicaron que la concentración de plomo en la sangre de la demandante sobrepasaba los límites máximos permitidos. Sufría de tos frecuente e irritante, modificación de la voz, astenia y problemas digestivos. Como consecuencia de sus problemas de salud, debió ser hospitalizada. En enero de 2009, a causa de la crisis de los mercados internacionales de materias primas, los accionistas del grupo al que pertenecía la sociedad, decidieron el cierre temporal de la fábrica.

El Tribunal recordará que los atentados graves contra el medio ambiente pueden afectar al bienestar de las personas y privarlas del disfrute de su domicilio y de su vida privada y familiar. Los Estados tienen la obligación de controlar la autorización, funcionamiento, explotación seguridad y control de las actividades peligrosas y de asegurar la protección efectiva de los ciudadanos en los casos en los que la vida se puede poner en peligro como consecuencia de tales actividades. El impacto nocivo en la salud de las emisiones atmosféricas de la fábrica, ha sido confirmado por numerosos informes de la Administración y de empresas privadas y por el parte médico presentado por la demandante. El Ayuntamiento de Copşa Mică, dice el Tribunal, no es directamente responsable de las emisiones nocivas, y el Tribunal no va a poner en duda su seriedad al otorgar las autorizaciones ambientales. En realidad, la demandante no se queja de un acto llevado a cabo por el Ayuntamiento, sino más bien de su pasividad, a saber: su incapacidad de obligar a la fábrica en la reducción de la polución. El Tribunal observa, a este respecto, que no se ha presentado ninguna prueba de la puesta en marcha efectiva de las medidas contempladas en las autorizaciones ambientales otorgadas en 1998 y en 2006. El Tribunal comprueba, por otro lado, que entre 2003 y 2006 la fábrica ha funcionado sin autorización ambiental, a pesar de que las autoridades locales eran bien conocedoras de los problemas de polución que ocasionaba. El Tribunal continúa diciendo que no le corresponde decidir sobre la continuidad de la actividad de la fábrica. No obstante, constata la reticencia mostrada por las autoridades en la adopción de medidas antes de 2007. Si bien el Tribunal constata el interés económico de mantener en marcha la fábrica –como mayor empleador del municipio, teniendo en cuenta que el pueblo ha sufrido el cierre de otras fábricas– dirá, por el contrario, que este argumento no debió prevalecer sobre el derecho de los vecinos a disfrutar de un medio ambiente saludable. En vista a las serias y probadas consecuencias de la polución en su

salud, el Estado tenía el deber de adoptar medidas para proteger su bienestar. Por todo ello, el Tribunal concluye que las autoridades no han realizado un equilibrio justo en la garantía de la estabilidad de la economía del pueblo y el derecho de la demandante al respeto de su domicilio y vida privada y familiar, en violación del artículo 8 CEDH.

* * *

Un supuesto de hecho similar, pero resuelto en sentido contrario en base a la intensidad de la contaminación, es el acontecido en la sentencia *Ivan Atanasov c. Bulgaria*, de 2 de diciembre de 2010. El demandante acude a Estrasburgo denunciando la contaminación producida por una planta de recuperación de residuos de una antigua mina de cobre por el impacto que tenía en su salud y en la de su familia. La mina se encontraba a un kilómetro de distancia de su domicilio. El demandante también impugnó el procedimiento en base al cual se concedió la licencia a la empresa encargada del desarrollo del plan. Invocó el artículo 8 CEDH (Derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio), el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio (protección de la propiedad), el artículo 6.1 CEDH (Derecho a un proceso equitativo) y el artículo 13 CEDH (Derecho a un recurso efectivo).

El Tribunal comenzará su argumentación indicando la importancia que tiene en la actualidad el Derecho a un medio ambiente saludable en toda sociedad moderna, como la europea. No obstante, también destaca que el Convenio no recoge este Derecho como tal, si bien se habrán dado pasos muy significativos en el seno del Consejo de Europa tendentes a la consagración en el Texto del Convenio de este derecho como derecho humano. En cualquier caso, por el momento, el Tribunal recuerda que las obligaciones positivas del Estado bajo el artículo 8 entran en juego siempre que se dé un vínculo directo entre la situación impugnada y el derecho al domicilio y a la vida privada y familiar, como se indicó en la sentencia recaída en el caso *Botta c. Italia,* de 24 de febrero de 1998 (parágrafo 66 de la sentencia). Por consiguiente, el primer punto a decidir es si la polución de la que se queja el demandante puede considerarse que afecta de una manera suficiente al goce pacífico del domicilio y a la calidad de su vida privada y familiar (parágrafo 66 de la sentencia). A continuación, el Tribunal realiza un repaso a las diferentes sentencias en las que se ha ligado la polución ambiental con la violación del derecho al respeto del domicilio, comenzando por la sentencia *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994, sobre las molestias producidas por una planta depuradora, y haciendo referencia, asimismo, a otras sentencias como, por ejemplo, las referidas a la contaminación acústica, producida por bares, aeropuertos y otros agentes emisores. Todo ello con la finalidad de mostrar que la polución quedará contenida en el ámbito del artículo 8 CEDH dependiendo de toda una serie de circunstancias y de la prueba. El demandante debe probar que se ha dado una interferencia en el ejercicio de su derecho y que se ha dado un umbral mínimo de gravedad. La mera alegación, dice el Tribunal, de que el plan no se

ajusta al derecho interno —como el reglamento sobre los requisitos de salubridad para la protección de la salud en el ambiente urbano— no es suficiente para afirmar que se ha violado el derecho al respeto del domicilio del demandante. Aplicando estos principios generales al caso concreto, el Tribunal considera que si bien la planta podía producir molestias en los alrededores, pone en cuestión, sin embargo, que tuvieran un suficiente grado de gravedad para considerar que se hubiera violado el artículo 8 CEDH, por varias razones. En primer lugar, el Tribunal toma en consideración que, a diferencia de casos precedentes, la planta contaminante estaba situada a una distancia considerable del núcleo de población y, en concreto, del domicilio del demandante. En segundo lugar, la contaminación que emana de la planta no es resultante de un proceso de producción activa. Ello significa que hay un riesgo menor de que la situación empeore. En tercer lugar, no hay constancia de que se haya producido accidente alguno con consecuencias negativas en la salud de la población. No hay datos que muestren un incremento de la mortalidad en la población como consecuencia de la contaminación que emana de la vieja mina o que afecte negativamente en el derecho al goce pacífico del domicilio de los habitantes de la población. De hecho, el demandante no pudo probar ante el TEDH daños provocados por la contaminación de la planta ni un riesgo de padecerlo a corto plazo. Ni tampoco ha podido aportar testimonios que mostraran que el grado de molestias producidas por la planta, hayan afectado cualitativamente al ejercicio de sus derechos relativos al respeto de la vida privada y familiar. A continuación, el Tribunal desarrolla una línea argumentativa de un interés muy destacado. Confrontará el objeto y finalidad de la legislación interna con respecto de la finalidad de los preceptos del Convenio. En efecto, el Tribunal reconoce que el Tribunal Supremo búlgaro, al admitir la demanda a trámite, consideró que tenía un interés suficiente en el proceso referido a esa situación. Sin embargo, subraya el Tribunal, la jurisdicción interna no fundamentó esa argumentación en el grado en que la contaminación de la planta afectaba al derecho al respeto del domicilio del demandante. En este sentido, el Tribunal enfatizará que el fin general de la normativa interna de protección ambiental es diferente de los fines perseguidos por el artículo 8 CEDH. En esta línea, el Tribunal precisa que las condiciones que rigen las demandas individuales en el seno del Convenio no son necesariamente las mismas que las que rigen en el ámbito interno. La normativa interna persigue diferentes finalidades que, si bien en ocasiones pueden ser análogas con respecto de las del Convenio, en otras ocasiones no. En efecto, el objeto del mecanismo del Convenio, subraya el Tribunal, es proporcionar una garantía a aquellos que han resultado afectados por violaciones de derechos fundamentales. Como se ha dicho más arriba, ninguna previsión del Convenio ni ninguno de sus protocolos, fueron diseñados específicamente para proporcionar protección al medio ambiente. Otros instrumentos internacionales y las normativas internas están mejor situadas para lograr protección en esta materia. Por ello, como no se ha probado que la polución alegada produjera un impacto directo en la salud del demandante o su familia, el Tribunal considera que el artículo 8 CEDH no es aplicable y, por consiguiente, no ha habido una violación del mismo. El Tribunal rechazará igualmente las demandas en relación con los artículos 6, 13 y 1 del Protocolo adicional al Convenio.

LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

— Decisión de Inadmisión *Sinan Yildiz y otros c. Turquía*, de 12 de enero de 2010.

— Sentencia *Ocak c. Turquía*, de 19 de enero de 2010.

— Sentencia *Gümrükçüler Keçeli y Başpınar c. Turquía,* de 26 de enero de 2010.

— Sentencia *Pak c. Turquía,* de 26 de enero de 2010.

— Sentencia *Bölükbaş y otros c. Turquía*, de 9 de febrero de 2010.

— Decisión de Inadmisión *Mustafa Tarim c. Turquía,* de 9 de marzo de 2010.

— Sentencia *Erkmen y otros c. Turquía*, de 16 de marzo de 2010.

— Sentencia *S. S. Göller Bölgesi Konut Yapi Koop. c. Turquía*, de 23 de marzo de 2010.

— Sentencia *Depalle c. Francia,* de 29 de marzo de 2010.

— Sentencia *Brosset-Triboulet y otros c. Francia*, de 29 de marzo de 2010.

— Sentencia *Bacila c. Rumanía,* de 30 de marzo de 2010.

— Sentencia *Çaglar c. Turquía*, de 13 de abril de 2010.

— Sentencia *Oluić c. Croacia,* de 20 de mayo de 2010.

— Sentencia *Adem Yilmaz Doğan y otros c. Turquía*, de 15 de junio de 2010.

— Sentencia *Deés c. Hungría*, de 9 de noviembre de 2010.

— Sentencia *Consorts Richet y Le Ver c. Francia*, de 18 de noviembre de 2010.

— Sentencia *Mileva y otros c. Bulgaria*, de 25 de noviembre de 2010.

— Decisión de Inadmisión *David ZAPLETAL c. la República Checa*, de 30 de noviembre de 2010.

— Sentencia *Ivan Atanasov c. Bulgaria*, de 2 de diciembre de 2010.

V

Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea

José Esteve Pardo
Marc Tarrés Vives

Sumario

Página

1. INTRODUCCIÓN .....
2. CONTAMINACIÓN, RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DE RIESGOS ....
   2.1. Agricultura y contaminación producida por nitratos
   2.2. Obligaciones de los Estados miembros en la elim
   2.3. -Medio ambiente e industria: tela en la presencia de determinadas sustancias en los combustibles para vehículos .....
   2.4. Supuestos de aplicación responsabilidad medioambiental .....
   2.5. Concepto de información r transferencias de derechos de emisión .....
   2.6. Riesgos mayores .....
3. FAUNA, FLORA Y FORESTA .....
   3.1. La Directiva de Hábitats. Sentencias que la aplican e inte
      A) Evaluación de proyectos que afectan a zonas protegidas .....
      B) Adaptación de legislación general de caza y pesca .....
      C) Necesidad de probar el impacto negativo de las actuaciones y obras en zonas protegidas .....
      D) Designación y protección incorrecta de zonas .....
   3.2. El concepto de bosque .....
   3.3. Protección de la fauna silvestre, conser

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

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2010 han sido alrededor de una veintena las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia. De entre ellas se han seleccionado diecisiete para el presente comentario, siendo tres las referidas a nuestro país.

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).

2. CONTAMINACIÓN, RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DE RIESGOS

2.1. Agricultura y contaminación producida por nitratos

Dos son las sentencias del TJ que tratan sobre la relación entre actividades agrícolas y contaminación ambiental. La primera de ellas es la *Sentencia de 17 de junio de 2010* que trae causa en una cuestión prejudicial planteada por el *Conseil d'État* belga en la que se solicita el parecer del Tribunal sobre tres cuestiones, siendo la primera y principal la que se suscita sobre si un programa de gestión del nitrógeno en la agricultura y que incluía zonas vulnerables, regulado en un Decreto de la Región Valona que era objeto de impugnación, constituía un «plan» o «programa» en el sentido previsto en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. El gobierno valón sostenía que el programa de gestión del nitrógeno que contenía el Decreto objeto de litigio no estaba incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42.

El precepto indicado señala que: *«1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 [a] 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.*

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE».

El TJ advierte con carácter previo que el objetivo esencial de la Directiva 2001/42, consiste en someter a evaluación ambiental los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, *«durante su preparación y antes de su adopción»*. Así mismo se subraya que la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, exige el establecimiento de «programas de acción» en todas las «zonas vulnerables» designadas por los Estados miembros con arreglo a sus disposiciones y que dichos programas deben contener medidas y acciones destinadas a luchar contra la contaminación producida por nitratos, y cuya ejecución y supervisión deben garan-

tizar los Estados miembros. A su vez, el TJ subraya que el hecho de que un «plan» o un «programa» en el sentido de la Directiva 2001/42/CEE se adopte mediante un procedimiento legislativo «no supone su exclusión del ámbito de dicha Directiva». En definitiva, se considera que los programas de acción previstos en la Directiva 91/676/CEE constituyen «planes» y «programas» en el sentido de la Directiva 2001/42, de tal manera que *«tales programas suponen un examen global, en las zonas vulnerables, de los problemas medioambientales relacionados con la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, y que dichos programas establecen un sistema organizado con vistas a garantizar un nivel general de protección contra ese tipo de contaminación»*. El TJ concluye que *«un programa de acción adoptado en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, es, en principio, un plan o un programa contemplado en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en la medida en que constituye un "plan" o un "programa" en el sentido del artículo 2, letra a), de esta última Directiva, y contiene medidas cuyo respeto es determinante para autorizar la realización de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997»*.

Sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura trata también la *Sentencia de 29 de junio de 2010*, la cual tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra el Gran Ducado de Luxemburgo. El recurso trae causa en un pretendido incumplimiento por ese Estado miembro de la ya citada Directiva 91/676/CEE al no haber adoptado las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para darle cumplimiento. Así, la Comisión considera que la norma reglamentaria luxemburguesa, de 24 de noviembre de 2000, sobre la utilización de fertilizantes nitrogenados en la agricultura, si bien establece los períodos durante los cuales no pueden utilizarse fertilizantes en los terrenos agrícolas, no contempla, en cambio, los abonos químicos y no prevé un período de prohibición completa para los pastos, definiendo, además, de manera insuficiente el marco de excepciones. El TJ reconoce que en la Directiva 91/676, en su anexo II, parte A, punto 1, se recoge la obligación de incluir, en los códigos de buenas prácticas agrarias, los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras. En este sentido, Luxemburgo habría incumplido la Directiva al no haber establecido *«disposiciones que contemplen los procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación»*. Finalmente, se considera que el artículo 2, letra f), de la indicada Directiva define «fertilizante químico» como cualquier fertilizante que se fabrique mediante un proceso industrial, de lo cual resulta que el término «fertilizante» engloba, en el sentido de la Directiva, los abonos químicos.

2.2. Obligaciones de los Estados miembros en la eliminación de residuos urbanos

En este ámbito merecen ser destacadas dos pronunciamientos del TJ, el primero es la *Sentencia de 4 de marzo de 2010* fruto de un recurso interpuesto por la Comisión contra el incumplimiento por la República italiana de las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12/CE, relativa a los residuos, al no haber adoptado, en relación con la región de Campania (551 municipios, incluida la ciudad de Nápoles), todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizasen o se eliminasen sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación. Se trataba, además, de un hecho que de manera no infrecuente fue objeto de atención por los medios de comunicación. El Estado italiano reconoce la magnitud de las cifras aportadas por las autoridades comunitarias (a 2 de marzo de 2008, la cantidad de residuos que cubrían la vía pública se elevaba a 55.000 toneladas, que se añadían a otras entre 110.000 y 120.000 toneladas de residuos a la espera de ser tratados en los sitios municipales de almacenamiento). En este sentido, recuerda la Comisión, el propio TJ ya habría manifestado en su Sentencia de 26 de abril de 2005 (Comisión *v.* Irlanda) que un sistema de vertederos prácticamente saturado y la presencia de depósitos ilegales constituían una infracción del artículo 5 de la Directiva de residuos. Por su parte, la República de Italia reconoce la carencia de vertederos, no negando incluso la existencia de una situación extremadamente grave —pero no de riesgo— para el medio ambiente y para la salud humana, pone, sin embargo, de relieve que la apertura de otros vertederos se vio obstaculizada por las acciones de protesta de la población, lo que incluso hizo necesaria la intervención de las fuerzas armadas. Tales circunstancias son alegadas como casos de fuerza mayor.

En su apreciación sobre el caso descrito, el TJ señala que en lo que atañe a los residuos no peligrosos que, en principio, no necesitan instalaciones especializadas como las requeridas para el tratamiento de residuos peligrosos, los Estados miembros deben esforzarse por disponer de una red que permita responder a las necesidades de instalaciones de eliminación de residuos ubicadas lo más cerca posible de los lugares de producción, sin perjuicio de que pueda organizarse dicha red en el marco de acciones de cooperación interregional, incluso transfronteriza, que respondan al principio de proximidad. En el caso italiano, se advierte que se había optado por una gestión de los residuos a nivel regional en Campania como «ámbito territorial óptimo». Sin embargo, el propio Estado italiano reconoce que el número de instalaciones existente no era suficiente para cubrir las necesidades de eliminación de residuos de la referida región y aunque —señala el TJ— el artículo 5 de la Directiva 2006/12 permite una cooperación interregional para la gestión y eliminación de los residuos, incluso una cooperación entre Estados miembros, *«en el presente asunto, el déficit estructural de las instalaciones necesarias para la eliminación de residuos urbanos producidos en la región de Campania no ha podido solucionarse ni siquiera con la ayuda de otras regiones italianas y de las autoridades ale-*

manas. Prueba de ello son, a este respecto, las grandes cantidades de residuos amontonadas en las vías públicas de la región».

Por otra parte, frente a la alegación italiana de que el incumplimiento reprochado no le es imputable, sino que, por el contrario, «ha de achacarse a determinados acontecimientos que constituyen casos de fuerza mayor, como la oposición de la población a la instalación de vertederos en sus términos municipales, la existencia de actividades criminales en la región y el incumplimiento por las partes que celebraron contratos con la Administración de sus obligaciones relativas a la construcción de determinadas instalaciones necesarias para la región», el TJ recuerda que *«la oposición manifestada por la población local frente a la implantación de ciertas instalaciones de eliminación, de una jurisprudencia reiterada se desprende que un Estado miembro no puede alegar situaciones internas, como las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario, incluidas las que guardan relación con la resistencia de los particulares, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en normas de Derecho comunitario»* (83) y advierte que *«respecto a la presencia de actividades criminales o de personas de las que según se afirma actúan «en el límite de la legalidad», activas en el sector de la gestión de residuos, baste señalar que esta circunstancia, de suponerla acreditada, no puede justificar el incumplimiento, por dicho Estado miembro, de sus obligaciones derivadas de la Directiva 2006/12»* (84), ya que *«una Administración diligente debería haber adoptado las medidas necesarias para hacer frente a los incumplimientos contractuales en cuestión en la región de Campania o para garantizar la realización efectiva y en el plazo deseado de las infraestructuras necesarias para la eliminación de los residuos de la región a pesar de dichas deficiencias»*(86). Ante las pruebas aportadas por la Comisión, para el TJ resulta probado que Italia no habría podido cumplir en la región de Campania la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2006/12, de adoptar las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos, considerando que *«el citado amontonamiento en la vía pública y en las zonas de almacenamiento temporales de cantidades tan grandes de residuos, como la que tenía lugar en la región de Campania cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, creó indudablemente un «riesgo para el agua, el aire o el suelo», así como «para la fauna y la flora», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12. Además, tales cantidades de residuos provocan inevitablemente «incomodidades por los olores», en el sentido del apartado 1, letra b), de dicho artículo, en particular cuando los residuos permanecen almacenados a cielo abierto durante un largo período en las calles o en las carreteras»* (106), resultando, además, que *«teniendo en cuenta que no se disponía de suficientes vertederos, la presencia de tales cantidades de residuos fuera de los lugares de almacenamiento adecuados y autorizados podía «atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/12»* (107). Por todo ello, sanciona el Tribunal, *«las pruebas invocadas por la República Italiana en el marco del presente recurso para demostrar que esa situación no tuvo ninguna consecuencia en la práctica o, al menos, sólo tuvo escasas repercusiones sobre la salud de la personas, no pueden invalidar el hecho probado de que la preocupante situación de acumulación de residuos sobre las vías publicas expuso la salud de la población a un peligro cierto, infringiendo el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/12»* (111) y, en consecuencia, resulta una sentencia condenatoria al declarar que la República italiana *«ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 5 de*

la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, al no haber adoptado, en relación con la región de Campania, todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación».

La *Sentencia de 10 de junio de 2010*, tiene también por objeto un incumplimiento, en este caso de la República portuguesa, de la Directiva 2006/12/CE. En este caso se cuestiona por parte de la Comisión una mala gestión y eliminación de los residuos mediante su enterramiento, tiempo atrás, en las canteras de Limas, Linos y Barreiras, situadas en el municipio portugués de Lourosa. A la invocada infracción de la Directiva sobre residuos, se añade también un incumplimiento de la Directiva 80/68/CEE, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por ciertas sustancias peligrosas. En su apreciación el TJ recuerda que una degradación del medio ambiente es inherente a la presencia de residuos en un vertedero (Sentencia de 24 de mayo de 2007[1]). Situación de degradación que, a juicio del TJ, se habría constatado dada la persistencia en el cubrimiento de los residuos en las ubicaciones ya indicadas, con lo cual las autoridades portuguesas habrían ultrapasado el margen de apreciación que les reconoce el artículo 4 de la Directiva sobre residuos ya que no habrían adoptado las medidas necesarias para estimular las opciones que hubiesen proporcionado «el mejor resultado medioambiental global» (art. 4.2 de la Directiva 2006/12). Asimismo, frente a la alegación portuguesa de tratarse de residuos vertidos ilegalmente, el TJ recuerda que la condición de «productor» de los residuos (art. 8 de la Directiva) es indiferente a esa situación, de tal manera que se impone igualmente al Estado miembro concernido la obligación de adoptar, junto al operador, las medidas necesarias para que los residuos sean gestionados adecuadamente para su eliminación o valorización.

En cuanto a la infracción de la Directiva 80/68, el TJ constata la existencia en las antiguas canteras de residuos susceptibles de causar la contaminación de aguas subterráneas, con lo que desestima la alegación portuguesa sobre una ausencia de causalidad. Por todo ello, la sentencia resulta condenatoria para el Estado portugués.

2.3. Medio ambiente e industria: mercado de derechos de emisión y aplicación del principio de cautela ante la presencia de determinadas sustancias en los combustibles para vehículos

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, prevé, como es bien sabido, que las emisiones de gases invernadero de los titulares de las instalaciones recogidas en su Anexo deben estar cubiertas por los derechos de emisión asignados por los Estados miembros con arreglo a los planes nacionales de asignación. De esta manera, si un titular consigue reducir sus emisiones puede vender el excedente resultante a otros titulares. De igual manera, el titular de una instalación con emisiones

1 Véase *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, pgs. 100-101.

excesivas puede comprar los derechos de emisión necesarios a un titular que disponga de excedentes. En cuanto a las instalaciones afectadas, el Anexo enumera, entre otras, aquellas destinadas a la producción y transformación de metales férreos, como son las instalaciones para la producción de acero.

En este contexto, Arcelor, actualmente la primera acería mundial, interpuso un recurso, en este caso, ante el Tribunal General[2] mediante el que solicitó, por un lado, la anulación de determinados preceptos de la Directiva, y de otro, una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la adopción de dicha norma europea. Arcelor sostenía que la aplicación de dichas disposiciones vulneraba varios principios de Derecho europeo, en particular el derecho de propiedad, la libertad de ejercer una actividad económica, el principio de proporcionalidad, el principio de igualdad de trato, la libertad de establecimiento y el principio de seguridad jurídica. Con todo, el Tribunal en su *Sentencia de 2 marzo de 2010* desestima el recurso de anulación por considerarlo inadmisible ya que, recuerda el TG, si bien una persona jurídica puede interponer un recurso contra actos comunitarios que le afecten directa e individualmente, en el presente caso la Directiva no afecta a Arcelor de manera individual o directa. En este caso, la Directiva se aplica de manera general y abstracta a todos los operadores mencionados en el Anexo. Con todo el Tribunal reconoce que *«el hecho de que las disposiciones controvertidas formen parte de un acto de alcance general constitutivo de una verdadera Directiva y no de una decisión adoptada bajo la apariencia de Directiva no basta por sí solo para excluir la posibilidad de que dichas disposiciones puedan afectar directa e individualmente a un particular»*, circunstancia que no es apreciada en el presente caso. De igual modo, se desestima la pretensión indemnizatoria y se considera que el hecho de que la Directiva no garantice a los operadores la posibilidad de transferir los derechos de emisión asignados a otra instalación más rentable en otro Estado no vulnera el principio de libertad de establecimiento. De hecho, a juicio del TG, pese a que la Directiva no establece la posibilidad de transferir libremente los derechos de emisión entre instalaciones de distintos Estados miembros, tal restricción no puede imputarse a la Directiva por el mero hecho de que no prohíbe explícitamente tal práctica por parte de los Estados.

La *Sentencia de 8 de julio de 2010* tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por la *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division*

2 De acuerdo con el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea el Tribunal de Justicia 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) incompetencia del TG; 2) producción de irregularidades en el procedimiento ante el mismo que lesionen los intereses de la parte 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, pgs. 97-111.

(Administrative Court) del Reino Unido, sobre la validez del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30/CE, de 23 de abril de 2009, por la que, entre otras, se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ante la jurisdicción nacional indicada se planteó un recurso por parte de una empresa (Afton Chemical) que produce y vende tricarbonillo metilciclopentadienilo de manganeso («MMT») en todo el mundo. La referida sustancia constituye un aditivo metálico y está presente en los citados combustibles, de tal manera que la Directiva 2009/30 viene a establecer un límite máximo en su uso «sobre la base de los conocimientos científicos disponibles en la actualidad». Asimismo, la Directiva también prevé, siendo objeto igualmente de la cuestión prejudicial, que los Estados miembros garantizarán que figure una etiqueta relativa al contenido de aditivos metálicos del combustible en todos los puntos en que se ponga a disposición de los consumidores un combustible con aditivos metálicos». Señala el Tribunal nacional que el MMT «es un aditivo metálico de los combustibles a base de manganeso que sirve para aumentar el octanaje del combustible sin plomo y para proteger las válvulas de los vehículos que utilizan gasolina que contiene sustitutos del plomo». El recurso planteado por la empresa tenía, pues, por objeto el control de legalidad con relación a «la intención y/o obligación del Gobierno del Reino Unido de adaptar el Derecho interno a la indicada Directiva».

Ante las alegaciones de la empresa productora y comercializadora de la referida sustancia, el órgano judicial británico plantea si la limitación impuesta sobre aquella por la Directiva resulta: a) contraria a Derecho por estar basada en un error manifiesto de apreciación; b) contraria a Derecho por no respetar las exigencias del principio de cautela; c) contraria a Derecho por adolecer de falta de proporcionalidad; d) contraria a Derecho por vulnerar el principio de igualdad de trato; e) contraria a Derecho por vulnerar el principio de seguridad jurídica. De igual modo, en relación a la exigencia de etiquetado, se plantea si la misma a) es contraria a Derecho por estar basada en un error manifiesto de apreciación; y b) contraria a Derecho por adolecer de falta de proporcionalidad. Cada una de estas cuestiones es examinada por el TJ. Así, sobre la existencia de un error manifiesto de apreciación, el Tribunal destaca que *«en un contexto técnico complejo y cambiante como el del asunto principal, el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación, en particular, en cuanto a la apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad para determinar la naturaleza y alcance de las medidas que adopte, mientras que el control del juez comunitario debe limitarse a examinar si, al ejercer dicha facultad de apreciación, dicho legislador incurrió en error manifiesto o desviación de poder o, también, si éste rebasó manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En tal contexto, el juez comunitario no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico efectuada por el legislador, a quien el Tratado encomendó dicha tarea, por la suya propia»* (28). A lo que se añade que *«dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, requiere que las instituciones comunitarias de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante*

el acto en cuestión» (34). En el caso presente, el TJ admite que en el proceso legislativo llevado a cabo *«el Parlamento, el Consejo y la Comisión tomaron en consideración los datos científicos disponibles, incluyendo los conocidos durante dicho procedimiento, para ejercer efectivamente su facultad de apreciación»* (41). Sobre la vulneración de los principios de proporcionalidad y cautela, el Tribunal recuerda que *«según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos»* (45). Así, *«el establecimiento de un límite de contenido de MMT en el combustible que permita obtener la consiguiente reducción en las cantidades de esta sustancia que puedan provocar daños a la salud no es manifiestamente inadecuado para alcanzar los objetivos de protección de la salud y del medio ambiente perseguidos por el legislador de la Unión. No obstante, ha de comprobarse que el legislador no va más allá de lo necesario para alcanzar estos objetivos»*(50). En este sentido el TJ expone el conjunto de elementos científicos y técnicos que habrían sido tomados en cuenta, lo que permite deducir que al legislador europeo se le presentaron *«serias dudas, a falta de datos científicos fiables y suficientes, en cuanto a la inocuidad del MMT para la salud y el medio ambiente»* (59). Por este motivo el TJ reconoce que *«Cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y, sin embargo, persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto en que ocurra el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas, siempre y cuando sean objetivas y no discriminatorias»* (61). Y es en esas circunstancias que *«debe admitirse que el legislador de la Unión, en virtud del principio de cautela, podía adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demostraran plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos»*(62). Por tanto, en el caso presente *«habida cuenta de las incertidumbres en cuanto a los daños que pueda causar el uso del MMT y de los riesgos que se derivan para quienes utilizan este producto, la fijación de límites para el contenido de MMT en el carburante con el fin de mantener un elevado nivel de protección de la salud y del medio ambiente no parece manifiestamente desproporcionada respecto de los intereses económicos de los productores de MMT»* (68). En definitiva, hecho el examen de las cuestiones planteadas al Tribunal no se le revela elemento alguno que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartado 8, de la Directiva 2009/30/CE.

2.4. Supuestos de aplicación *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental

El Tribunal conoce en dos *Sentencias de 9 de marzo de 2010* de las cuestiones prejudiciales planteadas por el *Tribunale amministrativo regionale della Sicilia* (Italia) en relación a la interpretación del principio de quien contamina paga previsto en la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de los daños medioambientales. Concretamente, según veremos, el TJ analiza los supuestos de aplicación *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Directiva. El litigio se refiere a

la región de Priolo Gargallo (Sicilia) declarada «sitio de interés nacional a los efectos de saneamiento» y, más concretamente, la Rada de Augusta. Esta última se ve afectada por fenómenos recurrentes de contaminación medioambiental cuyo origen se remonta a los años 60, cuando el polo Augusta-Priolo-Melilli fue creado como polo petrolífero. Desde entonces, numerosas empresas activas en el sector de los hidrocarburos y petroquímica se instalaron y sucedieron en la región. En 2006 el organismo público competente ordenó a las empresas entonces establecidas que procedieran al saneamiento y al restablecimiento del suelo marino de la Rada Augusta. Las empresas afectadas presentaron demandas judiciales contra las respectivas resoluciones administrativas, afirmando que tal obra era irrealizable y les causaría gastos desmesurados.

La situación supone, pues, que la autoridad pública competente atribuye a las empresas la responsabilidad por la contaminación medioambiental existente, sin distinguir entre la contaminación anterior y la actual, ni hacer un examen de la parte de responsabilidad directa correspondiente a cada una de las empresas interesadas. Ante estas circunstancias el Tribunal italiano plantea al TJ cuatro cuestiones prejudiciales: 1) ¿Se oponen el principio de «quien contamina paga», y las disposiciones de la Directiva 2004/35, a una normativa nacional que permite a la Administración pública imponer a empresas privadas —por el mero hecho de desarrollar actualmente su actividad en una zona contaminada desde hace tiempo o limítrofe con la históricamente contaminada— la ejecución de medidas de saneamiento prescindiendo de toda investigación dirigida a determinar quién es responsable de la contaminación?; 2) ¿Se oponen el principio de «quien contamina paga», y las disposiciones de la Directiva, a una normativa nacional que permite a la Administración pública atribuir la responsabilidad del resarcimiento del daño medioambiental de forma específica a la persona titular de derechos reales y/o que ejerce una actividad empresarial en la zona contaminada, sin necesidad de comprobar previamente la existencia del nexo causal entre la conducta de la persona y el hecho contaminante, en virtud de la mera relación de «posición» en la que ésta se encuentra (es decir, al ser un operador cuya actividad se desarrolla en el interior de la zona)?; 3) ¿Se opone la normativa comunitaria establecida en el artículo 174 CE, y en las disposiciones de la Directiva, a una normativa nacional que permite a la administración pública, yendo más allá del principio de quien contamina paga, atribuir la responsabilidad del resarcimiento del daño medioambiental de forma específica a la persona titular de derechos reales y/o de una empresa en el lugar contaminado, sin necesidad de comprobar previamente la existencia, además del nexo causal entre la conducta de la persona y el hecho contaminante, del requisito subjetivo del dolo o de la culpa?; 4) ¿Se oponen los principios comunitarios en materia de defensa de la competencia consagrados en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en las Directivas 2004/18, 93/37 del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, a una normativa nacional que permite a la administración pública atribuir a entidades privadas actividades de identificación, proyecto y ejecución de actuaciones de saneamiento —*rectius:* de realización de obras públicas— en terrenos estatales de forma directa, sin tramitar previamente los necesarios procedimientos de licitación pública?

Ante las cuestiones planteadas, el TJ procede, en primer término, a determinar las condiciones de aplicabilidad *ratione temporis* de la Directiva 2004/35. En este sentido, el TJ advierte que *«como se desprende del trigésimo considerando de la Directiva 2004/35, el legislador de la Unión ha considerado, en relación con las disposiciones relativas al régimen de responsabilidad medioambiental instaurado por la referida Directiva, que «los daños causados antes de la expiración del plazo de transposición» de la Directiva, es decir, anteriores al 30 de abril de 2007, «no deben estar cubiertos por sus disposiciones»»* (38). En segundo lugar, se exponen las características del régimen de responsabilidad medioambiental previsto en la Directiva 2004/35. Se recuerda por parte del TJ que *«como se señala en el decimotercer considerando de la Directiva 2004/35, no es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad y para que ésta sea eficaz, es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados y los daños medioambientales deben ser concretos y cuantificables»* (52). Añadiendo que *«tal nexo causal puede determinarse fácilmente cuando la autoridad competente se encuentra en presencia de una contaminación circunscrita en el espacio y en el tiempo que ha sido causada por un número limitado de operadores. Por el contrario, este no será el caso cuando se trate de fenómenos de contaminación de carácter difuso, de manera que el legislador de la Unión ha considerado que, ante tal contaminación, un régimen de responsabilidad no constituye un instrumento adecuado cuando no puede determinarse el referido nexo causal. Por consiguiente, a tenor del artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2004/35, ésta únicamente se aplica a ese tipo de contaminación cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos»* (54). Sin embargo, el Tribunal considera que la legislación de un Estado miembro puede prever, en casos de contaminación difusa comprobada, que la autoridad competente *«tenga la facultad de imponer medidas de reparación de daños medioambientales presumiendo la existencia de un nexo causal entre la contaminación comprobada y las actividades del operador u operadores, y ello por razón de la proximidad de sus instalaciones a la referida contaminación»* (56). Ahora bien, si sobre esa contaminación difusa no pudiese determinarse un nexo causal, *«tal situación no estará comprendida dentro del ámbito de aplicación* ratione materiae *de la Directiva 2004/35, sino en el Derecho nacional»*(59).

El fallo de la Sentencia merece ser reproducido al establecer el marco de aplicación de la Directiva reseñada. De este modo el Tribunal declara que: *«Cuando, en una situación de contaminación medioambiental, no se cumplen las condiciones de aplicación ratione temporis y/o ratione materiae de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, tal situación estará sometida al Derecho nacional dentro del respeto de las reglas del Tratado y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado. La Directiva 2004/35 no se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente, que actúa en el marco de dicha Directiva, presumir la existencia de un nexo causal, incluso en el supuesto de contaminación de carácter difuso, entre los operadores y una contaminación comprobada y ello por razón de la proximidad de sus instalaciones al área contaminada. No obstante, de conformidad con el principio de quien contamina paga, a fin de presumir que existe tal nexo causal, dicha autoridad ha de disponer de indicios plausibles que puedan constituir la base de su presunción, por ejemplo, la proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada y la coincidencia entre las sustancias contaminantes encontradas y las componentes utilizadas por el referido operador en el marco de sus actividades. Los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 5, y 11,*

apartado 2, de la Directiva 2004/35, deben interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad competente decida imponer medidas de reparación de daños medioambientales a los operadores cuyas actividades estén comprendidas dentro del ámbito de aplicación del anexo III de dicha Directiva, la autoridad competente no está obligada a demostrar que ha habido culpa o negligencia, ni tampoco una intención dolosa por parte de los operadores cuyas actividades se consideren responsables de los daños causados al medio ambiente. Por el contrario, incumbe a dicha autoridad, por una parte, investigar previamente el origen de la contaminación comprobada, para lo que dispone de un margen de apreciación en lo referente a los procedimientos, los medios que han de desplegarse y a la duración de tal investigación. Por otra parte, dicha autoridad está obligada a demostrar, según las normas nacionales en materia de prueba, la existencia de un nexo causal entre las actividades de los operadores afectados por las medidas de reparación y la referida contaminación».

2.5. Concepto de información medioambiental y confidencialidad de datos en el ámbito de las transferencias de derechos de emisión

Dos son las sentencias referidas en este ámbito que resultan también de sendas cuestiones prejudiciales. En primer lugar, la *Sentencia de 16 de diciembre de 2010* trae causa en una petición de decisión prejudicial planteada por el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Países Bajos) en relación a la interpretación de la Directiva 91/414/CEE, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios, y de la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental. La petición fue presentada en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra la denegación de comunicar determinados estudios y protocolos de pruebas sobre el terreno relativos a los residuos y a la eficacia de la sustancia activa propamocarb en la lechuga. El TJ concluye que *«el concepto de «información medioambiental» del artículo 2 de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, debe interpretarse en el sentido de que comprende la información aportada en el marco de un procedimiento nacional de autorización o de ampliación de la autorización de un producto fitosanitario con el fin de determinar el contenido máximo de un plaguicida, componente de éste o productos de transformación que puede haber en los alimentos o bebidas»*. Por su parte, *«el artículo 4 de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la ponderación prescrita del interés público atendido por la divulgación de información medioambiental y del interés específico atendido por la denegación de la divulgación debe efectuarse en cada caso concreto sometido a las autoridades competentes, aun cuando el legislador nacional establezca mediante una disposición de carácter general criterios que permitan facilitar esa apreciación comparada de los intereses en juego»*.

La *Sentencia de 22 de diciembre de 2010*, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el *Tribunal administratif* de París en el marco de un litigio entre la *Ville de Lyon* y la *Caisse des dépôts et consignations*, en relación con la negativa de ésta a transmitir a dicho ente local unos datos relativos al volumen de derechos de emisión de gases invernadero vendidos durante el año 2005 por determinados titulares. El TJ considera que: *«1) La comunicación de datos objeto de transacción como los controvertidos en el asunto principal, relativos a los nombres de los titulares de cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas*

transacciones, se rige exclusivamente por la normativa específica que sobre comunicación al público y confidencialidad se contienen en 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 y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, en la versión resultante de la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, y en el Reglamento (CE) núm. 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87 y la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. 2) Datos objeto de transacción como los solicitados en el asunto principal por una entidad territorial que desea renegociar un convenio de arrendamiento constituyen datos confidenciales en el sentido del Reglamento núm. 2216/2004 y, de conformidad con los artículos 9 y 10 del mismo, en relación con los puntos 11 y 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, dichos datos, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, sólo son de libre consulta por el público en general en la zona de acceso público del sitio web del DITC a partir del 15 de enero del quinto año (X+5) siguiente al año (X) en que se completen las transacciones relativas a las transferencias de derechos de emisión. 3) Aunque a efectos de la aplicación del Reglamento núm. 2216/2004, el administrador central es el único competente para comunicar al público en general los datos mencionados en el punto 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, corresponde al propio administrador del registro nacional, ante el que se solicita la comunicación de esos datos objeto de transacción, denegar dicha solicitud puesto que, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, dicho administrador está obligado a garantizar la confidencialidad de tales datos mientras el administrador central no pueda comunicarlos legalmente al público en general».

2.6. Riesgos mayores

En la *Sentencia de 25 de marzo de 2010*, el TJ declara que España ha incumplido la Directiva 96/82/CE, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, al no haber elaborado los planes de emergencia externos para todos los establecimientos previstos en el artículo 9 de dicha Directiva, con independencia de que el citado incumplimiento se deba a que los titulares de los establecimientos afectados no hubiesen comunicado la información para su elaboración. La Directiva 96/82, señala el Tribunal, *«impone a los Estados miembros la obligación de velar que esos titulares proporcionen la información necesaria en los plazos prescritos. Siendo así, el hecho de que en algunos casos las autoridades competentes no dispongan de la información necesaria dentro de esos plazos no puede justificar la falta de planes de emergencia externos»* (25).

3. FAUNA, FLORA Y FORESTA

3.1. La Directiva de Hábitats. Sentencias que la aplican e interpretan

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de recursos naturales, particularmente flora y fauna silvestre, se concentra en este año de 2010 en media docena de sentencias; más de la mitad de ellas constituyen un bloque pues giran en torno a la aplicación de la «Directiva 92/43 CEE de hábitats». Una Directiva que como

es sabido constituye el punto de arranque de la llamada Red Natura 2000 que comporta la declaración de toda una serie de espacios, que tienen la consideración de hábitats de especies protegidas de flora y fauna, y que quedarán integrados en esa Red Natura 2000.

El procedimiento de declaración de tales zonas es un procedimiento largo y complejo, en el que actualmente estamos inmersos, y que tiene diversas fases en la identificación y declaración de esos espacios. Una de esas fases se produce con la declaración de ciertas zonas como LICs (Lugares de interés comunitario) que conlleva ya una fuerte protección de las mismas. La amenaza más común para esas zonas proviene de actuaciones humanas, normalmente obras públicas, que pueden tener impacto negativo en las mismas.

A) Evaluación de proyectos que afectan a zonas protegidas

Un caso paradigmático es el que se conoce y resuelve en la *Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2010*. La ciudad de Papenburg es una ciudad portuaria del Land de Baja Sajonia, situada a orillas del río Ems. Según alega la propia ciudad de Papenburg, su propio desarrollo económico como ciudad portuaria en la que existe un astillero dependen en buena medida de la posibilidad de que los grandes buques puedan seguir navegando por el río Ems.

Para que esa posibilidad de navegación permanezca abierta es necesario la realización periódica, cada cierto tiempo, de tareas de dragado que deben afectar necesariamente a las zonas de Unternems y Aussenems que tienen la consideración de LIC (Lugar de interés comunitario). La cuestión se suscita en torno a la aplicación a estos lugares del artículo 6, apartados 2 a 4 de la Directiva de hábitats. Un precepto que por constituir el objeto común de atención de las tres sentencias de 2010 que recaen sobre esta Directiva conviene reproducir en su tenor literal: *«2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva. 3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. 4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.*

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden».

En este primer caso, lo que preocupaba a la ciudad de Papenburg era si la realización de cualquier actuación de dragado del río Ems debía sujetarse a «la evaluación de sus repercusiones» prevista en el citado artículo 6, o si bastaba con una evaluación única de esas actuaciones considerándolas integradas en un único proyecto que contempla su realización periódica. Esta última es la solución adoptada por el Tribunal de Justicia: las obras de dragado, aunque reiteradas, pueden evaluarse como integrantes de un único proyecto. «*Si, habida cuenta en particular de la persistencia, de la índole o de las condiciones de realización de las obras, cabe pensar que éstas constituyen una operación única, en particular cuando tengan como finalidad mantener en condiciones una determinada profundidad del canal navegable mediante dragados periódicos y necesarios para ello, dichas obras de mantenimiento pueden considerarse un mismo y único proyecto a efectos del artículo 6 de la Directiva de hábitats*» (47).

B) Adaptación de legislación general de caza y pesca

La segunda sentencia que recae sobre esa Directiva es la *Sentencia de 4 de marzo de 2010*. También aquí el centro de atención lo constituye el artículo 6 de la Directiva ya citado. En este caso su apartado 2 cuando establece que «los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas.

La sentencia condena a la República Francesa porque ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de ese artículo. El incumplimiento más importante, el que interesa destacar aquí es el que afecta a la legislación de caza y pesca por cuanto entiende el Tribunal que no se han producido regulaciones especiales, que serían fundamentalmente prohibiciones, en esa legislación atendiendo a las exigencias de protección de esas zonas.

En concreto, afirma el Tribunal, el incumplimiento de ese precepto de la Directiva se produce «*al haber establecido, con carácter general, que la pesca, las actividades piscícolas, la caza y las demás actividades cinegéticas practicadas en las condiciones y en los territorios autorizados por las leyes y los reglamentos en vigor no constituyen actividades perturbadoras ni tienen tales efectos*».

C) Necesidad de probar el impacto negativo de las actuaciones y obras en zonas protegidas

La tercera sentencia que aplica la Directiva de hábitats, nos lleva a Doñana. El litigio tiene su origen en una denuncia de la Comisión contra el Reino de España por incumplimiento de la Directiva. Se denunciaba la transformación de un camino rural en

carretera transitable para vehículos a motor que discurre por el Coto de Doñana. La Comisión presentaba dos alegaciones sobre los negativos efectos de la construcción de esa carretera en la población de lince ibérico existente en el Parque Nacional de Doñana.

Esos efectos negativos eran, según la Comisión, dos: El primero que la carretera dividía la población de linces en dos grupos incomunicados. El segundo, que la construcción de la carretera, y el tránsito por ella de vehículos motorizados, era causa de mortandad de linces.

El Tribunal, en su *Sentencia de 20 de mayo de 2010*, desestima el recurso de la Comisión al entender que no ha probado suficientemente esas alegaciones determinantes de un supuesto incumplimiento de la Directiva. Se condena en costas a la Comisión.

D) Designación y protección incorrecta de zonas

La cuarta sentencia se refiere a la Directiva de hábitats 92/43 y también a la Directiva de aves 79/409. Se trata de dos Directivas muy relacionadas, la Directiva de aves de 1979 fue el antecedente de la Directiva de hábitats en 1992. De hecho la principal figura de protección que establece la primera, las ZEPAS (Zonas de Especial Protección de Aves) se incorporan a la categoría de hábitats y a la Red Natura 2000 que la Directiva de hábitats promueve.

En esta sentencia nos encontramos con una situación relativamente frecuente, que se presentó por ejemplo en el famoso caso de las Marismas de Santoña: el Estado miembro no declara una zona como ZEPA o, habiéndola declarado, no le dispensa la necesaria protección.

La gran cuestión es que los criterios a tomar en consideración para esa declaración o las medidas de protección en su caso no son jurídicos, como sería propio de un Tribunal, sino científicos, ornitológicos. Así el Tribunal, en esta *Sentencia de 14 de octubre de 2010*, declara que *«la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben… al no haber clasificado correctamente, sobre la base de criterios ornitológicos, como zona de protección especial el lugar de Hanság…al no haber proporcionado a las zonas de protección especial de Maltsch, Wiesengebiete y otras, una protección jurídica que cumpla las exigencias de la Directiva de aves y la Directiva de hábitats»*.

3.2. El concepto de bosque

La primera sentencia que en este apartado no toma en consideración la Directiva de hábitats trata una cuestión que ha sido tradicional entre nosotros: el concepto de bosque. Entre nosotros la cuestión histórica ha sido el concepto de monte, mucho más amplio que el de bosque, pues por monte se entendía lo que no era terreno cultivado aunque no tuviese arbolado.

Ese concepto tradicional de monte necesitaba de una adaptación a las preocupaciones ecológicas hoy dominantes y adecuarlo a una definición más científica y precisa

de la realidad forestal, del bosque, que ha de ser el objeto prioritario de protección por su destacado valor ecológico.

En este sentido es de interés el concepto de bosque que ofrece el Reglamento (CE) 2152/2003, de 17 de noviembre, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad:

«Bosque: tierras con una cobertura de copas (o densidad de población equivalente) superior al 10% y una superficie superior a 0,5 hectáreas. Los árboles deberán poder alcanzar una altura mínima de 5 metros en su madurez in situ». El concepto prosigue con otras precisiones.

En cualquier caso el Tribunal, en su *Sentencia de 22 de abril de 2010*, resolviendo una cuestión prejudicial planteada por un Tribunal griego con relación a unas actuaciones forestales en la isla de Creta, afirma que *«a los efectos de este Reglamento, los conceptos de bosque y de tierras arboladas deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a unas disposiciones nacionales que definen de modo distinto esos conceptos respecto a acciones no reguladas por ese Reglamento»*.

3.3. Protección de la fauna silvestre, conservación de la biodiversidad y parques zoológicos

La última sentencia objeto de comentario trata sobre un recurso interpuesto por la Comisión contra España por incumplimiento de la normativa europea sobre el cuidado de animales salvajes en los parques zoológicos de ocho comunidades autónomas. Se trata de la *Sentencia de 9 de diciembre de 2010* que, atendiendo al tema, tuvo cierta difusión en los medios de comunicación. Concretamente, el Tribunal resolvió que nuestro país no cumplía las medidas necesarias «en materia de inspección, autorización y, en su caso cierre» en varios parques zoológicos situados en Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Galicia. El asunto traía causa en el recurso planteado por la Comisión Europea en 2009, al entender que España había incumplido las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 2 a 5, de la Directiva 1999/22/CE, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos. Concretamente, se consideraba que (1) no se había garantizado, en la fecha prevista por la citada Directiva, que todos los parques zoológicos situados en España contasen con una autorización válida emitida de conformidad con la Directiva, y (2) se había incumplido la norma comunitaria al no decretar en el caso de parques zoológicos sin autorización las medidas de cierre de conformidad con lo previsto en el referido precepto.

De manera más explícita la Comisión argüía que varios parques zoológicos de nuestro país no tramitaron ninguna autorización para su apertura y que otros la obtuvieron sin pasar una inspección previa necesaria para comprobar el respeto de las condiciones de cuidado de los animales salvajes en cautividad. En este sentido, el ejecutivo español, si bien negaba formalmente el incumplimiento alegado, sin embargo reconocía «los hechos que están en su origen». Así, durante el procedimiento se alegó que la adaptación del Derecho español a la Directiva 1999/22 fue llevada a cabo en virtud de la Ley 31/2003, la cual prevé que la responsabilidad respecto del cumplimiento de las disposi-

ciones en materia de mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos corresponde a las CCAA, siendo de este modo que son ellas las que, en cada ámbito territorial, «deben responder del cumplimiento de todos los aspectos relativos en esta materia». Frente a esta consideración, el Tribunal de Justicia recuerda que *«un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva»*. Por tanto, el TJ estima el recurso interpuesto por la Comisión y concluye que España ha incumplido con las obligaciones impuestas por la normativa europea de mantenimiento de animales salvajes en los parques zoológicos de las ya mencionadas CCAA.

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

Enero de 2010 a diciembre de 2010

Relación temática:

I. Agricultura y contaminación

— Sentencia de 17 de junio de 2010 (105/09 y 110/09)
— Sentencia de 29 de junio de 2010 (526/08)

II. Residuos, sustancias peligrosas y protección del medio ambiente

— Sentencia de 25 de febrero de 2010 (172/08)
— Sentencia de 25 de febrero de 2010 (209/09)
— Sentencia de 4 de marzo de 2010 (297/08)
— Sentencia de 15 de abril de 2010 (64/09)
— Sentencia de 10 de junio de 2010 (37/09)

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

— Sentencia de 2 de marzo de 2010 (16/04)
— Sentencia de 4 de marzo de 2010 (258/09)
— Sentencia de 22 de abril de 2010 (346/08)
— Sentencia de 8 de julio de 2010 (343/09)

IV. Responsabilidad ambiental

— Sentencia de 9 de marzo de 2010 (379/08 y 380/08)

V. Acceso del público a la información medioambiental

— Sentencia de 16 de diciembre de 2010 (266/09)
— Sentencia de 22 de diciembre de 2010 (524/09)

VI. Riesgos mayores

— Sentencia de 25 de marzo de 2010 (392/08) (E)

VII. Fauna, flora y foresta

— Sentencia de 14 de enero de 2010 (226/08)
— Sentencia de 4 de marzo de 2010 (241/08)
— Sentencia de 22 de abril de 2010 (82/09)
— Sentencia de 20 de mayo de 2010 (308/08) (E)
— Sentencia de 10 de junio de 2010 (491/08)
— Sentencia de 14 de octubre de 2010 (535/07)
— Sentencia de 11 de noviembre de 2010 (164/09)
— Sentencia de 9 de diciembre de 2010 (340/09) (E)

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

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO AMBIENTE

VI

Alemania: Rasgos y evolución general del derecho ambiental alemán y de sus proyectos de codificación

Julia Ortega Bernardo
Franz Reimer

Sumario

Página

1. POLÍTICA AMBIENTAL Y DERECHO EN ALEMANIA: LA NECESARIA DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL DERECHO AMBIENTAL.....
2. EVOLUCIÓN GENERAL DEL DERECHO AMBIENTAL ALEMÁN.....
2.1. .Primera.Etapa.(1960-1976): la eclosión del mode
2.2. Segunda.Etapa.(1976-1985):.la.consolidación
2.3. .Tercera.etapa.(1986-.1989):.la.modernización
2.4. .Derecho.y.política.ambiental en la República Democrát
2.5. La.evolución.del.Derecho.ambiental alemán hasta el 2000
3. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL ALEMÁN .....
3.1. Los.orígenes.y.causas.de un proyecto de Código de Der
3.2. El proyecto de la Comisión a Código ambiental: la distribución de competencias entre el «Bund» *y los* «Länder» *en los diversos sectores medioambientales*.....
3.3. El.estado.actual.de.la.cuestión: los últimos intentos de
4. RASGOS Y DESAFÍOS MÁS DESTACABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ALEMANIA EN LA ACTUALIDAD .....
4.1. .La.probada.efectividad de la política ambiental y
4.2. Desafíos sectoriales: la adapt tratamiento jurídico ambiental del Derecho de la energía.....
BIBLIOGRAFÍA.....

* * *

1. POLÍTICA AMBIENTAL Y DERECHO EN ALEMANIA: LA NECESARIA DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL DERECHO AMBIENTAL

La política ambiental que se ha desarrollado en Alemania en las últimas décadas se caracteriza, como ocurre con las demás políticas públicas, por estar fuertemente condicionada por las decisiones adoptadas por el poder legislativo, que es quien programa y dirige el funcionamiento de la Administración. En el Estado alemán el ajuste entre actuación que despliegan los poderes públicos en los variados sectores de actividad y lo predeterminado legalmente es seguramente mayor que en otros países de nuestro entorno. Siendo esto así, en este primer acercamiento a la política ambiental de la República Federal de Alemania lo más relevante es plantearse qué abarca el Derecho ambiental y cuál ha sido, en términos generales, su evolución hasta llegar al momento actual.

Responder a la pregunta sobre el alcance de la política ambiental y el ámbito del Derecho Ambiental en un determinado Estado resulta en estos momentos, en comparación con el pasado, una cuestión compleja, pues, al margen de cuál resulte ser el número y la calidad de leyes aprobadas expresamente sobre la base de la competencia legislativa ambiental, que en Alemania alcanza un gran nivel, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, hay que tener en cuenta también las demás materias conexas. Nadie duda en aquel país, como en cualquier otro Estado europeo, de la virtualidad que para la protección del medio ambiente tienen los derechos fundamentales, o la relevancia de la cláusula del Estado social, de las leyes de protección civil o de las cláusulas generales de policía.

En el Derecho ambiental *(Umweltrecht)* alemán se integra, en primer lugar, la legislación del *Bund* y los *Länder* –también los reglamentos de las Entidades locales– expresamente aprobada con la finalidad de proteger el medio ambiente frente a las actividades contaminantes. Se trata de un Derecho multinivel, en el que día a día se pone cada vez más de manifiesto que las iniciativas locales encuentran gran eco y protagonismo («*Think globally-act locally*»). En esta rama del ordenamiento jurídico se encuentran regulados el grueso de las competencias y actividades públicas, de los distintos niveles de Administración (federal, estatal y local), directamente configuradas y previstas con el fin de servir a la protección ambiental. Lo componen, en sentido estricto, sectores jurídicos como la protección del paisaje y de la naturaleza (*Naturschutz- und Landschaftspflegerecht*), la protección del suelo (*Bodenschutzrecht*), o incluso, el Derecho de aguas *(Wasserrecht*) o el Derecho de residuos (*Abfallrecht),* así como el de emisiones y radiaciones (*Immisssionsschutz- und Strahlenschutzrecht*). También se integran en el mismo la legislación relativa a sustancias peligrosas (*Gefahrstoff-recht*), la regulación sobre biotecnología (*Gentechnikrech*t) y, más recientemente la legislación relativa a la protección del clima (*Klimaschutzrecht*) y de la energía (*Umweltenergierecht*). Junto a este núcleo duro del Derecho ambiental, en Alemania se encuentran como es lógico regulaciones específicamente ambientales tanto en el Código Civil, *BGB* (art. 906), como en el Código Penal *StGB* (art. 324-330d).

Se considera asimismo que la protección ambiental está presente en normas relativas a otros ámbitos jurídicos, que cumplen otras finalidades y que están aprobadas sobre una base competencial completamente distinta. La protección del medio ambiente se concibe en todos los países, pero especialmente en Alemania, como una de las funciones estatales que afecta, por su carácter transversal, a múltiples esferas de la vida privada y pública de las personas y de la sociedad. Esto implica que en la actualidad la protección del medio resulte una variable integrada en prácticamente todas las políticas públicas. De esto se derivan múltiples e importantes consecuencias. Por ejemplo, es indiscutible el valor ambiental incluido expresamente entre los fines perseguidos en el Derecho de ordenación territorial y en el urbanismo. Así, en el Código de Derecho urbanístico (especialmente en el art. 1.5. BauGB *Baugesetzbuch*: se establece que la función de los planes urbanísticos es contribuir a un medioambiente digno que asegure la protección y desarrollo de los elementos fundamentales de la vida) o la Ley de Ordenación del Territorio (*Raumordnungsgesetz)*, expresamente en el art. 1.1. y art. 2.2 Nr. 8, así como las Leyes de planeamiento de los *Länder*. En menor medida, también es indudable la repercusión ambiental de multitud de leyes sectoriales, que, como es lógico, inciden en el medio y que, sin duda, no resultan neutras en relación con la protección natural. En esta línea, sería considerada en el Derecho alemán la Ley de Telecomunicaciones (en concreto el art. 73 *Telekommunikationsgesetz*).

Por ello es un tópico en Alemania distinguir entre el Derecho ambiental en sentido estricto (*Umweltrecht im engeren Sinne*) y Derecho ambiental en sentido amplio (*Umweltrecht im weiteren Sinne*), para delimitar las normas expresamente dictadas con esa finalidad, de aquellas que simplemente resultan en algún caso relevantes en relación con la protección ambiental. Esta clasificación tiene cierta trascendencia práctica. Con ella se busca, además de satisfacer una necesidad de sistematización de carácter académico y pedagógico, ordenar, clarificar y dotar de coherencia a un importante sector del ordenamiento jurídico con el fin de realizar un objetivo de codificación, proyecto que, como se expone a continuación, aparece periódicamente como materializable aunque todavía no haya cristalizado en la práctica de modo definitivo. Con estos mismos objetivos y dentro del ámbito del Derecho ambiental en sentido estricto, los profesores y los políticos alemanes emplean desde hace tiempo una clasificación que distingue entre Parte general del Derecho ambiental (*Allgemeines Umweltrecht*) y Parte especial (*Besonderes Umweltrecht*). En la primera entraría la regulación de todos los instrumentos y técnicas que pone a disposición el Derecho administrativo para el cuidado del medio ambiente, entre las que se incluye la legislación de información ambiental, las leyes sobre evaluaciones de impacto ambiental, la legislación sobre estadísticas ambientales y sobre auditorías ambientales. Asimismo esta Parte General incluiría todo lo relativo a la organización administrativa del medio ambiente, y la regulación sobre responsabilidad ambiental, no sólo la prevista en la Ley de 1991 (*Umwelthaftungsgesetz*, UmweltHG), sino también la contenida en el Código Civil (BGB) o en el Código Penal (StGB).

En el ordenamiento jurídico alemán junto con el Derecho penal, concretamente en los arts. 324 a 330 del Código Penal (*Strafgesetzbuch*) relativos específicamente a los

daños a las aguas, al suelo, a la atmósfera, los causados por el ruido y las radiaciones, los residuos peligrosos, o por instalaciones no autorizadas, así como los perjuicios producidos por la manipulación de sustancias radioactivas u otros bienes o materias peligrosos –se encuentran asimismo castigados penalmente en los citados preceptos los daños producidos a los espacios especialmente protegidos–, las normas sancionadoras se hallan estrechamente vinculadas al cumplimiento de las regulaciones administrativas ambientales, lo que en Derecho alemán se conoce como el principio de accesoriedad de lo administrativo en el Derecho sancionador (*Verwaltungsakzessorietät*). Esta vinculación permite que el Derecho sancionador ambiental automáticamente quede asociado al estado de los requerimientos científicos y técnicos.

Asimismo, aunque sea el Derecho administrativo el ámbito jurídico más implicado con la protección del medio ambiente, el Derecho civil alemán también resulta aplicable a los problemas ambientales. Es el caso fundamentalmente de las relaciones patrimoniales de vecindad –reguladas en los arts. 903 y ss. BGB–, que no hay duda que ofrecen una protección jurídica más rápida y efectiva, ahora bien, en el limitado espacio en el que se despliegan este tipo de relaciones. Por ello, para ampliar el objeto de daños ambientales reparables en 1991 entró en vigor la Ley sobre responsabilidad ambiental (*Gesetz über die Umwelthaftung, UmweltHG*). Esta ley fue la que introdujo la responsabilidad objetiva por riesgos y por el normal funcionamiento de una instalación.

Sobre el estado de las cosas en la protección del Medio ambiente, referencias a datos empíricos, pueden consultarse diferentes Informes elaborados por instituciones y órganos públicos. Así son especialmente relevantes:

— Los Dictámenes de carácter general publicados cada dos años y elaborados por una Comisión interdisciplinar independiente, creada por el Gobierno Federal, compuesta por profesores universitarios y expertos en cuestiones ambientales (*SRU: die Haupt-Umweltgutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen*).

— Los Dictámenes sectoriales elaborados por la anterior Comisión. El último, de noviembre de 2007, se dedicó a la Protección del clima mediante la Biomasa.

— La oficina federal de medio ambiente (*Umweltbundesamt*), desde 1984 publica regularmente Informes con el título «Datos sobre el Medio ambiente». El último del año 2009.

— El Informe ambiental que elabora desde 1990 el Gobierno Federal (*Umweltbericht der Bundesregierung)* cada cuatro años, el último es del año 2006, aprobado a principios del año siguiente. Está a punto de aprobarse el informe 2010. Se trata de una información que proporciona el Gobierno tanto al parlamento como al público sobre los datos ambientales de la República.

— La Información ambiental que pone a disposición en su web el Ministerio federal de medio ambiente (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*) (*www.bmu.bund.de*).

2. EVOLUCIÓN GENERAL DEL DERECHO AMBIENTAL ALEMÁN

Ya desde el siglo XIX existen normas que singularmente se aprueban con una finalidad de protección ambiental: en el ámbito de la protección natural, de las aguas residuales y del mantenimiento de la pureza del aire (*Gewässer und Luftreinhaltung*). Concretamente se cita el Código de Comercio Prusiano de 1845 como la primera norma que incluye, siguiendo el modelo francés, una regulación de las emisiones (*Immissionsschutzregelung*).

Las cuestiones relativas a la depuración de las aguas residuales y a la explotación de los recursos hidráulicos a nivel supralocal junto con su organización para un ámbito geográfico específico se regulan a principios del siglo XX, en una norma de 1904 sobre la Corporación asociativa *Emscher-Genossenschaft*. Es muy relevante caer en la cuenta de cómo la preocupación por el medio ambiente –sin utilizar todavía expresamente ese término– se plasma en los dos grandes textos legales del período de entre siglos. En el Código Civil de 1900 se incluyó un precepto, el art. 906, sobre emisiones entre predios vecinos y en la Constitución de *Weimer* de 1919 se introdujo otro, el art. 150, en el que se garantizaba la protección del medio, desde una perspectiva museística y paisajística: «*Los monumentos del Arte, la Historia y la Naturaleza gozan de la protección y auxilios del Estado. Al Imperio le corresponde impedir la emigración al extranjero del patrimonio artístico nacional*».

Durante el régimen nacionalsocialista, aunque su ideología propiciaba un mayor cuidado de la naturaleza –lo pone en evidencia la aprobación de una Ley sobre protección natural en el año 1933 (*Naturschutzgesetz*) elaborada sobre las bases establecidas durante la República de *Weimar*–, lo cierto es que no consta ningún dato empírico que pruebe que se elevará realmente el nivel de protección natural en términos reales.

Los grandes hitos del Derecho Ambiental, aunque el concepto de medio ambiente todavía no se utilice, tienen lugar en Alemania a partir del año 1945, en el que se aprueba en la República federal de Alemania la primera Ley que regula el abastecimiento de agua (*Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts-Wasserhaushaltsgesetz*) y posteriormente en el año 1959 con la Ley sobre la energía atómica y la protección frente a sus peligros (*Atomgesetz*). Se trataba de respuestas singularizadas a los peligros y problemas planteados por la contaminación, que paulatinamente fueron creando la necesidad de que debía desarrollarse una visión más general de las cuestiones ecológicas.

Se distinguen tres fases en la evolución del moderno Derecho ambiental en la República Federal de Alemania.

2.1. Primera Etapa (1960-1976): la eclosión del moderno Derecho ambiental

En los primeros años de esta evolución aparece como algo indiscutible que lo que contribuyó en mayor medida al rápido desarrollo de una política ambiental en Alemania fue la conciencia medioambiental de los ciudadanos. La eclosión de los nuevos movimientos ecologistas se produjo fundamentalmente durante finales de los años 60,

y fueron, sin duda, éstos los que fueron abriendo el camino a que se adoptara una política decidida a favor de la protección del medio por parte de la coalición liberal-socialista que formó gobierno el 21 de septiembre de 1971. Gracias al Programa sobre medio ambiente del Gobierno (*Umweltprogramm der Bundesregierung*) (BT-Drs. VI/2710) se aprobaron nuevas normas en numerosos e importantes sectores ambientales: La Ley de residuos (*Abfallgesetz, AbfG*) del año 1972, la Ley Federal de protección contra las emisiones *(Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG)* de 1974, la Ley Federal sobre el bosque (*Bundeswaldgesetz, BWaldG*) de 1975, la Ley de protección de la naturaleza (*BNatSchG*) de 1976. En este mismo año se aprobó una Ley de aguas residuales que completaba la legislación sobre abastecimiento de aguas (*Abwasserabgabengesetz, AbwAG*) y se reformó la Ley sobre la energía atómica.

Aunque resulta indiscutible el protagonismo del Gobierno federal, lo cierto es que en gran medida el estímulo de esta dinámica de creación normativa, fue promovido por los distintos *Länder*. Lo que no se les ocurre a unos, se les ocurre a otros. Y de esta forma, el Gobierno federal adopta sus iniciativas en el campo del Derecho Ambiental tomando el modelo de la regulación aprobada ya en un concreto *Land*. Asimismo en estos años la acción del *Bundesregierung* quiere poner freno a una de las amenazas que se halla implícita en el modelo federal, y es la de que se produzca *Dumping* ambiental entre los distintos estados alemanes, de modo que aquellos con menores niveles de protección ambiental pongan en el mercado federal productos, sometidos a unos estándares ambientales menos estrictos, cuyos precios resultasen por ello mucho más bajos que los de otros *Länder* competidores, con una regulación medioambiental más rigurosa o de un nivel de protección más elevado.

Esta primera etapa de desarrollo del Derecho ambiental es seguida por la sociedad alemana con gran expectación. Y esta preocupación ciudadana por la política ambiental no parece que sea realmente causada por una percepción de que los problemas del medio ambiente estén agravándose. Por el contrario, en estos mismos años los indicadores ambientales ponen de manifiesto que las medidas adoptadas están sirviendo, al menos a nivel local y regional, para reducir claramente los niveles de contaminación. El auge del interés de la sociedad alemana por las cuestiones ambientales parece tener mucho más que ver con la revolución cultural que tuvo lugar en Europa a finales de los años 60 y resulta ser como una mancha de aceite que va progresivamente extendiéndose.

2.2. Segunda Etapa (1976-1985): la consolidación

Con posterioridad uno de los hitos del Derecho ambiental en Alemania lo constituye la Ley de protección de sustancias peligrosas *(Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen, Chemikaliengesetz*) de 16 de septiembre de 1980. La importancia de esta norma radica en que posibilitó que se evolucionará hacia un enfoque integral en la solución de los problemas ambientales, de modo que no se tratara sólo y simplemente de resolver peligros o riesgos planteados de modo puntual o en sectores concretos, sino que se llegó

a introducir una perspectiva en la que estaba presente la interconexión de los diversos ambientes y la posibilidad de que la contaminación se transmitiera entre los diferentes recursos y bienes ambientales.

Justo después y una vez que el gobierno de la coalición liberal-socialista puso punto y final al proceso de aprobación de un conjunto de leyes que dieran respuesta a las necesidades de protección ambiental, que también a nivel internacional, se habían detectado hasta ese momento, tiene lugar la aprobación de numerosos reglamentos y normas técnicas que completan jurídicamente el sistema de protección ambiental. (Por citar un ejemplo: La instrucción técnica sobre contaminación atmosférica o *Technische Anleitung Luft* de 23 de febrero de 1983). A este periodo se le considera el de la consolidación del Derecho ambiental, y en el mismo tiene lugar la fundación del Partido verde en Alemania, cuyas bases sociales habían sido las que promovieron desde finales de los años 60 la activación de la política ambiental y el auge de esta rama del Derecho.

2.3. Tercera etapa (1986-1989): la modernización

En los últimos años que preceden a la reunificación alemana se produce una rica reflexión a nivel de política legislativa sobre el tipo de regulación que ha de utilizarse para responder a los problemas ambientales (*Grenzwertdiskussion*). A la vista de la limitada operatividad que ofrecen las normativas técnicas y detalladas, se opta preferentemente por la utilización de conceptos normativos indeterminados para poder establecer los estándares de protección ambiental. Este debate no impide que el legislador reforme las principales leyes ambientales, durante los últimos años de la década de los 80, a fin de mejorarlas y adaptarlas a los nuevos desafíos que plantean los datos sobre la contaminación ambiental. De esta forma en el año 1986 se modifican, entre otras, la Ley federal de Inmisiones (*Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG*), la Ley de residuos (*Abfallgesetz, AbfG*), la Ley de vertidos (*Abwasserabgabengesetz*), La Ley de protección de la naturaleza (*Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG*), y la Ley de protección de la flora (*Pflanzenschutzgesetz*). Al mismo tiempo, se aprueba la Ley de evaluación de impacto ambiental (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*) para incorporar al ordenamiento jurídico alemán la Directiva del año 1985 sobre EIA, lo que pone de manifiesto el empuje y crecimiento de un Derecho comunitario que impulsa la evolución del Derecho ambiental en todos los Estados miembros, incluida la ecologista República Federal alemana.

Estos cambios normativos tienen lugar al tiempo que se produce un gran paso desde el punto de vista organizativo: en 1986 se crea el Ministerio de Medio Ambiente a nivel federal *(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorischerheit)*. Curiosamente su creación se lleva a cabo pocas semanas después de la catástrofe nuclear de Chernóbil, que provocó una importante alarma internacional al detectarse radioactividad en diversos países de Europa septentrional y central.

2.4. Derecho y política ambiental en la República Democrática alemana.

Aunque se había introducido la protección del medio ambiente en el art. 15.2 de la Constitución de la República Democrática Alemana, el gran hito de la evolución jurídica del Derecho ambiental en la Alemania del Este lo constituye la Ley de ordenación territorial que se aprueba el 14 de mayo de 1970 (*Landeskulturgesetz*), en la que se plasma perfectamente el instrumentario político e ideológico del régimen socialista. Engloba esta norma diferentes regulaciones sectoriales, como la correspondiente a emisiones, que integra tanto la contaminación atmosférica como acústica, la gestión de los residuos y el cuidado, protección del paisaje. Siendo esto así, lo cierto es que las normas de protección ambiental aprobadas por la antigua República democrática apenas han contribuido al desarrollo del Derecho ambiental alemán vigente. En sentido inverso, el Derecho ambiental de la República federal alemana se trasladó, tras la reunificación, a los nuevos *Länder* con muy pocas modificaciones y en un período muy breve de tiempo se procedió a su aplicación íntegra.

En el terreno de los hechos, la situación del medio ambiente en la República Democrática alemana resultó ser bastante desastrosa (sobre esta cuestión pueden consultarse varios informes: *Umweltbericht der DDR*, 1990 y el *Umweltbericht der Bundesregierung* de 1994 (BT-Drs. 12/8451, pgs. 10 y ss.). La reunificación permitió poner freno a esta calamitosa situación, con la aplicación del Derecho ambiental federal a los nuevos *Länder* y la integración de importantes ámbitos territoriales ubicados en los mismos a un régimen estricto de protección natural.

2.5. La evolución del Derecho ambiental alemán hasta el 2000

En el período conocido como el de la Post-reunificación (*Nachwendezeit*), bajo el Gobierno de la coalición cristiano-liberal, se siguió progresando en el desarrollo del Derecho ambiental. Se aprobaron leyes como la de Biotecnología en 1990, y la de Protección del Suelo de 1998, y se modificaron otras, como la de residuos (en 1994), que se convirtió en la Ley sobre el circuito económico de residuos (*Kreislaufwirtschaftsgesetz*), que entraría en vigor dos años después.

Los rasgos que caracterizan al Derecho Ambiental en esta época se resumen en lo siguiente:

— desregulación de los estándares materiales y simplificación del procedimiento,

— un aumento de nuevas clases de instrumentos ambientales, especialmente económicos (impuestos ecológicos),

— un reforzamiento de los instrumentos de protección ambiental integral a causa, entre otras cosas, de la transposición de la Directiva 96/61/CE,

— una creciente influencia de las normas europeas e internacionales,

— esfuerzos hacia una creciente armonización, estandarización y unificación.

En estos años resulta asimismo especialmente relevante la inclusión del término medio ambiente en la Constitución alemana. Con la introducción, que entró en vigor el 15 de noviembre de 1994, de la protección del medio ambiente como fin del Estado predeterminado normativamente en virtud del art. 20.a) de la Ley fundamental (*Grundgesetz*) –*«El Estado protegerá, teniendo en cuenta su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial»*– se pone fin a un debate jurídico y político abierto a este respecto desde finales de los años 60. Se incorpora de esta forma en la Constitución de la República Federal alemana el mandato, dirigido primariamente al legislador y a la Administración, de ponderar la protección ambiental en los procesos decisorios en los que se persiga la consecución de fines estatales. En este sentido no hay una primacía de la protección del medio sobre otros bienes y valores jurídicos constitucionalmente protegidos. Se trata de una regla de Derecho objetivo de la que por sí misma no se derivan derechos ni posiciones jurídicas subjetivas.

También se recogen menciones a la protección ambiental en las Constituciones de los distintos *Länder*, pues así lo permite el sistema federal de la República.

Años después, en 1998, con la llegada de la coalición roji-verde al Ministerio de Medio ambiente, con la sustitución de la anterior ministra Angela Merkel, se produjo la introducción de la moratoria nuclear (*Atomausstieg*) y se potenció el uso de las energías renovables.

3. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL ALEMÁN

3.1. Los orígenes y causas de un proyecto de Código de Derecho ambiental

A consecuencia de la dispersión y del carácter prácticamente inabarcable del Derecho ambiental alemán, desde hace ya décadas se baraja la posibilidad de llevar a cabo su unificación, armonización y clarificación a través de su codificación. De esta manera la pregunta que una y otra vez se formulan tanto políticos como profesores de derecho es la de si el Derecho ambiental ha llegado a un grado de desarrollo que sea posible su consideración como un material susceptible de codificación, entendida sencillamente como la recogida sistemática y completa del estado normativo de un ámbito jurídico individualizado.

Existe una opinión bastante generalizada de que la codificación es un objetivo deseable y tangible, que permitiría reducir la extensión del Derecho del medio ambiente en Alemania, que acabaría con la hiperregulación del mismo y con muchas de sus contradicciones, al tiempo que permitiría unificar los términos y conceptos normativos empleados. En definitiva, se esgrimen razones de técnica legislativa («*better regulation*») que se apoyan en motivos asimismo prácticos, pues se entiende que todo ello redundaría en una mejora de su aplicación efectiva.

A finales de los años 70 la Oficina federal de medio ambiente (*Umweltbundesamt –UBA–)* empezó a plantear esta necesidad. A partir de 1990 un grupo representativo de profesores de derecho administrativo confeccionó un borrador de Código de Derecho ambiental (*Professorenentwurf eines Umweltgesetzbuchs*). En su Parte General (*UGB-ProfE-AT*), –elaborada por los profesores *Kloepfer*, *Rehbinder*, *Schmidt-Assmann* y *Kunig*–, se incluyeron objetivos, principios e instrumentos de la protección ambiental, derechos y deberes ambientales, un modelo de planes directivos, de evaluación ambiental y de responsabilidad ambiental así como la participación de las asociaciones y del público en los procedimientos de toma de decisiones y de elaboración de reglamentos ambientales. Asimismo en el año 1994, se elaboró por parte de los profesores ya citados –a los que se añadieron *Jarass*, *Papier*, *Peine*, *Salzwedel*–, la parte especial del Código ambiental (*UGB-ProfE-BT*), que englobó los diversos sectores de protección ambiental: protección natural y del paisaje, protección de las aguas residuales, del suelo, de las emisiones, energía nuclear, protección contra las radiaciones, así como regulaciones en materia de sustancias peligrosas y residuos.

3.2. El proyecto de la Comisión de expertos y los motivos jurídico-constitucionales del fracaso del Código ambiental: la distribución de competencias entre el *Bund* y los *Länder* en los diversos sectores medioambientales.

Teniendo en cuenta los precedentes citados en julio de 1997 se elaboró otro proyecto (*Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission*, UGB-KomE) por una Comisión independiente de expertos en el ámbito del medio ambiente con experiencia práctica en diferentes sectores, bajo la dirección del entonces presidente del Tribunal administrativo federal, *Horst Sendler*. Este nuevo proyecto incluyó en su parte especial nuevos capítulos sobre infraestructuras e instalaciones y sobre cuestiones relativas a la biotécnica; asimismo con él se ampliaron los ámbitos relativos a la regulación de emisiones y a la energía.

Estos dos borradores se tomaron en consideración en una tercera etapa, al final de la era *Kohl*, en julio de 1998, en la cual, fundamentalmente sobre la base de la propuesta de una nueva Comisión de expertos, se elaboró un nuevo borrador en el ámbito ministerial (*Erstes Buch zum UGB)*, con lo que el nuevo proyecto se asumió como una tarea propia del Ejecutivo federal. La novedad más destacable que aportaba el nuevo Código sobre los intentos anteriores es que incorporaba una nueva regulación relativa a la autorización y al control e inspección de instalaciones industriales. Sin embargo, esta propuesta tampoco prosperó, por motivos políticos, pero también jurídico-constitucionales.

Hasta la reforma constitucional de 2006 a la Federación le correspondían competencias legislativas limitadas en determinados ámbitos medioambientales de gran relevancia. Concretamente en materia de aguas y de protección de la naturaleza –en sentido estricto– se le asignaba una competencia para aprobar exclusivamente legislación marco (*Rahmenkompetenz*) de acuerdo con el art 75.1 Nr. 3 y 4, mientras que en

otros sectores ambientales la competencia legislativa era concurrente, conforme a lo previsto en el art. 74.1.GG.

Esta situación, decisiva para la evolución de la legislación ambiental en Alemania, se ha modificado con la reforma de la Constitución de 2006. Por lo que respecta a la delimitación de las competencias normativas del *Bund* y los *Länder* la finalidad primordial de esta reforma constitucional fue proporcionar «un mayor margen de maniobra para el ejercicio de tareas bajo la propia responsabilidad de los niveles de poder». En otras palabras, su objetivo fue fomentar una acción política más autónoma por parte de cada una de las organizaciones jurídico-políticas, habida cuenta de que en la práctica el federalismo de ejecución estaba llevando a un entramado de relaciones interadministrativas, entre la Federación y los *Länder*, que era juzgado como excesivo y poco transparente, que ponía en riesgo la exigencia de responsabilidad democrática y, por ende, la capacidad política de cada nivel de gobierno. Con base en dicha reforma la hasta entonces limitada competencia federal para adoptar legislación marco en ciertos sectores ambientales de acuerdo con el art. 75 GG se modifica y suprime, y a partir de este momento a la Federación se le atribuye competencia legislativa concurrente (*Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit*) en sectores relevantes como el del Derecho de aguas *(Wasserrecht*) y Derecho de protección de la naturaleza (*Naturschutzrecht*), la cual se ejerce dentro de las exigencias de regulación del art. 72.2 GG. Esta nueva delimitación de la distribución de competencias, que permite al *Bund* aprobar plenamente la legislación en importantes ámbitos medioambientales, en los que antes le estaba parcialmente vedado, ha conducido de modo implícito a que se reabriera el debate sobre la redacción del Código de Derecho ambiental.

No obstante, aunque la reforma ha supuesto una homogeneización de la competencia federal en prácticamente todos los sectores medioambientales, –en la medida que el *Bund* puede dictar legislación plena en ejercicio de su competencia concurrente, con lo que puede agotar o no la materia, bloqueando en el primer caso cualquier posible desarrollo ulterior que quisieran realizar los *Länder*–, en profundidad el reparto de competencias en materia de medio ambiente sigue siendo complejo.

De hecho se presentan hasta cuatro variantes de distribución competencial en materia de medio ambiente:

En primer lugar se prevén supuestos competenciales en los que la Federación debe justificar su legislación en la cláusula de necesidad (*Erforderlichkeitsklausel*) y en los que los *Länder* no pueden ejercer su competencia para dictar legislación divergente (*Abweichungsgesetzgebung)*, esto es, carecen de la facultad de separarse de las normas federales. Conforme al listado de materias contenido en el art. 74.2 GG en relación con el art. 72.2 y 3 GG, los *Länder* no tienen asumida esa competencia de separación en la regulación de suelos contaminados ni en el ámbito de la gestión de residuos, ni el de la contaminación atmosférica o acústica.

En los demás casos no existe para el *Bund* la exigencia de fundamentar el ejercicio de su competencia legislativa en la cláusula de necesidad. En estos supuestos se dis-

tinguen hasta tres modalidades distintas de reparto competencial, dependiendo de que los *Länder* puedan hacer uso o no, o bien limitadamente, de su competencia para aprobar legislación divergente. En líneas generales, los *Länder* están facultados para separarse de la legislación de la Federación en los ámbitos de la protección de la naturaleza y del paisaje, de la caza y de la gestión del agua, así como en la ordenación del territorio. Es decir, en aquellas materias en las que el *Bund* ejercía con anterioridad su reducida competencia de aprobación de la legislación marco a los *Länder* les sigue correspondiendo la competencia para dictar una legislación divergente. Pero incluso en estos ámbitos cabría distinguir aquellos en los que la competencia de aprobación de normas divergentes está sometida en todo caso a ciertas limitaciones. Esto ocurre en sectores tales como los de protección de la naturaleza y del paisaje, gestión de las aguas y en el ámbito de la caza, en la que, –por poner un ejemplo que ilustra a qué limitaciones nos referimos–, los *Länder* en el ejercicio de su competencia para dictar legislación divergente no pueden en ningún caso desplazar la legislación del *Bund* sobre permisos de caza.

La modificación constitucional del año 2006 (*Föderalismusreform I*) supuso la atribución de competencia a los *Länder* para aprobar su propia legislación, separándose de la legislación del *Bund*, pero su ejercicio no ha podido hacerse efectivo hasta años después. Estaba previsto constitucionalmente un plazo transitorio (art. 125b.1 y 2 GG), –hasta el 1 de enero de 2009 o hasta la misma fecha en 2010, dependiendo de si la normativa aprobada incidía en la legislación en sentido amplio o en la regulación del procedimiento administrativo–, para que el *Bund* tuviera tiempo sin presiones de reformar la legislación y sustituir su histórica legislación-marco en materia de medio ambiente por las nuevas leyes de carácter pleno.

A pesar de la moratoria impuesta a los *Länder* sobre el ejercicio de su poder legislativo divergente, la atribución de esta competencia normativa ha sido duramente criticada, pues se percibe como un riesgo de volver a caer en el *Dumping* ambiental, que en otros momentos de la evolución de la política ambiental alemana se percibió como una auténtica amenaza (al respecto *supra 2.1)*.

3.3. El estado actual de la cuestión: los últimos intentos de Codificación

Tras la reforma de la Constitución en 2006 se ha procedido a finales de 2008 a la reelaboración por una ponencia técnica del Proyecto de Código de Derecho Ambiental (*Referentenentwurf für das Umweltgesetzbuch, UGB-RefE*) por el Ministerio Federal de medio ambiente (accesible el 31.12.2010 desde *http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/bmu-downloads/doc/40448.php*). El nuevo contenido del UGB se ha vuelto a dividir entonces en dos partes. La primera de ellas contiene cinco tomos. Un primero que comprendería la parte general, con su capítulo primero, –en el que se regulan los objetivos, principios, definiciones y las evaluaciones, el medio ambiente industrial, la evitación y reparación de daños, las ayudas y recursos, y los derechos de acceso a la regulación y toma de decisiones ambientales–; y un capítulo segundo en el se incluye

la regulación de la autorización ambiental integrada y en el que también se regulan los procedimientos de evaluaciones ambientales, y otros instrumentos de intervención y control, así como el régimen de las instalaciones ya existentes. El UGB II contiene la regulación de la gestión del agua, el UGB III la protección de la naturaleza y del paisaje, el UGB IV agrupa las normas sobre radiaciones no ionizantes. Por su parte, el UGB V contiene las normas que regulan emisiones, incluyendo los gases de efecto invernadero (*Treibhausgase*).

El segundo, tomo que debería elaborarse en la próxima legislatura, tendría que abarcar los siguientes sectores: Derecho de emisiones, legislación sobre protección del suelo, Derecho sobre gestión de residuos, Derecho sobre productos y sustancias peligrosas.

Sin embargo, este proyecto de Código ambiental promovido por el *Bund* tampoco ha prosperado hasta el momento actual. Por varias razones. En primer lugar, se esgrimen motivos de carácter jurídico-constitucional: los *Länder* pueden ejercer su competencia para aprobar legislación divergente de la del *Bund (Abweichungsrecht)*. Y aunque en la coalición iniciada en 2005 entre los grandes partidos alemanes (CDU/CSU y SPD) se había llegado al compromiso de reelaborar y aprobar el Código ambiental, y se había alcanzado, con posterioridad, un acuerdo sobre las cuestiones esenciales con los *Länder,* en enero de 2009 el ministro de medio ambiente *Sigmar Gabriel* anunció el fracaso del Código. El alto cargo denunció expresamente la oposición del gobierno de Baviera, de la CSU, como principal causante de que el proyecto no viera la luz. Asimismo se puso como pretexto la falta de compromiso por parte de la Unión Europa con el éxito de este proyecto, lo que se considera un perjuicio no sólo medioambiental, sino también económico, en la medida que se juzga que la codificación del Derecho ambiental en Alemania posibilitaría una reducción de las cargas burocráticas y de determinados costes a los pequeños y medianos empresarios. En su momento la Unión Europea esgrimió como razones en contra del UGB que con el mismo se produciría un endurecimiento de las exigencias ambientales y que su aplicación provocaría nuevas inseguridades.

Otro de los factores que, según una opinión muy extendida en Alemania, contribuyen una y otra vez a la falta de éxito del proyecto es el dato de que el cuidado del medio ambiente exige permanentemente cambios para adaptarse a una situación en sí misma mutable, lo que tiene su repercusión inmediata en la legislación, claramente «motorizada». De hecho, en esos momentos, el Ministerio de medio ambiente estaba inmerso en la elaboración de nuevos proyectos de leyes, en materia de aguas y protección de la naturaleza y dedicado al estudio de una nueva legislación sobre radiaciones no ionizantes. Entre todas estas novedades, el proyecto estrella del Ministerio federal de medio ambiente resultaba ser el de la Ley de depuración del Derecho federal ambiental (*Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt-RGU*), que con base en las nuevas competencias constitucionales de la Federación, sustituiría las antiguas leyes aprobadas como legislación marco por una nueva legislación adoptada con el carácter de plena. Aprobada esta nueva Ley de Depuración en agosto de 2009, el resultado ha sido la modificación

y reforma de hasta nueve leyes ambientales y un reglamento, la derogación de otras tres leyes ambientales y siete reglamentos. Su entrada en vigor en marzo de 2010, junto con la Ley sobre protección natural y paisaje (*Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftsplege -BNatSchG*), la Ley sobre protección contra radiaciones no ionizantes (*Gesetz zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung)* y la nueva regulación del derecho de aguas (*Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts [WHG]*), ha supuesto un gran paso en la armonización y refundición del Derecho ambiental alemán, cuya densidad normativa a nivel federal ha aumentado de modo considerable.

Esta reciente experiencia y las objeciones que por el camino se han ido formulando al proyecto de Codificación no parecen llevar, sin embargo, a un fracaso definitivo del mismo. Aun así, según opiniones autorizadas del ámbito político y académico, el Código de Derecho ambiental más que servir a la petrificación de un conjunto de normas que se resisten claramente a ello, puede ser útil a efectos de conseguir transparencia, que es un fin muy deseable, cuanto más mutable resulta ser el Derecho.

4. RASGOS Y DESAFÍOS MÁS DESTACABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ALEMANIA EN LA ACTUALIDAD

4.1. La probada efectividad de la política ambiental y su clara europeización

Aunque claramente podría objetarse que el éxito de una política ambiental no se puede medir exclusiva ni fundamentalmente desde un punto de vista jurídico, ni por el número de normas, ni siquiera por su calidad, lo cierto es que el ordenamiento jurídico alemán presenta un indudable nivel de desarrollo normativo, lo que unido a la efectividad en la aplicación de las leyes, lleva a no dudar de la eficacia de dicha política. A todo ello contribuye que, a pesar de los inevitables cambios, sus normas ambientales se aprueban con la justa pretensión de lograr un difícil equilibrio entre estabilidad y flexibilidad, de modo que por una parte las medidas legales ambientales resulten duraderas y cumplan las expectativas creadas, y, por otro, sea posible en todo momento tomar en consideración los avances científicos y técnicos.

La efectividad del Derecho ambiental alemán ha resultado probada en la práctica con datos empíricos. (Al respecto KLOPEFER, M. [2008] *Umweltrecht*, capítulo 2, párrafo 7 y capítulo 7, párrafo 22). El esfuerzo normativo de décadas ha permitido que entre los años 1990 y 2000 se redujeran numerosos contaminantes en la atmósfera. Este impulso normativo no ha impedido que los peligros y amenazas ambientales hayan aumentado y que las medidas adoptadas en este Estado Europeo se hayan reputado insuficientes, entre otras cosas, por la dimensión internacional de los problemas que afectan al medio ambiente. Caer en la cuenta de la necesaria internacionalización de las cuestiones relativas a la protección ambiental ha llevado a que Alemania haya apoyado decididamente el reforzamiento de las competencias ambientales de las ins-

tituciones de la Unión Europea y a que se haya dotado de mayor efectividad a las decisiones adoptadas a nivel internacional.

En términos generales, se discute sobre si el 80 % de la legislación alemana ha sido inducida por el Derecho de la Unión Europea. Las cifras son muy clarificadoras, al menos en el ámbito del Derecho ambiental (al respecto:www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/dbuch/Datenhandbuch.pdf). Se estima que en la 12ª legislatura (1990-1994) el 100 % de las leyes aprobadas por iniciativa de la cartera de medio ambiente procedían de los compromisos comunitarios, en la 13ª legislatura el porcentaje se reduciría al 54,5 %, y en el 14ª período se llegó a un 69,2 %. De todo ello resulta que en estos tres períodos legislativos se alcanzó una media del 74,5 %. Asimismo en 2009 se estimó que entre el 74,5 % y el 67 % de la legislación ambiental aprobada en Alemania encontraba su fundamento en el Derecho medioambiental de la Unión Europea. Asimismo en la aplicación del Derecho medioambiental en Alemania –*environmental law in action*– ha resultado muy significativa la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión europea –señaladamente en el ámbito del Derecho de protección de espacios naturales (*Naturschutzrecht*)–.

4.2. Desafíos sectoriales: la adaptación al Derecho europeo de residuos, la protección del clima y el tratamiento jurídico ambiental del Derecho de la energía

En la actualidad, como en los demás países de nuestro entorno, los esfuerzos de la política ambiental alemana se centran en la lucha contra el cambio climático, la realización eficaz del comercio de derechos de emisión, en la implantación de estrategias de sostenibilidad, así como en las nuevas políticas en materia energética.

Desde hace aproximadamente diez años el derecho sobre el cambio climático o relativo a la protección del clima (*Klimaschutzrecht)* se ha integrado como un ámbito más en el Derecho ambiental. Sin embargo, durante esta década no se ha aprobado ninguna norma exclusivamente dedicada a la protección del clima y la Comisión que redactó el último proyecto de Código ambiental renunció a incluir un apartado relativo a la protección frente al cambio climático como tal. Nadie duda ya en Alemania de que tanto el clima global, como el macro-clima y el meso-clima (modificaciones locales que sufren los macroclimas a través de la modificación de varios de sus elementos) resulten ser nuevos valores ambientales que han de ser tratados como bienes jurídicos necesitados de protección, que a su vez se distinguen claramente de otros bienes ya protegidos, como puede ser el caso de la atmósfera en el supuesto del Derecho de emisiones (*Immissionsschutzrecht).*

La relaciones entre política energética y medio ambiente también han sido objeto de una rápida evolución en los últimos años. Este sector se solapa parcialmente con el Derecho a a la protección del cambio climático, pero no puede considerarse que se trate simplemente de una parte del mismo. En Alemania es una opinión muy extendida que la legislación en materia de energía es susceptible de tratamiento jurídico

desde un punto de vista estrictamente ambiental. Desde esta perspectiva se divide en Derecho de las energías renovables y Derecho de la eficiencia energética; este último llamado a convertirse en un Derecho de la eficiencia en el uso de los recursos. Estos sectores se incluyen entre los asuntos centrales de la política ambiental en la actualidad. Existe en este sentido un gran consenso sobre la necesidad de adoptar medidas, aunque no tanto sobre el contenido y alcance de las mismas. El Gobierno federal se ha comprometido a que Alemania reduzca sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 40% para 2020 (en comparación con los resultados de 1990), si los demás Estados de la Unión Europea se obligan a alcanzar un 30% en el mismo periodo. De hecho el Consejo de Ministros aprobó en diciembre de 2007 un Programa integrado sobre política energética y cambio climático (*Das Integrierte Energie-und Klimaprogramm* IEKP). A raíz del mismo en el año 2008 se modificó la Ley federal de 2000 sobre energías renovables, (*Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien, EEG*), y se han sucedido las iniciativas legislativas en este campo. Así, en el ámbito de la producción calorífica fue el *Land* de Baden-Württemberg pionero, cuando en el año 2007 adoptó una Ley sobre las energías renovables para el suministro de calor (*Erneuerbare-Wärme-Gesetz*), en la cual se imponía la obligación a las edificaciones de utilizar energías renovables con este fin. Posteriormente ha sido la Federación la que ha aprobado en 2009 una Ley –cuyo contenido, dada la primacía del Derecho federal, desplaza a las leyes de los *Länder*–, para el fomento de las energías renovables con el mismo propósito y que persigue alcanzar los siguientes fines (§ 1 Abs. 1 *EEWärmeG*): proteger frente al cambio climático, cuidar los recursos fósiles, reducir la dependencia energética del exterior, fomentar la utilización de energías renovables y el desarrollo tecnológico para la provisión de calor mediante este tipo de energías. Concretamente a los promotores y constructores se les obliga a utilizar estas energías (entre las que se encuentra la energía geotérmica, la solar y la biomasa) para cubrir la necesidad de calefacción, de calentamiento de agua y de refrigeración de las nuevas edificaciones.

En esta línea y durante los últimos años se ha comprobado además en Alemania que la contribución real de las energías renovables a la reducción del CO_2 resulta innegable. Se estima que en 2008 se redujeron 110 millones de toneladas, de las cuales casi la mitad se debe a la eficaz aplicación de La Ley de energías renovables. Esto ha llevado a que el Gobierno federal se propusiera como objetivo realista aumentar la proporción de energías renovables en el suministro de electricidad hasta llegar en 2010 por lo menos al 12,5 %, teniendo en cuenta que los porcentajes en 2008 y 2007 alcanzaron el 15% y el 14% respectivamente. En términos globales la estrategia de sostenibilidad del Gobierno Alemán se está cumpliendo, puesto que Alemania se ha comprometido a alcanzar cubrir globalmente el 18% de sus necesidades energéticas con energías renovables frente al 20% que se ha fijado como media en la Unión Europea.

Siempre según la información del Ministerio Federal de Medio Ambiente, esta nueva política ambiental de fomento de las energías renovables, incremento de las exportaciones alemanas en tecnologías medioambientales y prestación de nuevos servicios orientados a la protección ambiental, está implicando un crecimiento en el empleo. Está previsto además que estas medidas adoptadas en virtud del IEKP (Programa inte-

grado sobre energía y protección del clima del Gobierno Federal alemán) tengan un gran impacto económico energético: que las inversiones aumenten 30 Mrd. de euros por año y se ahorren 20 Mrd. anualmente en los costes de energía. En esta línea el Gobierno se ha fijado también duplicar la productividad energética, fundamentalmente potenciando las plantas de energía con mayor eficiencia, y la generación combinada de calor y electricidad. Por ello los beneficios obtenidos por la subasta de los derechos de emisión se destinan, a partir de 2008, a aumentar el presupuesto destinado a implementar iniciativas en materia de protección del clima que tengan como objetivo la reducción de emisiones y el apoyo a proyectos piloto.

Recientemente, dentro de este marco de actuación, el Gobierno Federal ha presentado (28.9.2010) un último documento: la Estrategia 2050 en la que se ofrece una política que plasma una concepción accesible, admisible y medioambiental de la provisión de energía. Para la ejecución de dicha Estrategia el *Bundesregierung* ha aprobado un programa de emergencia y seguimiento que tiene un plazo de realización hasta finales de 2011. En este programa, del que se compromete a presentar un informe de seguimiento al Parlamento federal, se incluyen medidas muy innovadoras relativas a la energía eólica en alta mar, concretamente se instauran préstamos de 25.000 millones de euros para fomentar la construcción de los primeros 10 parques eólicos. Asimismo el programa quiere legalizar las instalaciones que existen en el mar, y controlar mediante un sólo título jurídico los permisos que comprendan las diversas medidas exigibles a los agentes que operan en este tipo de mercado (el de las instalaciones *offshore*).

Por último hay que mencionar que, como cabría esperar, una de las cuestiones pendientes en la agenda legislativa del Gobierno federal es la tramitación un nuevo proyecto de Ley sobre el circuito económico de los residuos para adaptar la legislación federal a la Directiva 2008/98/CE, de 18 de noviembre de 2008, sobre residuos, que deroga las anteriores Directivas del sector.

BIBLIOGRAFÍA

Britz, G./Eifert, M./Reimer, F., *Energieeffizienzrecht. Perspektiven und Probleme* (Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Bd. 21), Nomos, Baden-Baden, 2010.

Erbguth, W./ Schlacke, S., *Umweltrecht,* 3ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2010.

Fehling, M., Arnold, S.: «Interrelaciones administrativas en el ordenamiento jurídico alemán. Novedades introducidas por la reforma del federalismo», en Velasco Caballero, F. y SCHNEIDER, J. P. (coords.) *La Unión administrativa europea*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

Härtel, I., *Einführung in das Klimaschutzrecht,* Springer, Berlin, 2009.

Kloepfer, M., *Umweltschutzrecht,* 1ª ed.,C. H. Beck, München, 2008.

Umweltrecht, 3ª ed, C.H. Beck, München, 2004.

Knopp, L., «Zur Zukunftsfähigkeit des deutschen Umweltrechts», *Deutsche Verwaltungsblatt,* (2010), Nr. 15, pg. 929 y ss.

König, T./ Mäder, L., «Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland», *Politische Vierteljahresschrift* (PVS) (2008), Nr. 3, pg. 438 y ss.

Schmidt, R./Kahl, W., *Umweltrecht,* 8ª Ed., C.H.Beck, München, 2010.

VII

Francia: Las nuevas referencias constitucionales y los logros del proceso de *Grenelle*[1]

Diego J. Vera Jurado
Roberto Galán Vioque

Sumario

Página

1. VALORACIÓN GENERAL: CONSTITUCIÓN Y ACUERDOS DE GRENELLE .....
   A) Algunos efectos de la constitucionalización del
   B) El desarrollo normativo de los acuerdos de .....
2. CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE .....
3. ASPECTOS SECTORIALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN FRANCIA.....
   A) La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2010-2013
   B) Lucha contra el cambio climático y fomento de las ene
   C) Biodiversidad y áreas naturales protegidas.....
   D) Cultivos con organismos genéticamente modificados
   E) Residuos.....

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL: CONSTITUCIÓN Y ACUERDOS DE *GRENELLE*

Como ya tuvimos ocasión de exponer en ediciones anteriores, en Francia se han producido dos acontecimientos jurídico-políticos que han hecho que el medio ambiente se haya situado en el centro del debate público. Se trata de la aprobación de la Carta del Medio Ambiente en 2004, que se incorporó a la Constitución de 1956 por medio de la Ley constitucional núm. 2005-205, de 1 de mayo de 2005 (*Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*) y de la puesta en marcha en el verano 2007 del denominado proceso *Grenelle,* que tiene como objetivo

1 Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2010-18571, Régimen jurídico de los recursos naturales, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

conseguir una transformación socioeconómica de Francia instaurando un modelo de desarrollo económico ambientalmente sostenible. Al amparo de estos dos acontecimientos se han producido algunas novedades en el panorama jurídico francés que es necesario destacar.

A) Algunos efectos de la constitucionalización del Derecho ambiental en Francia

El Consejo Constitucional ya ha tenido ocasión de aplicar, aunque de manera tangencial, el contenido de la Carta del medio ambiente. Concretamente, en dos decisiones del año 2005, la decisión número 2005-514, de 28 de abril y la 2005-516, de 7 de julio, este Alto Tribunal no apreció que las dos leyes de carácter económico que habían sido impugnadas conculcarán el principio de desarrollo sostenible que se recoge en el artículo 6 de la citada Carta.

Habría que esperar hasta el año 2008 para que el Consejo Constitucional se pronunciara abierta y directamente sobre la naturaleza jurídica de la Carta del medio ambiente. Se trata de la decisión número 2008–564, de 19 de junio en la que juzgó la constitucionalidad de la Ley núm. 2008-595, de 25 de junio, *sobre los organismos genéticamente modificados* (*Loi núm. 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés*), invocando, entre otros aspectos, la violación del principio de precaución consagrado expresamente en el artículo 5 de la Carta. El Consejo Constitucional manifestó con rotundidad, en su considerando 18º, que: «….. el conjunto de derechos y deberes de la Carta del medio ambiente, tienen valor constitucional; se imponen a los poderes públicos y a las autoridades administrativas en el ámbito de sus competencias respectivas; y corresponde al Consejo Constitucional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución, garantizar que el legislador no ha ignorado el principio de precaución y ha establecido las medidas oportunas que aseguren su cumplimiento por parte de las demás autoridades» (Doctrina constitucional que reitera después en el fundamento jurídico 79 de la no menos importante decisión número 2009-599, de 29 de diciembre).

No obstante, aunque el Consejo Constitucional no apreció que la regulación contenida en la citada Ley relativa a los organismos genéticamente modificados vulnerase el principio de precaución, sí declaró inconstitucional la remisión general a un reglamento para determinar la información de carácter confidencial, en relación con los datos que posean las autoridades públicas con incidencia en el medio ambiente (artículo 7 de la Carta del medio ambiente, introducida en el Código del medio ambiente por los artículos L. 532–4–1 y L. 535–3,). Curiosamente, en este fallo, para evitar una condena al Estado francés por el retraso en la transposición de la Directiva 2001/18/CE, de 12 de marzo, *sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente*, se difieren los efectos de la declaración de inconstitucionalidad hasta el 1 de enero de 2009 para dar tiempo al legislador a rectificar esta regulación viciada.

No tardaría mucho más el Consejo de Estado francés en dictar su primer *arrêt* asumiendo el valor constitucional de las disposiciones contenidas en la Carta del medio

ambiente, en una decisión de 3 de octubre de 2008 recaída en el asunto Commune d'Annecy que tiene un especial significado para el derecho ambiental francés. El Municipio de Annecy recurrió ante el Consejo de Estado un decreto dictado en aplicación de la Ley 2005-157, de 23 de febrero, *sobre desarrollo de los territorios rurales* (*Loi núm. 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux)* en el que se establecían las condiciones para el desarrollo urbanístico del lago de montaña situado en el municipio porque consideraba que había infringido la reserva de ley que, en materia de participación en asuntos ambientales, se recoge en el artículo 7 de la Carta del medio ambiente, antes citado.

El Consejo de Estado hace suya la doctrina sentada por el Consejo Constitucional, en su ya citada decisión número 2008–564, de 19 de junio, sobre el valor constitucional del conjunto de derechos y deberes establecidos en la Carta del medio ambiente, y anula el decreto impugnado porque considera que el ejecutivo carece de competencia para regular, por medio de una disposición reglamentaria, las normas de participación en la determinación de las condiciones urbanísticas del lago de montaña Annecy. En la sentencia se sostiene, por tanto, que sólo el legislador puede establecer, como dispone el artículo 7 de la Carta del medio ambiente, «*las condiciones y los límites*» del derecho de participación del público. El fallo tiene un doble alcance ya que, al mismo tiempo que proclama el valor jurídico de la Carta del medio ambiente, refuerza el papel de la Ley en el ámbito del derecho ambiental. En concreto, afirma que: «… desde la entrada en vigor de la Ley de 1 de marzo de 2005, un reglamento no puede intervenir en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Carta, salvo que lo haga en aplicación de disposiciones legislativas, en particular las previstas en el Código del medio ambiente o en el Código del urbanismo, que sean posteriores o siendo anteriores, cuando no sean incompatibles con las previsiones de la Carta».

La incorporación de los derechos y deberes recogidos en la Carta del medio ambiente dentro del bloque de la constitucionalidad tiene en la actualidad una especial relevancia dado el reciente establecimiento, desde marzo de 2010, de un control incidental de la constitucionalidad de las leyes por parte del Consejo Constitucional. Este control de las leyes se viene a sumar al tradicional control preventivo existente en el sistema constitucional francés. La Ley constitucional núm. 2008-724, de 23 de julio, *de modernización de las Instituciones de la de la República* (*Loi constitucional núm. 2008-724, de 23 de julio, de modernización de las Instituciones de la de la Vª República*) ha introducido en un nuevo artículo 61.1 de la Constitución lo que denomina la cuestión prioritaria de constitucionalidad. El desarrollo legislativo de esta previsión constitucional se realizó posteriormente por medio de la Ley orgánica n° 2009-1523, de 10 de diciembre, *sobre la aplicación del artículo 61.1 de la Constitución* (*Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*) que otorga tanto al Consejo de Estado como al Tribunal de Casación la facultad de elevar estas cuestiones ante el Consejo Constitucional en los supuestos en los que se dude sobre la constitucionalidad de una disposición de rango legal.

En este sentido, ya son varias las veces en que se le ha planteado al Consejo de Estado el planteamiento de una cuestión prioritaria de constitucionalidad respecto de disposiciones legislativas en materia ambiental. Merece destacarse, en este sentido, la decisión de 16 de abril de 2010, recaída en el asunto *Association alcaly (alternatives au contournement autoroutier de lyon) y otros* que tiene por objeto la impugnación del proyecto de circunvalación de la ciudad de Lyon. En esta decisión se descarta el planteamiento de una cuestión prioritaria de constitucionalidad en relación con las funciones administrativas que, en materia expropiatoria, la legislación francesa atribuye al Consejo de Estado. Este órgano jurisdiccional ha rechazado también elevar una de estas cuestiones en relación con las disposiciones de rango legal del Código del medio ambiente y del Código del urbanismo, que regulan la participación del público en relación con autorizaciones forestales, porque fueron aprobadas con anterioridad a la constitucionalización de la Carta del medio ambiente en su reciente decisión de 3 de noviembre de 2010 recaída en el asunto *Mme Christine A.*

B) El desarrollo normativo de los acuerdos de *Grenelle*

A la hora de poner en marcha la aplicación efectiva de estos acuerdos, y con la finalidad de darle el mayor protagonismo político posible, el Gobierno decidió remitir al Parlamento un proyecto de ley, en octubre de 2008, en el que se iban a plasmar los compromisos alcanzados en *Grenelle del medio ambiente* y la planificación de su puesta en marcha. Esta posibilidad de aprobar un texto legal con una declaración de política general está expresamente contemplada en el artículo 49 de la Constitución francesa. Tras su tramitación parlamentaria, se aprobó la Ley n° 2009-967, de 3 de agosto, *de programación para la aplicación de Grenelle del medio ambiente* (*Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*), conocida como *Grenelle I*. Dado el consenso que se había obtenido durante la fase de concertación social, esta Ley se aprobó con una amplísima mayoría.

No obstante, la aplicación efectiva de los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente* exigía de otra ley en la que se plasmarán las necesarias modificaciones legales. El proyecto de ley de la denominada *Grenelle II* se envió al Parlamento en febrero de 2009 para que el inicio de su tramitación coincidiera con la finalización de la aprobación de *Grenelle I*. Ahora bien, la aprobación de esta segunda ley fue mucho más complicada ya que implicaba la adopción de medidas que iban a afectar seriamente al tejido productivo francés. La ley finalmente aprobada, la Ley n° 2010-788, de 12 de julio, *que contiene el compromiso nacional por el medio ambiente* (*Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*) es una ley compleja, que modifica más de cuarenta leyes sectoriales. Aunque suponía un destacado avance en materia ambiental, esta ley fue recibida con críticas por partes de las principales asociaciones ecologistas francesas (las influyentes *France Nature Environnement* y *Les Amis de la terre*) que denunciaban los recortes que se habían introducido en relación con los compromisos asumidos en los acuerdos de *Grenelle del Medio ambiente*, especialmente en relación con la energía eólica, la supresión de los pesticidas en la agricultura y la protección de la biodiversi-

dad. Además, para que las previsiones contendías en esta Ley puedan ser efectivas se requiere de la aprobación de un centenar de disposiciones reglamentarias.

En *Grenelle II* se habilitaba, asimismo, al Gobierno a aprobar por ordenanza la transposición de un paquete de Directivas comunitarias, lo que hizo en octubre de 2010 remitiendo su texto al Parlamento para su ratificación de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 38 de la Constitución francesa. Muy recientemente se ha aprobado la Ley número 2011-12, de 5 enero, que contiene diversas disposiciones para la adaptación de la legislación al Derecho comunitario (*Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union*) por la que se ha ratificado esta Ordenanza.

La tercera «pata legislativa» necesaria para poner en marcha la transición ambiental diseñada en los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente* consistía en una modificación de la fiscalidad para promover una producción y un consumo ambientalmente más responsable. Todas estas disposiciones legales que tienen una naturaleza fiscal o presupuestaria, y que se conocen como *Grenelle III,* han sido aprobadas en las leyes de presupuestos, y sus respectivas modificaciones, para los años 2009 y 2010. Entre las medidas aprobadas destaca la concesión de una línea de préstamos sin intereses para obras de mejora en la eficiencia energética de los edificios y el establecimiento de ayudas para la agricultura biológica. También se han incrementado las tasas a las empresas por emisiones contaminantes y se han creado nuevas tasas por el uso de la red de carreteras para los transportes pesados.

Pero, sin duda, la medida más polémica fue el intento de creación de la denominada tasa-carbón. Con esta tasa, que se introdujo en la Ley n° 2009-1673, de 30 de diciembre, *de Presupuestos para 2010 (Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)* se pretendía gravar el consumo de combustibles fósiles y carburantes para luchar contra el cambio climático. Sin embargo, se excluía del pago de esta nueva tasa a una serie de actividades (las plantas de generación de energía eléctrica, las industrias contaminantes, el transporte aéreo, los de transporte público por carretera) o se imponía un tipo reducido a las emisiones procedentes de la agricultura, la pesca, el transporte por carretera y el transporte marítimo. Lo que hacía que, *de facto,* menos de la mitad de los productores de gases de efecto invernadero estuvieran sujetos a la tasa-carbón y que al 93% de la producción de estos gases de origen industrial tampoco le resultara aplicable. El Consejo Constitucional estimó la impugnación contra esta Ley presentada por diputados y senadores que se apoyaba en una infracción de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 de la Carta del medio ambiente sobre el deber de conservar y preservar el medio ambiente y reparar los daños que se le puedan causar. En su decisión número 2009-599, de 29 de diciembre se afirma que «…, por el alcance que tiene el régimen de excepciones totales que se establece por el artículo 7 resulta contrario a la lucha contra el calentamiento climático y produce una ruptura caracterizada de la igualdad ante las cargas públicas» (F. 82 *in fine.)*

Ante este varapalo constitucional finalmente el ejecutivo francés, después de varios titubeos, ha optado por aparcar esta medida contemplada en los acuerdos de *Grenelle*

del Medio Ambiente como mínimo hasta 2013 e intentar, junto con otros Estados miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia) que la Unión Europea impulse la creación de un tributo comunitario de esta naturaleza.

Finalmente, podemos destacar que, ante el éxito del proceso *Grenelle,* en febrero de 2009 se decidió aplicar esta misma metodología para completar estos acuerdos en relación con los problemas ambientales que afectan al medio marino. Así, siguiendo un proceso de concertación similar, se determinaron 137 compromisos, que acabaron recogiéndose en el denominado *Libro azul sobre los compromisos de Grenelle del Mar.* No obstante, en esta ocasión el Gobierno francés no consideró necesario implicar al Parlamento en la ejecución de estos acuerdos. Su objetivo principal es que se cuente con una Estrategia Nacional para el Mar y el Litoral que sirva para establecer la política marítima de Francia a corto, medio y largo plazo con arreglo a unos parámetros de sostenibilidad ambiental. Esta Estrategía debería aprobarse a lo largo del año 2011.

También se han dado unos tímidos pasos para someter a un proceso de concertación el análisis de los riesgos que se derivan de la exposición de las ondas electromagnéticas producidas por el uso de la telefonía móvil, por las redes informáticas inalámbricas y las antenas-repetidores. Como medida que se ha adoptado en el marco de este llamado *Grenelle de las ondas* se podría citar la creación de una nueva tasa a los distribuidores de aparatos electrónicos por la emisión de ondas electromagnéticas que empezará a aplicarse a partir de abril de 2011.

2. CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Tanto en la Carta del medio ambiente como en todo el proceso de Grenelle y en su desarrollo legislativo se ha puesto un especial hincapié en fomentar los órganos de participación de los ciudadanos en la adopción de las políticas públicas basándose en la transparencia y la puesta a su disposición de información ambiental.

Sin duda uno de los cambios más relevantes que se ha introducido está en relación con las funciones del Consejo Económico y Social, cuya nueva denominación es Consejo Económico, Social y del Medio Ambiente. En la, ya citada, Ley constitucional número 2008–724, de 23 de julio, de modernización de las instituciones de la República se modificaron los artículos 69 a 71 en los que se regula este órgano constitucional que ha sido desarrollado, casi dos años más tarde, por medio de la Ley orgánica n° 2010-704, de 28 de junio, *sobre el Consejo económico, social y del medio ambiente* (*Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental*).

Como consecuencia de estas modificaciones se ha introducido en la estructura del ahora Consejo Ecómico, Social y del Medio Ambiente una nueva sección que va a conocer de las materias relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos naturales; el cambio climático; la biodiversidad; la transición energética; la prevención, gestión y reparación de los riesgos ambientales y la calidad del hábitat.

Tampoco ha sido ajeno a estos cambios el Ejecutivo francés. En este sentido el Ministerio resultante de la crisis gubernamental de noviembre de 2010, el actual Ministerio de la Ecología, de Desarrollo Sostenible, del Transporte y de la Vivienda (Ministére de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement) cuya estructura se establece en el Decreto n° 2010-1443, de 25 de noviembre, ha perdido sus atribuciones en materia de energía en favor del Ministerio de Industria, que las recupera. Hecho que ha sido recibido con decepcion por parte de las principales organizaciones ecologistas francesas.

Asimismo, la actividad desplegada por el Ministerio de Ecología, en el periodo comprendido entre 2009 y 2010, ha venido dominada por la intervención de la Agencia del Medio Ambiente y de la Industria de la Energía (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie-ADEME) y del Comité Nacional de Desarrollo Sostenible y de Seguimiento de los Acuerdos de *Greneelle* (*Comité national du développement durable et de suivi du Grenelle*) desde julio de 2010.

En este sentido, hay que recordar que ADEME, es un organismo público, que fue creado como consecuencia de la fusión de varias instituciones preexistentes en el año 1990, que tiene como finalidad colaborar en la puesta en marcha de las políticas públicas relativas al medio ambiente y a la energía. Durante la fase de concertación previa a los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente* esta Agencia desarrolló un papel destacado en el asesoramiento técnico. Una vez firmados estos acuerdos el Gobierno francés utiliza ADEME como su herramienta principal para la aplicación de los compromisos derivados de estos acuerdos. En enero de 2009 firmó un nuevo contrato de objetivos con ADEME para los años 2010 a 2012 en el que se le atribuían la gestión de los llamados fondos calor, como vía para desarrollar la producción de calor por medios de fuentes de energías renovables; el relanzamiento de la política de residuos, la lucha contra el ruido y la adopción de medidas para la descontaminación de terrenos y se le encomendaba poner en marcha un programa de comunicación en relación con las medidas que se están derivando de la puesta en marcha de los compromisos de *Grenelle*.

Desde la firma de los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente* venía funcionando, de manera informal, un comité de seguimiento de estos acuerdos que tenía una composición idéntica a la existente durante la fase de concertación. Es decir, estaba integrado por representantes políticos, organizaciones empresariales, sindicatos y organizaciones ecologistas. A mediados de 2010 se aprobó el Decreto número 2010-370, de 13 abril, por el que se creaba el *Comité nacional de desarrollo sostenible y de Grenelle del medio ambiente (Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010 portant création du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement*) por el que se institucionalizaba oficialmente este órgano de coordinación, cuya función es vigilar el cumplimiento de los compromisos de *Grenelle*.

Por último, en el plano de la organización de la Administración ambiental en Francia, merece destacarse la creación del Consejo General del Medio Ambiente y del Desarrollo Sostenible en 2009 (*Conseil général de l'environnement et du développement durable*) al que se le atribuyó, en cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho co-

munitario, junto con el Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible la condición de autoridad ambiental teniendo como principal misión la de realizar el seguimiento de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos y de planes y programas. Este Consejo, establecido por medio del Decreto Decreto n º 2009-496, de 30 de abril**,** *sobre la Autoridad administrativa del Estado competente en materia de medio ambiente prevista en los artículos L.122-1 y L.122-7 del código del medio ambiente* (*Décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement prévue aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement*) tiene también como funciones la de asesorar e informar a los distintos departamentos ministeriales en materia ambiental y realizar la inspección y la auditoría de los distintos servicios que integran el Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible.

3. ASPECTOS SECTORIALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN FRANCIA

Por último, vamos a abordar las propuestas sectoriales de mayor relevancia durante los años 2009 y 2010.

A) La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 2010-2013

En la mencionada Ley *Grenelle I* (art. 1), se ordenó al Gobierno elaborar una Estrategía Nacional de Desarrollo Sostenible (*Strategie Nationale de Dévelopement Durable-SNDD).*

El proceso seguido para la elaboración de esta estrategia ha sido muy participativo. En la fase previa de concertación han intervenido representantes electos nacionales y locales, representantes del empresariado y de las organizaciones sindicales, de la sociedad civil y de organizaciones ecologistas. Culminó en julio de 2010 con la aprobación de un documento conciso, que tiene un claro afán pedagógico, en el que se identifican nueve estrategias para conseguir una economía ecológica y equitativa (un consumo y una producción responsable, la sociedad del conocimiento, nuevas formas de gobernanza o gestión de los asuntos públicos, el cambio climático y la energía, medios de transportes y una movilidad sostenible, la conservación y gestión sostenibles de la biodiversidad y de los recursos naturales, la salud pública y la prevención y gestión de los riesgos naturales, la demografía, la inmigración y la inclusión social y el déficit internacional en materia de desarrollo sostenible y de la lucha contra la pobreza) y se diseñan un conjunto de medidas de actuación que habrán de ser articuladas por los poderes públicos, pero también asumidas tanto por los particulares como por las empresas. La SNDD se ha realizado siguiendo las pautas de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y sustituye a la anterior SNDD 2003-2008. Anualmente, el Gobierno francés deberá elevar al Parlamento un informe para dar cuenta de la ejecución de la SNDD.

En el ámbito de los transportes ya son visibles algunas de los compromisos adoptados en *Grenelle del medio ambiente*. El Gobierno francés se ha marcado como objetivo en materia de transportes incrementar el transporte de mercancías por ferrocarril y por

vía marítima y fluvial desde el 14% actual hasta el 25% en 2020, en sustitución de los transportes por carretera y aéreos. Debiéndose llegar al 17,5% del total en 2012. Ya están en funcionamiento las llamadas autopistas del mar entre Francia y España (Nantes-Saint Nazaire-Gijón), una vez firmada una declaración conjunta en febrero de 2009 con la presencia de representantes de las empresas privadas que iban a explotarlas, con las que se facilita el transporte por barco de camiones con unas condiciones competitivas para reducir su paso a través de Francia con dirección al norte de Europa.

Por el contrario, en el ámbito de la actividad industrial las asociaciones ecologistas han criticado la eliminación o reducción de controles administrativos, y su correspondiente sustitución por la comunicación administrativa previa y la declaración responsable, que para el desarrollo de actividades económicas con incidencia ambiental se ha operado por medio del Decreto n° 2010-369, de 13 abril, *por el que se modifica la nomenclatura de las instalaciones clasificadas* (*Décret n° 2010-369 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations clases*) que se ha dictado en desarrollo de la Ordenanza n° 2009-663, de 11 de junio, *relativa al registro de determinadas instalaciones calificadas para la protección del medio ambiente* (*Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement*), por la que se transpone en materia de medio ambiente la llamada directiva de servicios.

B) Lucha contra el cambio climático y fomento de las energías renovables

La lucha contra el cambio climático ha sido uno de los ejes principales de *Grenelle*. En la Ley *Grenelle I* se fijó un objetivo ambicioso de reducción de un 3% anual en las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 2.I). El artículo 68 de la Ley *Grenelle II* extiende a las colectividades territoriales la obligación de aprobar Planes regionales clima-energía (*Schéma regional du climat, de l´air et de la l´énergie-SRCAE*) con lo que, de esta forma, se implica a estas Administraciones en la lucha contra el cambio climático (art. 68).

Junto a esta política de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, se está articulando en Francia una política de adaptación al cambio climático con el que se pretende preparar al país frente a las consecuencias que va a provocar un aumento, ya inevitable, de las temperaturas. Se trata de adoptar medidas de ajuste que permitan moderar el daño que previsiblemente se va a producir o incluso aprovechar aquellas oportunidades que puedan derivarse de este cambio. Se encuentra en una fase muy avanzada de elaboración el Plan Nacional de Adaptación al cambio climático cuya preparación se encomendó al Observatorio Nacional sobre los efectos del calentamiento climático (*l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique*), creado en el año 2001. En la fase de concertación han participado tanto los agentes económicos como la sociedad civil y las organizaciones ecologistas. En noviembre de 2010 la nueva Ministra de Ecología y Desarrollo Sostenible presentó públicamente las conclusiones de la consulta pública que se realizó y anunció su aprobación a lo largo de 2011.

Las energías renovables constituye otro de los pilares de la política francesa en la lucha contra el cambio climático. De hecho en la Ley *Grenelle I* se fue más allá, incluso, de los compromisos adquiridos en *Grenelle del medio ambiente* al fijar un porcentaje obligatorio del 23 % en el consumo final de electricidad para el año 2020 (art. 2.I.), frente al 20% inicialmente comprometido.

A pesar de estos claros compromisos el apoyo a las energías renovables, en particular a la solar fotovoltaica, está sufriendo restricciones como consecuencia de las medidas adoptadas para la reducción del gasto público en el contexto de la actual situación de crisis económica. Mientras que con la aprobación del Decreto número 2010-1269, de 26 de octubre, *sobre las características térmicas y la eficiencia energética de los edificios* (*Décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions*) se dió un fuerte impulso a la instalación de paneles fotovoltaicos para producción de electricidad en los hogares galos, se ha producido un freno en relación con las instalaciones fotovoltaicas industriales, los conocidos «huertos solares», debido a la «moratoria» de 3 meses que ha impuesto el Decreto n° 2010-1510, de 9 de diciembre, *sobre suspensión de la obligación de compra de electricidad producida por determinadas instalaciones de energías solar* (*Décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil*). Esta norma suspende el derecho de compra de electricidad que tienen los titulares de instalaciones fotovolatícas debido a la avalancha de solicitudes de instalación que se han presentado, que ya superan con creces los objetivos previstos.

C) Biodiversidad y áreas naturales protegidas

Francia cuenta, desde el año 2004, con una Estrategia Nacional para la Biodiversidad (*Stratégie nationale pour la biodiversité-SNB*) que se ha visto en buena medida afectada por los acuerdos de *Grenelle del medio ambiente,* lo que ha hecho que el gobierno galo aprobara, en mayo de 2009, una adaptación de sus planes de acción sectoriales en materia de biodiversidad. En el Programa 2009/2010 de planes de acción sectoriales sobre biodiversidad se ha incluido un nuevo plan de acción relativo al turismo.

En la Ley *Grenelle I* se establece como objetivo, entre otros, que en el año 2020 un 2% del territorio continental metropolitaano francés esté sujeto a una fuerte protección natural (art. 23). Para ello se prevé la creación de tres nuevos parques nacionales. En la actualidad el país galo cuenta con 164 reservas naturales nacionales que cubren 482.360 hectáreas en el territorio metropolitano (el 13% de su superficie). A esta superficie de áreas protegidas hay sumarle los 2,6 millones de hectáreas protegidas que tiene en los territorios de ultramar, de los que 2,1 forman parte de la reserva natural nacional de tierras australes y antárticas (r*éserve naturelle nationale australes et antarctiques*) francesas. En cualquier caso, no hay que olvidar que Francia es el país europeo que tiene un mayor porcentaje de terrenos urbanizados, en torno al 10% (el 9,4%), y que más del 50% de su superficie está destinado a la agricultura o a la ganadería.

En el periodo 2009-2010 se ha producido un incremento notable en la creación de parques naturales viendo la luz las reservas naturales regionales de la *Montagne de Reims (Champagne-Ardenne)* (Décret du 4 mai 2009 portant classement du parc naturel régional de la Montagne de Reims*);* de los *Pyrénées ariégeoises (Midi-Pyrénées)* (Décret du 28 mai 2009 portant classement du parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises*)*; de *Plaine des Maures* (Décret n° 2009-754 du 23 juin 2009 portant création de la réserve naturelle nationale de la plaine des Maures) y de *l'Avesnois* (Décret n° 2010-1053 du 3 septembre 2010 portant classement du parc naturel régional de l'Avesnois (Nord-Pas-de-Calais*)*). Especial importancia tiene la constitución del primer parque natural marino francés, el de Mayotte, creado por el Decreto n° 2010-71, de 18 enero (*Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte*) que es uno de los logros más visibles del *Grenelle del mar*. Este parque marino comprende las superficies, el suelo y el subsuelo de las aguas que rodean la Isla de Mayotte, bajo soberanía francesa, que se encuentra situada al norte de Mozambique, en el archipiélago de las Comoras.

Asimismo, se ha procedido a la prórroga o renovación de la clasificación de numerosos parques naturales franceses (Perche (Basse-Normandie et Centre), Queyras (Provence-Alpes-Côte d'Azur), Brenne (Centre), Scarpe-Escaut (Nord - Pas-de-Calais), Landes de Gascogne (région Aquitaine), Forêt d'Orient (Champagne-Ardenne), caps et marais d'Opale (région Nord-Pas-de-Calais), Bessin (Basse-Normandie), Aiguilles rouges (Haute-Savoie) y d'Armorique (Bretagne).

Otra de las novedades más detacadas de *Grenelle del medio ambiente* son las llamadas *tramas verde-azul* con las que se quiere garantizar la conectividad natural entre las distintas áreas protegidas, tanto terrestres como acuáticas. Estas tramas constituyen instrumentos de planificación que van a permitir preservar y restaurar una malla de espacios naturales que son necesarios para el funcionamiento de los hábitats naturales y los ciclos de vida tanto de la fauna como de la flora y que, además, van a condicionar el trazado de las infraestructuras terrestres y marinas o los asentamientos humanos. En el artículo 24 de la *Ley Grenelle I* se marca el año 2012 como el año de la efectiva puesta en funcionamiento de las tramas verde y azul sobre la base de unos estudios científicos que ya se están realizando. Esta norma prevé que se firmen convenios con los municipios y con los propietarios de los terrenos afectados para que colaboren en el mantenimiento de este novedoso mecanismo de protección ambiental. Para conseguir estos objetivos el Estado francés se compromete a aportar una financiación que irá aumentando progresivamente, con la ayuda de Fondos comunitarios.

Como en el resto de los países de la Unión europea, la Red Natura 2000 constituye uno de los ejes principales de la política francesa en materia de protección de la biodiversidad. Recientemente por un Acuerdo de 22 de diciembre de 2010, del Ministerio de de Ecología, se han designado como zonas de especial conservación a las colinas de piedra caliza de Ponthieu meridional, los bosques húmedos de bas Bray de l'Oise, el bosque de Hez-Froidmont y el monte César, la marisma de Sacy-le-Grand, el monte de Creil, el bosque de Regnaval, las tierras de Verdilly y los estuarios y el litoral de Picardi.

Precisamente para reforzar la protección de los lugares que integran la Red Natura 2000 en Francia se ha aprobado el Decreto n° 2010-365, de 9 abril 2010, *sobre evaluación de las incidencias en la Red Natura 2000* (*Décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000)* con el que se amplía de manera significativa el número de proyectos que tienen que someterse a evaluación ambiental por afectar a la Red Natura 2000, se detalla el contenido documental que tienen que reunir los estudios de impacto ambiental y se establece el procedimiento administrativo a seguir para realizar la evaluación ambiental.

Conviene destacar, asimismo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 4 de marzo de 2010, recaída en el asunto *Comisión Europea contra Francia* (C-241/08) por la que se condena a la República francesa por la incorrecta transposición de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*, por haber establecido con carácter general que la pesca, las actividades piscícolas, la caza y las demás actividades cinegéticas autorizadas legal o reglamentariamente en los lugares integrados en la Red Natura no constituyen actividades perturbadoras y por haber excluido de evaluación ambiental a los programas o proyectos de obras, trabajos o adaptaciones aprobados en zonas de especial protección.

D) Cultivos con organismos genéticamente modificados

La República francesa fue condenada en 2004 (STJCE de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia [C-419/03]) por no haber aplicado la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo, *sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo*. Dada su persistencia en la no transposición de esta Directiva, en diciembre de 2008 el Tribunal de Luxemburgo le impuso una condena económica (STJCE de 9 de diciembre de 2008 [C-121/07]), lo que llevó al Consejo Constitucional, como ya se ha indicado, a posponer la efectividad de la declaración de inconstitucionalidad de unos de los preceptos de la Ley núm. 2008-595, de 25 de junio, *sobre los organismos genéticamente modificados*, para intentar evitar la imposición de la multa.

Pero no ha sido este el único desencuentro que Francia ha tenido con el régimen de los organismos genéticamente modificados. La posterior STJCE, de 17 de febrero de 2009, recaída en el asunto *Commune de Sausheim contra Pierre Azelvandre* (C-552/07) resuelve una cuestión prejudicial formulada por el Consejo de Estado en relación con una solicitud de información ambiental. Un particular se había dirigido al Municipio de *Sausheim* solicitando que le informara sobre los terrenos de esta localidad en los que se habían realizado plantaciones con semillas transgénicas, información que le fue parcialmente denegada. El Tribunal europeo afirma que de la Directiva comunitaria se deriva la obligación de los poderes públicos de proporcionar a los ciudadanos, que lo soliciten, la información relativa a la localización de la liberación de organismos genéticamente modificados contra la que no pueden los Estados «… invocar una re-

serva relativa a la protección del orden público o a otros intereses protegidos por la Ley» (Parágrafo 55). A la vista de esta sentencia comunitaria el Consejo de Estado en su posterior sentencia, de 9 de diciembre de 2009, asunto *Commune de Sausheim*, núm. 280969, hace primar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental y ordena a este Municipio a facilitar al recurrente la información sobre los cultivos transgénicos existentes en esta localidad que había pedido (véase, en la misma línea, la anterior sentencia del Consejo de Estado, de 24 de julio de 2009, asunto *Comité de Recheche et d´information independantes sur le genie gentique [CRII GEN]*, n° 305314).

Por otra parte, la Ley núm. 2008-595, de 25 de junio, *sobre los organismos genéticamente* modificados ha sido objeto parcialmente de desarrollo reglamentario a través del Decreto n° 2009-45, de 13 de enero, *sobre el etiquetaje de los organismos genéticamente modificados puestos a disposición de tercero con ocasión de una utilización confinada y por la que se modifica el Código del medio ambiente* (Décret n° 2009-45 du 13 janvier 2009 relatif à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés mis à disposition de tiers à l'occasion d'une utilisation confinée et modifiant le code de l'environnement).

E) Residuos

En el artículo 46 de la Ley *Grenelle I* se marcaron unos objetivos ambiciosos en relación con la política francesa de residuos al establecer, entre otros aspectos, una reducción en la producción de residuos domésticos y asimilados de un 7% por habitante en los próximos cinco años y un aumento del reciclaje de materiales y de los residuos orgánicos para que en 2010 alcancen el 35% de los residuos producidos y en 2015 se llegue hasta un 45%. Para el logro de estos objetivos se aprobó, en septiembre de 2009, el Plan de Acción en materia de Residuos (*Plan d'actions déchets*) que se articula en torno a cinco ejes principales: la reducción de la producción de residuos, el aumento del reciclaje, la mejora en la valorización, la reforma de la planificación y de su gestión y la mejora en la gestión de los residuos de la construcción y demolición. La ejecución de este Plan se ha encomendado a ADEME junto a un renovado Consejo Nacional de Residuos (*Conseil national des déchets*). En el último Consejo de Ministros del año 2010 se aprobó la Ordenanza núm. 2010-1579, de 17 de diciembre, *que contiene disposiciones para la adaptación al Derecho de la Unión europea en el campo de los residuos* (*Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets*) por lo que Francia, a diferencia de España, ha procedido en plazo a la transposición de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, *sobre residuos*. Sin embargo, hay que señalar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por medio de su sentencia, de 15 abril de 2010 (C-64/09), dictada en el asunto *Comisión Europea contra Francia*, ha condenado al Estado galo por una incorrecta transposición de la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre, *relativa a los vehículos al final de su vida útil*.

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

VIII

Legislación básica: Su papel frente a los estatutos de autonomía tras la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

Luis Ortega

Sumario

Página

I. EL PLANTEAMIENTO TEÓRICO DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA....
II. LA INADECUACIÓN ESTATUTARIA PARA LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL .....
1. La relación de los Estatutos con la Constitució
2. El limite cualitativa de los Estatutos de Autonomía
3. El límite de principio de la descentralización del Ordenamien
III. LA FUNCIÓN DESCRIPTIVA Y SISTEMATIZADORA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....
IV. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 111 EAC. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.....
V. CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO COMPETENCIAL .....

I. EL PLANTEAMIENTO TEÓRICO DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA

El Estatuto de Autonomía de Cataluña partía de una concepción doctrinal contenida en el Informe sobre la Reforma del Estatuto[1], basándose principalmente, en lo que a nosotros interesa, en los siguientes argumentos[2]:

1 Recuérdese que dicho informe, fue realizado, además del por el grupo de trabajo del propio IEA, Bayona, Bernardí y Díez, por un grupo de profesores de las Universidades de Barcelona compuesto por Albertí, Argullol, Ferret y Viver.

2 La casi generalidad de la doctrina catalana, se ha manifestado a favor del planteamiento realizado por dicho Informe: VIVER, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2005, pgs.11y ss.; «En de-

— La función constitucional de los Estatutos de Autonomía como complemento constitucional y pacto para el autogobierno.

— La posición de los Estatutos en el sistema de fuentes como norma supraordenada al resto de las leyes estatales y sólo sometida a la Constitución.

— La posibilidad de que los Estatutos modulen las competencias estatales del artículo 149.1 CE, precisando los efectos aplicativos de éstas.

— La posibilidad de que los Estatutos sean normas interpretativas y en base a ello puedan establecer determinaciones sobre la articulación de las respectivas competencias legislativas.

— La posibilidad de una nueva redacción estatutaria en la que se concreten y precisen con más detalle el contenido de los títulos competenciales de la Generalidad.

Se produce, así, todo un conjunto de precisiones en el texto del Estatuto, esencialmente en sus artículos 110, 111 y 112 sobre la definición, el contenido y los efectos de las competencias exclusivas y compartidas, que al no estar contenidos expresamente en la Constitución, se entiende que son de plena disponibilidad para su regulación en el Estatuto de Autonomía, como norma que tiene atribuida la función del reparto competencial.

Esta función estatutaria ha sido en todo caso avalada plenamente por el Dictamen previo del Consejo Consultivo de Cataluña al Proyecto de reforma del Estatuto en los términos siguientes:

> «Al permitir la Constitución distintos entendimientos de las diversas competencias, la norma estatutaria puede especificar y asumir cualquiera de los constitucionalmente posibles: por eso, tal como hace la propuesta de reforma, puede establecerse que la competencia ejecutiva autonómica sobre una determinada materia comprende el ejercicio de la potestad reglamentaria o, por ejemplo, puede disponer que la competencia legislativa en las materias en las que el Estado se le ha reservado la competencia sobre las bases deberá exclusivamente ajustarse a los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley. Así pues, en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la misma Constitución (lo que hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un estado políticamente descentralizado) y en defecto también de una reforma constitucional en el mismo sentido, debe concluirse que no hay impedimento constitucional explícito para que esa tarea de concreción la asuma el Estatuto de Autonomía».

---

fensa dels Estatuts d'Autonomía com normes juridiques delimitadores de compètencies. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *Revista d'Estudis Autonomics y Federals*, núm. 1 (2005), pgs.97 y ss.; Bayona, «La delimitació de competències de Catalunya i el traspàs de serveis», en *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya:balanç i perspectivas*, IAE, Barcelona, 2005, pgs. 87 y ss.; Albertí, «L'Estatut d'autonomia en el marc de la Constitució», en *Vint-i cinc…*, *op. cit.,* pgs. 67 y ss.; «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 31, 2005.; Tornos, «La reforma estatutaria.Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de autonomía», *Revista General de Derecho Administrativo* (en prensa); Ferret, «Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales», *Revista Catalana de Pret Public*, núm. 31,2005; Barceló, *Ley orgánica. Ambito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona 2004; Corretja, «La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *La reforma del Estado auronómico*, Luis Ortega (dir.), CEPC, Madrid, 2005.

Una de las tesis principales en las que se basaba la actual reforma estatutaria catalana parte del la idea de la desconstitucionalización del modelo territorial del Estado, basado en los trabajos iniciales de Cruz Villalon[3]. Según esta tesis, el modelo de la estructura del Estado no estaría en la propia Constitución ya que ésta permite, en potencia, desde el mantenimiento del sistema centralista, hasta un sistema materialmente federal. Al no estar el modelo en la Constitución, serían los Estatutos de Autonomía el principal instrumento para la plasmación del Estado de las Autonomías.

También la construcción doctrinal del Estatuto catalán estaba basada en el concepto de constitución material que se aplica a los estatutos de autonomía siguiendo la construcción de la «Constitución total» de Rubio[4] o del «bloque constitucional» de Aragón[5]. Como es sabido, estas tesis destacan, de una parte, la naturaleza de constitución material que cumplen los Estatutos de Autonomía como normas de delimitación competencial, lo que las convierte en normas constitucionales secundarias. De otra, se señala el hecho de que los Estatutos son normas con un rango superior al resto de las leyes, por la posición que ocupan en el sistema de fuentes.

De esta forma, la reforma estatutaria liderada por Cataluña pretendía reformar la correlación de títulos competenciales existente en ese momento, desplazando desde el Estatuto el ámbito de extensión de los títulos competenciales del Estado atribuidos a éste desde la Constitución e interpretados por el Tribunal Constitucional.

El procedimiento utilizado, se basa esencialmente, como decíamos, en dar en el Estatuto de Autonomía una propia interpretación de los conceptos constitucionales relativos a las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas y, en su aplicación, un nuevo listado competencial autonómico, en el entendido de que los Estatutos de Autonomía, como Constitución material, pueden realizar dicha función, que tendría como consecuencia la de limitar la interpretación de las competencias estatales, y que dicha interpretación prevaleciese sobre la legislación estatal.

II. LA INADECUACIÓN ESTATUTARIA PARA LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL

Con independencia de la interpretación política de esta Sentencia, uno de los grandes temas que en ella se contienen es la del valor de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y, en especial, el relativo a su pretendida función de complemento constitucional para subsanar los vacíos o las carencias de regulación del modelo de descentralización política del Título VIII de la Constitución.

Para ello, el TC va a declarar límites, tanto cualitativos como de principio, a los Estatutos de Autonomía en su definición de categorías constitucionales y va a expresar la

3 Cruz Villalon, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la universidad Complutense*, núm. monográfico 4/1981, también recogido en, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 1999, por el que citamos.

4 Rubio, «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, núm. 27. 1989. pgs. 9 y ss.

5 Aragón, «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *DA*, 232-233, 1992-1993, pgs. 218-221.

función que en este tema corresponde al Tribunal Constitucional y a los Estatutos de Autonomía.

Esta doctrina se contiene en los Fundamentos Jurídicos 56 a 64, que serán el objeto más inmediato de nuestro análisis, y que se centra en el análisis de Título IV del Estatuto de Cataluña relativo a la «Tipología de las competencias».

Previamente, sin embargo, en los fundamentos Jurídicos 3 y 4, el TC va a señalar cual es la relación de los Estatutos de Autonomía respecto de la Constitución y del resto de las leyes estatales.

1. La relación de los Estatutos con la Constitución y el resto de las leyes estatales

La STC parte de la radical afirmación de la subordinación de los Estatutos a la Constitución y a su distinta naturaleza jurídica, que sitúa a la segunda en ejercicio de poder soberano y a los primeros en la expresión de la autonomía fundamentada precisamente en la propia Constitución.

Sale, así, al paso inmediatamente del valor jurídico que hay que dar a los Estatutos como normas que cumplen una función materialmente constitucional, afirmando que ello no tiene un alcance que vaya más allá de lo doctrinal o académico, sin que les dote de un valor normativo añadido mayor que al que les corresponde a todas las normas que no constituyen la Constitución formal. Expresamente se recuerda que su posición en el sistema de fuentes es el que corresponde a las leyes orgánicas y, por tanto, una posición ordenada en función del principio de jerarquía y se subordinación absoluta con la Constitución. Se escapa, así, la posibilidad de que los Estatutos fuesen concebidos, en tanto que constitución material, como instrumentos normativos que pudiesen rellenar los vacíos constitucionales con contenidos que, al no poder modificados sino por su propio sistema de reforma, se impondrían al resto de las normas estatales.

Al contrario, el TC va a determinar que esta reserva de Ley Orgánica que la Constitución predica para los Estatutos de Autonomía, convive con otras reservas que también la Constitución hace para otras leyes orgánicas, como es el caso, expresamente citado por el TC en su argumentación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que la relación entre este tipo de leyes con los Estatutos esta basada en el principio de competencia o de distribución competencial.

Hasta aquí, podíamos entender que el TC, aun sin citarla expresamente, estaba reproduciendo los contenidos esenciales de la STC 247/07. Sin embargo, en el punto referido al efecto que las definiciones y contenidos estatutarios en orden al reparto competencial, pueden tener respecto al ámbito y extensión de las competencias estatales, en el último párrafo del F. 4, el TC va a delimitar con precisión esta cuestión.

Así, entiende que el Estatuto de Autonomía, al tener una función de atribución competencial que se concreta en la definición de un ámbito privativo de formación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma, «contribuye

a perfilar… el ámbito de formación y poder propio del Estado». Quizá este tipo de afirmaciones son las que han contribuido a construir la dogmática del papel de los Estatutos como continente constitucionalmente adecuado para, de forma genérica, ser concebidos como definidores de las competencias estatales, incluso en la versión contenida en la STC 247/2007, según la cual esta intervención estatuaria, sólo tendría el límite del respeto de la garantía institucional de las competencias estatales.

Por ello, es fundamental subrayar que esta función de los Estatutos de Autonomía de «perfilar» las competencias estatales lo es sólo a determinados efectos y dentro de los límites marcados por la propia Constitución. Así es TC se preocupa de decir inmediatamente que el perfil estatal contenido en los Estatutos se produce en aplicación de las cláusulas del artículo 149.3, en virtud de las cuales, si en el Estatuto no se recogen todas las competencias autonómicas constitucionalmente posibles, en aplicación del juego de la cláusula residual a favor del Estado, tales competencias serían estatales, no es otra la interpretación que cabe a la afirmación del TC cuando señala que tal función de los Estatutos lo es «en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas».

Cualquier otra pretensión de fundar el sistema estatal de atribución de competencias en los Estatutos de Autonomía está conducida al fracaso, ya que de forma clara y rotunda el TC establece un régimen diferenciador claro entre las competencias estatales y las autonómicas y entre las fuentes jurídicas en las que se contienen unas y otras.

> «Las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional».

Se produce, así, en toda la doctrina constitucional comentada en este apartado, una clarificación del papel de la Constitución y de los Estatutos en el funcionamiento del Estado de las Autonomías y de la relación de los Estatutos con el resto de las fuentes normativas estatales, sean estas leyes orgánicas o legislación ordinaria, incluida la básica. La primera relación está presidida por el principio de jerarquía y absoluta subordinación de los Estatutos a la Constitución. La segunda está presidida por el principio de atribución competencial, que está contenido en la propia Constitución, de forma que una vulneración de los respectivos espacios competenciales estatales o autonómicos, lo que supone es una vulneración de la propia Constitución.

2. El límite cualitativo de los Estatutos de Autonomía

Delimitadas en el F. 56 las posiciones de los recurrentes (contrarios a las cláusulas estatutarias interpretativas y definidoras del sistema competencial), de la Abogacía del Estado (contraria también pero entendiendo que caben interpretaciones conformes con el orden constitucional de competencias) y del Gobierno de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña (favorables a la función interpretativa y definidora de los Es-

tatutos), el Tribunal Constitucional parte de una afirmación clara y contundente en el siguiente F. 57:

> «Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales».

Entre estas categorías constitucionales excluidas del posible ámbito normativo de un Estatuto de Autonomía, el TC señala:

> «… el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuento norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio de poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de la relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cual sea el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula…».

Y la razón de ello es que estas categorías constituyen «el lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente» y, en consecuencia, son categorías que sólo pueden aparecer en la propia Constitución y solo pueden tener el sentido que les dé el TC.

La consecuencia de ello es clara: los Estatutos no sustituyen los vacíos definitorios de la Constitución, ni reemplazan, ni mucho menos con carácter vinculante, la función interpretativa del TC.

De la aplicación de este límite cualitativo al sistema competencial se deriva que sólo la Constitución determina lo que es una «competencia» y las potestades que implica la misma, ya que ambos elementos son presupuesto «de la definición misma del sistema en que el Ordenamiento consiste» y esta función está reservada a la Constitución, como norma que crea tal Ordenamiento. Para ello, el TC recuerda, además, el sentido de la sentencia de la LOAPA en su diferenciación entre poder constituyente y poder constituido.

Hay en esta doctrina una clarificación del diferente escalón normativo en que se mueve la Constitución y los elementos constitucionales y los Estatutos de Autonomía, sin que en éstos la función estatuyente pueda equipararse en concepto a la constituyente.

3. El límite de principio de la descentralización del Ordenamiento

Frente a la tesis de que los Estatutos de Autonomía definen de forma indirecta las competencias del Estado y, delimitan especialmente el alcance de las bases estatales, que tendrían un ámbito diferente en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía, el TC impone un «límite de principio» a la propia descentralización del Ordenamiento.

Este límite no es otro que el que se deriva de «la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponda al Estado central…. consistan en facultades y se proyecten sobre las mismas realidades materiales» y la razón de ello es impedir que el Estado «termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto a cada Co-

munidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente».

Hay en esta doctrina una clara relación entre la función constitucional del Estado y el tipo y la calidad de sus competencias, y la realización de la descentralización, en la cual no puede desapoderarse o desactivarse, mediante el instrumento estatutario, dicha función constitucional.

Quizá no se ha subrayado lo suficiente el hecho de que uno de los rasgos principales de los Estatutos de Autonomía en cuanto normas peculiares dentro de la categoría de leyes orgánicas del Estado, es que pese a ser leyes del Estado, su ámbito de aplicación no es el del territorio del estado sino en el de una Comunidad Autónoma. Se trata por tanto de leyes orgánicas llamadas a incorporar no el principio de unidad del ordenamiento, sino el de diversidad, pluralismo y autonomía.

Esta es la razón de peso de que el Estatuto, como fuente del Derecho, tenga un límite de principio en su función de descentralización del ordenamiento y ese límite es su inadecuación de incorporar los elemento de unidad de forman parte del Estado de las Autonomías. Unidad que sólo puede verse reflejada en la propia Constitución, en la doctrina del Tribunal Constitucional en interpretación suprema de la misma y en el ejercicio y definición de las competencias estatales. Por ello, es inapropiado que se pretenda el instrumento estatutario para modular la definición y el ejercicio del poder constitucional del Estado, ya que éste poder sólo puede concebirse desde la perspectiva de la unidad, salvadas, por supuesto las propias excepciones que se contengan en la propia Constitución.

Este dato de la territorialidad, que como vimos, ya aparece señalado como un límite estatutario respecto de las competencias estatales en la STC 247/2007, podía haberse utilizado también como fundamentación del límite «cualitativo» examinado más arriba, en la razón de que el lenguaje de la voluntad del constituyente y la definición de las categorías constitucionales solo puede producirse en términos de igualdad, y en modo alguno puede construirse el sistema constitucional con diecisiete interpretaciones autónomas del mismo, salvo las derivadas de la propia diversidad delimitada ya desde la Constitución a favor de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder político a ellas reservado.

Una última consecuencia de todo lo anterior, que es de suma relevancia a efectos del método de construcción y desarrollo del Estado de las Autonomías, es que los Estatutos, en tanto que normas con una dimensión territorial delimitada, que conviven con otros dieciséis Estatutos, tienen que ser interpretados no como noma aislada, sino como sistema normativo.

III. LA FUNCIÓN DESCRIPTIVA Y SISTEMATIZADORA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En lo que se refiere al sistema de distribución de competencias, el TC va a adoptar lo que en el fondo es la solución más radical, aunque no haya sido señalado ni por la clase política ni por los medios de comunicación.

En efecto, los comentarios dirigidos a la interpretación de los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto, donde se definen los conceptos de competencia, exclusiva, compartida y ejecutiva, respectivamente, han ido dirigidos a resaltar si ha existido tacha formal de inconstitucionalidad o se ha salvado la constitucionalidad de la norma mediante una vinculación interpretativa. Sin embargo, lo más relevante no ha sido puesto de manifiesto, y ello consiste en que el TC les niega su condición de norma jurídica.

Parte el Tribunal de negar la función normativa de los Estatutos para definir el sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan, no sólo porque al hacerlo pueden desconocer las competencias del Estado, sino porque singularmente lo que hace el Estatuto es apropiarse de la función interpretativa del TC.

No basta para ello, ni siquiera que recoja la interpretación vigente en la doctrina del TC de dichos conceptos constitucionales, al menos no basta si se pretende un efecto normativo válido y eficaz.

Por ello, para arbitrar una interpretación conforme, el TC los despoja de su condición de norma jurídica y los convierte en meros recopilatorios sistematizadotes de la jurisprudencia constitucional:

> «A los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacional sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que les es en sí misma indisponible… las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas».

Fijémonos que el TC declara que la definición del sistema competencial esto es, la esencia misma del Título IV del Estatuto, constituye una «realidad normativa que le es en sí misma indisponible», es decir, que se trata de una materia respecto la cual no puede alterar ni innovar como regla jurídica.

En virtud de lo anterior, concluye el TC que:

> «Las previsiones incluidas en los arts. 110,111 y 112 EAC, (son) constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de de nuestra jurisdicción».

Sobre la base a esta doctrina, el TC va a realizar una interpretación de estos artículos que en el fondo es innecesaria, y en el caso de la declaración formal de inconstitucionalidad de un apartado del art. 111, contradictoria. Si, como dice el TC estos preceptos no tienen una cualidad normativa propia, sino un mero efecto recopilador,

el juicio sobre los mismos será el de su corrección o incorrección recopiladora, pero difícilmente es inconstitucional algo que no es en sí una norma.

En cualquier caso, queremos destacar que frente al haber puesto el foco en las declaraciones de inconstitucionalidad o de interpretación conforme de estos preceptos, tiene mucha mayor relevancia su consideración como meras descripciones sistematizadoras ausentes de contenido normativo propio.

IV. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 111 EAC. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS

En aplicación de lo anterior, el TC se va a referir a uno de lo principales caballos de batalla del sistema competencial en el Estado autonómico, el relativo a la definición y extensión de las bases estatales.

A este respecto el artículo 111 señalaba:

> «En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de Ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas».

Para el TC este precepto contiene dos elementos diferenciados. De una parte, las potestades que puede ejercer la Comunidad Autónoma en materias de competencia compartida, respecto de las cuales nada objeta.

De otra, el concepto de bases estatales que contiene el precepto, y es aquí donde el TC vuelve a reafirmar su doctrina sobre el concepto de bases, lo que tiene una cierta importancia, ya que la clarifica, especialmente respecto a lo señalado en la Sentencia del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

Esta clarificación viene presidida por dos elementos. Primero, señalando que «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado» y que «son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyectan e incluso sobre el territorio». Segundo que esta extensión de lo básico a normas reglamentarias y a actos administrativos no es una excepción sino que forma parte «de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina en una materia determinada».

Sobre la base de lo anterior, el TC declara que el art. 111 no se ajusta al único cometido de sistematización que le es posible hacer, pues no recoge todas las variables del concepto de bases, y al limitarse a una de ellas, define el ámbito competencial del Estado, lo que no puede hacer.

La razón de ello, es en este caso triple:

a) Porque no es materia estatutaria dilucidar lo que son bases, sino de la Constitución y de la doctrina del TC.

b) Porque el concepto y alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, dado que de otra forma el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto.

c) Porque la mutabilidad de las bases se traslada a la mutabilidad de la legislación de desarrollo, por lo que la rigidez procedimental del Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación.

Como puede observarse, el TC no se limita a hacer una mera aplicación de la doctrina de los límites cualitativos y de concepto respecto de los Estatutos de Autonomía, sino que, junto a las razones de ordenación del sistema de fuentes en el Ordenamiento constitucional, sitúa con claridad a las bases estatales como un ámbito de regulación constitucional en cuyo despliegue no pueden interferir los Estatutos de autonomía.

Ahora bien, dicho lo anterior, y en la medida en que el art. 111 sólo podía contener una sistematización jurisprudencial, sin poder disponer normativamente de esta categoría constitucional, no es coherente una declaración de inconstitucionalidad, sino de sistematización incorrecta. No puede ir en contra de la Constitución como norma jurídica que es, una declaración que, pese a estar en un texto jurídico como un Estatuto de Autonomía, se le ha despojado previamente de su naturaleza normativa.

V. CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO COMPETENCIAL

La primera gran conclusión que cabe extraer de esta Sentencia, es que la oleada de nuevos Estatutos de Autonomía no da lugar a un nuevo modelo competencial.

Sí ha producido, en cambio, una clarificación del modelo y en especial del distinto papel que juegan en él la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y unido a la Constitución la función interpretativa del Tribunal Constitucional.

Todo lo que del modelo competencial se localiza en la Constitución y en la interpretación realizada por el TC, es indisponible por parte de los Estatutos de Autonomía, que en esta materia pasan a ser consideradas con claridad como normas infraconstitucionales. Sin dejar de ser una pieza sustancial del modelo constituido, los Estatutos no pueden equipararse al modelo constituyente, y todas su determinaciones competenciales juegan esencialmente en una dimensión *ad intra*, de mandato e indicación a sus propias Instituciones, pero en ningún caso limitan formalmente, de por sí, el juego que otras piezas del modelo competencial, como las leyes orgánicas o las bases estatales, puedan efectuar.

Por todo ello, el debate competencial deja de estar en los Estatutos de forma principal y se localiza en la Constitución y en la legislación básica estatal y en la de desarrollo autonómico. Ello sitúa la delimitación competencial en una órbita de debate político/histórico permanente, tanto en su contenido material, es decir, acerca del tipo de funciones que corresponden a cada nivel de Gobierno, como en su planteamiento institucional, es decir, la adaptación de la descentralización operada en nuestra Constitución a los sucesivos procesos de europeización y globalización de las políticas.

La imposibilidad de fondo de las tesis sustentadoras del Estatuto de Cataluña derivaba de la dificultad de construir una remisión de la definición del modelo competencial constitucional a la norma estatutaria, como un pacto constitucional garantizador del autogobierno de Cataluña, de forma que el Estatuto se constituyese en un límite formal y efectivo al ejercicio por parte del Estado de sus títulos competenciales constitucionales. Dicha construcción implicaba una equiparación de nivel del Estatuto de Cataluña a la Constitución y la eliminación o excepción de la función interpretativa de la Constitución realizada por el Tribunal Constitucional.

Además, desconocía, en el sentido que no planteaba su acomodo, el efecto en el conjunto del sistema competencial del Estado de las Autonomías de la generalización de dichas tesis, esto es, de la aparición de diecisiete modelos competenciales constitucionales diferentes, lo cual es incoherente, incompatible e imposible de instrumentar.

Esta perspectiva de integración en la Constitución y de multilateralidad del Estado autonómico resultante del Título VIII CE, aparece lo más oculta posible en el Estatuto y ello hace que en él no se proporcionen soluciones operativas para esta necesaria articulación vertical y horizontal.

IX

Actuación ambiental del Estado: El impacto de las políticas de racionalización de estructuras de la administración y la continuidad en las políticas transversales

Isabel Pont Castejón
Juan Emilio Nieto Moreno

Sumario

Página

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2010: LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE Y LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE .....
2. ALGUNAS NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL .....
   A) La reestructuración del Ministerio de Medio Ambien
   B) Órganos colegiados.....
3. TRANSVERSALIDAD EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO .....
   A) Cambio climático.....
   B) Energía.....
   C) Turismo.....
   D) Movilidad y transporte.....
4. LÍNEAS BÁSICAS DE DETERMINADAS POLÍTICAS AMBIENTALES SECTORIALES...
   A) Agua.....
   B) Patrimonio Natural, biodiversidad y bosques.....
   C) Residuos.....
   D) Atmósfera.....
5. EL IMPACTO EN MATERIA AMBIENTAL DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS .....
6. CONTRIBUCIONES Y APORTACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES.....

* * *

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2010: LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE Y LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

A la hora de describir la actuación ambiental del Estado en el año 2010 hay que tener presente que ésta se desarrolla en el contexto general que nos definen tres elementos que entendemos que son especialmente clave: la presidencia española de la UE, la Estrategia de Economía Sostenible y la política de racionalización de estructuras en la Administración General del Estado.

De esta manera, cabe comenzar apuntando que se trata de un año cuyo primer semestre se preveía influido por la presidencia española de la UE, que, obviamente, se marcaba ciertos objetivos con incidencia ambiental, y tal previsión se ha visto confirmada. Concretamente, los objetivos, explicitados en enero de 2010, se cifraban esencialmente en materia de transportes y de movilidad (tanto desde el punto de vista de infraestructuras como de impulso a vehículo eléctrico), así como en la acción relativa al futuro de la PAC más allá de 2013 (Horizonte 2020). También eran relevantes la reforma de la Política Pesquera Común, y una línea estratégica de la Unión Europea sobre cambio climático establecida tras la Cumbre de Copenhague.

Tales directrices fundamentales de la política estatal en materia ambiental explicitadas para el semestre de presidencia española de la UE, comparten elementos comunes con el segundo de los elementos mencionados: la denominada «Estrategia de Economía Sostenible», que comprende un conjunto de reformas que se sustancian en la Ley de la Economía Sostenible, así como en una serie de medidas y planes complementarios que afectan a las tres vertientes o caras de la sostenibilidad. La Estrategia se complementa con dos Fondos, operativos desde el 1 de enero de 2010, y que son: a) el Fondo para la Economía Sostenible (dotado con veinte mil millones de euros hasta 2011, gestionado por el ICO y destinado a la financiación de proyectos de inversión por parte del sector privado en los sectores y actividades prioritarios para la sostenibilidad) y b) el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (con el objetivo, entre otros, de permitir a las entidades locales impulsar proyectos de ahorro y eficiencia energética; de desarrollo de energías renovables; de movilidad urbana sostenible).

Por lo que respecta a la pieza fundamental de la Estrategia, la Ley de la Economía Sostenible, cabe destacar que su remisión al Congreso de los Diputados como proyecto fue aprobada por el Consejo de Ministros de 19 de marzo de 2010. Los principales ejes de este proyecto de ley, cuando son examinados, concentran medidas destinadas a la mejora del entorno económico, mejora de la competitividad y a la sostenibilidad ambiental. Por lo que respecta a este último, pretende impulsar la sostenibilidad del modelo energético, incidir en la lucha por la reducción de gases de efecto invernadero, y en la transformación del sector del transporte para incrementar su eficiencia económica y medioambiental así como su competitividad. El proyecto pretende además mejorar el régimen fiscal de deducción de los gastos efectuados en inversiones destinadas a la protección del medio ambiente. Por último, señalemos que este proyecto de

ley pretende la transformación del sector del transporte para incrementar su eficiencia económica y medioambiental y la competitividad en el mismo.

Junto a estas dos coordenadas fundamentales no se puede olvidar tampoco un tercer elemento que ha determinado la acción del Estado en materia ambiental en el año 2010: la política de racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, la reducción de altos cargos y la reordenación del sector público empresarial. Este enfoque, en los términos que veremos inmediatamente, ha implicado algunas reformas especialmente visibles en la estructura administrativa ambiental.

En definitiva, y a modo de introducción sintética, puede afirmarse que los tres elementos mencionados (líneas programáticas de la Presidencia española de la UE, Estrategia de Economía sostenible, y racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado) se han plasmado por una parte en una reestructuración de la organización ministerial y, por otra, en un nuevo intento de avance en la integración de aspectos ambientales en políticas sectoriales (especialmente intenso, como podrá comprobarse, en materia de transportes, cambio climático y energía). En los apartados que siguen nos ocuparemos de algunas de estas cuestiones, poniendo el acento en primer lugar, lógicamente, en los bloques mencionados de organización administrativa y políticas transversales. Una vez analizados estos aspectos, se procede a exponer las líneas maestras de la acción estatal en las políticas ambientales sectoriales más clásicas.

2. ALGUNAS NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL

A) La reestructuración del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino

Por lo que respecta a la organización administrativa propiamente dicha, y consolidada 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) hay que tener presente este año la incidencia sobre este ámbito de la política de «*racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, reducción de altos cargos y reordenación del sector público empresarial*». Esta política, expuesta en sus líneas generales en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 ha tenido su manifestación más llamativa en el Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, habida cuenta de que se supone la reducción de los Departamentos ministeriales, que quedaron reducidos a quince, dos menos que en el anterior gabinete. De acuerdo con su artículo 11.1, corresponde al MMARM dentro de este entramado ministerial *la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y alimentación.* Hay que advertir además que el mencionado Real Decreto dispone que el MMARM se estructura en la Secretaría de Estado de Cambio Climático y la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua como órganos superiores.

Sea como fuere, y más allá de la reducción de Departamentos o de la adopción de estas grandes opciones de organización administrativa, la política de racionalización

aludida ha supuesto por lo que respecta estrictamente al MMARM diversas modificaciones, incluso de detalle, en sus estructuras, cuyos resultados exponemos sintéticamente en los párrafos siguientes.

Así, el primer resultado de esta reorganización parcial del MMARM ha sido desaparición o supresión de determinados órganos administrativos, así como el cambio de rango de la unidad administrativa en determinados supuestos. Haciendo un repaso, el primer impulso reestructurador se lleva a cabo a partir del Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Este RD introduce ciertas variaciones en la estructura del MMARM, explicitada en su artículo 10, y además suprime las cinco Direcciones Generales de las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, del Miño-Sil, del Segura, del Guadalquivir y Canales de Taibilla. De acuerdo con la DA Quinta del citado Real Decreto, los presidentes de las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, del Miño-Sil, del Segura y del Guadalquivir tendrán rango de Subdirector General, así como el Delegado del Gobierno de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Posteriormente, el Real Decreto 1227/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1130/2008, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, procede a la reducción de diversos órganos y unidades, como la Subdirección General de Políticas Agroalimentarias, Desarrollo Rural y Agua, la Subdirección General de Gestión de Política Estructural, la Subdirección General de Conservación de los Recursos Litorales y Acuicultura, la Subdirección General de la Presidencia del Consejo Superior Agrario, y la División para la Protección del Mar y Prevención de la Contaminación Marina.

Junto a la supresión de órganos, también ha habido algunos cambios de adscripciones, en concreto, la llevada a cabo por el Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, que cambia la adscripción de dos Direcciones Generales, la de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, y la de Medio Natural y Política Forestal, que pasan a depender de la Secretaría de Estado de Cambio Climático.

Las modificaciones en la estructura del MMARM también han afectado a las funciones asignadas a determinados órganos. Así, y por lo que respecta a la Secretaría General del Mar, el Real Decreto 1227/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1130/2008, introduce diferentes modificaciones en su estructura con el fin de delimitar con mayor precisión las funciones que se atribuyen a cada una de las Direcciones Generales que la integran y adaptarlas a los cambios producidos en el entorno administrativo y legislativo. De acuerdo con su Exposición de Motivos, *(…) los cambios introducidos están vinculados al ejercicio de las competencias que atribuye a los Estados miembros la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, conocida como la Directiva marco sobre la estrategia marina. Asimismo, también se recogen como novedad las funciones que corresponden a la Secretaría General del Mar en relación con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca IUU), como consecuencia del sistema comunitario implantado*

por el Reglamento (CE) núm. 1005/2008, del Consejo, de 29 de septiembre de 2008. El resto de los cambios responden a la necesidad de delimitar mejor las funciones que corresponden a la Secretaría General del Mar, en aras de una mayor transparencia y racionalidad, realizando algunos cambios en la denominación de sus Subdirecciones Generales para adecuarlas a los ajustes hechos en las funciones que habrán de ejercer.

Por último, hay que dar noticia también de la aplicación de un criterio jurisprudencial que ha implicado la posibilidad de nombrar Directores Generales a personas que no tengan la condición de funcionarios. Así, el RD 1227/2010 varias veces citado, en atención a las características que concurren en las Direcciones Generales del Agua y de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, permite que el nombramiento de los sus titulares pueda realizarse a favor de personas que sin tener la condición de funcionarios, desempeñen o hayan desempeñado los cargos o puestos de trabajo en estos ámbitos en consideración a su cualificación profesional y experiencia. Se considera que la especificidad y evolución de las funciones de las Direcciones Generales del Agua y de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, resulta aconsejable abrirlas a perfiles profesionales que superen los ámbitos tradicionales de gestión del dominio público y dirección y ejecución de obras públicas.

B) Órganos colegiados

Junto a los aspectos organizativos en el seno del MMARM a los que se acaba de hacer referencia, hay que señalar también la modificación de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para el Cambio Climático. En este sentido, se incorpora la Ministra de Sanidad y Política Social, así como las Secretarías de Estado de Cooperación Internacional y de Comercio. Se plasma pues de nuevo la necesaria transversalidad que ha de quedar probada también en la composición plural de los órganos que incidan en la elaboración o implementación de políticas sobre cambio climático.

Finalmente, demos noticia del establecimiento de otro órgano colegiado de carácter interministerial en el que participa el MMARM. Se trata en concreto de la Comisión Interministerial de Política Industrial, creada en abril de 2010, como un órgano colegiado presidido por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, y compuesta por los Ministerios de Defensa, Economía y Hacienda, de Fomento, de Educación, de Trabajo e Inmigración, Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, de Cultura, de Sanidad y Política Social, de Vivienda, y de Ciencia e Innovación. Sus funciones se centran en formular el Plan Integral de Política Industrial 2020, recabar y analizar propuestas de los Departamentos ministeriales, así como, en su caso, las tareas de seguimiento, evaluación y reformulación del mismo.

3. TRANSVERSALIDAD EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO

Una vez apuntadas las reformas relativas a la organización administrativa que se consideran más relevantes, pasamos a describir algunos aspectos que han acompañado el desarrollo de las políticas ambientales del Estado en este año pasado. En tér-

minos generales, y dentro del contexto de la Estrategia de Economía sostenible ya mencionado, se puede comprobar cómo el año 2010 constituye una continuación y desarrollo del enfoque global que ya se venía apreciando en los años anteriores, y fundamentalmente en el 2009: esto es, el intento de abordar y tratar de forma transversal cuestiones ambientales que requieren esta perspectiva y, al mismo tiempo, el esfuerzo por conseguir cierta integración de lo ambiental, o más generalmente sostenible, en políticas sectoriales clásicas en el ámbito del Estado.

Este fenómeno es naturalmente más perceptible en sectores productivos que presentan impactos ambientales, y que fundamentalmente han sido, durante este año, la energía y el transporte y la movilidad. También debe insistirse en que constituye un ejemplo paradigmático la política de la lucha contra el cambio climático.

A) Cambio climático

Comencemos por recordar el lugar común, aunque no por ello menos cierto, de que las políticas y actuaciones contra el cambio climático constituyen el ejemplo paradigmático de transversalidad, horizontalidad e integración de elementos ambientales en políticas sectoriales. Como manifestación absolutamente clara del principio estructural de globalidad característico del derecho ambiental (o de la estrategia general conservacionista en palabras de Martín Mateo), debe recordarse desde el principio el contexto internacional que ha marcado este año 2010, que, como es perfectamente conocido, ha venido determinado por la celebración entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre en Cancún de la 16ª Conferencia de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático y la 6ª sesión de la Conferencia de las partes que son partes del Protocolo de Kioto.

Descendiendo estrictamente al ámbito interno, y concretamente al estatal, hay que comenzar de nuevo por mencionar los grandes pilares que en esta materia se esbozan en el proyecto de ley de economía sostenible, que, entre otras cuestiones, fija el objetivo nacional de una reducción de un 20 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero. Dentro de este ámbito de la lucha por la reducción de gases de efecto invernadero el proyecto de ley impulsa el incremento en la capacidad de absorción por sumideros (en particular, los vinculados al uso forestal), así como la compensación voluntaria de emisiones de CO_2 en sectores que deben reducirlas y no están sujetos al comercio de derechos de emisión. Por último, también prevé la constitución de un fondo público para adquirir créditos de carbono, obtenidos por empresas españolas y para impulsar su actividad en sectores asociados a la lucha contra el cambio climático.

Más concretamente, el año 2010 se ha caracterizado en esencia por centrarse en labores de índole normativa (leyes de transposición de directivas y desarrollos reglamentarios), así como por algunos avances en la implementación de las líneas estratégicas y programáticas que se han venido definiendo y aplicando fundamentalmente desde el año 2007. A ello hay que añadir algunas cuestiones más específicas como la asignación de derechos de emisión a distintos conjuntos de instalaciones (en concreto, la asigna-

ción de derechos de emisión al tercer conjunto de nuevos entrantes del Plan Nacional de Asignación 2008-2012, y la asignación individual de derechos de emisión al cuarto conjunto de instalaciones que solicitan asignación como nuevos entrantes del período 2008-2012), o la compraventa de derechos de emisión dentro de los mecanismos de flexibilidad (como la autorización el 16 de julio de 2010 de la firma de un acuerdo entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de España y el Ministerio de Medio Ambiente de Estonia en virtud del cual España adquirirá unidades de cantidad asignada del citado país para contribuir a facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kioto). Por último, hay que prestar atención a las actuaciones de carácter divulgativo y de investigación. Se examinan a continuación algunos aspectos concretos de estas líneas, de acuerdo con el siguiente esquema:

a) El marco de la implementación de las estrategias, planes y programas que ya habían sido elaboradas en los años anteriores.

b) La introducción de 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) Otras actuaciones: subvenciones, contribuciones e investigación.

a) La implementación de las estrategias, planes y programas estatales en materia de cambio climático

Como es perfectamente conocido, las estrategias y planes que se ocupan del cambio climático desde la doble vertiente de mitigación y adaptación se estructuran en torno a dos documentos fundamentales: la *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCEL)*, y el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. De la primera 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 Energética; política Forestal y sumideros; innovación). Pues bien, la labor estatal en este año ha hecho especial incidencia en la implementación de estas líneas estratégicas complementarias, como continuación de la actividad llevada a cabo durante los dos años anteriores.

En cualquier caso, creemos interesante recordar respecto a la propia puntualidad, idoneidad y suficiencia de las medidas que se están llevando a cabo en las líneas estratégicas mencionadas, que el informe sobre el grado de aplicación de las mismas elaborado en mayo de 2010 advierte claramente que es necesario que sean implantadas según lo previsto, puesto que su cumplimiento es requisito para alcanzar las reducciones en las emisiones que prevén las Proyecciones Nacionales de gases de efecto invernadero (GEI). Por añadidura, el informe pone de relieve que, aunque estas medidas contribuyen al cumplimiento de los objetivos marcados para el periodo de Kioto, no serán suficientes para los compromisos adquiridos en el periodo post-2012; y por ello es preciso seguir avanzando en nuevas medidas de reducción de emisiones e incrementar los

esfuerzos tanto para reducir el margen que debe ser cubierto con los mecanismos de flexibilidad como para preparar el cumplimiento del periodo post 2012.

b) Incorporación de las Directivas europeas sobre cambio climático, 2008-2009 y su desarrollo reglamentario

Junto a los desarrollos de estrategias y planes en materia de cambio climático, presentan especial relevancia en el año 2010 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, y una vez incorporadas algunas obligaciones de notificación impuestas en las directivas 2009/29/CE y 2008/101/CE a través de la Disposición final segunda de la Ley 5/2009, de 29 de junio), destaca este año la tramitación de un proyecto de ley presentado el 27 de enero de 2010 al Congreso De los Diputados, que ha cristalizado rápidamente en la Ley 13/2010, de 5 de julio, por 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.

Desde el punto de vista del desarrollo reglamentario, hay que señalar en primer lugar que las disposiciones de la Ley 5/2009 han sido desarrolladas por el Real decreto 341/2010, de 19 de marzo, que se ocupa de las obligaciones de información para actividades que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. El Real decreto mencionado incide en una serie de aspectos como las directrices para la estimación de las emisiones de los 2007 y 2008 por parte de los titulares de las instalaciones, los requisitos para la verificación de los datos de emisiones, la información que tiene que notificarse al órgano competente de la comunidad autónoma y el alcance de la acreditación exigible a los verificadores que vayan a realizar esta verificación de las nuevas actividades.

Por otra parte, y aunque no haya sido aún aprobado, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino publicó en diciembre de 2010 el borrador de Real Decreto de Medidas Equivalentes para pequeños emisores. El Real Decreto desarrolla la Disposición Adicional cuarta de la Ley 13/2010, que establece las condiciones de elegibilidad y los plazos relativos a la exclusión de los pequeños emisores del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

Desde otro punto de vista, en diciembre del año 2010 ha visto finalmente la luz la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

c) Otras actuaciones en cambio climático: contribuciones, subvenciones y aspectos de investigación y desarrollo

Como habíamos señalado, La materia de cambio climático también se ha visto tratada desde el punto de vista de la contribución de apoyo a la investigación en el marco del CMCC, y en tareas de sensibilización vía subvenciones a ONGs.

c.1) *Investigación en materia de cambio climático y cooperación internacional.* Desde el punto de vista de la investigación, y en concreto de los proyectos ambientales enmarcados en la cooperación internacional, cabe destacar alguna iniciativa de carácter contributivo a la Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos para los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013. Se trata de una contribución voluntaria que el Gobierno incluye en el contexto de los compromisos de apoyo a la investigación y observación sistemática de los océanos derivadas del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y ratificadas en la Conferencia Mundial del Clima de Copenhague. Tiene como objetivo la participación de España en el programa Jason-3 (satélite en órbita sobre la Tierra para medir directamente los parámetros necesarios para predecir, conocer e investigar la meteorología marina, las mareas (por lo tanto apoyo a las pesquerías), los ciclos estacionales sobre todo a nivel del mar y para investigar y predecir el clima a nivel planetario.

Dentro de este capítulo de cooperación internacional, merece destacarse asimismo el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en abril del 2010 por el que se autoriza el Intercambio de Cartas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), para organizar un Taller sobre el Cambio Climático en Madrid. Se trata del cumplimiento del compromiso adoptado en la 31ª sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la CMNUCC, celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, y se inscribe en el marco del Programa de Trabajo de Nairobi (2005-2010) cuyo objetivo es ayudar a los países que son miembros de la Convención, en particular a los países en desarrollo, a mejorar la comprensión y evaluación de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático, así como a adoptar decisiones informadas sobre actividades y medidas prácticas de adaptación para hacer frente al cambio climático con una sólida base científica, técnica y socioeconómica.

c.2) *subvenciones a ONG para sensibilización.* Cabe destacar en este capítulo la concesión de ayudas por un importe total de 496.302,05 euros a entidades y organizaciones no gubernamentales para la realización de campañas de sensibilización para la prevención de la contaminación y del cambio climático (Resolución de 22 de diciembre de 2010, de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se conceden ayudas convocadas por Orden ARM/2849/2010, de 27 de octubre).

B) Energía

Como señalábamos en la anterior edición de este observatorio, 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. Como ha sido advertido, las reformas energéticas constituyen una de las líneas de la estrategia de economía sostenible, y en este sentido, cabe destacar en primer lugar que

el proyecto de ley de economía sostenible marca un objetivo de consumo del 20 por 100 de energías renovables sobre el total de consumo de energía bruto, para el año 2020. En este marco general, pueden observarse una serie de iniciativas llevadas a cabo en este año, fundamentalmente en torno a los ejes de energías renovables, ayudas al carbón, y fomento del ahorro y eficiencia energética en edificios públicos.

Las cuestiones relativas a las ayudas al carbón han tenido una particular relevancia, incluso numérica, en los Consejos de Ministros del año en curso. Las limitaciones de esta sección impiden dar noticia detallada de las mismas, por lo que nos centraremos exclusivamente en dar noticia de la línea de eficiencia energética de los edificios, y de algunas cuestiones relativas a la variación del régimen jurídico aplicable a la producción de energía eólica, termosolar y solar fotovoltaica, pues, a decir verdad, ha suscitado cierta controversia entre los operadores, por los recortes que conllevan.

En este sentido, y por lo que se refiere al ahorro y eficiencia energéticos en edificios públicos, se presentó en julio de 2010 el Plan 2000ESE. Se trata de un plan de impulso a la contratación de servicios energéticos cuyo principal objetivo es convertir los centros públicos y privados españoles en edificios eficientes desde el punto de vista energético. Resulta de particular relevancia porque articula un conjunto de medidas para reducir al menos en un 20 por 100 el consumo de energía en los edificios destinatarios. Las medidas de ahorro energético se prevé que sean la herramienta principal del Plan. Finalmente hay que señalar la previsión de complementar estas medidas con la introducción progresiva del uso de las energías renovables como estrategia de gestión de la demanda energética, con la finalidad de ahorrar energía de origen fósil y disminuir la dependencia energética.

Por lo que se refiere a las energías renovables, y como acabamos de advertir, la labor ha sido especialmente intensa desde el punto de vista normativo, con incidencia en los regímenes aplicables a la energía eólica, termosolar y solar fotovoltaica. A pesar de que no es el objeto específico de esta sección dar noticia de las novedades de índole normativo, no puede dejar de señalarse la aprobación del Real Decreto 1614/2010, de 7 de diciembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica a partir de tecnologías solar termoeléctrica y eólica. De esta manera, se reduce temporalmente la retribución que recibían hasta ahora ciertas instalaciones de energía eólica, y se aplicará a las instalaciones eólicas acogidas al Real Decreto 661/2007 y a aquéllas cuya capacidad de producción exceda los 50 MW. La reducción de las primas (efectiva desde el 1 de enero de 2011) es del 35% y durará hasta el 31 de diciembre de 2012. Por lo que se refiere a las instalaciones de energía termosolar, cabe decir que este tipo de instalaciones ya no podrá elegir entre someterse al régimen de retribución de tarifa o al de prima. Estarán obligadas a acogerse al régimen de tarifa durante los primeros 12 meses tras la obtención del acta de puesta en marcha definitiva de la instalación. Por lo que se refiere a la energía solar fotovoltaica, hay que tener en cuenta las variaciones introducidas en su régimen jurídico por el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

C) Turismo

La incorporación de elementos ambientales o de sostenibilidad en la actuación administrativa en el sector turístico fue otro de los ejes sobre los que giró la política ambiental estatal en el año 2009, y que ha tenido continuación en el año 2010.

Algunas de las iniciativas que han tenido lugar este año están en la línea de de las políticas de financiación iniciadas en años anteriores (como el Plan FuturE 2009 y el Plan Renove Turismo), articuladas a través del ICO. De esta manera, destaca el denominado plan FuturE 2010, cuya normativa fue aprobada por el Consejo de Ministros en enero de 2010, y que establece una línea de financiación para el sector turístico en general (incluyendo sectores de alojamiento, restauración, oferta complementaria, agencias de viajes, etc.) La línea de financiación, aprobada finalmente en febrero de 2010, está dotada de 400 millones de euros, y se destina a financiar inversiones del sector turístico que supongan una mejora de los índices de sostenibilidad de las empresas. De esta manera se prevé la posibilidad de financiar actuaciones que mejoren la eficiencia energética de las instalaciones turísticas, impliquen ahorro de energía o de agua, así como la implantación de nuevas tecnologías y sistemas de calidad, entre otros aspectos.

D) Movilidad y transporte

La integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales presenta también perfiles particularmente intensos en este año 2010 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 es una de las líneas de la estrategia general de economía sostenible.

En primer lugar, y por comenzar con las iniciativas legislativas, hay que destacar la incorporación de estas consideraciones de sostenibilidad en transportes y movilidad en el proyecto de ley de economía sostenible, aprobado por el Consejo de Ministros en su sesión del 19 de marzo de 2010. Así, en el eje de sostenibilidad medioambiental –Título III del Proyecto de Ley– se encuentran las medidas relativas al transporte y el impulso de la movilidad sostenible, que establece, en esencia: a) los principios aplicables a la regulación del transporte, con el fomento de los medios de transporte de menor coste ambiental y energético, entre otros; b) medidas relativas a la planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y servicios del transporte, incorporando entre otras cuestiones las prioridades de la planificación estatal en la materia, que se centran en la mejora de la eficiencia y en el desarrollo del transporte ferroviario, particularmente para las mercancías; c) los principios aplicables a la movilidad sostenible, como el fomento de los medios de transporte de menor coste social, ambiental y energético –en particular en áreas urbanas y metropolitanas–, la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad y el cumplimiento de los tratados internacionales relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental. El proyecto

de Ley contempla además el desarrollo de un sistema de información integrado sobre capacidad, uso y oferta de la red estatal de infraestructuras del transporte, que será de acceso electrónico, universal y gratuito.

Sea como fuere, la consideración de esos principios prevemos que deberá realizarse en los planes de movilidad sostenible, que se regulan en cuanto a su naturaleza, ámbito territorial, contenido mínimo, vigencia y actualización, supeditando la concesión de subvenciones estatales al transporte público urbano o metropolitano a la puesta en marcha de estos planes. Observamos que también se pretende avanzar en los próximos años en el fomento de la movilidad sostenible en las empresas, dando rango legal a la previsión de planes de transporte.

Como puede comprobarse, son muy diversos los avances en materia de planificación que parecen apuntarse. En este punto no puede perderse de vista, junto a las previsiones del proyecto de ley al que se acaba de hacer referencia, el marco que nos ofrece 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. Pues bien, en el contexto general estratégico y de normativa proyectada que se acaba de apuntar, se han ido adoptando en el año 2010 una serie de planes y programas a los que nos referimos a continuación.

Desde el punto de vista de las infraestructuras, y por tratarse del plan que contempla un diagnóstico y unos objetivos más globales, destaca en primer lugar la previsión de actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) que se contiene en la Disposición adicional 6ª del proyecto de ley de economía sostenible (que otorga el plazo de un año). Las labores de actualización, no obstante, ya han comenzado por parte del Ministerio de Fomento con la referencia indicada de los objetivos y prioridades de planificación que figuran en el Proyecto de ley de Economía Sostenible, en línea con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible. Se prevé primar las obras de mejora y conservación sobre las de nueva construcción, y las prioridades se centran en los modos considerados como más sostenibles (Ferrocarril y Transporte Marítimo).

La apuesta por el transporte marítimo se ha visto reflejada además en ciertos instrumentos como el acuerdo aprobado el 5 de febrero de 2010 por el Consejo de Ministros, por el que se dispone la remisión a las Cortes Generales del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte. Como reconoce el Gobierno, este Acuerdo persigue la movilidad sostenible, para lo cual se plantean una serie de medidas para potenciar el empleo de los modos de transporte con más capacidad y más respetuosos con el medio ambiente, que son las vías navegables, el ferrocarril y el transporte marítimo de corta distancia.

En este capítulo de planificación de infraestructuras debe mencionarse asimismo el Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI) –presentado el 7 de abril de 2010–

que tiene como objetivo reactivar la economía y el empleo a través de la inversión en infraestructuras del transporte. Este plan continúa con la apuesta que ya realizara el PEIT por el ferrocarril, que se entiende como el medio que más contribuye a la sostenibilidad del sistema de transportes. De esta manera, el 70% de las inversiones del PEI se destinan a actuaciones para mejorar las redes ferroviarias de altas prestaciones y de cercanías, así como para el transporte de mercancías.

Junto a estas iniciativas centradas esencialmente en las infraestructuras, hay que hacer referencia también a aquellas otras que ponen el acento en la tipología de vehículos. Son particularmente relevantes en este punto las emprendidas en materia de Vehículo Limpio, enmarcadas, insistimos, en las acciones propuestas por la Estrategia Española de Movilidad Sostenible encaminadas a potenciar el uso de vehículos limpios y eficientes, sobre todo el vehículo eléctrico. Entre las acciones implantadas o previstas en materia de vehículo limpio destaca el Plan Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico, presentado en junio de 2010. Sus antecedentes hay que buscarlos, entre otras iniciativas, en el Memorándum de Entendimiento firmado en noviembre de 2009 entre el MITYC, la FEMP, fabricantes de automóviles, industria auxiliar, empresas de energía, infraestructuras energéticas y tecnologías de la información y comunicación, que incluía compromisos de todas las partes para, entre otras cosas, acabar con las barreras tecnológicas, administrativas y legales, impulsar la demanda, ayudar en la financiación y favorecer la estandarización del vehículo eléctrico. El Plan Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico recoge una Estrategia Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico, con horizonte 2014, y un Plan de Acción 2010-2012. El Plan de Acción incluye medidas que se implementarán en los próximos dos años, con un coste total de 590M€, de los cuales 240 serán ayudas directas a la demanda. El objetivo de la Estrategia es alcanzar la cifra de 250.000 vehículos eléctricos en 2014, a través de cuatro grandes líneas: fomento de la demanda, Industrialización e I+D, Fomento de la infraestructura de recarga y gestión de la demanda y Programas transversales.

Finalmente, hay que referirse a iniciativas como el Plan Movele (en fase de implantación en los años 2009 y 2010, y dirigido a la introducción de 2.000 vehículos eléctricos de diversas categorías, prestaciones y tecnologías, en un colectivo amplio de empresas, instituciones y particulares) o el Plan VIVE Autobuses 2010 (continuación del Plan homónimo del 2009, y que tiene por objeto incentivar la sustitución de los vehículos con más de diez años de antigüedad por otros nuevos más seguros, menos contaminantes, energéticamente más eficientes y accesibles para personas con movilidad reducida.

4. LÍNEAS BÁSICAS DE DETERMINADAS POLÍTICAS AMBIENTALES SECTORIALES

A) Agua

Las actuaciones en materia de aguas, como ya se apreciara en la anterior edición de este Observatorio de políticas ambientales, suele constituir uno de los grandes ejes de

la política ambiental del Estado. Como ya ocurriera en el 2009, la actividad estatal en el 2010 no ha sido tan destacada por la labor de planificación (o, mejor dicho, de la elaboración y aprobación de planes hidrológicos) como por la propia gestión de recursos hídricos, junto a algunas cuestiones de naturaleza normativa. En este último sentido destaca la reforma del Reglamento de Planificación Hidrológica de 2007, que se lleva a cabo mediante el Real Decreto 1161/2010. Esta reforma pretende responder a la complejidad de la articulación competencial en materia de aguas para poder evitar que la dilación en la constitución de los Consejos del Agua en determinadas demarcaciones retrase el proceso de planificación, tal y como se recoge en el citado Reglamento.

La actuación del Estado se ha plasmado, pues, en diversos convenios de colaboración, autorizaciones de reservas demaniales para desaladoras, etc. Con el fin de no hacer enojoso este repaso, destaquemos únicamente la existencia de actuaciones relativas a la transformación de regadíos –como el convenio de colaboración autorizado el 17 de septiembre de 2010 entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura y la Comunidad de Regantes del Valle del Zújar de Monterrubio de la Serena para el desarrollo y ejecución de los regadíos privados de la zona de Monterrubio de la Serena (Badajoz)–. En este punto es preciso mencionar la previsión de un Plan Nacional de Reutilización de Aguas Regeneradas y de Modernización de Regadíos 2010-2015, priorizando la gestión eficiente del agua y el incremento de la oferta hídrica, con la reutilización del agua y la desalación.

Queremos destacar asimismo, por lo que tiene de estratégico, la autorización de un contrato el 17 de septiembre de 2010 para la realización de obras destinadas al abastecimiento de agua potable en la llanura manchega. Pretende solucionar los problemas de escasez y mejora de la calidad de agua potable disponible para las poblaciones de esta zona.

En cualquier caso, hay que concluir que el acento en este año 2010 ha sido más intenso en la protección de aguas marinas, o de medio marino, que en los aspectos relativos a las aguas continentales. De ellos damos cuenta en el siguiente apartado.

B) Patrimonio natural, biodiversidad y bosques

La acción del Estado en materia de protección del medio natural, biodiversidad y bosques ha sido particularmente llamativa en este año 2010; y muy singularmente por lo que hace referencia al medio marino. De esta manera, y comenzando por las iniciativas legislativas, hay que tener en cuenta que durante este año se ha tramitado el proyecto de Ley de Protección de medio marino –aprobado por el Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2010– y que ha cristalizado en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. También en relación con el medio marino se encuentra el Proyecto de Ley de pesca sostenible, presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados el 24 de agosto de 2010, y cuyo objetivo una explotación racional, responsable y sostenible de los recursos pesqueros con la finalidad de conservarlos y preservar la biodiversidad marina.

Desde el punto de vista de la planificación derivada de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, hay que mencionar la continuación de los trabajos del Plan estratégico estatal del patrimonio natural y la biodiversidad, que, previsto en el artículo 12 de esta Ley, tiene por objeto promover la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, los recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y geodiversidad. El último documento es de diciembre de 2010, y se encuentra actualmente sometido a observaciones, sugerencias y alegaciones hasta el 5 de marzo de 2011 (Resolución del Director General de Medio Natural y Política Forestal- Anuncio en el Boletín Oficial del Estado núm. 10 de 12 de enero de 2011).

Finalmente, son también de destacar las actuaciones que revisten el carácter de subvenciones y ayudas en esta materia, entre las que destaca, por su cuantía y extensión, la distribución de 22.881.316 euros entre las Comunidades Autónomas para financiar actuaciones relacionadas con la protección y mejora del medio natural, de acuerdo con los criterios de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 7 de junio de 2010.

C) Residuos

La actuación del Estado en materia de residuos en este año 2010 tiene, de nuevo, la doble vertiente legislativa y de desarrollo planificatorio y programático. Por lo que respecta a la actividad legislativa, hay que mencionar que se están llevando a cabo los trabajos de elaboración de un proyecto de ley de residuos y suelos contaminados, que pretende transponer la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

Desde un punto de vista de la planificación y programación, la actuación en el año 2010 debe enmarcarse en el contexto del desarrollo de las medidas de implantación y seguimiento del Plan Nacional Integrado de Residuos (enero 2009) y del plan de biodigestión de purines del 2008. Entre ellos destaca la elaboración de un «Plan de Caracterización de Residuos», (en cuya virtud, y mediante campañas de toma de muestras por toda España, se prevé que permita mejorar la caracterización, de manera que sus resultados puedan servir, no sólo para la mejora y el seguimiento de las medidas en materia de residuos, sino también para un mejor ajuste de los Inventarios Nacionales de Gases de efecto invernadero.

Asimismo hay que tener en cuenta que, en octubre de 2010 se modificó el régimen de las subvenciones estatales para fomentar la aplicación de los procesos técnicos del Plan de Biodigestión de Purines, con objeto de adaptarlo a las exigencias de la Comisión Europea para que las Ayudas de Estado sean compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las ayudas tienen como objetivo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el tratamiento del nitrógeno presente en los purines, la aplicación de tecnología complementaria a la biodigestión anaeróbica, potenciar la valorización agrícola del digestato y maximizar el tratamiento de purines.

D) Atmósfera

El año 2010 ha sido, de nuevo, 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 han sido explicadas en el correspondiente apartado dedicado al efecto.

En cualquier caso, si que vale la pena hacer especial mención al hecho de que el Consejo de Ministros ha autorizado la firma ad referéndum, así como ha dispuesto la remisión a las Cortes Generales del Protocolo sobre contaminantes orgánicos persistentes al Convenio de Convenio de Ginebra de 1979 sobre contaminación aérea transfronteriza a gran distancia, hecho en Aarhus el 24 de junio de 1998.

5. EL IMPACTO EN MATERIA AMBIENTAL DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

Una vez analizadas las líneas maestras de la actuación ambiental del Estado desde el punto de vista de algunos sectores ambientales, creemos interesante añadir un apartado relativo a dar noticia del impacto en materia ambiental de la transposición de la regulación europea de servicios en el mercado interior.

Como es bien sabido, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha incorporado parcialmente, al Derecho español, 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. Posteriormente se aprobó la 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.

Pues bien, en materia ambiental esta regulación ha tenido como consecuencia no sólo la reforma de los instrumentos horizontales (singularmente la evaluación de impacto ambiental) debido a que determinadas actividades que se encontraban sometidas a autorización ahora pueden quedar sometidas al régimen de declaración responsable; sino también a una gran diversidad de normas estrictamente sectoriales. De esta manera, el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, modifica hasta diecinueve reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio. Afecta a una serie de materias como la pesca fluvial, costas, dominio público hidráulico, residuos, organismo modificados genéticamente, etcétera.

De una manera general, puede afirmarse que en este año puede darse por prácticamente culminada la reflexión en este tema, que parecía más complejo inicialmente de lo que finalmente ha sido, y que parece llamado a tener una incidencia importante en el funcionamiento hasta ahora tradicional en los instrumentos horizontales de tutela

ambiental. No obstante lo anterior, creemos interesante llamar la atención acerca del hecho de que determinadas reformas introducidas en el régimen de evaluación de impacto ambiental con ocasión de su adaptación a la normativa de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (sobre todo a partir del artículo 18 bis introducido en el RD legislativo 1/2008), vienen a sancionar legalmente para los supuestos de actividades sometidas a comunicación o declaración responsable alguna práctica administrativa que ya se venía llevando a cabo: la posibilidad de terminar un procedimiento de evaluación ambiental mediante un «mitigated FONSI» vinculante.

6. CONTRIBUCIONES Y APORTACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES

Como apartado final, y casi como miscelánea por lo que tiene de heterogéneo, hay que mencionar el ingente volumen de contribuciones a organismos internacionales de carácter ambiental y a instituciones de ayuda al desarrollo. La cantidad de acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros en este ámbito hacen casi imposible realizar un repaso exhaustivo. Baste por tanto dejar constancia de la importancia de las actuaciones de este carácter durante este año...

X

Las políticas sectoriales del Estado y su incidencia ambiental

Víctor Escartín Escudé
José Luis Bermejo Latre

Sumario

Página

I. INTRODUCCIÓN .....
II. DEFENSA: LA COMPATIBILIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MILITARES CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL .....
III. TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURAS: EL TRANSPORTE TERRESTRE Y LOS NUEVOS RECURSOS ENERGÉTICOS .....
IV. EDUCACIÓN: LAS CIENCIAS AMBIENTALES EN EL MARCO DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....
V. ENERGÍA: EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES ANTE LA CRISIS ECONÓMICA .....
VI. POLÍTICA DE VIVIENDA: EL COMPONENTE AMBIENTAL EN EL PROCESO EDIFICATORIO .....
VII. COSTAS: UNA PROTECCIÓN DEMANIAL INALCANZADA E INALCANZABLE .....

* * *

I. INTRODUCCIÓN

Reclamamos en este capítulo la efectiva incorporación de la variable ambiental en las políticas sectoriales diseñadas y ejecutadas por el Estado. Una vez adquirida una posición sólida por parte de la normativa ambiental en nuestro Ordenamiento jurídico, habiéndose constituido como grupo normativo extenso, denso y en vías de una definitiva estructuración, el análisis de las diferentes normas en que se expresan las políticas públicas demuestra la progresiva penetración del componente ambiental en los distintos ámbitos materiales de intervención administrativa estatal.

Esta situación de imbricación de normas y disposiciones ambientales en los sectores más dispares es una buena muestra de la pacífica interiorización en nuestro siste-

ma de la aspiración recogida en el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la medida en que dicho precepto dispone la necesaria integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de los poderes públicos, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Iniciamos una línea de revisión y valoración de las diferentes políticas públicas estatales, con el ánimo de detectar aquellos factores de sostenibilidad presentes en las reglas que disciplinan la intervención administrativa del Estado. La tarea será abordada de modo paulatino y sin atender a criterio prefijado alguno, ya que se trata de demostrar que en todos los sectores, por ajenos que parezcan a las preocupaciones medioambientales, se verifica un *quantum* de salvaguardia de los valores naturales y una inclinación hacia la sostenibilidad ecológica. Así pues, acometemos en esta primera aproximación el análisis a través de un prisma ambiental de las siguientes políticas públicas estatales: defensa, transporte e infraestructuras, educación superior, energía, vivienda y, finalmente, gestión del litoral.

II. DEFENSA: LA COMPATIBILIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MILITARES CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La introducción en el *Reglamento de grandes maniobras y de ejercicios preparatorios para las mismas* –aprobado por Real Decreto del 18 de febrero de 1891 del entonces Ministerio de la Guerra– de algunas disposiciones para evitar molestias a la población civil, criterios generales para salvaguardar la flora y la fauna y evitar la producción de incendios en las operaciones militares, puede ser considerada como precedente remoto del actual compromiso de los Ejércitos con la protección de la naturaleza. La caracterización constitucional de las Fuerzas Armadas como institución implicada en la defensa de los valores constitucionales, entre los que se cuenta el uso racional de los recursos naturales, así como su papel gestor de vastos terrenos e instalaciones ubicadas en el medio natural, permite advertir en la política española de defensa un sesgo conservacionista, además de varios elementos de signo ambiental nada desdeñables.

Principalmente, ante la aparente incompatibilidad que entraña el desarrollo de las actividades propias de las Fuerzas Armadas con la conservación y mejora del entorno natural, cabe destacar las innumerables externalidades positivas producidas por los territorios dedicados a los ensayos armamentísticos y tácticos. De hecho, la Administración militar es consciente del «efecto refugio» que para la supervivencia de la flora y fauna supone la preservación de terrenos para usos militares, localizados en 33 enclaves que suman un total de casi 150.000 hectáreas a lo largo de todo el territorio nacional. Muchos de estos espacios representativos de los ecosistemas españoles albergan poblaciones de algunas especies amenazadas (camaleón en la base naval de Rota, lagartos gigantes de Gran Canaria en el enclave de la Isleta, águilas reales, alimoches y avutardas en el polígono de tiro de Bardenas Reales, gato montés en el campo de maniobras de San Gregorio –Zaragoza–, y foca monje en las islas Chafarinas), lo que ha derivado, en algunos casos,

en la reconversión de zonas de interés para la defensa en figuras específicas de protección ambiental (por ejemplo, la Isla de Cabrera y su entorno marítimo, expropiada en 1916 como zona militar y reconvertida finalmente en Parque Nacional en 1999, tras su declaración como tal en 1991). Los especímenes de fauna amenazada, las masas vegetales, los fondos marinos, y en definitiva el propio paisaje no transformado de todos estos espacios son activos valiosos, hasta el punto de que el 27% del territorio adscrito al Ministerio de Defensa forma parte de la Red Natura 2000.

Pero la contribución de las Fuerzas Armadas españolas a la conservación del medio ambiente no se detiene en el respeto a los valores naturales presentes en los espacios consagrados al adiestramiento militar, sino que se extiende a la gestión sostenible de dichos espacios y, en todo caso, a la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en general a las actividades de la defensa en todas sus dimensiones.

En efecto, la asignación a la Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Defensa de competencias específicas sobre preparación, planeamiento y desarrollo de las políticas de infraestructura y medioambiente, en virtud del Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, de estructura orgánica del citado Departamento, y, fundamentalmente, la aprobación de la Directiva del Ministerio de Defensa 107/1997, de 2 de junio, *sobre protección del medio ambiente* y su instrumento de desarrollo (Instrucción 30/1998, de 3 de febrero, del Secretario del Estado de Defensa), han dado lugar a la existencia de normas y directrices específicas encaminadas a conciliar las actividades militares con las exigencias ambientales.

La filosofía inspiradora de estas directrices no es otra que la de los sistemas de gestión medioambiental dispuestos por la norma ISO 14001, cuya implantación en bases, acuartelamientos e incluso buques militares ha permitido la certificación ambiental de hasta 200 instalaciones de la defensa españolas. Así pues, los estándares que rigen el ahorro y eficiencia energéticos, el mantenimiento de los campos de maniobras e incluso el uso de las áreas de instrucción y acampadas no distan demasiado en rigor y complitud de aquellos que resultan aplicables a cualesquiera otras actividades humanas. Sin perjuicio del cumplimiento individual de las condiciones establecidas en las certificaciones ISO 14001, documentos genéricos tales como el Plan Director de Infraestructura (2003-2017) o el propio Plan General de Medio Ambiente (actualización 2007-2021) del Ministerio de Defensa reflejan claramente los principios de sostenibilidad aplicados en las políticas de defensa, últimamente desglosadas y concretadas en un Plan de Iniciativas Medioambientales (2010-2011) que a su vez contempla un plan de actuación de protección de la fauna y la flora en los terrenos militares.

Por otra parte, el fenómeno de autorregulación no excusa el preceptivo cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las autoridades de la defensa, las cuales, sin perjuicio de algunas excepciones lógicas, aplican la normativa de residuos (autogestión en puntos limpios propios) o de ruido (el Laboratorio de Ingenieros del Ejército ha redactado los mapas de ruido de las bases del Ejército del Aire). Incluso a pesar de que los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones o se desarrollen actividades militares quedan excluidos del ámbito de aplicación del 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*, el Ministerio de Defensa, tiene previsto aprobar un plan de descontaminación de dichos suelos, previa la caracterización y clasificación de los emplazamientos a recuperar.

Bien es cierto que la vocación ambiental de las políticas españolas de defensa no es un fenómeno aislado, sino que se corresponde con compromisos de carácter internacional suscritos por España. En efecto, la declaración oficial del «Comité sobre los Retos de la Sociedad Moderna» de la OTAN manifiesta la implicación de ésta en la protección ambiental: «Las Fuerzas Armadas de la OTAN tienen una misión medioambiental de vital importancia. Ellas forman parte del mismo ecosistema que la comunidad a la que sirven y por lo tanto deben ser reflejo de la preocupación real de las naciones que la forman por proteger y conservar el medio ambiente natural».

En este contexto, las Fuerzas Armadas españolas contemplan en su desempeño las variables medioambientales, rigiéndose las operaciones comandadas por la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) por lo dispuesto en el documento del Comité Militar MC-469 (Principios y política militar OTAN para la Protección Ambiental, aprobado en 2003) y el documento de estandarización STANAG 7141 (Doctrina Conjunta para la Protección Medioambiental en el curso de operaciones dirigidas por la OTAN). Por su parte, la Armada ajusta desde 1984 sus actividades al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (Convenio MARPOL), evitando los vertidos al mar y a la atmósfera desde los buques de guerra y aplicando una gestión integral de los residuos. En este mismo sentido, la Armada participa en la implantación de un sistema internacional para intercambiar información sobre hallazgos de municiones convencionales y químicas vertidas al mar, en el marco del Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste de 1992 (Convenio OSPAR).

Nada de lo descrito hasta ahora podría haberse desarrollado sin la estrecha colaboración de las autoridades ambientales –primero estatales, después autonómicas– con las de defensa. La cooperación entre los Ministerios de Defensa y de Medio Ambiente en materia de conservación de la naturaleza data de un primigenio Real Decreto 2265/1982, de 27 de agosto, que articuló la colaboración entre los Ministerios de Defensa y de Agricultura, Pesca y Alimentación –entonces competente en materia de protección del medio ambiente–. Al amparo de dicho instrumento han tenido lugar actuaciones tales como repoblaciones, tratamientos fitosanitarios, construcción y mejora de caminos, trabajos forestales de poda, desbroce y aclareo en los campos de maniobras, y restauraciones ambientales y plantaciones ornamentales en establecimientos militares.

Asimismo, desde el inicio de la colaboración, se predispuso al ICONA para el asesoramiento al Ministerio de Defensa en la selección de terrenos necesarios para las actividades militares, a través de una comisión paritaria. Tras la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1996, la garantía de la variable ambiental en las políticas de defen-

sa siguió exigiendo la coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente, de modo que por Orden del Ministerio de la Presidencia de 21 de enero de 2000 se añadieron la calidad y evaluación ambiental y la formación del personal a los objetos de colaboración anteriormente pactados en materia de política forestal y lucha contra incendios forestales (esta última regulada en la Directiva 14/2005 del JEMAD).

Hoy en día, el régimen de colaboración entre ambos departamentos sigue amparado en sendos convenios específicos suscritos en 2001 (calidad y evaluación ambiental en las instalaciones militares, y conservación del medio natural y la gestión de los recursos en las mismas instalaciones castrenses), completados en 2006 con un protocolo de colaboración en relación con las propiedades militares en zonas litorales, al objeto de incorporar al dominio público marítimo-terrestre gestionado por la Dirección General de Costas los terrenos de titularidad de Defensa colindantes con el demanio litoral que resulten innecesarios para fines militares. A los citados convenios se suma una nómina de instrumentos de cooperación suscritos individualmente con varias Comunidades Autónomas y con instituciones académicas.

En general, cabe afirmar que la cooperación entre las autoridades civiles y militares es intensa y extensa, dirigiéndose al control de las zonas de pesquería marina nacionales y europeas, a la investigación biológica y ambiental, a la protección contra la contaminación marítima y la lucha ante catástrofes ecológicas, así como al desarrollo de acciones de estudio, formación y divulgación en la materia (capacitación del profesorado castrense en materia de medio ambiente en la Universidad de Alcalá de Henares, organización de un máster en medio ambiente para personal militar con la Universidad Politécnica de Madrid, divulgación y promoción de la conciencia ambiental entre todos los miembros de las Fuerzas Armadas, prestación del Instituto de Técnica Aeroespacial a la red de vigilancia mundial de la capa de ozono, entre otros).

Como puede apreciarse, la política española de defensa no sólo se halla imbuida del espíritu conservacionista, sino que contiene precisas menciones y acciones de protección del medio natural que acreditan la posible transversalidad del medio ambiente hasta en los sectores más insospechados.

III. TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURAS: EL TRANSPORTE TERRESTRE Y LOS NUEVOS RECURSOS ENERGÉTICOS

El artículo 149.1. 21ª de la Constitución otorga al Estado la competencia exclusiva en relación al régimen general de comunicaciones y en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. De igual modo, la calificación de algunas de las principales infraestructuras estatales como obras públicas conlleva la aplicación de la competencia exclusiva del Estado en materia de «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónomas» prevista en el artículo 149.1.24ª de la Constitución. No obstante las anteriores, el Estado también se sirve, en ocasiones, de otras competencias que le permiten determinar normativamente aspectos de clara incidencia ambiental relacionados con

la política de transporte. Competencias como las relativas a la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª) y, sobre todo, a las bases del régimen energético, prevista en el artículo 149.1.25.ª de la Constitución.

Sobre la base de la última de las citadas competencias el Estado ha conformado una regulación que afecta, por igual, a las materias de transporte y medio ambiente, referida a la utilización de biocarburantes en el transporte. Regulación que trae causa en la inicial Directiva 2003/30/CE, de 8 de mayo, que establecía la obligación de los Estados miembros de velar por la comercialización en sus mercados de una proporción mínima de biocarburantes y de otros combustibles renovables; y en la más reciente Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que impone una cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 de un mínimo equivalente al 10 % de su consumo final de energía en el transporte.

El desarrollo e implantación de combustibles renovables supone una importante apuesta en la política de transportes a nivel estatal, en cuanto conlleva efectos favorables tanto desde el punto de vista ambiental –desarrollo sostenible y reducción en las emisiones contaminantes–, como en relación a aspectos de carácter económico –la introducción de nuevas tecnologías, la reducción de la dependencia energética o del déficit de la balanza comercial–.

Por este motivo, ya la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, *del sector de hidrocarburos*, estableció una serie de objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte hasta el año 2010, obligatorios a partir del año 2009, y que alcanzaban el 5,83 por ciento global en 2010. De igual modo, la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, complementando dicho régimen, establecía unos objetivos mínimos por producto hasta el año 2010 del 3,9 %, tanto para gasolinas como para gasóleos, que se sumaban al mencionado objetivo global del 5,83 %. Finalmente, y tomando como referencia las obligaciones impuestas tanto por la Directiva 2009/28/CE, como por el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2010-2020, el Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre, ha fijado una serie de objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, que alcanzan el 6,1 % global para 2013 y el 4,1 % tanto para diesel como para gasolina en ese último año.

Notable influencia ambiental la que ejerce, también, en relación a la política estatal de transporte, la regulación del transporte de mercancías peligrosas y perecederas. Conjunto normativo en el que se trata de garantizar, además de la seguridad del transporte, los medios precisos para evitar los potenciales daños ecológicos producidos por algunas de esas mercancías, tales como los hidrocarburos, los gases o las materias radioactivas. En este sentido, la normativa de la Unión Europea va a resultar un punto de partida necesario para analizar este ámbito, incidiendo tanto en la regulación del transporte a nivel internacional, como en el ámbito nacional de los países miembros.

Como primer referente se debe destacar la Directiva 94/55/CE, del Consejo, de 21 de noviembre, *sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera* (incorporada originariamente a nuestro ordenamiento por Real Decreto 2115/1998, de 2 de octubre, *sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera*), en la cual se dispone la aplicación al transporte interno de las normas internacionales reguladoras de estos transportes, fundamentalmente del Acuerdo Europeo sobre el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera (ADR), celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1957, y sus sucesivas modificaciones y addendas[1].

Junto a ésta, otras Directivas comunitarias han incidido, de una forma más o menos directa, sobre la regulación ambiental del transporte. Así, la Directiva 96/48/CE sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad, establece una especificación técnica de interoperabilidad (ETI) relativa al material rodante de alta velocidad establece límites para las emisiones sonoras; la Directiva 2001/16/CE que, tras su modificación de 2004, aplica las mismas disposiciones al sistema ferroviario transeuropeo convencional; la Directiva 1999/30/CE, por la que se establecen unos valores límite para las concentraciones de NOx, SO2, partículas y plomo, y umbrales de alerta para las concentraciones de SO2 y NOx en el ambiente; la Directiva 1999/62/CE, que fija un marco común para la tarificación por el uso de las infraestructuras viales (autopistas o carreteras de características equivalentes), previendo la posibilidad de modular los costes para tener en cuenta el nivel de contaminación de los camiones y la hora del día en que circulan; y, finalmente, la Directiva 2001/14/CE que, en relación al transporte ferroviario, y a pesar de no obligar a realizar una tarificación de los costes ambientales adicional a los costes de infraestructura, sí permite establecer una diferenciación entre los cánones, sobre una base de neutralidad de los ingresos.

A nivel estatal, por su parte, la regulación del transporte de mercancías peligrosas o perecederas se lleva a cabo, fundamentalmente, por los Reales Decretos 551/2006 de 5 de mayo, *por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español* y 1202/2005 de 10 de octubre, *sobre el transporte de mercancías perecederas y los vehículos especiales utilizados en estos transportes.*

En cuanto a los organismos de seguridad y de control de este tipo de transporte, se podrían destacar tanto el Real Decreto 1010/2001 de 14 de septiembre, *por el que se determinan las autoridades competentes en materia de transporte de mercancías perecederas y se constituye y regula la Comisión para la Coordinación de dicho transporte*; como el Real Decreto 1566/1999 de 8 de octubre, *sobre los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril o por vía navegable*[2]. A tener en cuenta también,

1 Su última modificación aparece publicada en el BOE número 182 de 29/7/2009, en virtud de las enmiendas propuestas por Portugal respecto al Anejo A, sin perjuicio de la existencia de un nuevo texto provisional para 2011 que, a fecha de realización del presente estudio, todavía no ha sido publicado en el BOE.

2 Real Decreto que incorpora a nuestro Ordenamiento jurídico la Directiva 96/35/CE del Consejo de 3 de junio de 1996, relativa a la designación y a la cualificación profesional de Consejeros de Seguridad para el transporte por carretera, por ferrocarril o por vía navegable de mercancías peligrosas; y que ha sido desarrollado por la Orden FOM/605/2004 de 27 de febrero del Ministerio de Fomento, sobre los exámenes para acceder a la Titulación, y por la Orden FOM/2924/2006 de 19 de septiembre, por la

en este caso específicamente para el transporte por carretera, la Resolución de 21 de noviembre de 2005, de la Dirección General de Transportes por Carretera, sobre la inspección y control por riesgos inherentes al transporte de mercancías peligrosas.

Un último elemento de encuentro entre la normativa estatal en materia de transporte y la relativa a la protección ambiental se halla en la evaluación de impacto a la que deben someterse tanto algunos proyectos de infraestructuras de transporte, como algunos planes y programas relativos a esta materia.

En efecto, sobre la base del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental* (modificado por la Ley 6/2010, de 24 de marzo), deben someterse ineludiblemente a evaluación de impacto ambiental los proyectos incluidos en el anexo I del texto normativo; mientras que los relacionados en el anexo II y la de aquellos que, no estando incluidos en el anexo I, pueden afectar directa o indirectamente a los espacios que forman parte de la Red Natura 2000, se someterán a evaluación de impacto ambiental en virtud de la decisión del órgano ambiental.

A lo largo del año se suceden numerosas declaraciones de impacto ambiental a cargo de la Secretaria de Estado de Cambio Climático que, como órgano ambiental de la Administración General del Estado, resuelve tanto el sometimiento a EIA de los proyectos incluidos en el anejo II del TRLEIA o que afectan a espacios de la Red Natura 2000, como formula las citadas declaraciones de impacto ambiental en relación a los proyectos sometidos a EIA. Es evidente que en el marco de la actual crisis económica, el número de proyectos relativos a infraestructuras se encuentra en constante retroceso. Sin embargo, en un somero repaso al BOE, se comprueba como en lo que ha transcurrido de año, se han formulado cuatro declaraciones de impacto ambiental estatales relacionadas con infraestructuras de transporte terrestre, todas ellas de carácter favorable[3]. De igual modo, han sido siete las resoluciones publicadas en el BOE en los dos primeros meses de 2011 relativas al sometimiento a EIA de proyectos en materia de transporte terrestres, arrojando todas ellas un resultado negativo a este sometimiento (se considera, por tanto, que no producen impactos ambientales adversos), haciéndose innecesaria, en consecuencia, la continuación de su tramitación como EIA[4].

---

que se regula el contenido mínimo del informe anual para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril o por vía navegable.

3 Resolución de 26 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Estudios complementarios de la línea de alta velocidad Madrid-Asturias, tramo León-variante de Pajares.

— Resolución de 25 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Carretera N-337, acceso sur al puerto de Gandia desde la carretera N-332, punto kilométrico 200+800, provincia de Valencia.

— Resolución de 22 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Variante de Calanda, carretera N-211 de Guadalajara a Alcañiz y Lleida y N-420 de Córdoba a Tarragona por Cuenca y Teruel.

— Resolución de 23 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto básico Nueva estación de alta velocidad de Elche en el nuevo acceso ferroviario de alta velocidad de Levante.

4 Resolución de 27 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la eva-

Del mismo modo, la Ley 9/2006, de 28 de abril, *sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, ha mostrado su incidencia en relación a algunos de los principales instrumentos de ordenación en materia de transporte. En efecto, el objeto principal de esta Ley consiste en la realización de una evaluación ambiental de aquellos planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, incorporándose al ordenamiento jurídico español las exigencias previstas en la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio.

En este sentido, el proceso de actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), principal instrumento planificador en materia de transporte a nivel estatal, se ha visto sometido a la citada evaluación estratégica, en cuanto se reconoce su afección a elementos tales como la biodiversidad, las poblaciones, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el patrimonio histórico, el paraje, la ordenación del territorio y el urbanismo. Proceso evaluador iniciado por Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental por la que se inicia período de consultas a las administraciones públicas afectadas y al público interesado en el procedimiento de evaluación ambiental estratégico de la «Actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT[a])» (publicado en el BOE de 11/9/2009); y cuya elaboración ha sido objeto de licitación y posterior adjudicación a través de un contrato de asistencia técnica por parte de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras[5].

luación de impacto ambiental del proyecto Acceso a la playa de Els Muntells y acondicionamiento de zona de aparcamiento en el término municipal de Sant Jaume d´Enveja, Tarragona.

— Resolución de 27 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Área de descanso del proyecto Autovía de la Plata (A-66), tramo Fontanillas de Castro-Zamora (N), Zamora.
— Resolución de 25 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-País Vasco-frontera francesa, Burgos-Vitoria, tramo: Castil de Peones-Briviesca.
— Resolución de 25 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Construcción del área de servicio de Camp de Morvedre, Valencia.
— Resolución de 22 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Variante de Alcorisa N-211 de Guadalajara a Alcañiz y Lleida, puntos kilométricos 208,4 a 214,5, de claves T3 Y23 TE-3340.
— Resolución de 15 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Estudio informativo de viabilidad y localización de las áreas de servicio de la autovía de circunvalación al área metropolitana de Sevilla SE-40.
— Resolución de 3 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto de trazado y construcción tercer carril por calzada en la Autovía del Mediterráneo, A-7, tramo: Nules-Sagunto, puntos kilométricos 278 al 300.

5 Anuncio de licitación de: Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras. Objeto: Asistencia técnica para el proceso de evaluación ambiental de la actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020. Expediente: 64008C09 (BOE de 16/septiembre/2009)
Anuncio de adjudicación de: Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras. Objeto: Asistencia Técnica para el proceso de Evaluación Ambiental de la actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020. Expediente: 64008C09. (BOE de 30/abril/2010). Adjudicado a Estudios, Proyectos y Planificación, SA (EPYPSA).

IV. EDUCACIÓN: LAS CIENCIAS AMBIENTALES EN EL MARCO DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema español de enseñanza universitaria ha debido enfrentarse, en los últimos años, a un complejo proceso de reforma, que ha llevado, desde las recomendaciones de la Unión Europea plasmadas en las Declaraciones de La Sorbona (1998) y Bolonia (1999), a la creación del llamado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). La adhesión a este proceso ha exigido una redefinición de todo el entramado universitario español para acomodarlo a una serie de nuevos parámetros comunes en toda la UE, basados en el aprendizaje proactivo, la dotación de habilidades prioritaria frente a los conocimientos y la complicación de las actividades docentes. Además, y para facilitar la plena homologación de los estudios superiores entre los Estados miembros de la UE y posibilitar la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, se ha tenido que llevar a cabo una armonización en el plano europeo de las titulaciones universitarias, tanto en su denominación como en su estructura.

Así pues, del proceso de convergencia europea ha resultado un sistema de titulaciones académicas superiores redefinido sobre la base de tres categorías oficiales: estudios de grado (que reemplaza a las tradicionales licenciaturas y diplomaturas), de postgrado (denominadas máster) y de tercer ciclo (conducentes a la obtención del doctorado). De las vigentes normas de adaptación al EEES se desprende que son las propias universidades las responsables de crear y proponer las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a catálogo previo alguno establecido por el Gobierno. Por si fuera poco, la normativa flexibiliza la organización de las enseñanzas, promoviendo la diversificación curricular y otorgando a las universidades un amplio espacio para la innovación y particularización de los contenidos docentes.

En el marco de los estudios superiores universitarios en materia ambientales (bajo la común denominación de «Ciencias Ambientales» aunque, evidentemente, no sea ésta la única disciplina en la que se procede al estudio de la ciencia ambiental) han sido, de momento, diecisiete Universidades españolas que han adecuado sus planes de estudio al nuevo sistema referencial EEES, conformando el correspondiente *Grado en Ciencias Ambientales*. Para ello, dichas Universidades han seguido un laborioso proceso de elaboración que ha culminado con la obtención de la verificación del plan de estudios por parte del Consejo de Universidades (previo informe favorable de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente) y con el establecimiento del carácter oficial del título por Acuerdo de Consejo de Ministros.

De esta forma, desde la pionera resolución de la Universidad de Zaragoza de 2 de febrero de 2009, otras universidades como la Universidad de Alcalá, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad de Extremadura, la Universidad de Almería, la Universidad de Salamanca, la Universidad de León, la Universidad de Murcia, la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Jaén, la Universidad de Huelva, la Universidad Alfonso X el Sabio, la Universidad de Castilla-La Mancha, la Universidad

del País Vasco, la Universidad de Málaga, la Universidad de Córdoba y, finalmente, la Universidad de Granada (mediante Resolución de 4 de febrero de 2011), han aprobado su correspondiente plan de estudios de Graduado en Ciencias Ambientales, escalonándose la incorporación de esta titulación desde el curso académico 2009-2010 hasta el próximo 2011-2012.

Además de los estudios de grado, las ciencias ambientales también son objeto de estudio en distintos postgrados oficiales ofertados por Universidades españolas, bajo la forma de Máster universitario. El carácter transversal y multidisciplinar de la materia ambiental encuentra así su fiel reflejo en la diversidad de temáticas y enfoques desde los que se abordan los diversos estudios de especialización, que van desde el muy significativo «Máster Universitario en Medio Ambiente y Recursos Naturales» de la Universidad de Santiago de Compostela (aprobado por Resolución de 22 de junio de 2010), hasta los más específicos «Máster Universitario en Investigación Social Aplicada al Medio Ambiente» de la Universidad Pablo de Olavide (aprobado por Resolución de 25 de octubre de 2010) o «Máster Universitario en Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente» ofertado por la Universidad de Castilla-La Mancha (Resolución de 15 de marzo de 2010)[6].

V. ENERGÍA: EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

La energía es, sin duda, uno de los factores más determinantes de la competitividad de la economía y de las empresas de un Estado. Dato especialmente cierto en un país como España que presenta un enorme grado de dependencia energética del exterior, sobre todo, en relación al petróleo y al gas natural, cuantificado en más de un 80 %, superando ampliamente el nivel de dependencia energética del conjunto europeo, que gira en torno al 50 %. Este marco que se muestra con particular crudeza en coyunturas internacionales como la actual, en las que las crisis políticas de países exportadores de recursos energéticos como Argelia o Libia han puesto en jaque a nuestro, ya de por sí, delicado equilibrio presupuestario.

En ese sentido, el desarrollo de las energías renovables supone, además de un loable esfuerzo de fines ecológicos y ambientales, un objetivo imprescindible de cara a una mayor independencia energética del exterior. Y todo ello a pesar de que la crisis económica ha incidido en la política energética estatal de precios y primas a las energías renovables. Véanse, por ejemplo, las recientes medidas adoptadas tanto por el

6 Otros Másteres universitarios con incidencia ambiental aprobados en este nuevo marco de EEES: Resolución de 26 de noviembre de 2010, de la Universidad Politécnica de Valencia, por la que se publica el plan de estudios de Máster en Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente; Resolución de 30 de septiembre de 2010, de la Universidad de las Illes Balears, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Economía del Turismo y Medio Ambiente; Resolución de 26 de julio de 2010, de la Universidad de Málaga, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Recursos Hídricos y Medio Ambiente y Resolución de 6 de mayo de 2010, de la Universidad de Zaragoza, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Iniciación a la Investigación en Ingeniería Química y del Medio Ambiente.

Gobierno, recortando un importante porcentaje de los incentivos a las energías renovables (eólica, termosolar y fotovoltaica), como por la subcomisión de Energía del Congreso de los Diputados, fijando en el 20,8 % la aportación de las energías renovables al consumo final de energía en 2020, lo que supone un retroceso respecto al objetivo que el Gobierno había remitido a la Unión Europea en el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables.

A este respecto conviene explicar el origen y significación del Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2010-2020[7]. La Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, *relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*, impone la obligación de cada Estado miembro de elaborar un Plan de Acción Nacional en materia de Energías Renovables (PANER) para conseguir los objetivos nacionales fijados en la propia Directiva.

Para España, estos objetivos se concretan en que las energías renovables representen un 20% del consumo final bruto de energía, con un porcentaje en el transporte del 10% en el año 2020 (tal y como se ha mencionado en el apartado relativo a políticas de transporte).

Los Estados miembros debían notificar a la Comisión Europea estos planes de acción antes del 30 de junio de 2010. Por ese motivo, el 16 de junio de 2010 se publicó en el BOE el anuncio de la Secretaría de Estado de Energía sobre la apertura del periodo de información pública sobre el proyecto de Plan de Acción; período de información pública que duró, únicamente, hasta el 22 de junio de 2010, aprobándose el documento definitivo el día 30 de junio de 2010, fecha en la que, como hemos visto, se cumplía el plazo establecido por la Directiva 2009/28/CE.

La aportación de las energías renovables al consumo final bruto de energía en España para el año 2020 en el PANER se estimaba, inicialmente, en un 22,7 %, casi tres puntos superior al objetivo obligatorio fijado por la Unión Europea (20 %), mientras que la aportación de las renovables a la producción de energía eléctrica alcanzaba el 40 %, igualando el objetivo fijado por la UE en este ámbito, aunque consignando una cantidad sensiblemente inferior a la cuota establecida por el informe de previsión del PANER, que fijaba el 42,3 %[8].

Como se ha advertido, no obstante, la previsión de aportación de las energías renovables al consumo final bruto de energía en España para el año 2020 se ha reducido, recientemente y como consecuencia directa de la crisis económica que nos azota, en cerca de 2 puntos porcentuales, reduciendo el objetivo fijado en el PANER al 20,8 %. Es cierto que estos objetivos son revisables y que pueden reconsiderarse en el caso de

7 Instrumento de planificación que complementa al Plan de Acción 2005-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética para España y que viene a sustituir al ya superado Plan de Energías Renovables 2005-2010.

8 La coordinación y gestión de la consecución de los objetivos que establece el PANER queda a cargo del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), Entidad Pública Empresarial regulada por Real Decreto 802/1986, de 11 de abril, adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Energía, de quien depende orgánicamente.

entrar en un ciclo económico más positivo, pero suponen un buen indicativo de un cambio de tendencia obligado por las dificultades presupuestarias.

Como contrapunto a esta política más restrictiva –o, si se prefiere, menos expansiva– de las energías renovables en atención a su mayor coste económico (sobre todo por lo que se refiere a la fotovoltaica), se ha intensificado el debate en torno a alguna de las fuentes energéticas más comprometedoras desde una perspectiva ambiental, pero más viables en términos económicos, como, por ejemplo, la energía nuclear.

De esta forma, de la previsión inicial del Gobierno de la Nación de unir a la clausura de la central nuclear de Zorita (Guadalajara) en 2006, el cierre de la central de Santa María de Garoña en 2009, además de no permitir que las restantes centrales prolonguen su vida más allá de los 40 años para los que fueron diseñadas inicialmente, (previéndose cierres escalonados entre 2020 y 2027); se ha pasado a la aprobación de una enmienda al proyecto de Ley de Economía Sostenible (LES) que abre la puerta a que las centrales nucleares puedan seguir operando más allá de 40 años si sus titulares así lo solicitan, teniendo en cuenta las decisiones del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), y la evolución de la demanda y la tecnología.

En este sentido, el caso de la central de Garoña resulta ciertamente significativo. La central, en funcionamiento desde el año 1970 (puesta en marcha bajo la titularidad de Nuclenor), debía haber cesado en su actividad a finales de 2009, de acuerdo con el inicial calendario de cierre nuclear y con la expiración del permiso que, por un período de diez años, obtuvo Nuclenor S.A. por Orden ministerial de 5 de julio de 1999. De esta forma se cumpliría el grueso del paquete nuclear de la legislatura 2004-2008, que incluía el cierre de la central de Garoña y la construcción de un almacén de residuos nucleares, necesario en atención a diversas circunstancias altamente significativas: la carencia de un cementerio nuclear –cada central se encarga de almacenar sus desechos atómicos–; la vuelta, este año 2011, de los residuos enviados a Francia tras el accidente de Vandellòs I en 1989 (el contrato firmado entre España y Francia fija una penalización de 57.000 euros diarios a partir de la fecha de finalización); y la saturación del almacén de la central de Cofrentes (Valencia) desde 2009, a lo que se une el desmantelamiento de la central de Zorita en 2006.

No obstante, mediante Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, se acordó como que la fecha de cese definitivo de la explotación de la Central Nuclear de Santa María de Garoña se ampliaría hasta el día 6 de julio de 2013, autorizándose, por tanto, su explotación hasta dicha fecha; circunstancia que se une al hecho de que la central obtuvo, además, con fecha 5 de junio de 2009, informe favorable para la renovación de la autorización de explotación por un período de diez años por parte del Consejo de Seguridad Nuclear. Circunstancias indiciarias del hecho de que el cierre de la central nuclear todavía no puede darse por absolutamente cierto, en tanto restan dos años para que dicha clausura se produzca y, sobre todo, existen posibilidades técnicas, económicas y políticas más que suficientes para apreciar –y sospechar– que dicho calendario de cierre puede volver a resultar no definitivo.

VI. POLÍTICA DE VIVIENDA: EL COMPONENTE AMBIENTAL EN EL PROCESO EDIFICATORIO

Existen dos referencias normativas imprescindibles a la hora de valorar la introducción de la perspectiva ambiental en la política de vivienda estatal. En primer lugar, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, *de Ordenación de la Edificación* (en adelante, LOE); y, seguidamente, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, *por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación* (en adelante, CTE)[9].

La LOE supuso un importante hito a la hora de asentar las bases de los conceptos de calidad y seguridad en la edificación, principalmente en la edificación residencial. Pero hablar de la calidad de los edificios y de la seguridad estructural implica hablar también de otros aspectos vinculados al bienestar de las personas tales como la protección contra incendios, el aislamiento térmico, la protección contra el ruido o la accesibilidad para personas con movilidad reducida. Desde este punto de vista, al proceso edificatorio se le debe exigir, por su directa incidencia en la configuración de los espacios, un compromiso de funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental; así se contempla en la Directiva 85/384/CEE, cuando declara que «la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público».

Para garantizar estos fines, la LOE configura una serie de requisitos básicos que debe cumplir cualquier edificio, agrupándolos en tres grandes categorías:

a) Requisitos relativos a la funcionalidad

b) Requisitos relativos a la seguridad

c) Requisitos relativos a la habitabilidad

Es evidente que a los efectos de este estudio, los requisitos básicos que resultan de mayor interés son los relativos a la habitabilidad de las edificaciones, en tanto mediante estos se impone el cumplimiento de una serie de condicionantes específicos relativos a la protección del medio ambiente, la protección contra el ruido y al ahorro de energía (entre otros).

En concreto, el artículo 3 de la LOE establece que, con el fin de «garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente», los edificios deberán «proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse» satisfaciendo los requisitos básicos siguientes de habitabilidad:

9 La incidencia ambiental en estos textos se comprueba, incluso, en los títulos competenciales habilitantes para el ejercicio de la potestad normativa estatal en la materia, en tanto la disposición final primera del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el CTE establece como sustento fundamental para su aprobación por parte del Gobierno de la Nación la competencia estatal de las bases en materia de sanidad, de medio ambiente y de régimen minero y energético.

— Higiene, salud y protección del medio ambiente, «de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos» (artículo 3.1.c.1 de la LOE).

— Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades (artículo 3.1.c.2 de la LOE).

— Ahorro de energía y aislamiento térmico, «de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio» (artículo 3.1.c.3 de la LOE).

— Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio (artículo 3.1.c.4 de la LOE).

El cumplimiento de los anteriores requisitos básicos de habitabilidad deberá producirse mediante la observancia de las denominadas *exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones,* enunciadas en la *Parte I* del Código Técnico de la Edificación y detalladas en los *Documentos Básicos* que se incorporaron como anejos a éste (a excepción del Documento Básico «DB HR Protección frente al Ruido» que se aprobó separadamente, por Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, lo que provocó la modificación del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, de aprobación del CTE).

Entre las exigencias básicas de calidad de los edificios que presentan un contenido ambiental se hallan: las exigencias básicas HS 1: Protección frente a la humedad, HS 2: Recogida y evacuación de residuos, HS 3: Calidad del aire interior y HS 4: Suministro de agua (todas ellas desarrolladas en el Documento Básico «DB-HS Salubridad»); la exigencia básica HR: Protección frente al ruido (detallada en el Documento Básico «DB HR Protección frente al Ruido»); y las exigencias básicas HE 1: Limitación de demanda energética HE 2: Rendimiento de las instalaciones térmicas HE 3: Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria HE 5: Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica (especificadas en el Documento Básico «DB-HE Ahorro de Energía»).

Especialmente significativas resultan estas últimas, por cuanto aúnan, en una única medida, componentes de tipo edificatorio, ambiental y energético. En efecto, con el objetivo de incorporar la utilización de energías renovables, el CTE, a través del Documento Básico «DB-HE Ahorro de Energía», ha impuesto a determinadas edificaciones relacionadas en el apartado 1.1 de las Secciones HE 4 y HE 5, ya la utilización de una contribución solar mínima al calentamiento de los edificios en los que exista una demanda de agua caliente sanitaria y/o climatización de piscina cubierta, ya la incorporación de sistemas de captación y transformación de energía solar por procedimientos fotovoltaicos. En este último caso no se incluyen edificios destinados a usos residenciales (vivienda), pero sí a usos residenciales (hipermercados con más de 5.000 m^2 construidos o multitiendas y centros de ocio con más de 3.000 m^2 construidos),

hospitalarios (hospitales y clínicas con más de 100 camas) o habitacionales (hoteles y hostales con más de 100 plazas), entre otros.

Resulta, en definitiva, sumamente interesante comprobar como el componente ambiental se ha incorporado, en un proceso ciertamente natural, a uno de los principales estándares en relación al índice de calidad de vida de una población como es el de la vivienda. Y lo ha hecho tomando un adecuado punto de partida, asimilándose a los estadios germinales de la política de vivienda –esto es, al propio proceso edificatorio–, tratando así de alcanzar un equilibrio medioambiental de origen de la edificación con su entorno e, incluso, fomentar un uso más racional de los recursos energéticos en el ámbito doméstico.

VII. COSTAS: UNA PROTECCIÓN DEMANIAL INALCANZADA E INALCANZABLE

Resulta un lugar común que la promulgación de la vigente Ley de Costas en 1988 constituyó el jalón inicial de una política española de defensa del litoral a ultranza, frente a las tibias medidas dispuestas en su antecesora ley de 1969. Si bien ésta consagraba el carácter demanial de las costas españolas en extensión similar a la actual, no es menos cierto que su opción por la imposición de onerosas servidumbres públicas sobre las detentaciones privadas en el demanio litoral dio pie al mantenimiento de ocupaciones ilegítimas de la ribera del mar. A pesar de los esfuerzos de la ley de 1969 para «evitar en lo sucesivo la repetición de enojosas controversias» (se refiere a los litigios judiciales entablados por particulares contra la demanialización costera), mediante una política consistente en «acelerar y completar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre en plazo no excesivo, pero sí suficiente para su fin» (así se expresaba la exposición de motivos), las detentaciones privadas en el litoral fueron –y son hoy todavía– un hecho.

Precisamente por ello, la ley de 1988 apostó por un mayor rigor en la definición del demanio costero, acabando además con la consolidación de las ocupaciones privadas en las riberas marítimas mediante una conversión de dichas situaciones en las respectivas concesiones administrativas temporales, abocadas a su caducidad en 2018. Asimismo, la ley estableció una estricta servidumbre de protección para preservar la línea de costa de edificaciones, servidumbre estricta sólo en apariencia debido a las disposiciones transitorias que, en la práctica, redujeron a 20 los 100 metros a contar desde la línea de deslinde previstos en la ley, so pretexto de respetar situaciones de clasificación y planeamiento urbanístico local en vías de desarrollo. Estas disposiciones legales, sumadas a otras dedicadas a la regeneración de playas, control de vertidos y policía arquitectónica en las inmediaciones costeras, constituyen un conjunto de medidas protectoras de marcado signo ambiental.

No obstante, las ambiciosas disposiciones de gestión sostenible del litoral español, destinadas a desplegarse sobre nada menos que 10.157 km de costa, requerían de una intervención administrativa singular y específica: el acto de deslinde físico y jurídico de los terrenos demaniales. Pues bien, y pese a que la ley de 1988 (al igual que su predece-

sora de 1969) arbitró un plazo de 5 años para delimitar la zona pública costera, hasta el año 2005 sólo un 70% del litoral había sido deslindado, quedando la política protectora enervada por la falta de localización de las zonas demaniales más delicadas.

En realidad, es a partir de julio de 2004 cuando comenzó la ejecución del programa de protección del litoral recogido en la ley de 1988 en sus términos literales, a raíz del anuncio del Ministerio de Medio Ambiente de la reorientación de la política estatal de costas en pos de una gestión sostenible, integrada y concertada del litoral. Las principales líneas y medidas de esta nueva política se han asentado sobre tres bases: la protección y conservación de la integridad de los sistemas litorales y marinos, la garantía del acceso y del uso público de la costa, y la recuperación y transformación del borde marítimo en los tramos urbanizados y degradados. Pues bien, la premisa fundamental de esta nueva política ha sido la conclusión prioritaria de los deslindes en un plazo de 2 a 4 años en los tramos de costa más expuestos a procesos urbanísticos, así como la revisión de deslindes antiguos no adaptados a las definiciones legales vigentes del dominio público. Hoy por hoy, puede hablarse de un porcentaje de zonas deslindadas próximo al 95%, porcentaje que revela la intensidad de un actividad administrativa que ha dado lugar a una elevada litigiosidad, si bien casi un 90% de los recursos deducidos contra los deslindes de costas en la Audiencia Nacional se resuelven a favor del Estado.

Por lo demás, el desarrollo de la nueva política de gestión del litoral se ha expresado en diversas actuaciones programadas anualmente, todas ellas inspiradas en una incisiva y rigurosa aplicación de la legislación vigente. Acaso estos rasgos hayan suscitado las virulentas reacciones empresariales y sociales que, últimamente, están logrando mitigar la intensidad del programa tuitivo. En particular, este programa ha contado con medidas de optimización de la gestión de los áridos para evitar la regresión de la costa, expropiación de terrenos colindantes con el dominio público, liberación paulatina de la franja costera de las edificaciones e infraestructuras, abandono de la regeneración artificial mediante la aportación de arenas procedentes de fondos marinos a las playas, recuperación de sistemas litorales mediante la corrección de impactos derivados de infraestructuras, rehabilitación y acondicionamiento de construcciones y espacios destinados a usos tradicionales, diseño «blando» de itinerarios peatonales, paseos marítimos y otras dotaciones para el acceso público a la costa (mobiliario urbano), restricción de la construcción de nuevos puertos deportivos y optimización de los existentes, eliminación de instalaciones sobre el mar innecesarias, ordenación y racionalización del estacionamiento y las acampadas en áreas costeras, e incluso adquisiciones para el demanio de áreas con valor ambiental significativo.

La mayoría de estas medidas han cuajado en unas «Directrices para el tratamiento del borde costero», documento hecho público el 14 de enero de 2008 y dirigido a disciplinar la transformación de fachadas marítimas urbanas, ordenar el tratamiento de itinerarios y senderos litorales, y garantizar el libre acceso, tránsito y uso público de la costa mediante la liberación de elementos obstaculizantes. Se trata de medidas muy vistosas y socialmente contestadas, de entre las cuales ha descollado la revisión de

situaciones propietarias y concesionales incompatibles con la legislación costera (que ha dado lugar a la «guerra de los chiringuitos», reeditada cada verano desde 2009 en adelante) y el conocido como «Programa de Adquisición de Fincas en el Litoral» (bajo cuya cobertura, por ejemplo, se ha expropiado la finca del Club Med en Cadaqués para su repristinación, habiendo otras 113 pendientes de adquisición a propuesta de Comunidades Autónomas y ONGs ambientalistas). Lamentablemente, la presión de los empresarios hosteleros cuyas instalaciones se han visto amenazadas de derribo, así como de los propietarios inmobiliarios europeos –que han llegado a obtener una 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* (vulgarmente conocida como «Informe Auken»), está condicionando, cuando no frustrando, el impulso imprimido a esta audaz política de gestión del litoral.

Sin embargo, y lejos de mantener su política protectora estrenada en 2004, la propia Administración estatal ha relajado sus posiciones, cuando no las ha movido hacia terrenos ajenos. Parece que la aplicación de las medidas arriba expresadas ha sufrido discontinuidades últimamente, al haberse negociado una especie de «amnistía» para los chiringuitos y otras instalaciones. Pero es en el cumplimiento de algunos Estatutos de Autonomía «de nueva generación» donde se encuentran las manifestaciones más agudas de esta reciente resignación a llevar a sus últimas consecuencias la Ley de Costas de 1988. En efecto, con el traspaso de la gestión costera a Cataluña (articulada por los Reales Decretos 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral y 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios) y Andalucía (en virtud del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral) se inaugura un nuevo escenario en la política de gestión del litoral, incierta desde el punto de vista de la fragmentación territorial de las competencias sobre una realidad lineal y transautonómica.

Aunque es pronto para recelar de la conveniencia de la actual colocación competencial en materia de gestión costera, lo cierto es que se rompe el paradigma de la gestión demanial a cargo de su titular natural (en este caso, el Estado), sin que haya experiencia previa al respecto más allá de las aguas continentales intraautonómicas, una experiencia difícilmente exportable al ámbito del territorio litoral. Además, la coincidencia temporal entre la formalización de los traspasos de competencias sobre ordenación y gestión costera a los respectivos ejecutivos autonómicos y el posicionamiento de dichos ejecutivos a favor de la industria hostelera en la «guerra de los chiringuitos» no augura un buen término al cumplimiento estricto de la Ley de 1988, dado que en lo sucesivo serán las Administraciones autonómicas citadas las responsables de otorgar las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo terrestre, regular los usos de temporada en las playas (zonas de baño y ocio) y en el mar territorial (áreas de fondeo o pantalanes flotantes), tramitar las autorizaciones para otros

usos que impliquen la ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre (realización de vertidos, explotaciones acuícolas, instalaciones desmontables durante un periodo superior a un año, explotaciones de recursos mineros o energéticos, ejecución de obras fijas en el mar, y las instalaciones menores) y, lo que es más importante, ejercitar las funciones de inspección y sanción en la materia.

Una última referencia a recientes desarrollos normativos en la materia, aun siendo casi anecdótica, ilustra sobre la relativa involución que se advierte en la protección ambiental del litoral: se trata de la reforma operada en el art. 94 de la Ley de Puertos de 1992 por obra de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, *de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general,* con el fin de habilitar los faros como establecimientos turísticos («excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas… el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite inferior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio»).

En suma, y a la vista de las recientes evoluciones de la estrategia de defensa y gestión del litoral, parece que en un solo lustro (2004-2009) se ha pasado de una política de liberación de la costa a otra radicalmente opuesta de liberalización del litoral.

XI

Jurisprudencia constitucional: sobre las implicaciones ambientales de las sentencias del *estatut*, y las decisiones cautelares en los casos del *cabanyal* y el *parany*

Germán Valencia Martín

Sumario

Página

1. INTRODUCCIÓN .....
2. LAS SENTENCIAS DEL *ESTATUT* (I): ASPECTOS AMBIENTALES SUSTANTIVOS.....
   A) Consideraciones previas.....
   B) El derecho estatutario al medio ambiente y sus garantías
3. LAS SENTENCIAS DEL *ESTATUT* (Y II): ASPECTOS COMPETENCIALES EN AGUAS, COSTAS Y VERTIDOS .....
   A) Consideraciones generales: el «blindaje» competencial
   B) Agua y obras hidráulicas.....
   C) -Un título estatutario nuevo: a
   tre .....
   D) Un sorprendente cambio jur
   vertidos en cuencas intercomunitarias .....
4. JURISPRUDENCIA CAUTELAR (I): EL CASO DEL *CABANYAL* .....
   A) A modo de introducción.....
   B) Planteamiento del caso.....
   C) Los argumentos para el mantenimiento de la
   D) Una breve reflexión sobre el fondo constitucional del asunto
5. JURISPRUDENCIA CAUTELAR (Y II): EL CASO DEL *PARANY* .....
   A) Antecedentes del caso.....
   B) El discutible mantenimiento de la suspensión de la Ley v
   C) Breve apunte sobre el fondo constitucional del asunto
5. SUBVENCIONES .....

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La Sentencia 31/2010, de 28 junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha acaparado lógicamente la atención durante el año que reseñamos. Aunque es obvio que no se trata de una Sentencia de temática específicamente ambiental, ciertos pronunciamientos contenidos en ella misma o en alguno de sus corolarios pueden tener importantes implicaciones en la materia objeto de nuestro interés. Así, por ejemplo, la sorprendente conclusión de que la autorización de vertidos en cuencas intercomunitarias no es, como hasta ahora suponíamos, competencia estatal, sino autonómica, de lo cual obviamente nos ocuparemos en detalle.

Tras el largo alumbramiento de esta Sentencia, la jurisprudencia constitucional parece haber recobrado su pulso normal. Si a la mitad del ejercicio aquélla hacía el número 31, el año se cierra con 143. La vuelta a la normalidad afecta también a las Sentencias de temática competencial, escasas en los últimos años, pero de las que, sin contar la batería de Sentencias sobre el Estatut (siete), se dictaron seis en el último año. No obstante, sólo una de ellas, la STC 65/2010, nos concierne aquí, y sobre el poco novedoso tema de las subvenciones.

Aún no ha llegado a Sentencia ninguno de los interesantes asuntos cuya resolución cautelar hemos reseñado en los últimos números del Observatorio (la desaladora de Torrevieja, los Agentes forestales de la Comunidad de Madrid o los núcleos rurales preexistentes de los litorales gallego y canario). Pero, entretanto, el presente ejercicio nos vuelve a dejar dos nuevas decisiones provisionales en conflictos competenciales de interés ambiental: el posible expolio del barrio del *Cabanyal* en Valencia y la regulación de la caza de tordos con *parany* también en la Comunidad Valenciana. Prestaremos, pues, la debida atención a esta parte de la jurisprudencia constitucional que, en los últimos años, viene siendo tal vez la más sustanciosa desde el punto de vista ambiental.

2. LAS SENTENCIAS DEL *ESTATUT* (I): ASPECTOS AMBIENTALES SUSTANTIVOS

A) Consideraciones previas

Los siete recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su día contra el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña han dado lugar a otras tantas Sentencias, todas ellas dictadas en el año 2010. La primera y principal es la ya mencionada STC 31/2010, de 28 junio, que resuelve el recurso presentado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Las otras seis deciden los recursos interpuestos por los Ejecutivos de cinco Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja) y el Defensor del Pueblo (SSTC 46 y 47/2010, de 8 de septiembre, 48/2010, de 9 de septiembre, 49/2010, de 29 de septiembre y 137 y 138/2010, de 16 de diciembre). En general, estas otras Sentencias (todas sobre temas más específicos, salvo la relativa al recurso del Defensor del Pueblo, también de amplio

espectro) no abordan impugnaciones ni argumentos nuevos, de modo que constituyen esencialmente Sentencias de remisión. Pero hay alguna excepción, y sobre todo una que nos interesa aquí muy particularmente: la impugnación de las competencias en materia de vertidos, no incluida en el recurso principal, pero sí en cambio en el interpuesto por el Gobierno Riojano, y afrontada por ello en la Sentencia que cierra la serie (STC 138/2010, de 16 de diciembre), de la que nos ocuparemos más adelante.

La STC 31/2010 es, pese a su extensión, una Sentencia de lenguaje austero y jurídicamente preciso y, por lo tanto, a mi juicio, en general de agradable lectura. Contiene declaraciones contundentes sobre el valor supremo de la Constitución, la unidad de España, la oficialidad del castellano o la unidad del Poder Judicial, pero también numerosas interpretaciones conformes, muchas veces forzadas, de distintos preceptos del *Estatut*, que ni siquiera son llevadas sistemáticamente al fallo, lo cual es justamente criticado en los Votos particulares de los Magistrados Conde, Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata y Rodríguez Arribas. No creo que más allá de esto sea pertinente profundizar aquí en el análisis general de la Sentencia, por lo que paso a centrarme en sus aspectos con trascendencia ambiental.

Dos capítulos de las impugnaciones y por lo tanto de la Sentencia presentan especial interés desde esta perspectiva: el relativo a los derechos y deberes consagrados en el *Estatut*, entre los que figuran algunos relacionados con el medio ambiente; y el relativo a las competencias, en el que también se cuestionaron y sometieron a examen algunas de contenido ambiental.

B) El derecho estatutario al medio ambiente y sus garantías

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, a imagen y semejanza de la Constitución, había diseñado en su Título I (arts. 15 a 54) todo un completo sistema de derechos, deberes y principios rectores, acompañados de sus correspondientes garantías. Por razones de no fácil inteligencia, el medio ambiente aparecía relacionado tanto en el capítulo de los derechos y deberes del ámbito civil y social (art. 27) como en el de los principios rectores (art. 46), bien es verdad que no como caso único. Como garantías «judiciales» de los derechos estatutarios (art. 38. Tutela), el *Estatut* había previsto una especie de recurso previo de inconstitucionalidad frente a disposiciones con rango de ley ante el nuevo Consejo de Garantías Estatutarias (art. 38.1, en relación con el art. 76), y una suerte de recurso de amparo frente a actos (sin fuerza de ley) ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (art. 38.2).

En el recurso de los más de cincuenta Diputados del grupo parlamentario popular se impugnaron el planteamiento general del Título I, algunos específicos derechos y deberes y principios rectores (no los relativos al medio ambiente) y el sistema de garantías de los derechos estatutarios, en particular las que hemos llamado judiciales.

La cuestión básica, relativa a la aptitud de los Estatutos de Autonomía para establecer derechos y deberes de los ciudadanos y a la naturaleza de los mismos, había queda-

do resuelta, con la vista puesta sin duda en el caso presente, por la STC 247/2007, de 12 de diciembre, a propósito del derecho al agua del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana, que comentamos por extenso en la edición de 2008 del Observatorio.

Como no podía ser de otra manera, la STC 31/2010 (F. 16) se remite en este punto, aunque sin aparente entusiasmo (sin borrar del todo la distinción entre derechos estatutarios y principios rectores, como acredita, por eje., el F. 28), a la doctrina entonces sentada, que podemos resumir del modo siguiente: los Estatutos de Autonomía pueden reconocer derechos de los ciudadanos en materias de competencia autonómica, en el bien entendido de que, cualquiera que sea su formulación, tales derechos no son sino simples principios rectores que vinculan únicamente a los poderes públicos autonómicos.

En virtud de esta doctrina, cabía entender ya resuelta esa especie de esquizofrenia del Estatuto catalán en materia ambiental, como hemos dicho no específicamente impugnada, en el sentido de que también el art. 27 enuncia simples principios rectores de la política social y económica catalana.

Cuestión novedosa, planteada en este recurso, era la relativa al ingenioso sistema de garantías diseñado por el *Estatut* para la específica tutela de los derechos estatutarios (no de los principios rectores), concebido sin duda para producir un resultado similar al sistema constitucional de garantía de los derechos fundamentales.

Es evidente, a mi juicio, que difuminada la distinción entre derechos estatutarios y principios rectores, en virtud de la doctrina (ahora reiterada) de la STC 247/2007, perdía su razón de ser la construcción de un sistema especial de garantías para los primeros. La Sentencia no hace este tipo de razonamiento, pero desmonta prácticamente por otras vías este régimen especial de protección.

En primer lugar, la Sentencia (F. 32) declara inconstitucional el carácter vinculante atribuido por el *Estatut* a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en este caso, es decir, en relación con proyectos o proposiciones de ley de desarrollo o que afectaran a derechos estatutarios (art. 76.4), por un doble motivo (según el momento procedimental en el que se insertara el dictamen): por suponer una «inadmisible limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias» (con vulneración del art. 23 CE) o por invadir, «materialmente» al menos, «el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE [al Tribunal Constitucional]». Este era el único supuesto de vinculatoriedad de sus dictámenes previsto y permitido por el *Estatut*. Desprovisto de esta función propia de la jurisdicción constitucional, el Consejo de Garantías Estatutarias (cuya composición y funcionamiento habían sido regulados por la Ley 2/2009, de 12 de febrero) queda relegado a la condición de puro órgano consultivo, como lo era el Consejo Consultivo de la Generalitat al que venía a sustituir.

Y, en segundo lugar, la Sentencia (F. 27) rechaza la impugnación (o hace una interpretación conforme sin reflejo en el fallo) del «recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña» por posible vulneración de los derechos estatutarios (o recogidos en la futura Carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña), previsto por

el art. 38.2 del *Estatut*, con una argumentación, a mi juicio, particularmente huidiza en este caso, que consiste en negar la evidencia de que el referido precepto pretendía introducir una innovación procesal (crear una especie de recurso de amparo frente a derechos estatutarios), y en reducir su significado a la previsión de la intervención del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el genérico «sistema procesal de garantía de los derechos y libertades», que por supuesto será el establecido por la legislación estatal, a la que implícitamente remite el propio precepto («de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes»), con lo que quedaría descartada cualquier lesión de la competencia exclusiva del Estado en esta materia (art. 149.1.6 CE), sin necesidad de pronunciarse sobre la admisibilidad o no de dichas vías procesales privilegiadas.

Esta forma de argumentar, utilizada con frecuencia por la Sentencia para salvar la constitucionalidad de variados preceptos del Estatut (según la cual el legislador estatal puede decidir con «total», «absoluta» o «perfecta» libertad no sólo sobre el «cómo», sino también sobre el «si» de cuestiones aparentemente decididas por el *Estatut*), es criticada con razón en los Votos particulares de los Magistrados Conde, Delgado Barrio y Rodríguez-Zapata, en la medida en que desvirtúa el valor normativo del *Estatut*, convirtiéndolo en una declaración de intenciones, pero sin garantizar la inocuidad de dichos preceptos, que se mantienen vigentes y cuya interpretación conforme ni siquiera es trasladada sistemáticamente al fallo, como ocurre en este caso (la Sentencia «oculta», a la que se refiere Rodríguez-Zapata en su Voto particular).

De todas formas, en el caso presente, resulta difícil imaginar que el legislador estatal convierta en realidad estas vías procesales privilegiadas para la protección de los derechos estatutarios, contempladas en el *Estatut* y en algún otro Estatuto de Autonomía, si se recuerda la tesis principal de la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión, que reconduce tales derechos a la categoría de simples principios rectores, lo que haría poco justificable un trato procesal especial.

3. LAS SENTENCIAS DEL *ESTATUT* (Y II): ASPECTOS COMPETENCIALES EN AGUAS, COSTAS Y VERTIDOS

A) Consideraciones generales: el «blindaje» competencial

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña configuró también en su Título IV (arts. 110 a 172) un ambicioso sistema de atribución de competencias, imitado luego por otros Estatutos de Autonomía, sobre todo el andaluz, que ha sido bautizado como de «blindaje», en un doble sentido: por definición y por descripción. Teniendo en cuenta que en nuestro sistema las competencias se reparten entre Estado y Comunidades Autónomas por materias y funciones, el blindaje por definición consiste en la delimitación del alcance de las funciones que son objeto de reparto competencial (funciones legislativa y ejecutiva y, en su caso, la distinción entre bases o legislación básica y legislación de desarrollo), lo que lleva a cabo el *Estatut* en el capítulo I del Título IV, bajo el rótulo «Tipología de las competencias». Y el blindaje por descripción consiste

en la especificación en relación con cada una de las materias sobre las que se asumen competencias de un conjunto mínimo de submaterias y/o funciones que integran «en todo caso» la respectiva competencia, lo que se lleva a cabo en el extenso capítulo II («Las materias de las competencias»).

Sin embargo, ambición y heterodoxia no equivalen necesariamente a inconstitucionalidad. Por eso la Sentencia (F. 60) sólo se ve en la obligación de declarar la inconstitucionalidad de la definición llevada a cabo por el *Estatut* de la función estatal sobre las «bases» o la «legislación básica» (la general contenida en el art. 111, y la particular y coincidente efectuada en materia de cajas de ahorro y demás entidades de crédito y seguros, arts. 120.2 y 126.2), que es lo reservado constitucionalmente al Estado en numerosas materias, sin ir más lejos en la que aquí importa, la «protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE), por ser manifiestamente más restrictiva que la resultante de la jurisprudencia constitucional. En efecto, el *Estatut* pretendía ceñir dicha función al establecimiento de «principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley» (art. 111), cuando, como recuerda la Sentencia, la jurisprudencia constitucional ni circunscribe necesariamente las bases/legislación básica al ámbito de los «principios» ni excluye por sistema la posibilidad de que tales bases/legislación básica se contengan en normas reglamentarias o incluso en actos ejecutivos.

La Sentencia (F. 61), en cambio, no declara inconstitucionales el resto de definiciones (por eje., de la función ejecutiva), sin duda por reflejar de forma bastante aproximada las de la propia jurisprudencia constitucional, si bien cuidándose de advertir que tales «definiciones» estatutarias («de categorías constitucionales») no tienen sino un valor «descriptivo» («de una realidad normativa que les es en sí misma indisponible») y que, por supuesto, no condicionan ni vinculan la interpretación que en el futuro pueda llevar a cabo el Tribunal Constitucional, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (F. 58). Aunque criticada también esta laxitud en los Votos particulares, cabe recordar, a mi juicio, como hace la propia Sentencia, que los viejos Estatutos de Autonomía también contenían ocasionalmente definiciones de algunas funciones competenciales, sin que ello hubiera suscitado mayores problemas.

Más novedoso era el llamado blindaje por descripción, que se apartaba de la técnica seguida hasta la fecha por los Estatutos de Autonomía, consistente en la identificación normalmente escueta de las materias, agrupadas en listas según la índole de las funciones asumidas en cada caso (es decir, la tipología competencial). Esta pormenorización de los contenidos mínimos materiales y/o funcionales de las competencias llevada a cabo por el *Estatut* era en muchos casos simple reflejo de las delimitaciones competenciales ya efectuadas por la jurisprudencia constitucional o del *statu quo* reinante, pero en otros iba claramente más allá.

La Sentencia (F. 64) tampoco objeta por principio esta técnica, conforme a una serie de consideraciones generales que le sirven también para preparar el ulterior examen de las impugnaciones de competencias concretas, y que se pueden resumir como sigue: (1) Al igual que las definiciones, estas especificaciones de los contenidos mínimos de las competencias tendrían un valor simplemente «descriptivo», no condi-

cionante de su interpretación última por el Tribunal Constitucional; (2) Tales especificaciones en ningún caso impedirían el despliegue de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, aunque no se haga salvedad de las mismas (por otro lado, innecesaria), incluido el de las competencias básicas, que podría imponer rectificaciones en estos catálogos pormenorizados; y (3) El ulterior examen de las impugnaciones de competencias concretas será necesariamente superficial y provisional (pues «por mayor que pueda ser su grado de definición en la letra del Estatuto, requiere[n] del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente»), sin impedir su reconsideración al hilo de eventuales y futuras controversias sobre el ejercicio de las mismas («atendida entonces en su entera dimensión cada concreta controversia competencial [será cuando] pueda esperarse de nosotros la más precisa y acabada delimitación de los contornos competenciales que pudiesen estar en litigio»).

Así relativizada la fuerza normativa del Estatut en este terreno (lo que tampoco escapa a la censura de los Votos particulares), no resulta sorprendente que el Tribunal, en esta Sentencia y en las ulteriores de la serie, rechace todas y cada una de las impugnaciones de competencias concretas (salvo las ya indicadas definiciones del alcance de lo básico en materia de cajas de ahorro, entidades de crédito y seguros), siquiera sea sometiendo algunas veces los preceptos impugnados a algún tipo de interpretación conforme adicional. En realidad, también los viejos Estatutos de Autonomía contenían, como es sabido, algunos excesos competenciales (por ejemplo, en cuanto a la calificación como exclusivas de competencias que realmente no lo eran), que la jurisprudencia constitucional había venido salvando con razonamientos similares, sin poner en cuestión la constitucionalidad de aquéllos. En esta ocasión, el Tribunal se enfrentaba directamente, por vez primera, a los posibles excesos competenciales de un Estatuto de Autonomía, pero, a pesar de ello y de las diferencias cualitativas del caso presente, ha preferido rehuir ese tipo de confrontación y confiar en el arsenal defensivo que resta en sus manos.

En realidad, y bajo las premisas indicadas, no hubiera constituido una gran sorpresa que las Sentencias del *Estatut* se hubieran abstenido por completo de enjuiciar las impugnaciones competenciales concretas. Pero el caso es que no lo han hecho, lo cual tiene indudables consecuencias. Así, mientras que sobre competencias no impugnadas cabe mantener la duda de su constitucionalidad (por el carácter meramente «descriptivo» de los preceptos, etc.), no ocurre lo mismo respecto de aquellas que han sido impugnadas y cuya constitucionalidad ha confirmado el Tribunal, siquiera sea de forma provisoria (por atenernos a los criterios generales de enjuiciamiento ya expuestos). Ocurre, además, que para confirmar la constitucionalidad de alguna de las competencias impugnadas, el Tribunal ha tenido que llevar a cabo rectificaciones (no siempre explícitas) de su jurisprudencia anterior, y que, por la índole de los fundamentos competenciales barajados, las conclusiones trascenderían con mucho el caso del Estatuto catalán (eventualidad a la que también hace alusión la propia STC 31/2010, F. 2), implicando una reasignación general de las mismas a favor de las Comunidades Autónomas, de todo lo cual hay precisamente ejemplos en materia ambiental, como veremos seguidamente.

De entre los preceptos más específicamente ambientales, únicos de los que lógicamente vamos a ocuparnos aquí, en el recurso principal o en otros de la serie se impugnaron algunos apartados de los arts. 117 (Agua y obras hidráulicas), 144 (Medio ambiente, espacios naturales y meteorología) y 149 (Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo).

B) Agua y obras hidráulicas

En el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se impugnaron ya los cinco apartados del art. 117 del *Estatut*, en el que se recogen las competencias de Cataluña en materia de aguas y obras hidráulicas. Todas las impugnaciones fueron rechazadas por la STC 31/2010 (F. 65) con argumentos ya en parte aludidos.

El apartado 1 calificaba como exclusiva la competencia autonómica en materia de aguas pertenecientes a cuencas intracomunitarias, describiendo luego en cinco letras el alcance mínimo de dicha competencia («que incluye en todo caso...»). El recurso se basaba en que por su redacción tales especificaciones desconocían la existencia de competencias reservadas constitucionalmente al Estado incluso en este tipo de cuencas, en particular las planificadoras derivadas del art. 149.1.13 CE, a lo que la Sentencia responde con el argumento ya conocido de que «la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia (...) no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con *plena libertad de configuración*, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales».

Los apartados 3 y 5 del art. 117 garantizaban, entre otras cosas, la participación de la Generalitat en la planificación y en los órganos de gestión de las cuencas intercomunitarias, así como en la planificación de los recursos hídricos provenientes del extranjero que pasen o finalicen en Cataluña. El recurso se basaba en la supuesta inidoneidad de los Estatutos para condicionar el ejercicio de competencias estatales, a lo que la Sentencia responde (como en otras impugnaciones similares) que el Estatuto de Autonomía no es sede normativa inadecuada para contemplar «mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma», teniendo además presente que «es al legislador estatal (...) al que corresponde determinar *con entera libertad* la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación», y añadiendo (ésta sí es una precisión importante efectuada por la Sentencia con carácter general, y llevada al fallo al examinar en el F. 111 la impugnación del art. 174.3) que tal participación «no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio», debiendo dejar a salvo «la titularidad de las competencias estatales (...) y la *perfecta libertad* que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado».

El apartado 2 atribuía a la Generalitat, entre otras cosas, competencias ejecutivas sobre «obras [hidráulicas] de interés general», pero «en los términos establecidos por la legislación estatal», precisión ésta que le basta a la Sentencia para rechazar la impugnación, recordando que «es al Estado, titular exclusivo de la competencia [sobre obras de interés general *ex* art. 149.1.24 CE], al que, *con plena libertad de configuración*, le corresponde determinar (...) la atribución de la competencia autonómica» (todas las cursivas son nuestras).

Por último, el apartado 4 preveía el «informe preceptivo» de la Generalitat «para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial», incluidos pues los trasvases afectantes a cuencas intercomunitarias, que era el motivo de la impugnación. Para la Sentencia, sin embargo, y no le falta razón, dicho apartado no vulnera la competencia estatal *ex* art. 149.1.22 CE, «pues el informe que ha de emitir la Generalitat (...) es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma».

En los recursos interpuestos por los Ejecutivos de la Comunidad Valenciana, la Región de Murcia y La Rioja, resueltos por las SSTC 48, 49 y 138/210, respectivamente, se volvía a insistir en la impugnación de este artículo 117 del Estatut, en detalles y con argumentos a veces nuevos, pero que las referidas Sentencias rechazan esencialmente por remisión a lo ya decidido y argumentado en el F. 65 de la STC 31/2010 (con la crítica, por este motivo, del Magistrado Rodríguez-Zapata en el Voto particular a la Sentencia sobre el recurso murciano).

C) Un título estatutario nuevo: autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre

Del art. 149 (Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo) se impugnaron en el recurso principal los apartados 2, 3 b) y 4, de los que sólo vamos a tratar aquí el segundo. El apartado 3 del art. 149 atribuía a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, con inclusión en todo caso, entre otras cosas, de: «b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición».

A mi juicio, esta asunción autonómica de la competencia ejecutiva para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre suponía una alteración del *statu quo*, una auténtica novedad, luego recogida literalmente por el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007) y también, parcialmente al menos, por el nuevo Estatuto de las Islas Baleares (art. 32.17 de la Ley Orgánica 1/2007).

En efecto, hasta la fecha, esa competencia venía siendo ejercida por la Administración General del Estado, por atribución de la Ley de Costas [art. 110 b), entre otros], cuya constitucionalidad en este punto había sido confirmada por la STC 149/1991, de 4 de julio. En efecto, la STC 149/1991 [F. 4 A) y G) y 7 A)] admitió que en este terreno eran posibles distintas soluciones desde el punto de vista constitucional, en virtud de la disociación característica de nuestro sistema entre titularidad y competencias sobre el dominio público. Ahora bien, negó también que la competencia autonómica sobre «ordenación del litoral», por entonces ya asumida en los Estatutos, arrastrara necesariamente consigo la competencia para el otorgamiento de los títulos de ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre, a los fines propios de esta normativa, que son los garantizar la integridad física y jurídica del demanio; así como que constitucionalmente fuera inevitable la reducción de la titularidad estatal de estas dependencias a un simple «nudo dominio». Por ello, y ante la falta de otros títulos competenciales autonómicos más específicos en la materia, consideró constitucionalmente legítimo que el Estado, como titular indiscutible de estos bienes, se reservara a través de la Ley de Costas la competencia en cuestión, sin perjuicio de las demás intervenciones exigibles por otros motivos para el ejercicio de las actividades correspondientes.

Esto es precisamente lo que hace el nuevo Estatuto catalán, y siguiendo su ejemplo los Estatutos andaluz y balear, habilitar un nuevo título competencial específico a favor de las respectivas Comunidades Autónomas que permita desplazar la competencia estatal (residual) en la materia, lo que a la luz de la doctrina sentada en la STC 149/1991 resulta, a mi juicio, constitucionalmente irreprochable.

La competencia de que estamos hablando ha adquirido recientemente cierta notoriedad en relación con la problemática de los «chiringuitos» de playa anteriores a la Ley de Costas, pero desajustados a sus previsiones y a las del Reglamento de Costas. El Ministerio de Medio Ambiente ha iniciado recientemente el derribo de estos chiringuitos en el litoral valenciano, pero sin acometer actuaciones similares en la costa andaluza, catalana o balear, al no ser ya de su competencia, y sin que tales actuaciones hayan sido impulsadas por las respectivas Administraciones autonómicas. En este contexto, es perfectamente comprensible la sensación de agravio comparativo del sector y las autoridades valencianas. La Ley es en teoría la misma para todos, pero en la práctica no es irrelevante quién tenga atribuida la competencia para su aplicación. Ahora bien, en este caso se trata, en mi opinión, por lo ya explicado, de una legítima diferencia estatutaria, de modo que la Comunidad Valenciana no puede solicitar sin más el traspaso de funciones, sino que, si pretende igualarse, debería hacerlo por los cauces constitucional y estatutariamente previstos (reforma del Estatuto o Ley Orgánica de transferencia o delegación).

La STC 31/2010 (F. 92) también rechaza la impugnación y confirma la constitucionalidad de este precepto estatutario, pero lo hace, a mi juicio, con argumentos no sólo desacertados, sino también en este caso paradójicamente injustos con el *Estatut*.

En efecto, para la Sentencia este precepto no aportaría nada nuevo, reteniendo el Estado la competencia para el otorgamiento de dichas autorizaciones y concesiones o, al menos, la plena disponibilidad sobre su adjudicación:

> «Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que (...) aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del "régimen general del dominio público", lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración».

También yerra la Sentencia su juicio sobre las «concesiones de obras fijas en el mar» (a las que hasta ahora no habíamos hecho referencia), cuyo otorgamiento la Ley de Costas atribuía igualmente al Estado [art. 110 b)]. La STC 149/1991 [F. 7 A)] confirmó la constitucionalidad de esta atribución, porque la competencia sobre ordenación del territorio (o del litoral), que era la única que por entonces podían esgrimir las Comunidades, «no se extiende al mar». El caso es que ahora el Estatuto catalán (y el andaluz y el balear) añade un título específico, una nueva apertura al mar de las competencias autonómicas, lo que serviría para legitimar la asunción de esa competencia, siquiera sea con algunas limitaciones que la Sentencia no indaga, porque de nuevo desenfoca el problema. A su juicio, tampoco habría aquí nada nuevo:

> «(...) no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al "régimen general del dominio público", cuyo establecimiento corresponde al Estado».

D) Un sorprendente cambio jurisprudencial: la competencia autonómica para la autorización de vertidos en cuencas intercomunitarias

Del art. 144 del *Estatut* (Medio ambiente, espacios naturales y meteorología) en el recurso principal sólo fue impugnado el apartado 5, que atribuía a la Generalitat «el establecimiento de un servicio meteorológico propio», por supuesta vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de «servicio meteorológico» (art. 149.1.20 CE). La STC 31/2010 (F. 88) despacha, no obstante, con facilidad esta impugnación, argumentando, posiblemente con razón, que: «esta competencia estatal no impide que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico siempre que, de un lado, se restrinja al territorio de la Comunidad Autónoma y, de otro, no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español».

De mucha más enjundia era la impugnación del apartado 1 g) de ese mismo artículo efectuada en el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja,

resuelta por la STC 138/2010, de 16 de diciembre, que por su sorprendente desenlace y trascendencia hemos dejado para el final.

En efecto, en el marco de las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente (art. 144.1), calificadas en el encabezamiento de este precepto como compartidas, la letra g) incluía («en todo caso») una competencia en materia de «vertidos» expresada en los siguientes términos: «La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. *En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas*» (la cursiva es nuestra).

Especialmente problemática era la competencia prevista en este último inciso, que (como resulta del conjunto del precepto) suponía la atribución a la Generalitat de una competencia hasta ahora considerada de titularidad estatal: la ejecución de la normativa sobre vertidos (otorgamiento o denegación de autorizaciones de vertido, etc.) en aguas continentales pertenecientes a cuencas intercomunitarias (por ej., en aguas del Ebro).

En efecto, como es bien sabido, la Ley de Aguas optó por el criterio de cuenca (inter *vs.* intracomunitarias) para el reparto de competencias en materia de aguas (de «recursos y aprovechamientos hidráulicos», art. 149.1.22 CE), y en coherencia con ello atribuyó al Estado, entre otras funciones, «el *otorgamiento de autorizaciones* referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, *en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma*», contemplando expresamente la posibilidad de encomendar su tramitación a las Comunidades Autónomas [art. 15.d) de la Ley 29/1985, y 17.d) del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas]. La regulación posterior de las autorizaciones de vertido dentro de la propia Ley (en el Título V, relativo a la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales) seguía este mismo planteamiento competencial (arts. 92 a 100 de la Ley 29/1985; y 100 a 108 del vigente Texto Refundido).

La STC 227/1988, de 29 de noviembre, como también es sabido, confirmó con carácter general la constitucionalidad de este criterio de reparto competencial en materia de aguas, y lo confirmó también, en particular, por lo que se refiere a la aplicación de la normativa de vertidos, al entender que, al menos desde esta perspectiva, «la policía de aguas [y dentro de ella los vertidos] debe entenderse comprendida en el concepto de aprovechamientos hidráulicos» (F. 25, y en el mismo sentido, los F. 21 y 26), es decir, que en la ejecución los vertidos son competencialmente «aguas». Esto no es óbice para que la propia STC 227/1988 (F. 26), desde el punto de vista normativo, considere la regulación de vertidos contenida en la Ley de Aguas «legislación básica en materia de protección del medio ambiente» (art. 149.1.23), que es lo que permite extender su exigibilidad a las cuencas intracomunitarias.

Con este entendimiento de las cosas se había operado pacíficamente hasta el momento. Por esta razón, por ejemplo, se exige informe, preceptivo y vinculante, del

Organismo de cuenca correspondiente en el procedimiento de otorgamiento de una autorización ambiental integrada cuando la instalación contemple la realización de un vertido en «cuencas intercomunitarias» (art. 19 de la Ley 16/2002, de julio, de prevención y control integrados de la contaminación). También Cataluña era, según creo, la única Comunidad Autónoma en relación con la cual se habían hecho efectivas las previsiones de la propia Ley de Aguas de encomienda de gestión para la tramitación (hasta la «propuesta de resolución») de las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias (Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de obras hidráulicas).

El nuevo Estatuto, como ya nos consta, da un paso más allá, y por este motivo fue impugnado por el Gobierno riojano, por supuesta vulneración del reparto de competencias en materia de aguas, tal cual ha quedado expuesto. Sin embargo, la STC 138/2010 (F. 4) rechaza la impugnación y confirma la constitucionalidad del art. 144.1.g) del Estatut. Y lo curioso es que lo hace, sin mencionar siquiera la STC 227/1988, reconduciendo la temática de los vertidos íntegramente, tanto en su vertiente normativa como ejecutiva, a la materia competencial «protección del medio ambiente», de lo que obviamente se sigue la legitimidad de la asunción estatutaria: «Si, como hemos dicho, el encuadramiento adecuado de la materia "vertidos" es el título de medio ambiente, nada impide que el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpore tal atribución, pues el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la "legislación básica", pudiendo las Comunidades asumir competencias ejecutivas, como así se hace».

Para fundamentar este encuadramiento competencial, la Sentencia (F. 4), que como hemos dicho se olvida de la STC 227/1988, invoca, aparte del propio *Estatut*, la STC 110/1998 [«De entrada, debemos señalar que, de acuerdo con lo que declaramos en la STC 110/1998, de 21 de mayo (F. 6), los vertidos deben encuadrarse en el título competencial «medio ambiente...»], lo cual es no menos sorprendente, porque tampoco de esta Sentencia se deducía tal cosa.

La STC 110/1998, dictada en un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley castellano-leonesa 6/1992, de protección de ecosistemas acuáticos y regulación de la pesca, hubo de pronunciarse entre otras cosas sobre la previsión de un informe preceptivo y *vinculante* de la Junta de Castilla y León sobre las materias de su competencia en las autorizaciones de vertidos al dominio público hidráulico, que la Ley daba por sentado eran de competencia estatal (cuencas intercomunitarias). Lo que decía realmente el F. 6 de la STC 110/1998 era lo siguiente: «La STC 15/1998 (F. 9), en consonancia con la doctrina previamente establecida en las SSTC 227/1988 [F. 23 F) (sic)] y 149/1991 [F. 4 F)], declaró que la materia "vertidos" constituye un título específico incardinado en las competencias de medio ambiente, y que la regulación de los mismos contenida en el Capítulo Segundo del Título V de la Ley 29/1985, de Aguas, tiene el carácter de normas básicas de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), *entre las que se encuentra la que dispone el sometimiento de los vertidos a un sistema general de autorización administrativa por el respectivo Organismo de cuenca»* (la cursiva es nuestra). Para acabar

concluyendo la inconstitucionalidad del referido informe «vinculante», por suponer «una interferencia directa en el régimen de autorizaciones previsto en la Ley de Aguas y, por lo tanto, una invasión de la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente que, en este caso, está al servicio de una unidad mínima en la gestión medioambiental de las cuencas supracomunitarias» (F. 6).

En fin, nada más lejos de lo que nos hace creer la STC 138/2010. Es verdad que la STC 110/1998 situaba el fundamento de la competencia estatal sobre las autorizaciones de vertidos en cuencas intercomunitarias en la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y no en la competencia exclusiva del Estado en materia de aguas pertenecientes a dichas cuencas (art. 149.1.22 CE), que era a mi juicio el criterio de la Sentencia de Aguas, pero, por una vía u otra, lo que no cabe es traerla en apoyo de una conclusión radicalmente distinta, como la ahora alcanzada.

Llega el momento de extraer conclusiones. Vaya por delante que, en mi opinión, la nueva tesis propugnada por la STC 138/2010 es, en sí misma, constitucionalmente tan defendible como la anterior. La aplicación del principio de integración o ubicuidad de lo ambiental como fundamento de la retención por parte del Estado de competencias ejecutivas en la materia resulta siempre problemática. Se armonizaría así también el tratamiento de las autorizaciones de vertidos en aguas continentales con el de las autorizaciones de vertidos de tierra a mar, que siempre han sido competencia autonómica, y cuyo fundamento, para solventar problemas interpretativos derivados de las diferencias de redacción entre los Estatutos, la STC 149/1991 [F. 4 f)] situó ya expresamente en una competencia común: la ejecución de la legislación ambiental, precedente éste al que dicho sea de paso tampoco alude la STC 138/2010. Es más, la asunción autonómica de esta competencia presentaría, a mi juicio, ventajas prácticas: las autorizaciones ambientales integradas podrían ser más «integradas» que ahora, etc. Hasta es posible que las Confederaciones Hidrográficas agradeciesen verse aliviadas de esta tarea.

Pero lo que, a mi juicio, no es defendible es que una rectificación jurisprudencial de esta trascendencia se produzca con una argumentación tan débil, que no analiza con rigor y profundidad la doctrina anterior. La STC 138/2010 (la última de la serie) ya no cuenta con votos particulares ni consta siquiera el resultado de la votación, a diferencia de la anterior (la 137/2010) en la que aquéllos se sustituyeron por la expresión del voto de cada Magistrado.

El propio Tribunal ha atribuido, como ya dijimos (STC 31/2010, F. 64), un cierto carácter de «provisionalidad» a sus pronunciamientos sobre los temas competenciales concretos planteados en torno al *Estatut*, pero mientras llega la ocasión de confirmar o desmentir la nueva jurisprudencia, y ésta es mi siguiente conclusión, se debería abrir un periodo de reflexión seria sobre el asunto.

A diferencia de lo que dijimos en relación con las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, la autorización de vertidos en cuencas intercomunitarias no puede ser tratada, dado el fundamento competencial hallado por la STC 138/2010, como una singularidad del Estatuto catalán. Andalucía ha asumido

y ejerce ya (*vid.*, el Real Decreto 1666/2008, de traspasos en la materia) esa misma competencia con otro fundamento competencial (su competencia exclusiva sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir «que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma», art. 51 de su nuevo Estatuto de Autonomía), cuya constitucionalidad está *sub iudice* (recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007, interpuesto por la Junta de Extremadura). Pero el fundamento de la competencia catalana (ejecución en materia ambiental) es absolutamente generalizable, y pertenece ya, sin necesidad de reformas estatutarias ni otros mecanismos, a todas las Comunidades Autónomas.

Mal haría, creo, el Ministerio de Medio Ambiente, si se materializa el ejercicio por la Administración catalana de esta competencia (más aún si se verifican traspasos de funciones y servicios por esta causa), en no darle al problema la dimensión general que realmente tiene (acometiendo, en su caso, las reformas oportunas de la legislación vigente), incluso aunque el resto de Comunidades Autónomas no muestren en principio interés, porque en cualquier momento puede saltar la liebre, como se suele decir. Tampoco la Generalitat valenciana había expresado jamás ningún interés en asumir la responsabilidad sobre las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana hasta ahora gestionadas en el marco de la Confederación Hidrográfica del Júcar, y una Sentencia del Tribunal Supremo (STS de 20 de octubre de 2004) le obligó a hacerlo, con el simple argumento de que las competencias son indisponibles.

4. JURISPRUDENCIA CAUTELAR (I): EL CASO DEL *CABANYAL*

A) A modo de introducción

La Generalitat valenciana no parece tener excesiva suerte en materia cautelar ante el Tribunal Constitucional. En el año 2010 ha vuelto a perder en dos asuntos de especial sensibilidad, que resultan ambos de interés para nosotros: el de la reforma del barrio del *Cabanyal* en Valencia, y el de la caza de tordos con *parany*. En efecto, los AATC 104/2010, de 28 de julio, y 56/2010, de 19 de mayo, acordaron mantener la suspensión, en tanto se dicta Sentencia, de la vigencia de las Leyes valencianas 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, y 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 de la Comunidad Valenciana, respectivamente.

No era conveniente, en estos casos, limitarse a una simple lectura de los Autos. Los dos asuntos cuentan tras de sí con una larga historia judicial antes de desembocar en el Tribunal Constitucional, que parecía obligado tener en cuenta. El estudio de estos antecedentes, que resumiré en cada uno, me ha llevado a corregir algunas de las impresiones iniciales. Pensaba que, en ambos casos, la decisión del Tribunal, desde el punto de vista cautelar, había sido correcta, aunque no enteramente su fundamentación. Paradójicamente, tampoco lo primero me parece ya tan claro en el caso del *parany*.

B) Planteamiento del caso

El barrio del *Cabanyal* (*El Cabanyal-El Canyamelar*) es un antiguo barrio de origen marinero (de pescadores) de la ciudad de Valencia, que llegó a ser municipio independiente entre 1837 y 1897 (con el nombre de *Poble Nou de la Mar*), y que se extiende hoy en forma de rectángulo desde el Puerto de Valencia en dirección al norte y en paralelo al mar (a la playa de la Malvarrosa).

En el año 1993, el Gobierno valenciano, al amparo de las previsiones de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, declaró Bien de Interés Cultural el conjunto histórico de Valencia (Decreto 57/1993, de 3 de mayo), incluyendo junto al área central (recinto amurallado y primer ensanche) el área del *Cabanyal* (el núcleo original del ensanche del *Cabanyal*), del que en la motivación se destaca su «peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas [de pescadores], en las que se desarrolla una arquitectura popular de clara raigambre eclecticista».

Retomando viejas iniciativas en el mismo sentido, en 2001 la Generalitat Valenciana (Resolución de 2 de abril de 2001 de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte) aprobó definitivamente el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del *Cabanyal-Canyamelar* de Valencia (PEPRI), previamente tramitado y aprobado por el Ayuntamiento, que contemplaba (como elemento polémico) la prolongación hasta la playa de la Avenida Blasco Ibañez (antiguo Paseo al Mar) a través del barrio del *Cabanyal*, con el consiguiente derribo de numerosas viviendas y su división en dos.

El PEPRI fue recurrido directamente en vía contencioso-administrativa por la Asociación de vecinos *Salvem el Cabanyal*, y durante la tramitación del recurso (esto importa destacarlo aquí) fue suspendida su ejecución por Auto del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 29 de enero de 2002, confirmado en casación por Sentencia la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2004.

No obstante, el recurso fue luego desestimado por Sentencia también del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de octubre de 2004, que consideró el Plan conforme a la ya a la sazón vigente Ley del Patrimonio Cultural Valenciano (Ley 4/1998, de 11 de junio), y en particular a su art. 39.2.a), de similar redacción al art. 21.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, que exige el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica y de la silueta paisajística de los conjuntos históricos declarados Bienes de Interés Cultural, sin cambios en las alineaciones y otros elementos «salvo que contribuyan a la mejor conservación del conjunto». La Sentencia llegó a esta conclusión al compartir los argumentos de las Administraciones impulsoras del Plan, en el sentido de que éste no trata sólo de facilitar la conexión de Valencia con el mar, sino también de mejorar el barrio (actualmente muy degradado), facilitando su integración en la

ciudad y respetando su identidad de conjunto, al contemplar una penetración blanda en el mismo.

Dicha Sentencia sería luego confirmada en casación por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo 12 de marzo de 2008, que entre otras cuestiones rechazó la alegación de expolio (o expoliación, art. 4 de la LPHE) ya planteada entonces, aduciendo entre otras cosas (aunque no sólo) que no había constancia «de que haya habido un procedimiento administrativo referido a esa cuestión ni un pronunciamiento de la Administración competente acerca de la expoliación que se alega» (F. 10).

Lo cierto es que antes incluso de la aprobación definitiva del PEPRI y de la interposición del recurso contencioso-administrativo, la Plataforma *Salvem el Cabanyal* había intentado ya la declaración por parte del Ministerio de Cultura de la existencia de expolio, a través del procedimiento regulado en el art. 57 bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE (introducido por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero). Inicialmente, el Ministerio (gobernaba entonces el PP) rechazó la denuncia con una breve Resolución (de la Dirección General de Bellas Artes de 29 de enero de 2001) en la que se afirmaba que la Generalitat Valenciana había acordado «en base a su autonomía y competencia exclusiva» informar favorablemente el proyecto, que no vulnera lo prescrito en la Ley del Patrimonio Cultural valenciano, «sin que exista tutela superior del Estado».

Esta Resolución sería luego anulada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de septiembre de 2004, por falta de motivación, ordenando la retroacción del expediente para que se dictara otra nueva que contuviera una motivación suficiente «conforme a los parámetros legales y reglamentarios aplicables al caso, y (…) a los amplios y exhaustivos informes (…) aportados en el expediente del expolio hipotéticamente ocasionado por el PEPRI».

Más tarde, la misma Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por Sentencia de 25 de mayo de 2009, confirmaría esta Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el vicio de falta de motivación de la Resolución dictada en el procedimiento de expolio, rechazando que en su Sentencia anterior dictada en el recurso directo contra el PEPRI se hubiera pronunciado ya sobre la existencia o no de expolio, al no enjuiciar entonces lo resuelto en un expediente de esta clase, cuya existencia desconocía, y tener el resto de las consideraciones efectuadas en ese momento «un inevitable carácter prejudicial» (F. 4).

A raiz de esta Sentencia, el Ministerio de Cultura reabrió el expediente, y en esta ocasión (gobierna ahora el PSOE) la conclusión fue diferente. Por Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre, por la que se resuelve el procedimiento por expoliación del conjunto histórico del Cabanyal (BOE de 8 de enero de 2010), el Ministerio declaró que el PEPRI del *Cabaynal-Canyamenal* «determina la expoliación del conjunto histórico del *Cabanyal*», a partir de una valoración de las cosas muy distinta de la efectuada en su día, no sólo por el Ministerio, sino también por el Tribunal Superior de Justicia de la Comu-

nidad Valenciana. En efecto, en esta extensa Orden se aduce entre otros motivos que las determinaciones del PEPRI «no contribuyen a la mejor conservación general del conjunto (...), sino que únicamente están al servicio de la consecución de una determinada solución de política urbanística». En consecuencia, se obliga al Ayuntamiento de Valencia a proceder a «la suspensión inmediata de la ejecución de dicho Plan Especial, en tanto se lleve a cabo una adaptación del mismo que garantice la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como conjunto histórico» y a la Generalitat Valenciana a velar por el cumplimiento de dicha obligación y a suspender por su parte también y en las mismas condiciones «inmediatamente todas las actuaciones administrativas relacionadas con el PEPRI».

La citada Orden ha sido recurrida en vía contencioso-administrativa, al menos, por el Ayuntamiento de Valencia. Pero, sin perjuicio de ello y en respuesta a la declaración de expolio, la Generalitat Valenciana aprobó un Decreto-ley (1/2010, de 7 de enero), luego transformado en Ley (la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia), por el/la que se declaraba expresamente «la plena compatibilidad entre la total ejecución del [PEPRI del *Cabanyal-Canyamelar*] (...) y las razones que dieron lugar a la inclusión del núcleo original del ensanche del *Cabanyal* dentro de las áreas afectadas por la declaración de bien de interés cultural del conjunto histórico de Valencia» (art. 1); se derogaba o modificaba el Decreto 57/1993 «en cualquier aspecto que pudiera oponerse a lo establecido en la presente ley» (Disposición derogatoria única, apartado 2); y se retrotraían sus efectos «en lo que pudiera ser necesario para su plena eficacia» a las fechas de entrada en vigor del Decreto 57/1993 y de aprobación definitiva del PEPRI (Disposición final segunda).

Frente a los mencionados preceptos de esta Ley (y antes frente a los equivalentes del Decreto-ley, aunque este recurso ya haya perdido su objeto) es frente a los cuales el Presidente del Gobierno interpuso el recurso de inconstitucionalidad, con invocación expresa del art. 161.2 CE y consiguiente suspensión automática de aquélla, en el marco del cual el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse, como cuestión incidental, sobre el mantenimiento o no de la suspensión de su vigencia, lo que hizo por medio del ATC 104/2010, de 28 de julio, que ahora comentamos; declarando más tarde no haber lugar a una petición de aclaración de la Generalitat Valenciana, por ATC 106/2010, de 6 de septiembre.

C) Los argumentos para el mantenimiento de la suspensión de la Ley valenciana

Como ya hemos anticipado, el ATC 104/2010 decidió mantener la suspensión de la vigencia de la Ley valenciana durante la tramitación del recurso, utilizando para ello dos argumentos, de los cuales el segundo es, a mi juicio, perfectamente plausible, pero el primero, en cambio, muy discutible, además de innecesario.

En efecto, el segundo argumento (F. 5) es el mismo que ya utilizó el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en la vía judicial ordinaria, para suspender la ejecución

del PEPRI durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo. Estando en tela de juicio (también aquí en definitiva) un Plan cuya ejecución podría suponer el expolio de un conjunto histórico declarado como bien de interés cultural, es claro que ha de quedar cautelarmente en suspenso la Ley que la legitima, por el carácter irreparable o difícilmente reparable de los perjuicios que podrían seguirse en caso contrario. Como señala el Auto, «el interés en la preservación de los valores que definen los inmuebles afectados por la ejecución del plan como integrantes del patrimonio histórico artístico ha de ser considerado *prevalente*, desde la perspectiva cautelar que ahora nos es propia», frente a los posibles perjuicios de naturaleza puramente patrimonial que se le oponen; que es justamente la misma doctrina que aplica el Tribunal en relación con el interés ambiental o ecológico.

Ahora bien, como primer argumento, el Auto considera procedente aplicar aquí la doctrina utilizada por vez primera por el ATC 336/2005, de 15 de septiembre, frente a la Ley castellano-leonesa 8/2004, de 22 de diciembre, que pretendía impedir la restitución a la Generalitat de Cataluña de documentos custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española de Salamanca. Según el ATC 104/2010 (F. 4), la Ley valenciana también merecería quedar en suspenso por su «capacidad de bloqueo» del ejercicio de competencias claramente reconocidas al Estado por el bloque de constitucionalidad, que excede «de las situaciones normales de controversia competencial», «con el consiguiente perjuicio actual y directo al interés general».

El argumento me parece discutible porque dos de las premisas de la jurisprudencia cautelar del Tribunal Constitucional en esta clase de asuntos, sistemáticamente reiteradas (también en este caso, F. 2), son la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas y la completa abstracción respecto de la cuestión de fondo debatida. En mi opinión, parece claro que al efectuar un reproche de esas características sobre la Ley autonómica (su «capacidad de bloqueo», etc.) se están incumpliendo ambas premisas, puesto que se está poniendo en duda la constitucionalidad de la Ley y se está anticipando de algún modo la decisión principal. El trato dispensado, así, en el incidente cautelar a la Ley autonómica es (justamente al revés de lo que indica la primera premisa) peor que el ofrecido a la Orden ministerial, cuya constitucionalidad también fue puesta en duda por la Generalitat valenciana en este trámite por supuesta contradicción con anteriores resoluciones judiciales, alegato que el Auto rechaza tener en cuenta por tratarse de «una cuestión directamente vinculada con el fondo del asunto (...) y ajena a la debatida en el presente incidente» (F. 2).

El argumento era, además, innecesario porque bastaba el anterior. A diferencia de lo que ocurría en el caso del Archivo de Salamanca, en el que a efectos cautelares no podía apreciarse una clara primacía de intereses (no podía decirse con claridad qué perjuicios podían ser de más difícil reparación, si los derivados de la restitución o de la no restitución de los documentos), en el caso presente, estando en juego el interés *prevalente* de la protección del patrimonio histórico, el sentido de las medidas cautelares no ofrecía duda alguna.

D) Una breve reflexión sobre el fondo constitucional del asunto

Cuando se dicte Sentencia, no es previsible que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre si se ha cometido o no expolio en el caso concreto del *Cabanyal*. Esta es en puridad una cuestión de legalidad ordinaria, que habrán de resolver los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo (en última instancia el Tribunal Supremo) cuando decidan sobre el o los recursos interpuestos frente a la Orden del Ministerio de Cultura de 29 de diciembre de 2009.

Lo que sí constituirá esta Sentencia es una magnífica oportunidad para que el Tribunal Constitucional clarifique el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico, que, pese a la STC 17/1991, de 31 de enero, sobre la Ley del Patrimonio Histórico Español, sigue siendo, a mi juicio, demasiado complejo y en algunos aspectos, como por ejemplo en materia de expoliación, posiblemente disfuncional.

No tiene, en efecto, mucha lógica que después de que los Tribunales hayan declarado, por Sentencia firme, que un determinado Plan de protección de un conjunto histórico es respetuoso con la legislación (autonómica) de patrimonio histórico o cultural (se esté o no de acuerdo con dicha Sentencia), pueda declararse por Orden ministerial que ese Plan es constitutivo de expolio, lo que equivale a suponer que aquélla puede amparar este tipo de actos. La jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 10 de diciembre de 2006 y la propia STS de 12 de marzo de 2008, dictada en el caso presente, F. 10) ya viene advirtiendo de la «prudencia» con que ha de proceder la Administración del Estado cuando la denuncia de expoliación se dirige contra obras o planes promovidos y aprobados por las Administraciones local y autonómica con competencias para ello.

Pero tal vez habría que dar un paso más allá, y excluir la posibilidad de intervención del Ministerio de Cultura en este tipo de casos cuando el asunto esté *sub iudice* o sobre él se hayan pronunciado ya los Tribunales. Como contrapartida, el Tribunal Supremo debería entrar sin reserva alguna (y no a simple título «prejudicial») sobre la posible existencia de expolio (a fin de cuentas, legislación estatal) al conocer en casación de los recursos frente a este tipo de planes o proyectos, sin condicionar su pronunciamiento a que hubiera una resolución ministerial que lo declare. Y, desde luego, depurar los eventuales excesos de las leyes autonómicas, planteando en su caso la pertinente cuestión de inconstitucionalidad.

De otra forma, podrán seguir dándose situaciones tan disfuncionales como la presente, sujetas además, como también aquí, a los avatares políticos. Esto no es óbice para que el Tribunal Constitucional censure igualmente, como cuestión de fondo (no cautelar), reacciones legislativas como la valenciana, fuera de los cauces jurisdiccionales que apadrinamos.

5. JURISPRUDENCIA CAUTELAR (Y II): EL CASO DEL *PARANY*

A) Antecedentes del caso

El *parany* (trampa, en castellano) es un método tradicional de caza, muy arraigado en la Comunidad Valenciana, fundamentalmente en la provincia de Castellón, y también en algunas comarcas de la provincia de Tarragona y del este de Aragón (donde se denomina «caza en barraca»), consistente (así lo define el Preámbulo de la Ley valenciana impugnada) «en la captura de túrdidos [tordos o zorzales] durante el otoño por medio del uso de la liga [sustancia adhesiva] impregnada en varitas verticales dispuestas sobre perchas que se colocan estratégicamente en la parte superior de ciertos árboles preparados con esta finalidad, básicamente olivos y algarrobos».

Pese a que los tordos o zorzales son especies cinegéticas, el uso de la liga o pegamento convierte al *parany* (o barraca) en un método de caza, en principio, no selectivo (en la trampa pueden caer y de hecho caen especímenes de aves protegidas) y, por lo tanto, inicialmente prohibido por la normativa de protección de la fauna silvestre.

En efecto, sin necesidad de remontarnos más atrás, la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres prohíbe en su art. 8 «el recurso a cualquier medio, instalación o método de captura o muerte [de aves] *masiva o no selectiva* o que pudiera causar la desaparición local de una especie» y, en particular, los enumerados en la letra a) del Anexo IV, entre los que figuran las «ligas». No obstante, esta prohibición (como el resto de las incluidas en la Directiva) admite ciertas excepciones, que han sido y continúan siendo el caballo de batalla en relación con la práctica del *parany*. Por lo que aquí importa, se pueden autorizar excepciones a dicha prohibición «si no hubiere otra solución satisfactoria», entre otros, por los siguientes motivos: «para prevenir perjuicios importantes a los cultivos», «para fines de investigación» y «para 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, letras a), b) y c)]. La aplicación de estas excepciones está sujeta a otra serie de requisitos de carácter formal y al deber de informar anualmente a la Comisión al respecto (art. 9.2 y 3).

Como es natural, la legislación básica recogió y recoge esta prohibición de la Directiva Aves y sus posibilidades de excepción. Primero, por medio de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (arts. 28 y 34) y el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección, que es el que incluía en su Anexo III la relación de procedimientos masivos y no selectivos, mencionando entre ellos «el arbolillo, las varetas, las rametas, las barracas, paranys y todo tipo de medios o métodos que impliquen el uso de la liga» [punto 2 del apartado A)]. La STC 102/1995, de 26 de junio, privó, no obstante, de carácter básico a esta relación, por entender que «lo realmente básico materialmente, por su contenido genérico y mínimo, es tan solo el precepto legal, preciso y esquemático, no el reglamentario, que por su casuismo se

sale del marco de la protección de la fauna para invadir el campo de la caza» (F. 30). Y, en la actualidad, por medio de la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que recoge igualmente la indicada prohibición y sus excepciones [arts. 62.3 a) y 58.1 y 2] y, obviando en este punto la STC 102/1995, posiblemente con buen criterio, vuelve a atribuir carácter básico al listado indicativo de procedimientos masivos o no selectivos (Anexo VII), refundiendo en uno solo los de las Directivas Aves y Hábitats, e incluyendo como es lógico las «ligas».

En la Comunidad Valenciana, antes incluso de la aprobación de la Ley 4/1989, la Orden de 15 de junio de 1988, por la que se regulaba con carácter general la actividad cinegética en la Comunidad Valenciana, procedió a regular también entre las modalidades especiales de caza la «captura de tordos en *parany*» (art. 4.4), amparándose genéricamente en «lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 79/409 CEE» (sin especificar la o las excepciones concretamente aplicables), y estableciendo en consecuencia la exigencia de autorización, renovable anualmente, bajo ciertas condiciones no demasiado exigentes. Bajo este régimen y las correspondientes autorizaciones se vino practicando «legalmente» esta modalidad de caza durante una serie de años.

A raiz de la iniciación en 1998 por parte de la Comisión Europea de un procedimiento de infracción contra el Reino de España por la práctica del *parany* en la Comunidad Valenciana, la Generalitat Valenciana procedió a darle una nueva regulación más estricta, mediante el Decreto 135/2000, de 12 de septiembre, por el que se establecen las condiciones y requisitos para la concesión de las autorizaciones excepcionales para la caza de tordos con *parany*, endureciendo las condiciones para su ejercicio (en relación con el tipo de ligas y disolventes o antiligas con las que limpiar las aves no objetivo caídas en la trampa, la distancia mínima entre las varetas, los cupos máximos de capturas por *parany*, etc.) con el fin de garantizar «el adecuado uso de esta técnica tradicional con condiciones de selectividad y no masividad», como se decía en el Preámbulo del Decreto, y justificar así la aplicación de las excepciones previstas en la normativa comunitaria y estatal.

Impugnado directamente por varias asociaciones ecologistas, el referido Decreto fue anulado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 26 de septiembre de 2002. A resultas de una valoración detallada de la prueba pericial practicada a instancia de las partes o recabada de oficio por el Tribunal, y sin reconocer en este tema a la Administración valenciana ningún margen de discrecionalidad técnica (F. 5), la Sentencia llega a la «conclusión terminante», avanzada en los inicios de la fundamentación (F. 4), de que «el Gobierno de la Generalitat Valenciana ha dictado una norma sin contar con las garantías científicas mínimas que aseguren la "selectividad" del método de caza con *parany* que recoge el Decreto de 12 septiembre 2000». El Tribunal Supremo confirmaría luego en casación esta Sentencia, por Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 de junio de 2005, ponderando, a mi juicio justamente, su «encomiable, plausible y depurada técnica decisoria» (F. 4), y añadiendo por su parte, casi únicamente, una referencia al principio de precaución en casos de incertidumbre (F. 8).

Entretanto, también se pronunció sobre el asunto el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en aquel procedimiento iniciado por la Comisión, que había seguido su curso. Por Sentencia de 9 de diciembre de 2004 (Comisión *vs.* Reino de España, As C-79/03) declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 79/409/CEE, «al tolerar la práctica de la caza con liga en el territorio de la Comunidad Valenciana mediante el método conocido como "parany"». Como se deduce del propio tenor del fallo, la Sentencia enjuicia más que un concreto texto normativo (el mencionado Decreto), la realidad de la práctica de esta caza autorizada (tolerada) en la Comunidad Valenciana, y tomando como referencia (como corresponde en este tipo de recursos por incumplimiento) datos del año 2001 (en que venció el plazo de cumplimiento del dictamen motivado emitido por la Comisión). Partiendo también de una valoración detallada de los informes periciales obrantes en autos, la Sentencia considera acreditado que la caza de tordos con *parany*, «tal como se organiza en el territorio de la Comunidad Valenciana», ni tiene carácter selectivo (no puede evitar la captura de aves de otras especies), ni puede justificarse por razones de prevención de perjuicios importantes para la agricultura (la mayor parte de los *paranys* se encuentran en zonas sin viñedos ni olivares) ni tampoco como captura de determinadas aves en pequeñas cantidades (las autorizaciones concedidas en 2001 –unos 3.000 *paranys*, el 80 por 100 en la provincia de Castellón– permitían cazar más de 400.000 ejemplares de tordos, muy por encima de los 80.000 que resultarían de la aplicación al caso de aquel concepto indeterminado).

Conviene añadir que desde la temporada 2003 ya no se conceden en la Comunidad Valenciana autorizaciones para la caza con *parany* (salvo algunas pocas con fines científicos), al haber accedido el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (por Auto de 8 de octubre de 2002) a la ejecución provisional de su Sentencia (como se hizo público por la Consellería de Medio Ambiente en el DOGV núm. 4519, de 11 de junio de 2003), luego como sabemos confirmada por el Supremo. La caza de tordos con *parany* es, desde entonces, «ilegal» en la Comunidad Valenciana, pero se sigue practicando año tras año (también en Tarragona), como demuestran informes tan impresionantes como el de *Grups Ecologistes del País Valencià*, «*Parany*: informe sobre la caza ilegal en Castellón año 2007 y 2008»; o, sin ir más lejos, el abundante número de resoluciones penales en la materia, tanto de la Audiencia Provincial de Castellón como de la de Tarragona.

A este respecto, conviene señalar que las dos Audiencias mantienen el criterio, a mi juicio correcto, de no aplicar a la caza con *parany* o barraca el tipo previsto en el art. 336 del Código Penal, que castiga al que «sin estar legalmente autorizado, emplee para la caza o pesca veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes *de similar eficacia destructiva* para la fauna» (la cursiva es nuestra), por elementales exigencias del principio de legalidad en materia penal (interpretación estricta), remitiendo el castigo de tales prácticas a la vía sancionadora administrativa, aunque ésta no haya actuado hasta la fecha con la diligencia debida (*vid.*, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona de 2 de julio de 2009, tras acuerdo del Pleno para unificar criterios ante las discrepancias entre varias Secciones; y de la Audiencia Provincial de Castellón, entre

otros muchos, el Auto de 22 de septiembre de 2010). La reciente reforma del Código Penal, por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, ha añadido en el art. 336 el inciso «o no selectiva» («artes de similar eficacia destructiva *o no selectiva* para la fauna»), con la evidente intención de reaccionar frente a esta jurisprudencia, aunque no está claro que produzca el efecto pretendido.

En este estado de cosas se dicta la Ley valenciana que aquí nos ocupa (la 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 de la Comunitat Valenciana), fruto de una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular y tramitada por el procedimiento de lectura única (el debate, aunque breve muy interesante, figura en el Diario de Sesiones de las Corts, núm. 92, de 14 de octubre de 2009), que fue aprobada por amplia mayoría (84 votos a favor, incluidos los de dos Diputados del Bloc, por sólo 4 en contra).

La Ley añade un apartado 5 al art. 7 de la Ley de Caza (Documentación), y un tercer párrafo al art. 10 (Modalidades deportivas y tradicionales de caza), sólo este último impugnado. La Ley valenciana de Caza de 2004 ya se ocupaba, pues, de estas modalidades de caza, aunque sin mencionar entre ellas expresamente el *parany*, que es justamente el objeto de la adición de este tercer y último párrafo, cuyo tenor literal es el siguiente: «A estos efectos, tendrá la consideración de modalidad de caza tradicional valenciana la realizada por el método de *parany*. Reglamentariamente se regularán las condiciones y requisitos necesarios para la práctica de dicha modalidad, incluyendo la exigencia de superación de pruebas de aptitud y conocimiento de los medios y elementos específicos de la misma, con el fin de garantizar el cumplimiento de lo que se dispone en el párrafo anterior».

Frente a este precepto se interpuso recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, con invocación expresa del art. 161.2 CE (es decir, con suspensión automática de su vigencia), dando lugar al ATC 56/2010, de 19 de mayo, que ahora vamos a comentar.

B) El discutible mantenimiento de la suspensión de la Ley valenciana

El ATC 56/2010 toma la decisión que tal vez era de esperar, pero partiendo de una premisa, a mi juicio, muy discutible (como luego veremos), que consiste en aceptar acríticamente la afirmación efectuada por la Abogacía del Estado de que la Ley valenciana viene a «legalizar» o «autorizar» la práctica de la caza de tordos con *parany* (antecedente 8, F. 2 *in fine* y F. 3 *in fine*).

Sobre esta base, el Auto comienza su fundamentación corrigiendo ahora a la Abogacía del Estado, que había sostenido que este tipo de incidentes debe resolverse a favor de la norma «más protectora» del interés ecológico, que en este caso sería obviamente la legislación básica estatal (la Ley 42/2007, que, como ya vimos, prohíbe la liga como método de caza), argumentando que esto concierne al fondo del asunto, y que lo que la representación del Estado tiene que hacer es «demostrar, más allá de

la simple discrepancia entre lo dispuesto en las dos normas que han entrado en conflicto, que la autorización del método de caza conocido como *parany*, es, en sí misma, susceptible de ser determinante para la producción de daños medioambientales» (F. 3). Pero, dicho esto, el Auto considera que en este caso la representación del Estado ha levantado con éxito dicha carga, al haber aportado «datos», «estudios» e «informes técnicos» que demuestran la falta de selectividad de este método de caza, con lo que se habrían «aportado elementos de juicio suficientes para que apreciemos que concurren aquí las notas de *certeza e inmediatez* de los daños [a la biodiversidad] (...) que aconsejan, como menos lesivo para el conjunto de los intereses que deben ser valorados, el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado» (F. 4). Para concluir, el Auto destaca que los posibles daños a intereses particulares (de cazadores y agricultores) derivados de esta decisión, «además de no haber sido alegados por las representaciones autonómicas, son susceptibles de reparación, a diferencia de lo que ocurre con los daños vinculados a la protección de las especies biológicas, normalmente irreversibles» (F. 4).

A mi juicio, este razonamiento merece varios comentarios críticos. En primer lugar, el Auto insiste en algo que ya hemos cuestionado en ediciones anteriores del Observatorio: aplicar a supuestos normales, en los que el interés ambiental se enfrenta a otros de menor rango desde el punto de vista cautelar, como sería el caso presente (en el que ni siquiera, como se dice, fueron alegados por las representaciones autonómicas) unas exigencias (la *certeza e inmediatez* del daño ambiental) que fueron utilizadas por el Tribunal en un caso excepcional, en el que aquél se enfrentaba a intereses de rango cuando menos igual o superior (ATC 355/2007, de 24 de julio, desaladora de Torrevieja).

Y, en segundo lugar, está el problema que dejamos antes apuntado. Ciertamente, la Generalitat valenciana no se defiende muy bien en esta clase de incidentes. Si yo hubiera sido el Abogado de la Generalitat, lo primero que habría cuestionado es la afirmación de que en virtud de esta Ley queda ya «legalizada» o «autorizada» de nuevo la práctica del *parany*. Una cosa es la intención política de la Ley (que puede que fuera ésa), y otra su eficacia jurídica. El nuevo párrafo añadido al art. 10 de la Ley valenciana de caza no regula *per se* el *parany*, sino que remite a su regulación reglamentaria. Nada nuevo aporta en realidad esta reforma, salvo la exigencia de que ese futuro desarrollo reglamentario incluya también «la superación de pruebas de aptitud y conocimiento» para obtener las pertinentes autorizaciones. Salvando esto, la reforma es un puro brindis al sol. Con o sin ella, era posible y a la vez necesario (habida cuenta de la anulación del Decreto de 2000) el desarrollo reglamentario de la Ley de Caza de 2004 para volver a «legalizar» la práctica del *parany*, mediante el otorgamiento de las oportunas autorizaciones, como certeramente señalaron en el debate parlamentario algunos grupos de la oposición, no obstante su voto a favor.

Dicho de otro modo, el 25 de octubre de 2009 (fecha de entrada en vigor de la Ley) no volvieron a ser legales los *paranys*, por la sencilla razón de que faltaba todavía el desarrollo reglamentario preciso para otorgar las «autorizaciones excepcionales» impres-

cindibles para el ejercicio de esta modalidad de caza en principio prohibida debido al uso de liga. Y si esto es así, ni la Ley representaba *per se* un peligro para la diversidad biológica en la Comunidad Valenciana, ni mucho menos, como se dice en el Auto, un riesgo «cierto e inmediato». Y por ello tal vez lo procedente hubiera sido levantar la suspensión de la Ley valenciana. Es ese futuro reglamento el que, una vez impugnado, podría ser merecedor de suspensión, como lo fue en su día el Decreto de 2000.

Que la nueva Ley no legalizaba por sí sola la práctica del *parany* lo tenía también claro (a efectos penales) la Audiencia Provincial de Castellón (Auto antes citado de 22 de septiembre de 2010): «el hecho de contemplar su normativa la regulación de esta modalidad de caza no supone "la autorización legal" para su desempeño, en cuanto que sólo con el cumplimiento de los requisitos exigidos para desarrollar esta modalidad de caza, que la Ley reenvía a un futuro desarrollo reglamentario, y con la publicación de la correspondiente orden sobre períodos hábiles de caza y levantamiento de veda, puede entenderse integrado el requisito legal de la "autorización legal" para cazar mediante esta modalidad de caza».

C) Breve apunte sobre el fondo constitucional del asunto

Como se deduce del propio ATC 56/2010, el recurso de inconstitucionalidad se ha interpuesto por motivos competenciales, por supuesta vulneración de la legislación básica estatal en la materia, que, a su vez, trae causa, como sabemos, de la normativa comunitaria europea.

Si tenemos en cuenta lo que dicho anteriormente, también el fondo del asunto merezca quizás un juicio distinto al que podría parecer a primera vista.

Es posible (desde luego eso es lo que piensan las asociaciones ecologistas) que el *parany* sea un método intrínsecamente no selectivo, imposible de salvar desde el punto de vista del Derecho comunitario y, por ende, de la legislación básica. Pero las Sentencias que, como vimos, han juzgado esta práctica no han llegado hasta ahora tan lejos. Lo que hasta la fecha se ha condenado es «el método de caza con *parany* que recoge el Decreto de 12 septiembre 2000» (STSJ de Valencia) o la caza de tordos con *parany* «tal como se organiza en el territorio de la Comunidad Valenciana» (STJCE). Es decir, ninguna de estas Sentencias excluye teóricamente la posibilidad (obviamente no era necesario) de una regulación y una práctica conformes. Y, a este respecto, el Preámbulo de la Ley 7/2009 dice que «en la Comunitat Valenciana se están realizando estudios científicos» para demostrar que el *parany* se puede practicar de forma selectiva y no masiva; aunque los ecologistas descreen por completo de los mismos.

Lo que tendrá que enjuiciar el Tribunal Constitucional es obviamente lo que dice la Ley, no otra cosa. Por lo que acabamos de decir, el mero hecho de que la Ley mencione expresamente el *parany* entre los métodos tradicionales de caza, no la convierte en inconstitucional. Y como la Ley no regula *per se* este método, tampoco se le pueden pedir más explicaciones. Será, en su caso, el futuro reglamento el que podrá ser consi-

derado ilegal, si como del anterior dijo en su momento el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sigue «sin contar con las garantías científicas mínimas que aseguren la "selectividad"» de este método de caza.

6. SUBVENCIONES

Para terminar la crónica del año 2010 vamos a hacer una breve referencia a la STC 65/2010, de 18 de octubre, que resuelve un conflicto de competencia en materia de subvenciones ambientales, sin ninguna singularidad relevante.

El Gobierno de Aragón planteó un conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. Se trataba de unas subvenciones que el propio Real Decreto territorializaba, reconociendo, pues, la competencia autonómica para su gestión (convocatoria, tramitación, resolución y pago de las mismas). El Gobierno de Aragón discutía, no obstante, la regulación de las mismas tanto por razones formales como materiales. Poniendo como base su conocida doctrina en la materia (STC 13/1992, de 6 de febrero, entre otras), el Tribunal desestima el conflicto rechazando los distintos motivos de impugnación. Así, por ejemplo, en relación con la ausencia de un plan de desarrollo de las zonas que fundamentara el otorgamiento de las subvenciones (motivo formal), la Sentencia señala (F. 6) que «ni la legislación básica estatal ni nuestros anteriores pronunciamientos exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo». Y en cuanto a la denuncia de excesivo detallismo en la regulación (motivo de fondo), la Sentencia concluye (F. 7) que el Real Decreto «no cierra las puertas a su posible desarrollo por las Comunidades Autónomas», por ejemplo, a través de la mayor concreción de alguno de los requisitos para la obtención de las ayudas.

XII

Jurisprudencia Contencioso-Administrativa: ¿Retroceso en la protección del medio ambiente o madurez del derecho ambiental?

Gerardo García Álvarez

Sumario

Página

I. INTRODUCCIÓN: ¿UNA CIERTA DESPROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE O UNA NORMALIZACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL? .....

II. ESPACIOS NATURALES: EL PROTAGONISMO DE LOS PORN Y LA EXCEPCIÓN DE LOS LIC .....

1. Carácter condicional de la declaración de es

2. La relación normativa entre Ley de creación y los plane

A) Invalidez del PRUG que rebaja el nivel de protección de determinadas áreas ..

B) El reconocimiento de un margen al PORN para la delimitación de los terrenos protegios.....

3. Nulidad del PRUG por falta de información púb

4. Garantías procedimentales y j excepcional? .....

A) ¿Es recurrible la selección y propuesta de espacios naturales para su clasificación como LIC?.....

B) Procedimiento previo a la propuesta de LIC.....

III. PLANES DE RESTAURACIÓN MINEROS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL...

1. Plan de restauración y declar 116/1984 .....

2. La posición del Tribunal Supremo.....

3. La cuestión en la normativa vigente.....

IV. ¿ES POSIBLE INSTALAR UN VERTEDERO EN UN PARQUE NATURAL? RESTAURACIÓN MINERA Y ESPACIOS NATURALES .....

V. CAZA: EL CIERRE JUDICIAL DE LA POLÉMICA DE LA «CONTRAPASA» .....

VI. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL .....

1. La falta de evaluación ambien

2. Evaluación de impacto ambiental ne

3. Legitimación de una asociac régimen transitorio de la autorización ambiental integrada.....

A) Los hechos.....
B) El problema de la legitimación activa .....
C) Régimen transitorio de la autorización ambiental integrada e irregularidades procedimentales .....
4. La delimitación de una rese público de suelo no requiere de evaluación de impacto ambiental.....
VII. MEDIO AMBIENTE Y DERECHO A LA VIVIENDA .....
VIII. POTESTAD SANCIONADORA Y MEDIO AMBIENTE.....
IX. RUIDO: NULIDAD REGLAMENTARIA POR OMISIÓN DE UNA REGULARIDAD NECESARIA .....
X. LA POSIBILIDAD DE REGULACIÓN POR ORDENANZA LOCAL DE CUESTIONES AMBIENTALES .....
XI. LA AMPLIACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO TEMPORAL DE LAS CENTRALES NUCLEARES ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO.....
XII. AUTORIZACIÓN DE UN GESTOR DE RESIDUOS PELIGROSOS: VINCULACIÓN ESTRICTA DE LA ADMINISTRACIÓN POR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD .....

* * *

I. INTRODUCCIÓN: ¿UNA CIERTA DESPROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE O UNA NORMALIZACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL?

El Derecho ambiental parece haber alcanzado una cierta madurez y el Tribunal Supremo ya no se siente obligado a invocar directamente el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado para abrir nuevas líneas jurisprudenciales, necesarias para no dejar sin protección aspectos ambientales relevantes. Es más, parece dar muy poca relevancia a la rutinaria alegación por la Administración del art. 45 de la Constitución y de las necesidades derivadas de la defensa del medio ambiente. En su gran mayoría, en las sentencias analizadas se hacen análisis y aplicaciones de la legislación aplicable conforme a las reglas generales del Derecho administrativo, lo que parece evidenciar la convicción de que los intereses ambientales están suficientemente protegidos en la legislación positiva. No obstante, la posición del Tribunal Supremo es bastante equilibrada: el panorama anterior contrasta con la importante sentencia de 21 de octubre de 2010, sobre adopción de medidas cautelares en materia ambiental, en la que sin entrar en la cuestión de si era exigible la realización de una evaluación de impacto ambiental para la ampliación del Puerto de Gijón –que considera una cuestión de fondo que no debe considerarse en ese momento–, valora la inexistencia de tal evaluación como un elemento de incertidumbre que coadyuva a la adopción de la medida cautelar de suspensión.

Volviendo a la relevancia que la invocación del medio ambiente pueda tener en la argumentación de los pronunciamientos judiciales, ciertamente sí se pueden encontrar este tipo de invocaciones en las sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo, aunque con efectos más modestos que en otras épocas: para limitarse a anular y devolver el asunto a la Administración, evitando la sustitución de una decisión denega-

toria de una solicitud de ampliación de una instalación de acuicultura marina, pese a calificar la discrecionalidad de la Administración de meramente técnica (STS de 23 de diciembre de 2009) o para ponderar la protección del medio ambiente con el derecho a la vivienda, aunque el argumento decisivo en este caso no es una supuesta prevalencia del medio ambiente, sino la legalidad aplicable (STS 29 de septiembre de 2010).

Esta normalización progresiva de la rama ambiental del Derecho administrativo quizá donde se aprecie con mayor claridad es un sector tan emblemático como el de los espacios naturales protegidos.

El Tribunal Supremo parece rechazar cada vez con más convencimiento que el fin de protección del medio ambiente suponga en sí mismo un margen de tolerancia a favor de la Administración; de hecho, pueden encontrarse más pronunciamientos contrarios a la Administración que favorables, probablemente consecuencia de la falta de músculo jurídico en los departamentos autonómicos dedicados a la protección ambiental. En este sentido, el Tribunal Supremo se permite afirmar que la desprotección del medio ambiente, consecuencia de la omisión de la elaboración y aprobación del PORN y, en consecuencia, la nulidad de la declaración de espacio natural, motivada por la falta de consideración de los intereses privados y sociales en un procedimiento administrativo, sólo es imputable a la Administración, por lo que rechaza que la simple invocación del art. 45 de la Constitución y de la conocida como doctrina González Navarro suponga un margen de tolerancia a favor de la Administración (STS de 11 de noviembre de 2009).

También en materia de espacios naturales, el procedimiento de elaboración de reglamentos –y más concretamente, el trámite de información pública– se considera aplicable a los procedimientos de PRUG o PORN, incluso sin previsión expresa en la normativa ambiental (STS de 10 de diciembre de 2009).

En esta línea resulta muy contundente la toma de postura del Tribunal Supremo en la sentencia de 10 de diciembre de 2009, en un asunto de autorización de un gestor de residuos peligrosos, materia en la que la Administración se había considerado investida de unos poderes ampliamente discrecionales:

> «Seguimos, en síntesis, en el modelo liberal de la autorización reglada encaminada a la comprobación del lícito ejercicio de sus derechos por parte de los ciudadanos, y, no, en modo alguno –como parece defender la Comunidad Autónoma recurrente–, en presencia de unas supuestas autorizaciones constitutivas y creadoras de situaciones jurídicas de corte discrecional. *No hay, pues, mas intervención administrativa, aun sea en defensa del medio ambiente, que la expresa y concretamente habilitada por la ley*».

No obstante, en mi opinión no puede considerarse que el Tribunal Supremo adopte una posición sistemáticamente negativa respecto a los intereses ambientales; su posición es bastante equilibrada, corrigiendo también posiciones restrictivas de la Administración, por ejemplo, en materia de legitimación activa de las asociaciones ecologistas, tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa (Sentencia de 1 de diciembre de 2009).

El Derecho administrativo ambiental parece haberse convertido en más «administrativo» y menos «ambiental». En otros términos, existe una clara especialidad por razón de la materia, pero esa especialidad se refiere a las concretas soluciones establecidas en las normas positivas, pero ya no a unos principios diferenciados. Más concretamente, no existe una modulación del principio de legalidad que permita a la Administración actuar con un mayor margen de apreciación en materias ambientales, amparada en una actitud deferente de los tribunales de justicia y, más específicamente, por el Tribunal Supremo.

Esto puede ser consecuencia de una tendencia general, apreciable en ámbitos como el económico, a exigir mayor rigor jurídico en la actividad administrativa, después de un periodo en que la nueva legitimidad democrática de las autoridades administrativas parecía traducirse en el otorgamiento de un mayor margen de apreciación. Pero también puede ser consecuencia de un mayor grado de madurez del Derecho ambiental, ámbito en el que ha existido una ingente producción normativa en los últimos años. Se trata de un sector del ordenamiento más completo, técnicamente más depurado, mejor conocido, en el que los particulares argumentan con mayor acierto sus posibilidades y los tribunales de justicia, además de que parecen haber perdido un cierto temor reverencial que pudo existir en otra época, encuentran normas jurídicas que les suministran referencias seguras sobre el nivel de intervención y el grado de discrecionalidad permitidos a la Administración.

Sin embargo, sí se puede apreciar la antigua deferencia judicial cuando se trata de la ejecución del Derecho comunitario: el Tribunal Supremo sigue permitiendo que se adopten acuerdos relevantes, como la delimitación de una Zona Especial de Protección de Aves, sin ningún acto previo de trámite con relevancia externa, inclusive el trámite de audiencia (sentencias de 20 de mayo de 2008 y de 26 de febrero de 2010). Pero incluso aquí habría que introducir un matiz: la declaración expresa de que es admisible el recurso contencioso-administrativo contra la propuesta de Lugares de Interés Comunitario (Sentencia de 11 de mayo de 2009) ya supuso en sí un avance en la normalización del Derecho ambiental, también cuando se trata de ejecutar legislación comunitaria.

II. ESPACIOS NATURALES: EL PROTAGONISMO DE LOS PORN Y LA EXCEPCIÓN DE LOS LIC

En materia de espacios naturales el saldo parece ser globalmente desfavorable para la Administración, que ha sufrido una serie de reveses judiciales durante los últimos meses: declaración de la improcedencia de denegar una autorización de actividad, debido a que la declaración de un espacio natural debía entenderse caducada por el transcurso de más de un año sin la aprobación del PORN[1]; la invalidez de una nueva delimitación del espacio natural, en contradicción con la ley de creación, por medio del Plan rector

1 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 11 de noviembre de 2009, recurso de casación núm. 4102/2005 (RJ 2009, 7994), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

de uso y gestión[2] (aunque en otra sentencia se admita un margen de apreciación a favor del PORN[3]) o, finalmente, la nulidad de un PORN por omisión de la información pública y falta de memoria económica[4]. Sin embargo, en claro contraste con la línea de rigor enunciada y con las exigencias formales expresadas en el último pronunciamiento citado, el Tribunal Supremo considera que la declaración de una Zona de Protección de Aves no requiere de trámite de audiencia previo a su adopción[5].

1. Carácter condicional de la declaración de espacio natural y necesidad de PORN

En la Sentencia de 11 de noviembre de 2009, el Tribunal Supremo respalda al tribunal de instancia[6], que había estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la denegación de la autorización para proceder al relleno de una gran poza consecuencia de labores mineras realizadas por la propia empresa solicitante, tiempo atrás, en unos terrenos situados actualmente en un espacio natural, concretamente el Parque del Macizo de Peña Cabarga, y además había anulado una declaración de espacio natural protegido.

Las razones de la denegación de la autorización por la Administración fueron ambientales: los efectos del tiempo, que daban a la poza «un grado de naturalidad elevado» pese a su origen artificial y la ubicación de la poza en un espacio natural, lo que convertía en indeseable la desaparición de un lugar convertido en área de refugio, alimentación y reproducción de aves y otra fauna silvestre, además del impacto negativo sobre el paisaje, tanto en la fase de ejecución como finalizado el relleno.

La empresa responde atacando la consideración de espacio natural protegido por deficiencias en el procedimiento de declaración (se alega que no se dio audiencia a los propietarios, ni hubo trámite de información pública y ni tan siquiera se consulto a los intereses sociales) y por la falta de aprobación tanto del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como del Plan de Uso y Gestión previstos en el Decreto de declaración.

Efectivamente, el problema principal para mantener la posición de la Administración venía de la falta de un Plan de ordenación de los recursos naturales aplicable al espacio natural protegido. Por lo demás, la omisión de la Administración de la Comunidad de Cantabria era ostensible: quince años después de la declaración del espacio natural (por Decreto 81/89, de 7 de noviembre), no existía ni PORN ni PRUG, lo que

2 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, del Tribunal Supremo, de 3 de noviembre de 2009, recurso de casación núm. 3930/2005 (RJ 2010, 1248), ponente Rafael Fernández Valverde.

3 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 13 de noviembre de 2009, recurso de casación núm. 3511/2005 (RJ 2010, 1745), ponente Pedro José Yagüe Gil.

4 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 10 de diciembre de 2009, recurso de casación núm. 4384/2005 (RJ 2010, 2189), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

5 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 26 de febrero de 2010, recurso de casación núm. 276/2006 (RJ 2010, 4111), ponente Pilar Teso Gamella.

6 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria núm. 207/2005, de 22 de abril, recurso contencioso-administrativo núm. 248/2004 (RJCA 2005, 600), ponente María Josefa Artaza Bilbao.

supone una infracción del art. 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, norma vigente hasta el 15 de diciembre de 2007[7], de acuerdo con la cual:

> «Excepcionalmente, podrán declararse parques y reservas sin la previa aprobación del Plan de ordenación de los recursos naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso *deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de parque o reserva, el correspondiente Plan de ordenación*».

La defensa de la Administración es imaginativa: aunque haya habido un incumplimiento en lo que respecta al PORN, su no aprobación no debe perjudicar a la protección del entorno que se deriva de la creación del Parque, invocando la jurisprudencia sobre el carácter prevalente de la protección del medio ambiente (a lo que el Tribunal Supremo contesta que dado lo palmario del incumplimiento, la desprotección sólo es imputable a la propia Administración). Frente a la denuncia de los incumplimientos en el procedimiento de declaración, se alega que este tipo de irregularidades no son invocables en el recurso indirecto contra reglamentos.

Debe tenerse en cuenta que, al menos desde el 2003[8], el Tribunal Supremo viene anulando las declaraciones de espacios naturales protegidos cuando en el transcurso de un año no se aprueba el correspondiente PORN. No obstante, el propio Supremo ha matizado que el transcurso de más de un año no convierte en inválido el PORN aprobado con posterioridad[9]. Como se afirma en la sentencia de 28 de junio de 2004 (fd octavo):

> «No es la declaración de Parque lo que presta cobertura al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales sino lo contrario, por lo que la pérdida de vigencia de aquella declaración, o lo que es lo mismo la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales transcurrido un año desde la declaración de la zona como Parque, no determina la nulidad del plan. Bien entendido que ello no libera a la Administración de la necesidad de efectuar la oportuna declaración de Parque a fin de que el terreno objeto del Plan o la parte del mismo que considere oportuno disponga de la protección inherente a la clasificación otorgada».

7 El mecanismo ha sido sustancialmente mantenido con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo art. 35.2 presenta idéntico tenor literal. No obstante, deben tenerse en cuenta los arts. 21 y 22 se establece un sistema de medidas cautelares y protección provisional en tanto se elabora el PORN, y que podrían hacer innecesaria la excepcional declaración de espacio natural sin la previa elaboración del PORN.

8 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 6 de mayo de 2003, recurso de casación núm. 3727/1997 (RJ 2003, 4053), ponente Manuel Vicente Garzón Herrero. En el mismo sentido, la Sentencia de 21 de octubre de 2003 (recurso de casación núm. 10867/1998 [RJ 2004, 54]). En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 22 de febrero de 2005, recurso de casación núm. 2278/2002 (RJ 2005, 5175), ponente Rafael Fernández Valverde, se anuló una sanción por la construcción de invernaderos basándose en un cambio normativo sobrevenido, que suponía la redelimitación del espacio natural, aunque a mayor abundamiento se invocase la inexistente aprobación del PORN.

9 Sentencias de 28 de junio de 2004 (recurso de casación núm. 4337/2001, [RJ 2004, 5195], ponente Ricardo Enríquez Sancho), en relación al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la Sierra y Cañones de Guara; y de 5 de abril de 2006 (recurso de Casación núm. 373/2003, (RJ 2006, 3089), ponente Jesús Ernesto Peces Morate), en relación al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los Ejes de los Ríos Manzanares y Jarama.

Por lo demás, esta posición es coherente con lo afirmado por el Tribunal Constitucional sobre la función del PORN y de su procedimiento de elaboración[10]:

> «Sin Plan de ordenación, la declaración del espacio natural es en buena medida *inoperante*, siendo esto lo que el art. 15 trata fundamentalmente de evitar y como, por lo demás, resulta también del art. 13.1 Ley andaluza. Pero *el Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el art. 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados*, trámites que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan».

En la Sentencia de 11 de noviembre de 2009 se reitera la doctrina anterior, reafirmando la nulidad sobrevenida de la declaración de espacio natural, cuando ésta haya sido hecha mediante una norma reglamentaria, por el incumplimiento del plazo de aprobación del PORN, profundizando en las razones de fondo y puntualizando la diferente conceptuación jurídica en función de que la declaración de espacio natural hubiese sido hecha mediante Ley –ineficacia– o mediante decreto –nulidad– (F. tercero):

> «[la razón de la declaración de nulidad] no está en el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, respecto de la información pública, audiencia a los interesados y consulta de los intereses sociales e institucionales, sino que *la ausencia de estos requisitos formales*, como indica con acierto el Tribunal a quo, *constituye una causa para que la mentada Ley exija, antes de declarar un Parque o Reserva natural, la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales*, a cuyo procedimiento de elaboración se refiere el citado artículo 6 con la finalidad de cumplir unos *trámites en garantía de los intereses afectados, de manera que sólo excepcionalmente puede prescindirse de ellos* para hacer aquella declaración cuando, dentro del plazo de un año, se tramite el aludido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, en cuyo procedimiento habrá que respetar las indicadas informaciones y audiencias, lo que en el supuesto enjuiciado no se ha producido con evidente quebranto de todos esos intereses afectados, y justifica, por tanto, que *la Ley prive de operatividad y vigor a la declaración de Parque o Reserva natural, que, cuando se efectúa por la Administración, es determinante de su nulidad, a diferencia de lo que sucede cuando se realiza por Ley* (artículo 18.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo), *en que pierde su eficacia con todas las consecuencias jurídicas derivadas de ello*, que recobra cuando se aprueba el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales siempre que perduren o permanezcan las razones por las que mediante dicha Ley se declaró la zona parque o reserva, según lo entendió esta Sala en su referida Sentencia de 5 de abril de 2006 (RC 373/2003, fundamento jurídico cuarto)».

2. La relación normativa entre Ley de creación y los planes ambientales

Cuando la creación de un espacio protegido se hace mediante una Ley de declaración del mismo, intuitivamente parece que la relación con los planes de ordenación de los recursos naturales o de uso y gestión será una relación jerárquica, la propia y típica de una ley y un reglamento. Sin embargo, esa concepción intuitiva sería susceptible de algún matiz: si bien no es posible que en el plan se rebaje el nivel de protección que resulte de la Ley de declaración, sí será posible en determinados casos un

10 STC 163/1995, de 8 noviembre, cuestión de inconstitucionalidad núm. 2346/1993, ponente Pedro Cruz Villalón.

desarrollo o concreción de aspectos no completamente predeterminados en la norma de creación.

A) Invalidez del PRUG que rebaja el nivel de protección de determinadas áreas

El caso resuelto por la Sentencia de 3 de noviembre de 2009 tiene su origen en la impugnación del Decreto 181/2003, de 22 de julio, de modificación del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, para delimitar como área a ordenar por el Planeamiento Urbanístico el Barrio de Kanala, perteneciente a los términos municipales de Gautegiz Arteaga y Sukarrieta. La superficie afectada era de casi 28 Ha (algo más de 14 calificadas como Área de Núcleo de Población de Kanala y las restantes como Áreas de Protección de Litoral y de Protección de Encinares Cantábricos), pese a todo una pequeña porción de la superficie total de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que es de unas 22 mil Ha.

Esa modificación fue recurrida por una asociación ecologista y el recurso estimado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco[11]. La razón de la estimación fue, en síntesis, que se contradecía la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, en cuanto que fijaba cuatro áreas de especial protección (de la ría, del litoral, de encinares cantábricos y de interés arqueológico), habilitando al Gobierno vasco para la aprobación de un PRUG y facultándole para ampliar la delimitación de las Áreas de Especial Protección y fijar definitivamente el régimen de usos. No obstante, las áreas que en el momento de la entrada en vigor de la Ley estuvieran clasificadas como suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar, aunque comprendidas en la delimitación perimetral de la RBU, quedaban al margen de la ordenación por el PRUG, limitado a las áreas de suelo no urbanizable, en las que prevalece sobre el planeamiento urbanístico. En contradicción con lo anterior, en el PRUG se dejaba abierta la posibilidad de que el planeamiento municipal ordenase suelo distinto del urbano, urbanizable o apto para urbanizar. Aunque tal posibilidad se encontraba ya recogida en el PRUG original (aprobado por Decreto 242/1993, de 3 de agosto), y a que no se había planteado un recurso directo contra el texto original del PRUG, ante su mantenimiento en su reforma (realizada por Decreto 181/2003, de 22 de julio), la Sala de instancia –tras hacer uso del art. 33 LJ y plantear a las partes su incompatibilidad con la Ley del espacio natural– declara su nulidad. Las razones de la estimación del recurso son básicamente dos: primero, la contradicción entre el PRUG y la Ley de creación de la reserva, con infracción de la jerarquía normativa, a la que se acaba de aludir, y, segundo, la arbitrariedad y falta de justificación de la ordenación.

En cuanto a la primera cuestión, el recurso de casación interpuesto por el Ejecutivo vasco se basa en que rechazar la utilización del principio de jerarquía normativa iría contra la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la relación entre los PRUG y las

11 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 342/2005, de 28 de abril, recurso contencioso-administrativo núm. 2666/2003 (JUR 2005, 212474), ponente José Antonio Alberdi Larizgoitia.

normas legales que crean los espacios protegidos, jurisprudencia que se plasmaría en las sentencias de 11 de noviembre de 1997[12] y 30 de abril de 1998[13], conforme a las cuales la aprobación de un PRUG no supone el desarrollo de una ley, sino el ejercicio de una atribución de competencia que comporta un ámbito de discrecionalidad para fijar, de acuerdo con la evolución del espacio protegido, las normas de protección y gestión del mismo. La lectura de las citadas sentencias lleva a la conclusión de que su cita era un poco forzada, pues en ella se legitimaba la introducción en un PRUG –el de Doñana– de nuevas limitaciones de usos, no la rebaja del nivel de protección de determinadas zonas, como sucedía con el PRUG de Urdaibai. En todo caso, el Tribunal Supremo rechaza este motivo de casación (fd cuarto):

> «No se trata, sin embargo, de que en el marco del principio de jerarquía normativa el PRUG deba de tener la consideración de norma reglamentaria de desarrollo de la norma legal autonómica, ya que, *al margen de que el mismo desarrolle algunos aspectos concretos de la ley*, lo significativo, en el supuesto de autos, es que la sentencia de instancia ha considerado que *la determinación del ámbito de protección de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai estaba fijada en la dicha norma, lo cual lo hacía indisponible para el Gobierno a través de la modificación del PRUG* que se impugna; no se trata, pues, *solo de una vulneración del principio de jerarquía normativa, sino del propio principio de legalidad*; esto es, como dice la sentencia, no solo "un exceso en relación con la habilitación reglamentaria, sino algo que es más grave, la infracción directa del art. 3.5 LRBU"».

Por otra parte, el Tribunal Supremo también avala el argumento de la arbitrariedad de las determinaciones introducidas por el PRUG: ni aparece acreditada la necesidad de nuevo suelo urbano en la zona, ni se ha acreditado el cambio de las condiciones físicas y medioambientales que llevaron en su momento a la protección del espacio y que la habrían convertido en innecesaria.

B) El reconocimiento de un margen al PORN para la delimitación de los terrenos protegidos

La Sentencia de 13 de noviembre de 2009 sirve en cierto modo como contraste de la anterior. En ella se casa la sentencia de instancia[14] y, como consecuencia, se 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.

12 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 11 de noviembre de 1997, recurso contencioso-administrativo núm. 4979/1992 (RJ 1997, 8455), ponente Antonio Martí García, en la que se dio por buena la previsión en el PRUG de Doñana de limitaciones de usos no previstas en la normativa de creación.

13 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 30 de abril de 1998, recurso contencioso-administrativo núm. 6611/1992 (RJ 1998, 4059), ponente Antonio Martí García, también relativa al PRUG de Doñana.

14 Sentencia del TSJ de la Comunidad de Madrid de 21 de febrero de 2005, recurso contencioso-administrativo núm. 1440/1999 (JUR 2005, 120048), ponente Mª Jesús Vegas Torres.

Un punto fuerte en la argumentación del recurso era la existencia de una sentencia judicial previa en la se había rectificado la clasificación por un plan urbanístico –las Normas subsidiarias de Torrelodones– de unos terrenos, reconociéndolos como urbanizables. El contenido de esa sentencia no se había incorporado físicamente a la documentación del planeamiento o, al menos, no a su parte gráfica. Esto produce problemas cuando, partiendo del plan urbanístico originario, la Comunidad Autónoma aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales de un nuevo parque. Aunque la delimitación del espacio natural se pretendía que coincidiera con la del suelo no urbanizable –según se señala en la Memoria del Plan–, se incluyen en la delimitación gráfica los terrenos cuya clasificación como urbanizables había sido establecido en sentencia.

El Tribunal Supremo establece 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.

Segundo, 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.*

Tercero, 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.

Puede señalarse que se trata de un supuesto en el que la aprobación del PORN, por Decreto 26/1999, de 11 de febrero, es anterior a la declaración del espacio natural protegido y, por tanto, a la delimitación hecha por el legislador en el art. 2 de la Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid prescinde completamente de la norma legal en su sentencia, lo que es denunciado por la defensa de la Comunidad autónoma y apreciado por el Tribunal Supremo … que también prescinde completamente de la declaración legal en la fundamentación de su sentencia, aunque cambia el sentido del fallo de la primera instancia y da la razón a la Administración, aunque apoyándose fundamentalmente en los valores naturales de los terrenos, según se aprecia en los documentos incorporados al expediente de aprobación del PORN.

3. Nulidad del PRUG por falta de información pública y memoria económica

Lo cuestionado en el recurso contencioso-administrativo resuelto por la Sentencia de 10 de diciembre de 2009 era la validez del Decreto 65/1998, de 17 de marzo, de la Dipu-

tación General de Aragón, sobre aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión de Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno. En la sentencia de primera instancia se había estimado el recurso[15], pero el Tribunal Supremo la casa por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio: se basaba en una anterior sentencia estimatoria del recurso contra la declaración del espacio natural como «paisaje protegido», sin tener en cuenta que había sido anulada por el Tribunal Supremo, en sentencia que aparecía incorporada a los autos por haberse suspendido el proceso en tanto se resolvía el recurso de casación[16].

Casada la sentencia de instancia, el Tribunal Supremo entra a examinar el recurso contencioso-administrativo presentado contra el PRUG del «paisaje protegido» de los Pinares de Rodeno, recurso que estima al entender que la omisión de la información pública de la memoria económica son causa de nulidad del mismo. En cuanto a la falta de memoria económica, existía un precedente claro en la ya citada Sentencia de 27 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 2686/2004), también respecto a un Decreto aragonés de protección del cernícalo primilla y de su hábitat (fd quinto):

> «Debemos destacar como el expresado Decreto fue aprobado sin las previas Memorias Económica y Justificativa, previstas en el artículo 32.2 de la ya citada Ley aragonesa 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que expresamente dispone: "El proyecto de disposición general de que se trate deberá ir acompañado de una exposición de motivos y de una memoria que justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos que, a juicio del Departamento propo-

15 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 246/2005, de 18 de marzo, recurso contencioso-administrativo núm. 772/1998 (JUR 2005, 198509), ponente Natividad Rapún Gimeno.

16 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo, de 10 de diciembre de 2003, recurso de casación núm. 7529/1999 (RJ 2004, 106), ponente Segundo Menéndez Pérez, en la que se reitera la doctrina de que no es preciso el dictamen del Consejo de Estado con carácter previo a la declaración de un espacio natural o de la aprobación del PORN, por no ser reglamentos ejecutivos de las leyes.

Respecto a la declaración de parques naturales, el Tribunal Supremo había declarado reiteradamente con anterioridad la innecesariedad de dictamen del Consejo de Estado: Sentencia de 24 de septiembre de 1980 (RJ 1980, 3449), sobre creación del Parque Nacional de Doñana; Sentencia de 6 de julio de 1982 (RJ 1982, 5349) sobre el Real Decreto de creación del Parque Natural de Monfragüe; Sentencia de 27 de junio de 1990 (RJ 1990, 5341), sobre el Real Decreto de declaración del Parque Natural de Las Dunas en Corralejo de la Isla de Lobos (Fuerteventura).

No obstante, será preciso examinar cada Decreto en concreto para verificar si se limita a la aprobación de un plan de protección de un espacio natural o introduce un contenido reglamentario que lleva a calificarlo como reglamento ejecutivo. Esto lleva al Tribunal Supremo, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 27 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 2686/2004, (RJ 2008, 4100), ponente Rafael Fernández Valverde) a anular el Decreto 109/2000, de 29 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se estableció un régimen de protección para la conservación del cernícalo primilla (Falco naumanni) y se aprobó el Plan de Conservación de su Hábitat, con la siguiente consideración (F. tercero)

> «Nos encontramos, pues, ante un conjunto de normas, surgidas del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón, que innovan el Ordenamiento jurídico –y permiten, con la delegación que contienen, continuar innovándolo– y en las que se fundamentan un conjunto de obligaciones jurídicas para los particulares y para la propia Administración, de carácter ejecutivo y vinculante, como pone de manifiesto el mismo Preámbulo del Decreto».

Por otra parte, el Tribunal Supremo también apreció la insuficiencia de la memoria económica (fd quinto), como se expone más adelante.

nente, puedan seguirse de su aplicación. Cuando la ejecución del reglamento conlleve efectos económicos, la propuesta deberá ir acompañada de la memoria económica correspondiente".

La sentencia reconoce que han sido incorporadas al expediente con posterioridad a la aprobación del Decreto, al advertirse su ausencia en el informe del Letrado de los Servicios Jurídicos en fecha de 9 de mayo de 2000, reconociendo la sentencia que así como la Memoria Justificativa tardíamente aportada era suficientemente detallada y cumplía las exigencias del citado artículo 32.2, sin embargo ello no acontecía con la Memoria Económica, igualmente aportada con posterioridad, y que se califica de manifiestamente insuficiente para colmar la exigencia normativa».

En lo relativo a la falta de memoria económica, la Sentencia de 10 de diciembre de 2009 prácticamente se limita casi a citar la precedente de 2003, seguramente porque ya había argumentado con detalle la nulidad del PRUG impugnado por falta de información pública en su elaboración, aunque sí hace una interesante observación sobre las limitaciones y condiciones de uso que para los propietarios comporta el PRUG, que pueden llegar a comportar indemnizaciones cuando supongan la ablación de derechos, «incluido el justiprecio expropiatorio cuando se produzca una total privación del derecho» de propiedad, pero que «no son determinantes de la ilicitud de la norma que las establece, sino que comportan el derecho a una congrua reparación, que los afectados están legitimados para pedir a la Administración, y es una de las razones por las que se hace necesario que las normas reguladoras de dichos espacios naturales protegidos deban contener, según establecen los artículos 11 y 18.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, los instrumentos financieros y el régimen económico para atender a las indicadas compensaciones, reparaciones o indemnizaciones» (F. sexto).

No obstante, el punto fuerte de la argumentación sigue siendo la virtualidad invalidante de la omisión de información pública, cuyo párrafo más significativo merece ser transcrito, pese a su extensión (F. cuarto):

«*El que la aludida Ley 4/1989, de 27 de marzo, no establezca expresamente dicho trámite de información pública, respecto del Plan Rector de Uso y Gestión, no implica que no venga impuesto por otras disposiciones con rango de Ley, que lo hagan obligatorio e inexcusable para una mejor protección de los intereses generales*, que vienen constitucionalmente amparados en los artículos 9.2 y 105 de la Constitución, 3.5 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 24.1.c) de la Ley 50/1997, del Gobierno, así como en el artículo 33 de la Ley autonómica de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, pues, *aunque el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje protegido no tenga el carácter de reglamento ejecutivo en desarrollo de una Ley, tiene la naturaleza de reglamento y, como tal, su elaboración ha de quedar sujeta a los trámites exigibles en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, y de aquí que el artículo 19.5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, promulgado por Ley 41/1997, de 5 de noviembre, es decir cuatro meses antes de la aprobación del Decreto autonómico impugnado, dispusiera que «en los procedimientos de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales será preceptivo un periodo de información pública y el informe del Patronato a que hace referencia el artículo 23 bis», mientras que el artículo 6 de la misma Ley establece que el procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados».

En consecuencia, los PRUG no son reglamentos ejecutivos de las leyes, pero sí reglamentos y, como tales, sujetos al correspondiente procedimiento administrativo especial[17]. El Derecho ambiental no es un ordenamiento aislado, sino que tiene que ser completado con las previsiones del Derecho administrativo general.

4. Garantías procedimentales y judiciales respecto a las declaraciones de LIC y ZEPA: ¿Un régimen excepcional?

Como es sabido, los Lugares de Importancia Comunitaria o LIC tienen su origen en la Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre[18], conocida como Directiva Hábitats, cuyo objeto es contribuir a la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (art. 2.1), para lo que se articulan medidas con la finalidad de lograr el mantenimiento de un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la flora y de la fauna de interés comunitario (art. 2.2). Con este fin, por medio de la Directiva se crea una Red Ecológica Europea o «Red Natura 2000» en la que se incluirán dos tipos espacios (art. 3.1):

Primero, los lugares que cuenten con los hábitats naturales y hábitats de especies definidos en los anexos I y II de la Directiva o ámbitos LIC, que han de referirse a las diferentes regiones biogeográficas, y

Segundo, las zonas de protección designadas por los Estados en aplicación de una norma anterior, la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres o Directiva Aves.

En cuanto a la normativa nacional, la transposición inicial se hizo por medio del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio[19]. Posteriormente, ese procedimiento se ha incorporado a los arts. 41 a 48 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. De esta última norma puede destacarse que en su art. 42 se contempla como preceptivo un trámite de información pública tras la formación inicial de la lista por las comunidades autónomas, trámite que no estaba previsto en el Real Decreto inicial. También se prevé la publicación de la lista definitiva elaborada por la Comunidad Autónoma y un nuevo trámite de información pública posterior a la aprobación

17 Sobre los problemas derivados de la falta de una regulación básica de estos procedimientos, vid. Bermejo Latre, José Luis: «Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas», en *REDA,* núm. 124, 2004, pgs. 611-632.

18 El contenido de los Anexos I y II de la Directiva Hábitats fue modificado por la Directiva 97/62/CE

19 La transposición inicial de la Directiva Hábitats no se hizo sin algún tropiezo: por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1999, recurso contencioso-administrativo núm. 163/1996 (RJ 1999, 2141), ponente Rafael Fernández Montalvo, se anuló un artículo del texto reglamentario por no incorporar las garantías establecidas en la Directiva, estimando así el recurso interpuesto por la Coordinadora de Organizaciones de Defensa Medioambiental.

de la lista por la Comisión pero previo a la declaración de las ZEC, con el consiguiente régimen de protección (art. 44)[20].

En este marco se producen varios pronunciamientos judiciales que pueden ser relevantes. Por un lado, la Sentencia de 26 de febrero de 2010, que tiene su origen en la impugnación por varios particulares de la propuesta por la Región de Murcia de los espacios a clasificar como ZEPA[21], recurso que fue desestimado en primera instancia[22], pronunciamiento refrendado por el Tribunal Supremo. No obstante, no es una sentencia aislada: su antecedente directo está en la Sentencia de 20 de mayo de 2008[23], que se invoca como precedente y se cita extensamente.

Al margen del binomio formado por las sentencias de 20 de mayo de 2008 y 26 de febrero de 2010, tiene una gran importancia la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2009, sobre la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra las propuestas de Lugar de Importancia Comunitaria[24]. Completaría el panorama por el momento, aunque se trate de un pronunciamiento susceptible de recurso de casación, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de septiembre de 2010[25], que resuelve el recurso contra la resolución del Ministerio de Medio Ambiente por la que se aprueba la «Lista nacional de Interés Comunitario» del territorio español.

A) ¿Es recurrible la selección y propuesta de espacios naturales para su clasificación como LIC?

La sentencia de 11 de mayo de 2009 tiene por objeto el recurso de casación contra la inadmisión mediante auto del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Junta de Andalucía que contenía la Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria, propuesta elaborada en cumplimiento de la Directiva 92/443/CE y del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres. Resulta curioso que a la argumentación de la sentencia se incorpora un detallado esquema de los procedimientos, administrativos y comunitarios, en los que se estructura la formación de la Red Natura 2000

20 Sobre las expectativas generadas por la Red Natura 2000 y su problemática jurídica, vid. F. López Ramón, *Política ecológica y pluralismo territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pgs. 218-229.

21 Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, de 30 de marzo de 2001, de propuesta de lugares para su clasificación como zonas de Especial Protección para las Aves en cumplimiento de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 79/409 CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

22 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia núm. 389/2005, de 27 de mayo, recurso contencioso-administrativo núm. 1756/2001 (RJCA 2007, 112), ponente Luis Federico Alcázar Vieyra de Abreu.

23 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, del Tribunal Supremo, de 20 de mayo de 2008, recurso de casación núm. 2719/2004, (RJ 2008, 2768), ponente Rafael Fernández Valverde.

24 Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5, de 11 de mayo de 2009, recurso de casación núm. 2965/2007 (RJ 2009, 3317), ponente Pedro José Yagüe Gil.

25 Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1, de la Audiencia Nacional, de 23 de septiembre de 2010, recurso contencioso-administrativo núm. 111/2006, ponente Diego Córdoba Castroverde.

(F. octavo y noveno), lo que da idea de su gran complejidad. Puede ser interesante recordar sintéticamente sus diversas fases:

Etapa 1, en la que sólo intervienen las instancias nacionales y cuyo objeto es la *delimitación espacial de los lugares que cuenten con hábitats naturales de interés comunitario* de los enumerados en el anexo I y hábitats de especies animales y vegetales de interés comunitarios de las enumeradas en el anexo II de la Directiva Hábitats, facilitando a la Comisión información sobre aquellos lugares en que concurren las requisitos para su declaración como de importancia comunitaria (Directiva Hábitats art. 4.1). La lista de lugares irá acompañada de información sobre cada lugar (mapa del mismo, denominación, ubicación, extensión y demás datos que resulten del anexo III de la Directiva. El plazo para esta fase era de tres años.

En España, esta delimitación especial *la realizan las Comunidades Autónomas, que trasladan su lista al Ministerio de Medio Ambiente para su proposición a la Comunidad* (artículos 4.1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, y 42.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre). A partir de la Ley 42/2007, deberá realizarse un trámite de información pública por las comunidades autónomas antes de la aprobación de la lista, como ya se ha señalado.

Etapa 2. La Comisión, con la colaboración del Centro Temático de la Naturaleza, de la Agencia Europea del Mediante Ambiente y mediante seminarios biogeográficos y reuniones bilaterales, comprueba las listas de LIC remitidas por los Estados, de lo que puede resultar la insuficiencia o suficiencia de los seleccionados por cada Estado, debiendo completarse en el primer caso. En la Directiva Hábitats se prevé un procedimiento específico de concertación para modificar la lista en caso de discrepancia entre el Estado miembro y la Comisión; de persistir la discrepancia después de seis meses, la Comisión elevará una propuesta al Consejo, que decidirá. Finalmente, la Comisión aprueba la lista definitiva (Directiva Hábitats art. 4.2).

Etapa 3. La aprobación de la lista de LIC comporta el deber de los Estados de declarar estos ámbitos como Zonas Especiales de Conservación en el plazo máximo de 6 años (Directiva Hábitats art. 4.4). Los Estados establecerán las medidas de conservación necesarias, estableciendo los usos y actividades permitidas y prohibidas, delimitando con ello el régimen jurídico de cada uno de ellos, lo que sí tiene trascendencia de cara a la propiedad, mediante planes específicos o generales. Como ya se ha señalado, a partir de la entrada en vigor de la Ley 42/2007 es exigible un periodo de información pública antes de esta declaración.

Un aspecto relevante para la consideración del caso examinado es que la parte recurrente ya intentó el ejercicio de acciones judiciales ante las instancias comunitarias. La aprobación de la lista *inicial de LIC de la región biogeográfica mediterránea se hizo por Decisión* 2006/613/CE, *de la Comisión Europea, de 19 de julio de 2006.* Fue impugnada ante el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea esa Decisión 2006/613/CE de la Comisión, y por Auto de 14 de julio de 2008 (asunto T-366/06) se declaró la inadmisión del recurso. La motivación fue considerar que la sociedad recurrente carecía de

interés directo en la anulación. Aunque esta resolución fue recurrida en casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, éste, en sentencia de 23 de septiembre de 2009, desestimó el recurso.

Previamente se había interpuesto el recurso contencioso-administrativo contra el acto de trámite cualificado que supuso la aprobación de la lista inicial de LIC por la Junta de Andalucía.

El Tribunal Supremo se muestra disconforme con la minimización del papel de la Comisión hecho por la parte recurrente en su argumentación, pues es preciso que en la instancia comunitaria se haga un examen de conjunto de las propuestas, pues la Red Natura 2000 ha de cumplir un requisito de «coherencia» (art. 3.1 de la Directiva Hábitats). Por consiguiente, no puede considerarse que las propuestas sean vinculantes para la Comisión.

La razón por la que el Tribunal Supremo considera que no procedía la inadmisión del recurso radica en que desde el momento de la aprobación de la lista de lugares propuestos por la Comunidad Autónoma se están produciendo efectos jurídicos (fd undécimo):

> «… *la elaboración de las listas por las Comunidades Autónomas no es algo inocuo, algo que no produzca efectos jurídicos y materiales; no es una mera propuesta neutra, sino un acto administrativo que habilita y obliga a la propia Comunidad Autónoma a adoptar "medidas de protección adecuadas" para los lugares incluidos*; se trata de una acto que, siendo una propuesta, pone una condición necesaria y suficiente para crear en la Comunidad Autónoma la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas, las cuales pueden quizá afectar a ciertos contenidos del derecho de los propietarios de los terrenos incluidos, razón por la cual la elaboración de las listas puede ser impugnada por los interesados al tener un contenido que excede de la pura ordenación o impulso del procedimiento».

Actualmente, en el artículo 42.2 de la Ley 42/2007 se prevé que desde el momento en que se envía al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos estos pasarán a tener un régimen de protección preventiva. Pero ese efecto se derivaría de la propia Directiva Hábitats y, en este sentido, el Tribunal Supremo cita extensamente la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de enero de 2005 (asunto C-C 117/2003), Sociedad Italiana Dragaggi y otros. En consecuencia, aunque no sea un acto definitivo, la producción inmediata de efectos jurídicos es lo que obliga a entender admisible el recurso contencioso-administrativo.

Por el contrario, de acuerdo con la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de septiembre de 2010, que sin embargo cita extensamente la sentencia anteriormente reseñada del Tribunal Supremo, la resolución del Ministerio de Medio Ambiente por la que se aprueba la «Lista nacional de Lugares de Interés Comunitario» del conjunto del territorio español y se remite a la Comisión, no sería recurrible. La razón sería la distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente: corresponde a las comunidades autónomas la competencia para la elaboración de las propuestas de los LIC, mientras que el Estado no ostenta competencias para la cla-

sificación de estos espacios, al menos en principio. Sí cabría que el Ministerio, en el ejercicio de su función de coordinación interterritorial pueda adoptar decisiones que incidan en las propuestas elaboradas por las distintas comunidades autónomas, pero sólo en tal caso, es decir, modifique o altere la propuesta de las Administraciones autonómicas, su intervención tendría sustantividad propia y, en ese caso, sería susceptible de ser recurrida.

B) Procedimiento previo a la propuesta de LIC

Como ya se ha señalado, las sentencias de 20 de mayo de 2008 y de 26 de febrero de 2010 pueden ser comentadas conjuntamente, pues la segunda se apoya claramente en la primera, transcribiendo la argumentación con bastante amplitud. Las similitudes no quedan ahí, pues ambas resuelven recursos de casación contra sentencias del Tribunal Superior de Murcia[26] y, en última instancia, contra actos de la Región de Murcia.

El caso resuelto por la sentencia de 2008 se inicia por la delimitación de una ZEPA en función de la presencia del búho real. La impugnación del acuerdo, basada en la ausencia de información pública, de audiencia de los interesados y de consulta a organismos interesados, es desestimada. La desestimación por el TSJ se basa en el principio de economía procesal. El Tribunal Supremo transcribe en estos términos la sentencia de primera instancia:

> «no es procedente anular el acuerdo impugnado por ese defecto formal, pues un elemental *principio de economía procesal* impide que se anule el acto recurrido retrotrayendo las actuaciones al momento en que se omitió el referido trámite, dado que, aún subsanando el defecto, es de prever lógicamente que la Administración volvería a producir el mismo acto administrativo (en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 noviembre 1963), ya que *la decisión de fondo está suficientemente avalada por la Comisión Europea*, pues el desistimiento por parte de la Comisión Europea del recurso interpuesto ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por el incumplimiento del Reino de España "al no haber clasificado como zonas de protección para las aves en la Comunidad de Murcia, aquéllas que la evidencia científica identifica como los territorios más adecuados para la conservación de las especies protegidas" (documento número 1 de los aportados con la contestación a la demanda) está poniendo claramente de manifiesto que *la Comisión Europea considera que las delimitaciones de las ZEPA efectuadas, entre las que se hallan la que nos ocupa, responden a criterios científicamente correctos y adecuados*».

El recurso de casación se argumenta en términos predecibles: la simple identificación del área geográfica en la propuesta autonómica comienza ya a desplegar efectos jurídicos, lo que se desprende de la Directiva Aves y la Directiva Hábitats, que parten

26 En el primer caso, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia núm. 363/2003, de 23 de octubre, recurso contencioso-administrativo núm. 1246/2001 (JUR 2003, 276893), ponente Luis Federico Alcázar Vieyra de Abreu. En el segundo caso, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia núm. 389/2005, de 27 de mayo, recurso contencioso-administrativo núm. 1756/2001 (RJCA 2007, 112), del mismo ponente.

de la adopción de medidas protectoras desde el mismo momento de la delimitación de las áreas de protección, tal como ha reconocido la jurisprudencia comunitaria (SSTJUE de 18 de marzo de 1999 y 7 de diciembre de 2000). Además, la ejecución de una Directiva comunitaria no eximen del cumplimiento de las normas internas de procedimiento, puesto que éstas únicamente imponen un determinado resultado. En consecuencia, serían aplicables las garantías establecidas por el ordenamiento nacional, en especial el trámite de audiencia.

El Tribunal Supremo parte de que la estimación o rechazo del recurso de casación depende en gran medida de la respuesta que se dé a la cuestión de la naturaleza jurídica del Acuerdo impugnado. Al respecto, el Tribunal Supremo llega a una conclusión un tanto sorprendente (F. cuarto, 6º):

> «dado el contenido del Acuerdo impugnado –limitado a la delimitación de las ZEPAs conforme a la Directiva 1979/409 y que no implica la creación de Área de Protección de la Fauna Silvestre alguna conforme a la Ley de Murcia 7/1995–, es evidente que al mismo –como sí ocurriría con el Decreto de creación de las citadas Áreas– *no puede concedérsele el rango reglamentario pretendido por los recurrentes por cuanto su objetivo, como hemos reiterado, se limitaba a la ejecución de la decisión comunitaria ya conocida en relación con las ZEPAs, sin proceder a integración alguna del Ordenamiento jurídico*, ya que ello ocurriría cuando, mediante Decreto y con arreglo al artículo 22 de la Ley 7/1995, las mismas pasaran a integrarse y transformarse en las murcianas Áreas de Protección de la Fauna Silvestre. En síntesis, pues, se trata el Acuerdo impugnado, de un *acto de aplicación de la norma comunitaria, que no innova el Ordenamiento jurídico, y que no otorga nuevos derechos ni establece nuevas limitaciones –en este caso– para los recurrentes*».

La falta de efectos jurídicos del acuerdo de delimitación de una ZEPA se remacha más adelante (F. quinto, 2º):

> «… la citada *norma comunitaria no impone –de forma simultánea– la delimitación de los territorios de las ZEPAs y la concreción de su correspondiente régimen de protección*; aunque ello pudiera resultar posible, la simultaneidad –de la delimitación y el establecimiento del régimen jurídico– en la que se fundamenta el motivo no se deduce de ninguna de las dos Directivas comunitarias que nos ocupan».

A esto se une que *la normativa comunitaria* no establece como obligatorio el trámite de audiencia (F. quinto, 3º):

> «el examen de la propia normativa comunitaria que se cita como infringida en el motivo segundo de los esgrimidos, en relación con la forma de transposición de las Directivas comunitarias al derecho interno de los Estados miembros, pone de manifiesto *la ausencia de infracción de las mismas, para lo cual no está prevista –de forma expresa– la audiencia previa de los interesados*».

El Tribunal Supremo concluye su argumentación con un curioso razonamiento que, extrapolado, podría llevar a la conclusión de que el trámite de audiencia no será nunca necesario cuando nos encontremos ante un acto reglado en todos sus extremos (F. sexto, 2º):

> «No se trata, en el supuesto delimitador de autos, de un Acuerdo, consecuencia de un procedimiento previamente seguido, *en el que la Administración actuante, tras un proceso de análisis, estudios y valoraciones de intereses más o menos contrapuestos, se decanta*

por una determinada solución que plasma en una concreta delimitación geográfica; mas al contrario, dicho Acuerdo no es –exclusivamente– sino el *resultado de la aplicación de unos determinados criterios objetivos, de carácter científico*, establecidos en la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, *que no pueden ser alterados como consecuencia de determinadas alegaciones de interesados* (otra cosa será en relación con los usos que puedan desarrollarse en el mismo, y que se concreten en el subsiguiente Plan de Gestión de la ZEPA o del Área de Protección en la que la misma se convierta, o de la clasificación de los terrenos en el Plan General de Ordenación Urbana de Murcia, en el que, por cierto, cuentan con la de Suelo No Urbanizable de Protección Específica)».

El Tribunal Supremo cita en apoyo de esta conclusión la conformidad de la Comisión con la propuesta hecha por Murcia –y el consiguiente desistimiento del procedimiento de infracción contra España– y el grado de vinculación impuesto por la Directiva Aves, de acuerdo con la STJUE de 19 de mayo de 1998 (Asunto 3/1996, Comisión contra Reino de los Países Bajos), que cita en extenso, y de acuerdo con la cual (60), «*si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de ZPE, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a criterios ornitológicos determinados por la Directiva*», rechazando expresamente las razones económicas[27].

El caso resuelto por la Sentencia de 26 de febrero de 2010 guarda grandes similitudes, puesto que en primera instancia se había rechazado que el acuerdo del Ejecutivo murciano estuviese insuficientemente motivado, además de afirmar que «en fases iniciales de la Red Natura 2000 en las que se trata de recoger información previa con base a criterios científicos y técnicos, en las que no hay afección alguna de derechos, intereses o tan siquiera meras expectativas, no cabe un trámite específico de información pública, de audiencia a los interesados o de consultas a organismos interesados» y, por supuesto, el principio de economía procesal. Por lo demás, el Tribunal Supremo declara su intención de atenerse a su sentencia anteriormente citada (F. cuarto), «en aplicación de cuánto hemos declarado recientemente en sentencia de 20 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 2719/2004). Razones derivadas de la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), de la igualdad en la aplicación de la Ley (artículo 14 de la CE) y, en fin, de coherencia y unidad de nuestra doctrina jurisprudencial …» obligarían a ello. Lo que ocurre es que ignora completamente las discrepancias que existen entre la sentencia de 20 de mayo de 2008 y la sentencia de 11 de mayo de 2009, de la misma Sala y sección, en la que se entendía que no podía inadmitirse el recurso contencioso-administrativo sin pronunciamiento sobre el fondo dado que el mero acto de propuesta de una lista de LIC comporta un efecto jurídico, algo que la sentencia de 2008 negaba como uno de los elementos centrales de su argumentación de que el trámite de audiencia no era exigible. Cierto es, sin embargo, que en su amplia transcripción que de la sentencia de 2008 se hace en la de 26 de febrero de 2010, el Tribunal Supremo

27 En el mismo sentido se citan las SSTJUE de 7 de diciembre de 2000 (Asunto C-374/1998), Comisión contra Francia, 13 de junio 2002 (Asunto C-117/2000, Comisión contra Irlanda), 20 de marzo de 2003 (Asunto C-378/2001, Comisión contra Italia) y 18 de diciembre de 2007 (Asunto C-186/2006, Comisión contra el Reino de España).

omite cuidadosamente cualquier referencia a la falta de efecto jurídico ninguno que, de acuerdo con la primera, sería una característica de actos como el recurrido.

Como ya se ha señalado, tras la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la que se regula el procedimiento de propuesta de LIC en los arts. 41 a 48, el régimen aplicable ha cambiado: en el art. 42 se establece un trámite preceptivo de información pública tras una formación inicial de la lista por las comunidades autónomas y previo a la formulación de la propuesta, trámite que no estaba previsto en el Real Decreto 1977/1995 y que supone una mejora de la garantía jurídica. Pero el Tribunal Supremo ha perdido una magnífica ocasión para establecer que el régimen de garantías en el procedimiento que no debe quedar al albur de la inspiración de legislador sectorial, legal o reglamentario, como era el caso. Por lo demás, el argumento del carácter científico de los criterios a aplicar –lo que parece comportar que su aplicación nunca generará ningún tipo de dudas o incertidumbres– es bastante impresentable.

III. PLANES DE RESTAURACIÓN MINEROS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El régimen de los planes de restauración del ambiente afectado por explotaciones mineras tiene una base legal, pero deriva fundamentalmente de normas reglamentarias, una y otras anteriores a la introducción de la evaluación de impacto ambiental en el Derecho español. En la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, art. 5.3 se prevé lo siguiente:

> «El Ministerio de Industria realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley y se establecerán por Decreto, a propuesta del Ministerio de Industria, previo informe de lo Comisión Interministerial del Medio Ambiente».

Como materialización de esta habilitación legal, los planes de restauración mineros fueron introducidos por el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, complementado poco después por el Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos, normas reglamentarias que han estado vigentes hasta el 14 de junio de 2009, fecha de la entrada en vigor del actualmente vigente 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.

Como es sabido, la autorización administrativa del plan de restauración tiene lugar conjuntamente con el otorgamiento del título minero –permiso de investigación, autorización o concesión de explotación–, y tiene la consideración de condición especial de cualquier de ellos (Real Decreto 975/2009, art. 5.2). Por otra parte, la autorización del plan de restauración incluye necesariamente la autorización del plan de gestión de

residuos necesario para cumplir las previsiones de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Del mismo modo, en la normativa minera, especialmente en los art. 37 a 40 del Real Decreto 975/2009, se establecen los criterios específicos para cumplir con la normativa de prevención de «accidentes mayores» o «accidentes graves», especialmente el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Lo que ha suscitado una cierta controversia es la compatibilidad entre la autorización del plan de restauración minero y la evaluación de impacto ambiental, en la medida en que ambos trámites pudieran resultar redundantes.

1. Plan de restauración y declaración de impacto ambiental bajo los Reales Decretos 2994/1982 y 1116/1984

Es conocido que la evaluación de impacto ambiental se introdujo en el Derecho español mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que supuso la incorporación a nuestro ordenamiento de los contenidos de la Directiva 85/337, de 27 de junio. El desarrollo reglamentario se aprobó por medio del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que sería tempranamente reformado por medio del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre.

Si bien en un primer momento sólo se sometían a evaluación ambiental las «extracciones a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales» (punto 12 del anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986), posteriormente esas previsiones se ampliarían considerablemente por medio del Anexo I de Real Decreto-ley 9/2000, de 6 octubre. En este sentido, no todas las explotaciones a cielo abierto quedarían sujetas a evaluación de impacto, sino sólo cuando se diese alguna de las circunstancias previstas normativamente, bien es cierto que de forma muy amplia[28]. No obstante, también se sujetaban a

28 Efectivamente, es difícil imaginar una explotación de una mínima importancia en la que no se dé alguna de las siguientes circunstancias: «1ª Explotaciones en las que la superficie de terreno afectado supere las 25 hectáreas. 2ª Explotaciones que tengan un movimiento total de tierras superior a 200.000 metros cúbicos/año. 3ª Explotaciones que se realicen por debajo del nivel freático, tomando como nivel de referencia el más elevado entre las oscilaciones anuales, o que puedan suponer una disminución de la recarga de acuíferos superficiales o profundos. 4ª Explotaciones de depósitos ligados a la dinámica actual fluvial, fluvio-glacial, litoral o eólica. Aquellos otros depósitos y turberas, que por su contenido en flora fósil puedan tener interés científico para la reconstrucción palinológica y paleoclimática. Explotación de depósitos marinos. 5ª Explotaciones visibles desde autopistas, autovías, carreteras nacionales y comarcales o núcleos urbanos superiores a 1.000 habitantes o situadas a distancias inferiores a 2 kilómetros de tales núcleos. 6ª Explotaciones situadas en espacios naturales protegidos o en un área que pueda visualizarse desde cualquiera de sus límites establecidos o que supongan un menoscabo a sus valores naturales. 7ª Explotaciones de sustancias que puedan sufrir alteraciones por oxidación, hidratación, etc., y que induzcan, en límites superiores a los incluidos en las legislaciones vigentes, a acidez, toxicidad u otros parámetros en concentraciones tales que supongan riesgo para la salud humana o el medio ambiente, como las menas con sulfuros, explotaciones de combustibles sólidos, explotaciones que requieran tratamiento por lixiviación *in situ* y minerales radiactivos. 8ª Explotaciones que se hallen ubicadas en terreno de dominio público hidráulico, o en la zona de policía de un cauce, y además la superficie sea mayor de 5 hectáreas. 9ª Extracciones que, aun no cumpliendo ninguna de las condiciones

evaluación las inicialmente exentas minas subterráneas, incluidas «todas las instalaciones y estructuras necesarias para el tratamiento del mineral, acopios temporales o residuales de estériles de mina o del aprovechamiento mineralúrgico (escombreras, presas y balsas de agua o de estériles, plantas de machaqueo o mineralúrgicas, etc.)», aunque sólo en determinadas circunstancias[29], además de los «dragados» para la extracción de minerales, cuando se realicen en zonas húmedas protegidas o cuando el volumen de lodos extraídos fuese mayor de 100.000 metros cúbicos, los «dragados marinos» para la obtención de arena, cuando el volumen a extraer sea superior a 3.000.000 de metros cúbicos por año o, finalmente, la «extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales», cuando la cantidad extraída superase determinados volúmenes[30].

La doctrina acuñó la expresión «declaraciones de impacto impropias» para referirse a una serie de regulaciones especiales, anteriores a la incorporación de la evaluación de impacto ambiental al Derecho español y al menos formalmente subsistentes, entre las que cabría destacar la evaluación ambiental prevista en el art. 90 de la Ley de Aguas y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, arts. 236, 238 o 279[31]. A la inversa, también cabría entender que las evaluaciones ambientales previstas en normas anteriores a la introducción de la Evaluación de Impacto Ambiental habría quedado derogadas implícitamente. O finalmente, para casos como los planes de restauración mineros y la evaluación de impacto ambiental, sostener su compatibilidad y la necesidad de una aplicación conjunta[32].

2. La posición del Tribunal Supremo

Precisamente, la cuestión resuelta por la Sentencia de 27 de enero de 2010[33] es la exigibilidad sucesiva de la presentación de un plan de restauración minera y, una vez aprobado éste, de una evaluación de impacto ambiental. Lo recurrido y anulado en primera instancia era una resolución de la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid por la que se otorgaba a una empresa minera (SEPIOL, SA), «calificación urbanística»[34] para la explotación a cielo abierto de «sepiolita-

anteriores, se sitúen a menos de 5 kilómetros de los límites del área que se prevea afectar por el laboreo y las instalaciones anexas de cualquier explotación o concesión minera a cielo abierto existente».

29 «1ª Que su paragénesis pueda, por oxidación hidratación o disolución, producir aguas ácidas o alcalinas que den lugar a cambios en el pH o liberen iones metálicos o no metálicos que supongan una alteración del medio natural. 2ª Que exploten minerales radiactivos. 3ª Aquellas cuyos minados se encuentren a menos de 1 kilómetro (medido en plano) de distancia de núcleos urbanos, que puedan inducir riesgos por subsidencia».

30 Por concesión, 500 toneladas por día, en el caso del petróleo, y 500.000 metros cúbicos por día, en el caso del gas.

31 En este sentido, Rosa, 1993, 204-207.

32 Junceda, 2001, 166.

33 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2010, Recurso de Casación núm. 5992/2005 (RJ 2010, 1359), ponente Rafael Fernández Valverde.

34 Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid art. 63.1.a): «la extracción o explotación de recursos minerales y establecimientos de beneficios reguladas en la legislación minera estarán sujetas al procedimiento regulado en dicha legislación y en la legislación medioambiental, con las siguientes particularidades: a) La obtención previa de *calificación*

bentonita», un recurso de la Sección C de la Ley de Minas, en el término municipal de Paracuellos del Jarama, «*sin perjuicio de lo que determine el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental*, al que deberá someterse la actuación previamente a la concesión de la licencia municipal, en virtud del Epígrafe 11 del Anexo II de la Ley 10/1991 de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente, *no pudiendo comenzar la explotación en tanto no sea formulada la oportuna Declaración de Impacto Ambiental favorable*».

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid recordaba que la solicitud era de 1987 y que «en el momento anterior a la concesión administrativa, la propia Administración hoy demandada, a través de la Consejería competente en materia de minas, optó por exigir, como medio de rehabilitación de la naturaleza afectada, un Plan de Restauración del Espacio Natural en vez de la Declaración de Impacto Ambiental, ya prevista en el artículo 4 del RDLeg. Por eso, ahora, no puede realizar tal exigencia, máxime cuando se apoya en una normativa no vigente en el momento en que se otorgó la concesión» (citado en el fundamento de Derecho quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo). Por el contrario, el fallo del Tribunal Supremo se va a basar en una doctrina contraria a la anterior respecto a la aprobación del plan de restauración minero y la declaración de impacto ambiental: «ambas resultan plenamente compatibles y responden a una finalidad diferente» (fd quinto) o «no existe incompatibilidad alguna entre el Plan de Restauración y la Evaluación de Impacto Ambiental, pues son técnicas de control o instituciones diferentes» (fd sexto).

La compatibilidad entre plan de restauración minero y declaración de impacto ambiental es objeto de una minuciosa argumentación en la sentencia comentada.

En cuanto al órgano competente para su aprobación, la del plan de restauración corresponde al órgano competente en materia de minería, coincidente con el órgano que otorga la concesión minera, por lo que la aprobación del clan se hace conjuntamente con el otorgamiento de la concesión y tendrá la consideración de condición especial de ese título. En cambio, en la declaración de impacto ambiental existe una diferencia entre el órgano que tramita el proyecto y el órgano ambiental, estando prevista normativamente la forma de resolver una eventual discrepancia. También son diferentes los órganos que habrán de informar en uno y otro procedimiento.

En la evaluación de impacto ambiental se contempla la posibilidad de aprobar un proyecto, previniendo efectos perjudiciales y valorando alternativas, mientras que con el plan de restauración se trata de minimizar los efectos de su ejecución, por lo que el primer procedimiento culmina en una declaración de impacto ambiental, mientras que con el segundo se obliga a realizar un conjunto de actuaciones materiales conforme a un calendario previamente establecido, para restaurar la realidad alterada. En este sentido, el Tribunal Supremo resalta como especialmente significativo que entre las actividades previstas para la restauración del espacio natural afectado por la explotación se exija un estudio del impacto ambiental de la explotación sobre los recursos naturales de la zona y de las medidas previstas par su protección.

urbanística, que deberá solicitarse a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y que *versará sobre la compatibilidad con la planificación territorial regional*».

A lo anterior se añadiría el dato normativo de que en la Disposición Adicional, apartado b) del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, se contemple de forma expresa la coexistencia de ambas instituciones, estableciendo que la evaluación de impacto ambiental se someterá a la normativa ambiental «y en lo que no se oponga a estas normas se aplicarán los Reales Decretos de 15 de octubre de 1982 (...) y demás normas complementarias en lo que hace referencia a los planes de restauración del espacio natural afectado».

Además de que, se señala, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental establecía la exigencia de declaración de impacto ambiental para «las obras, instalaciones o actividades sometidas al mismo que se inicien a partir de los dos años de su entrada en vigor», habiendo sido publicado en el BOE de 30 de junio de 1986, por lo que no sería aplicable en principio a la explotación minera controvertida, puesto que la solicitud de la concesión se planteó en 1987. Sin embargo, señala el Tribunal Supremo que el procedimiento en el sería exigible la evaluación no es el de otorgamiento de la concesión minera, sino en el procedimiento municipal para el otorgamiento de la licencia de actividad, procedimiento en el que primero se exige para la emisión de la calificación urbanística por la Comunidad Autónoma con efectos suspensivos, y luego tiene lugar la resolución municipal. No obstante, la Dirección General de Urbanismo no es el órgano competente para exigir la declaración de impacto ambiental, por lo que el Tribunal Supremo considera que su advertencia no puede ser considerada sino como un recordatorio dirigido al órgano competente para otorgar la licencia de actividad, es decir, el Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama.

3. La cuestión en la normativa vigente

El punto de arranque de la normativa en vigor está en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, una norma comunitaria fuertemente influida por varios accidentes con graves consecuencias ecológicas, entre los que destaca el ocurrido en Aznalcóllar, con consecuencias sobre el Parque de Doñana[35]. La transposición de la Directiva al Derecho español se hizo por medio del ya citado Real Decreto 975/2009, con la que se pretendió «unificar y mejorar» las normas contenidas en el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, su desarrollo mediante Orden Ministerial de 20 de noviembre de 1984, las del Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos, de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 13 de junio de 1984, y de la Orden de 26 de abril de 2000 por la que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria

35 Sobre los contenidos y significado de la Directiva, aunque estudiada en fase de proyecto, Moreu, 2004, 57-61.

08.02.01 del capítulo XII de Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera «Depósitos de lodos en procesos de tratamiento de industrias extractivas», aunque de esta última se conservaron en algunos puntos el mayor grado de restricción previsto en la misma, como se destaca en el preámbulo del Real Decreto.

En la normativa minera actual no se entra en la necesidad de evaluación de impacto ambiental, pero si se prevé su exigibilidad. Es decir, en el Real Decreto 975/2009 se contempla la compatibilidad y coordinación del plan de restauración y la evaluación de impacto ambiental en varios preceptos, dejando pocas dudas sobre la compatibilidad y exigencia conjunta de ambos requisitos.

En este sentido, la solicitud de autorización del plan de restauración deberá ir acompañada de la justificación documental del cumplimiento del trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto de explotación, cuando éste se exigible (RD 975/2009 art. 4.3.e).

Además, evaluación de impacto ambiental y proyecto de investigación o de aprovechamiento de los recursos minerales se someterán conjuntamente a información pública. No obstante, si para la autorización de un proyecto de investigación o de aprovechamiento de recursos geológico-mineros no fuese preceptiva la evaluación de impacto ambiental, se deberá someter a información pública el plan de gestión de residuos y el documento sobre la política de prevención de accidentes graves (RD 975/2009 art. 6).

Cuando sea exigible la evaluación de impacto ambiental, se prevé la posibilidad de no presentar determinada documentación sino una única vez, para evitar redundancias (RD 975/2009 art. 12.2).

Finalmente, entre los contenidos propios del plan de restauración figura «las medidas preventivas que se deban tomar a fin de minimizar el impacto medioambiental durante la explotación u operación, cierre y clausura y mantenimiento y control posterior de las instalaciones de residuos» (art. 18.1.d).

IV. ¿ES POSIBLE INSTALAR UN VERTEDERO EN UN PARQUE NATURAL? RESTAURACIÓN MINERA Y ESPACIOS NATURALES

La respuesta desde un punto de vista jurídico es sí. Al menos, esa es la respuesta que dio el Tribunal Supremo en su sentencia de 19 de noviembre de 2009[36]. No obstante, hay una serie de condicionantes.

Lo recurrido en primera instancia fue la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan Especial de Ordenación y Protección del Medio Natural del Parque de Collserola, en los términos municipales de Sant Cugat del Vallés y el Papiol, cuya aprobación definitiva correspondió al consejero autonómico competente, y que permitía con determinados condicionantes utilizar residuos, inertes en gran proporción, y en todo

36 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 19 de noviembre de 2009, recurso de casación núm. 4586/2005 (RJ 2010, 1801), ponente Rafael Fernández Valverde.

caso estabilizados mediante un tratamiento previo, para el rellenado de una antigua cantera situada en un espacio natural, la zona forestal del Parque de Collserola[37]. El recurso presentado por el Ayuntamiento de El Papiol fue estimado y la resolución declarada nula[38]. El razonamiento principal de la sentencia de instancia sería que con tal modificación se estaba convirtiendo la antigua cantera en un vertedero de residuos sólidos urbanos lo que hubiese precisado de su consideración como sistema general y su calificación como tal en el planeamiento general, concretamente en el Plan General Metropolitano.

El recurso de casación se basó en síntesis en que con la modificación de las normas recurridas no se pretendía autorizar la instalación de un vertedero sino únicamente la ampliación de las posibilidades de restauración de la cantera, considerando que lo aplicable era la normativa minera, no la urbanística. Este razonamiento es aceptado por el Tribunal Supremo (fd quinto):

> «… lo que el precepto permitía antes de su reforma, en su párrafo segundo, era "el uso de residuos inertes para rellenar las áreas perjudicadas por las actividades extractivas, con la finalidad de restituir una topografía adecuada", y lo que la Modificación viene a permitir es que dicha operación de relleno, *de conformidad con el Plan de Restauración autorizado por la misma Administración autonómica*, se lleve a cabo –además de con residuos inertes– con residuos "estabilizados por medio de tratamiento previo que garantice una proporción de biodegradables inferior al 15 por ciento".
>
> Tal modificación –o ampliación de residuos a depositar en la cantera que se restaura– no puede considerarse, como decíamos, con entidad para transformar la consideración jurídica de la misma como un vertedero, calificación que, en todo caso, habría de corresponder a la Administración sectorial competente en materia de residuos (…)
>
> La exigencia, ahora, de que la aportación de los nuevos materiales de relleno se lleve a cabo con estricta observación de las previsiones del Decreto 1/1999, de 7 de enero, sobre cobertura y sellado de estos establecimiento, solo puede ser entendido como una garantía complementaria –antes inexistente– de protección del Parque pero que no transforma, ni física, ni jurídicamente la restauración de una cantera –sometida a una específica legislación sectorial minera– en un vertedero municipal».

37 El precepto controvertido, de acuerdo con la transcripción hecha en la sentencia del Tribunal Supremo, era el siguiente: «Artículo 39. Resto de instalaciones técnicas.
Por lo que respecta al resto de las instalaciones técnicas, incluidas las de gestión de residuos, el Plan no admite la posibilidad de su establecimiento en el ámbito forestal.
Tan solo se admitirá el uso de residuos inertes para rellenar las áreas perjudicadas por las actividades extractivas, con la finalidad de restituir una topografía adecuada, si se efectúa simultáneamente la restauración vegetal prevista en la legislación vigente según criterios paisajísticos.
No obstante ello, en la restauración del área extractiva de la cantera Berta, el relleno se podrá efectuar con materiales inertes o bien estabilizados por medio de tratamiento previo que garantice una proporción de biodegradables inferior al 15 por ciento, con estricta observación de las previsiones del Decreto 1/1999, de 7 de enero, sobre cobertura y sellado de estos establecimientos, y con la adecuada restauración vegetal».
Este último párrafo fue el añadido en la modificación recurrida.

38 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 437/2005, de 26 mayo, recurso contencioso-administrativo núm. 482/2001 (JUR 2007, 225714), ponente José Juanola Soler.

V. CAZA: EL CIERRE JUDICIAL DE LA POLÉMICA DE LA «CONTRAPASA»

La «contrapasa» es una modalidad de caza de la paloma torcaz bastante popular hasta hace unos años en el País Vasco y Navarra. Tenía lugar en los primeros días de la primavera, cuando la paloma torcaz vuelve de los lugares de invernada, en el sur de la Península Ibérica, hacia sus lugares de cría en el norte de Europa. Tras diversas vicisitudes, Vizcaya era el último lugar donde se practicaba, fundamentalmente en la franja costera entre Bakio y Ondarroa, donde quedan aún cientos de puestos de mecanotubo ya sin uso. En defensa de esta modalidad de caza se argumentaba el hecho de que la paloma torcaz no es una especie en regresión, sino todo lo contrario, el escaso número de animales abatidos (entre ochocientos y dos mil en las últimas temporadas) y su carácter tradicional y popular[39]. En todo caso debe puntualizarse que no se ha cuestionado en ningún momento la caza de la paloma torcaz durante el periodo ordinario de veda, lo que incluye el momento de la «pasa», la emigración de las palomas torcaces hacia el sur para invernar.

La cuestión es que esta modalidad tradicional de caza, la «contrapasa», entra en colisión con la normativa europea, en concreto, con la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, como finalmente ha establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de febrero de 2010[40], confirmando en casación el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por el que se anuló la Orden de la Diputación Foral de Vizcaya recurrida por una asociación ecologista[41]. El recurso de casación no fue interpuesto por la Diputación Foral, que se aquietó a la sentencia, sino por siete asociaciones de cazadores, las de Bermeo, Mundaka, Ispaster, Mendexa, Mungia, Bakio y Lekeitio.

La Directiva 79/409/CEE fue una de las primeras normas ambientales de la Comunidad, incluso anterior al reconocimiento expreso de competencias en medio ambiente, que tendría lugar con el Acta Única Europea de 1986. El fundamento fue, lógicamente, el carácter migratorio de gran parte de las aves silvestres que habitan en Europa, lo que convertía su protección en un problema típicamente transfronterizo. La incorporación al Derecho español se haría por medio de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

La cuestión de la compatibilidad de la caza en modalidad de «contrapasa» con la normativa europea y con la legislación básica que la incorpora ha sido objeto de diver-

39 Entre los diversos foros de internet puede consultarse el artículo de Fernando J. Pérez, «La contrapasa ya es historia», publicado en la edición digital de El Correo, *http://blogs.elcorreo.com/basabide/2010/3/22/la-contrapasa-ya-es-historia*, el 22 de marzo de 2010.

40 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4) de 24 de febrero de 2010, Recurso de Casación núm. 5911/2007 (RJ 2010, 1563), ponente Segundo Menéndez Pérez.

41 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 479/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), de 28 de septiembre de 2007, Recurso contencioso-administrativo núm. 126/2006 (RJCA 2007, 676), ponente José Antonio González Saiz, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología Seo/BirdLife contra la Orden Foral de 19 de diciembre de 2005, mediante la que la Diputación Foral de Vizcaya permitía para la temporada 2006 la caza en contrapasa de la paloma torcaz.

sas vicisitudes, normativas y judiciales[42]. Muy resumidamente, unos primeros pronunciamientos del Tribunal Supremo de 2001 fueron contrarios a la posibilidad de autorizar la contrapasa, mientras que una posterior sentencia de 2003 introduciría dudas sobre la cuestión. Tras una sentencia comunitaria de 2005, el Tribunal Supremo ha venido a ratificar el fin de la «contrapasa».

Los dos primeros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la cuestión de la licitud de autorizar la caza en «contrapasa» fueron las sentencias de 5 de marzo de 2001[43] y 21 de mayo de 2001[44], considerando en ambos casos que las resoluciones de autorización eran contrarias a Derecho. La doctrina de ambas no sólo es idéntica, sino que en la segunda de las sentencias se contiene una cita literal y entrecomillada que abarca la práctica totalidad de la fundamentación de la primera. Por el contrario, en una sentencia posterior, de 24 de noviembre de 2003, el Tribunal Supremo cambiaría su criterio[45].

En la Sentencia de 5 de marzo de 2001, el Tribunal Supremo casa la sentencia de instancia, pero su fallo es igualmente estimatorio del recurso contencioso-administrativo contra la orden foral permisiva de la «contrapasa». La argumentación del Alto tribunal parte de la normativa comunitaria, concretamente, el artículo 7.4 de la Directiva 79/409/CEE, de conservación de las aves silvestres, en el que se establecía el deber de que los Estados miembros velasen por que las especies a las que se aplicase la legislación de caza no fueran cazadas durante la época de anidar ni durante los periodos de reproducción y crianza. Específicamente, en el caso de especies migratorias, debía impedirse que fueran cazadas durante su período de reproducción o durante su trayecto de regreso hacia su lugar de anidamiento. Complementariamente, en el artículo 9 de la Directiva se autorizaba a introducir «excepciones con finalidades muy concretas, entre las que, desde luego, no se encontraban la conservación de una caza tradicional», afirma el Tribunal Supremo (F. tercero).

42 Sobre el estado de la cuestión en el momento inmediatamente anterior a la sentencia del Tribunal Supremo de febrero de 2010, vid. Barrena Medina, Ana María, «El caso de la caza "a contrapasa" de la paloma torcaz: tratamiento jurisprudencial», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 17, 2010, pgs. 203-216.

43 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 5 de marzo de 2001, Recurso de Casación núm. 4970/1995 (RJ 2001, 1459), ponente Rafael Fernández Montalvo, por la que se anuló una Orden de la Diputación Foral de Guipúzcoa, de 14 de enero de 1992, por la que se autorizaba la caza de la paloma torcaz durante el trayecto de regreso a los lugares de cría, estimando el recurso interpuesto por la Sociedad Ornitológica Lamus, la Asociación Ecologista EKI y la Administración General del Estado.

44 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 21 de mayo de 2001, Recurso de Casación núm. 5742/1995 (RJ 2001, 4733), ponente Francisco Trujillo Mamely, estimatoria del recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra la Orden Foral de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 24 de enero de 1994, por la que se autorizaba para la temporada 1994, la caza de la paloma torcaz durante el trayecto de regreso a los lugares de cría.

45 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 24 de noviembre de 2003, Recurso de Casación núm. 6962/2000 (RJ 2004, 59), ponente Rafael Fernández Montalvo, confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de junio de 2000 que desestimó el recurso interpuesto por la «Sociedad Española de Ornitología» contra Orden Foral de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 4 de febrero de 1998, por la que se autorizaba en la temporada de 1998 la caza de la paloma torcaz durante el trayecto de regreso a los lugares de cría.

En cuanto a la competencia para incorporar al Derecho español esa regulación, existe una competencia regional en materia de caza, conforme al artículo 148.1.11 de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, pero también ha de tenerse en cuenta el título competencial sobre el medio ambiente y conservación de la naturaleza, que en el artículo 149.1.23 de la Constitución se plasma en la atribución al Estado la legislación básica, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección. El Tribunal Supremo repasa la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la competencia, llegando a la conclusión de que, de acuerdo con la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, existe una fuerte competencia estatal, ya que, la prohibición con carácter general del ejercicio de la caza durante las épocas de celo, reproducción y crianza, así como durante el trayecto de regreso a los lugares de cría en el caso de las especies emigratorias, recogida en el art. 34.b) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, «aunque tenga relación con la caza, no dejan de ser medidas para la protección de las especies y, por ello, del medio ambiente». Sin embargo, se recuerda en la sentencia del Tribunal Supremo que el Tribunal Constitucional declaró nula la Disposición adicional primera del RD 1095/1989, de 8 de septiembre, en cuanto consideraba básicos, entre otros, el artículo 4.2 y la Disposición adicional segunda, en el que se establecían los periodos de veda, correspondiendo las competencias controvertidas a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente. Sintéticamente, la razón de esa nulidad sería la siguiente:

> «no puede ponerse en duda el carácter de básico de la previsión de fases de veda durante las épocas de celo, reproducción y crianza de las especies, así como en el trayecto de su regreso a los lugares de reproducción de las migratorias, pero ha de negarse la calificación pretendida a la uniformidad de las fechas de principio y fin para la diversidad de una España compleja también desde sus diferentes perspectivas peninsular e insular, seca o húmeda, orográficamente exasperada, hecha de meseta y costa, con climas variados e incluso microclimas coexistentes en territorios no muy extensos …».

En consecuencia, la competencia para establecer los periodos hábiles para la caza corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco en su propio territorio. No obstante, puntualiza el Tribunal Supremo lo siguiente:

> «… lo que no podrá hacer, en ningún caso, es que al señalar aquéllas, determinando el período hábil de caza según las circunstancias particulares de la zona, no contemple o ignore la prohibición de que dicha actividad cinegética se desarrolle durante el trayecto de regreso de las aves migratorias hacia los lugares de cría, pues si no se contempla tal exigencia estaría vulnerando lo establecido en el artículo 34.b) LEN, que es normativa básica, y lo que resulta del reiterado artículo 7.4 de la Directiva Comunitaria».

Es este el razonamiento básico que lleva a la anulación de la orden foral impugnada, aunque con algún matiz, que complica la estimación del alcance exacto de la doctrina jurisprudencial:

> «Y, como la Orden impugnada de la Diputación Foral, por una parte, no tiene en cuenta tal condicionamiento, y, *por otra, ni siquiera incorpora medidas suficientes para*

> *asegurar que la captura, retención o explotación prudente sea en las "pequeñas cantidades"* a que se refiere la excepción contemplada en el artículo 9.1.c) de la Directiva comunitaria, ha de entenderse que incurre en contradicción con el ordenamiento jurídico».

El cambio de doctrina que supuso la Sentencia de 24 de noviembre de 2003 partió ya de la sentencia del Tribunal de instancia: si el Tribunal Superior del País Vasco había estimado los recursos contra las ordenes permisivas en los dos casos anteriores, en la sentencia posterior, confirmada por el Tribunal Supremo, lo había desestimado. El Tribunal Supremo es perfectamente consciente de su doctrina anterior, que resume en la propia sentencia, con una transcripción literal de buena parte de la argumentación de las sentencias anteriores (fd segundo). No obstante, se invocan también los cambios que la Ley 40/1997, de 5 de noviembre, había introducido en la Ley 4/1989, de espacios naturales, más concretamente en el art. 28.2, añadiendo un apartado f)[46] y, fundamentalmente, en la adición de una disposición adicional octava[47]. Por otra parte, la brevísima exposición de motivos de la Ley 40/1997 hacía una referencia bastante clara a la convalidación de determinadas prácticas administrativas:

> «El tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, ha permitido comprobar el *distinto tratamiento otorgado por las Administraciones competentes a los períodos hábiles de caza* y a la utilización de las excepciones contempladas en dicha Ley para enervar las prohibiciones contenidas en la misma. Asimismo, se ha constatado el crecimiento y aumento de la producción de determinadas especies, lo que se ha traducido en que las épocas de veda para dichas especies en los distintos Estados de la Unión Europea no sean uniformes, permitiéndose la caza en períodos más largos de tiempo. Tal situación aconseja que *en los lugares en que son tradicionales y en condiciones estrictamente controladas, atendiendo a las condiciones de riesgo y las circunstancias de tiempo y de lugar, pueda permitirse, de un modo selectivo, la captura*, retención o explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar la conservación de las especies».

A partir de esta cambio legislativo, el Tribunal Supremo examina la orden foral recurrida y llega a la conclusión de que cumple los requisitos legales para establecer un régimen excepcional respecto a la prohibición general de caza de las especies emigratorias en su regreso a los lugares de cría (F. tercero):

46 «Podrán quedar sin efecto las prohibiciones del artículo 26.4, previa autorización administrativa del órgano competente, si no hubiere otra solución satisfactoria, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: (...) f) Para permitir en condiciones estrictamente controladas y mediante métodos selectivos y tradicionales, la captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies cinegéticas en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar la conservación de las especies».

47 Cuya redacción era la siguiente: «Si no hubiera otra solución satisfactoria, y cumpliendo los requisitos de los apartados 3 y 6 del artículo 28, la Administración competente podrá dejar sin efecto la prohibición establecida en el párrafo b) del artículo 34 respecto de las aves migratorias no catalogadas y durante el trayecto de regreso a sus lugares de cría, *para permitir en los lugares tradicionales, en condiciones estrictamente controladas y de modo selectivo* la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies cinegéticas *en pequeñas cantidades* y con las limitaciones precisas para garantizar la conservación de las especies».

> «… la motivación de la Orden Foral no es contradictoria con la excepción legal, que alude a *métodos y lugares tradicionales de caza*, y sus previsiones se ajustan ahora a las exigencias legales configuradoras de la excepción ya que, como resalta la sentencia de instancia: la paloma torcaz, especie no catalogada, de los informes obrantes en autos, *no resulta que sea un ave en retroceso*, sino todo lo contrario; establece unas *zonas tradicionales* en las que exclusivamente se autoriza la caza; se señala un *cupo máximo* de 4.000 ejemplares para toda la temporada que representa, según los cálculos contemplados por el Tribunal de instancia un 0,8 de la población migrante total, y que supone una *cantidad prudente, pequeña y limitada* compatible con la necesaria garantía de conservación de la especie; y se establecen suficientes *mecanismos de control* (art. 7 de la Orden), entre ellos un plan de vigilancia y la comunicación o envío, al menos, semanal por la Federación Territorial de Caza de Guipúzcoa al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la relación de capturas de paloma torcaz, de los pases adjudicados y de las posibles incidencias ocurridas».

Finalmente, la Sentencia de 24 de febrero de 2010 vuelve a la doctrina inicial y lo hace confirmando la Sentencia del Tribunal Superior del País Vasco que había estimado el recurso contencioso-administrativo y anulado la orden permisiva de la Diputación de Vizcaya, incluso condenando en costas a la Administración[48]. Tanto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia como la del Supremo que la confirma se basan en la misma argumentación: la orden foral recurrida debía ser anulada puesto que *no concurría el requisito de que «no hubiere otra solución satisfactoria»*, exigido en el art. 9.1 de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, y en la disposición adicional octava de la Ley 4/1989, de espacios naturales[49], imprescindible para poder introducir excepciones a la regla general de prohibición de la caza de aves migratorias durante su trayecto de regreso a los lugares de cría[50].

Tanto el Tribunal Superior como el Supremo recalcan la existencia de *la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de junio de 2005*, asunto C-135/04, en la que se declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 7.4 de la Directiva de protección de aves al autorizar la práctica de la caza a «contrapasa» de la paloma torcaz en la provincia de Guipúzcoa.

48 Sentencia de la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de septiembre de 2007, recurso contencioso-administrativo número 126/2006 (RJCA 2007, 676).

49 Que entretanto había recibido nueva redacción en virtud del art. 126, octavo, de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: «Si no hubiera otra solución satisfactoria, y cumpliendo los requisitos de los apartados 3 y 6 del artículo 28, la Administración competente podrá dejar sin efecto la prohibición establecida en el párrafo b) del artículo 34 respecto de las aves migratorias no catalogadas y durante su trayecto de regreso a sus lugares de cría, para permitir, en los lugares tradicionales, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar su conservación». También había recibido nueva redacción el art. 28.2, f), en virtud del art. 126, cuarto: «f) Para permitir, en condiciones estrictamente controladas y mediante métodos selectivos tradicionales, la captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies no catalogadas en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar su conservación».

50 Sobre el tratamiento jurisprudencial de la cláusula, *vid.* García Ureta, Agustín, *Derecho europeo de la biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Madrid, Ed. Iustel-Gómez-Acebo y Pombo, 2010, pgs. 390-429.

El Tribunal de Justicia puso de manifiesto que las zonas de esa provincia frecuentadas por la paloma torcaz en el período de caza ordinario, fundamentalmente durante la llamada «pasa», están poco alejadas de las que frecuenta la paloma torcaz durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación, y que las zonas de caza a la «pasa» son fácilmente accesibles a los cazadores que residen en las zonas de «contrapasa». Como consecuencia, *no puede considerarse cumplido el requisito de que «no hubiere otra solución satisfactoria» si la medida que autoriza la caza con carácter excepcional durante la «contrapasa» está se limita a prorrogar los períodos de caza de determinadas especies de aves en territorios ya frecuentados por éstas durante los períodos de caza ordinarios.*

Puede estimarse que esta sentencia del Tribunal Supremo, al acoger la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, cierra judicialmente la cuestión, aunque la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, haya sido sustituida por la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, para la conservación de las aves silvestres. Se trata de una disposición con finalidad codificadora, que recoge las novedades que habían sido paulatinamente incorporadas a la Directiva derogada (que aparecen relacionadas en la nueva directiva, en el anexo VI-A), lo que se traduce en la inexistencia de novedades sustantivas[51].

En línea con esta ausencia de novedades sustantivas, se permite la caza con carácter general cuando, de acuerdo con el art. 7.1, dado el «nivel de población», la «distribución geográfica» y su «índice de reproductividad» en el conjunto del territorio comunitario, «no comprometa los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución». Pero este criterio general sigue estando sujeto a determinados condicionantes y, entre ellos, que se proteja la época de anidamiento, de reproducción y de crianza, extendiéndose la protección en el casa de las aves migratorias al trayecto de regreso a su lugar de anidamiento (art. 7.4).

No obstante, sigue vigente la posibilidad de introducir excepciones, siempre que no haya otra solución satisfactoria[52], pero la jurisprudencia ha considerado expresamente como inapropiadas las excepciones que pretendan introducirse y que afecten a las épocas de cría o anidamiento[53].

51 Sobre este texto normativo, *vid.* De Asís Roig, Agustín y Hernández San Juan, Isabel, «La conservación de las aves silvestres. Comentario a la Directiva L2009/147/CE del Parlamento y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 22, 2010. Más en extenso, García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad*, cit., pgs. 179 y ss.

52 Esta cláusula, idéntica en la Directiva derogada, fue interpretada restrictivamente en la sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1987, asunto C-247/85, Comisión contra Bélgica, y de 8 de julio de 1987, asunto C-262/85, Comisión contra Italia. En el mismo sentido, en la sentencia de 7 de marzo de 1996, asunto C-118/94, se señala que la excepción del artículo 9 es, justamente, excepcional, y «sólo pretende una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias específicas». Específicamente en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de octubre de 2006, C-182/2001, Ligue pour la protection des oiseaux, se estableció entre otros requisitos, que la condición de no existencia de otra solución satisfactoria no se cumple cuando la medida que autoriza la caza con carácter excepcional esté únicamente dirigida a prorrogar los periodos de caza de determinadas especies en territorios frecuentados por éstas durante los periodos de caza ordinarios.

53 Sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 2005, asunto C-135/04, Comisión contra España, ya citada, y de 15 de diciembre de 2005, asunto C-344/03, Comisión contra Finlandia.

VI. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La evaluación de impacto ambiental se perfila cada vez en mayor medida como el mecanismo ordinario de toma de decisiones territoriales. A mi juicio, esto se ve claramente en sentencias como la de 21 de octubre de 2010 (1), en la que la ausencia de evaluación de impacto ambiental –sin entrar en su obligatoriedad en el caso concreto, que es considerada como cuestión de fondo– es determinante en el otorgamiento de una medida cautelar y, por tanto, en la suspensión de las obras de ejecución del plan de ampliación de un puerto. No obstante, a la inversa, en la sentencia de 23 de diciembre de 2009 se insiste en que la declaración de impacto ambiental no es sino un elemento más en la adopción de la decisión y, en consecuencia, su incorporación al expediente administrativo no exime a la Administración del deber de motivar la resolución.

1. La falta de evaluación ambiental como indicio favorable a la adopción de medidas cautelares

En la Sentencia de 21 de octubre de 2010 se examina el recurso de casación contra el auto de la Audiencia Nacional por el que se denegaban las medidas cautelares solicitadas por el Ayuntamiento de Carreño contra la Modificación del Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Gijón-Musel (2).

La ampliación del Puerto de Gijón afectaba al vecino Municipio de Carreño. Concretamente, las obras previstas comportarían una transformación de gran envergadura de 32 Ha de ese término municipal.

Se trataría de la explanación de un promontorio costero –el Alto de Abono–, de 32 hectáreas de extensión, situado entre la Ría de Abono –que separa Carreño de Gijón–, las Playas de Xivares y Peña María, que constituye una barrera de protección frente a la actividad industrial de la población circundante. Se trata de terrenos de naturaleza rural, agraria y ganadera, clasificados por las Normas Subsidiarias de Carreño como Suelo No Urbanizable de Protección de Costas, e incluidos dentro del ámbito del Plan de Ordenación del Litoral Asturiano. Como señala el Tribunal Supremo, de realizarse las obras previstas «estaríamos, sin duda alguna, ante un supuesto de transformación de una realidad física sin posibilidad de retorno» (fundamento sexto).

El Tribunal Supremo invoca su propia jurisprudencia sobre la necesidad de proteger el suelo rústico de especial protección (fundamento octavo). No obstante, es la cuestión de la falta de evaluación de impacto ambiental lo que parece haber sido el aspecto decisivo en la decisión de acceder a la suspensión de las obras en lo que afecta al término municipal de Carreño. La decisión de no someter las obras a evaluación ambiental fue adoptada por la Secretaría de Estado para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático mediante Resolución de 24 de octubre de 2007, por entender que se trataba de uno de los planes previstos en el artículo 3.3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Merece la pena transcribir con una cierta amplitud el razonamiento del Tribunal Supremo (fundamento séptimo):

> «Acierta la Sala en cuanto no accede a pronunciarse sobre la legalidad de la decisión adoptada de innecesariedad de evaluación previa, a la que acabamos de referirnos, por cuanto no encuentra vía de acercamiento tangencial a la citada cuestión de fondo suscitada. La misma se trata, sin duda, de una de las causas de nulidad del litigio suscitado sobre la legalidad del PUESP. Mas, aún siendo ello cierto, sin embargo, tal ausencia de evaluación no es un dato baladí, neutro o irrelevante para decidir sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada. Pues es, justamente, la ausencia de tal evaluación -con independencia, ahora, de su exigencia legal- la que nos permite ser mas exigente con la protección medioambiental; esto es, la ausencia de evaluación (que hubiera permitido concretar-y posiblemente minimizar- los daños que pudieran producirse por las obras de desmonte y taluzado de unos terrenos agrícolas), y la duda que la inexistencia de tal técnica de control medioambiental nos deja, es, sin duda, un dato que nos permite, en la confrontación de intereses en conflicto que realizamos, potenciar la importancia de los intereses medioambientales. Con independencia de su exigencia legal, lo cierto es que la realización de algún tipo de control de los valores de dicha índole existentes en la zona hubiera permitido una mejor comprensión de los mismos, sobre todo en un supuesto como el de autos en el que, tanto la Administración local en cuyo término municipal se ubican los terrenos a transformar con carácter definitivo, como la Administración autonómica asturiana, en sus respectivos informes, dejaban constancia de la conveniencia de la preservación de los intereses medioambientales detectados en la zona.
>
> Tal evaluación –desde la perspectiva de la conveniencia y prudencia medioambiental– se nos presenta, a la vista de los informes con los que hemos contado, como un elemento que debemos situar en el terreno de la lógica y la racionalidad».

Puede destacarse que en la zona no existen figuras de protección, como LIC u otras, declaradas (aunque sí se señalaba por la Consejería de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias que sería deseable que la zona arenosa de la margen izquierda de la Ría, los espacios ocupados por el hábitat de determinadas aves marinas y su franja de protección fuesen respetados). Pese a la inexistencia de espacios protegidos, el estudio de impacto ambiental se reivindica como un elemento de racionalidad (sin entrar en su carácter preceptivo) en la adopción de la decisión sobre el emplazamiento de una gran infraestructura.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5) de 21 de octubre de 2010, Recurso de Casación núm. 3110/2009 (RJ 2010, 7513), ponente Rafael Fernández Valverde.

Aprobado por Orden FOM/297/2008, de 1 de febrero.

2. Evaluación de impacto ambiental negativa y motivación de la resolución denegatoria

En la sentencia de 23 de diciembre de 2009[54], el Tribunal Supremo considera insuficiente la motivación de la sentencia de instancia, que casa, y la motivación del acto administrativo –denegatorio de la ampliación de una piscifactoría en aguas marinas–,

54 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, de 23 de diciembre de 2009, recurso de casación núm. 807/2008 (RJ 2010, 1338), ponente Segundo Menéndez Pérez.

resoluciones ambas que descansaban sobre la evaluación de impacto ambiental negativa sin aportar razones adicionales. Concretamente, la solicitud denegada se refería a la autorización de la ampliación del tamaño de las jaulas y de la producción de lubina y dorada en un establecimiento acuicultura situado en mar abierto, pero próximo a Altea, en Alicante.

En cuanto a la sentencia de instancia[55], el Tribunal no entra en las razones esgrimidas por la parte recurrente para desvirtuar la fiabilidad de la evaluación de impacto ambiental, la falta de motivación de las resoluciones administrativas que se limitaban a remitirse a la misma ni valoraba la prueba practicada durante el proceso, lo que lleva al Tribunal Supremo a considerarla insuficientemente motivada. Del examen de la sentencia de instancia, muy corta, se desprende que la razón de la desestimación del recurso es el valor prevalente que se da a la declaración de impacto ambiental negativa:

> «[la declaración de impacto ambiental] aparece como determinante en la resolución denegatoria de la autorización de ampliación, pero, por el contrario de lo alegado por la demandante, el error del que a su juicio se parte en la DIA, es más bien una diferente valoración respecto a los efectos que puedan preverse, siendo una discrepancia que ya en su momento fue objeto de valoración por la demandante, en particular respecto al factor aplicable pero, lo bien cierto es que *la propia DIA, está razonada y constituye la causa determinante de la desestimación, debiendo recordarse que a estos informes debe serles reconocido mayor peso*, en este punto recordar que, la Administración al emitir estos informes se valoran la totalidad de los factores medioambientales destinados a proteger una zona evitando excesos que puedan desembocar en efectos negativos por lo que se debe presumir merecedor de un aspecto técnico propio del procedimiento de su elaboración; en conclusión debe estarse con la Administración en presumir "su objetividad e imparcialidad (STS 4-mayo-82), a través del cual aquel ejerce su discrecionalidad técnica, que no es lo mismo que la discrecionalidad decisoria" …»

Es este valor prevalente de la declaración de impacto negativa, que lleva a no entrar a analizar las alegaciones con las que la parte pretende desvirtuarlas, ni a valorar la prueba obrante en autos, lo que lleva a casar la sentencia. La falta de valoración de esas alegaciones es también lo que lleva a estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo y retrotraer las actuaciones para que por la Administración se dicte una resolución motivada.

Ante la discrepancia entre el Proyecto y el Estudio de Impacto Ambiental sobre el factor de conversión del pienso suministrado a los peces en producción de pescado por la granja marina, que el primero cifra en 3 y el segundo en 2, en la Declaración se utilizó el índice o factor, el 3, que era el que se había utilizado en el año 2000, cuando se había aprobado la declaración de impacto ambiental favorable a la instalación inicial de la granja marina. La utilización de uno u otro factor es sumamente relevante para determinar los residuos que vayan a resultar, tanto en pienso no consumido como en heces de los animales criados. En la declaración de impacto también se consideró

55 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 1349/2007, de 12 de noviembre, recurso contencioso-administrativo núm. 130/2007 (JUR 2008, 85059), ponente Agustín María Gómez-Moreno Mora.

que la ubicación no cumplía los criterios de emplazamiento establecidos en el Protocolo aprobado por la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos[56].

En el trámite de audiencia posterior, la empresa alegó que el «factor de conversión» utilizado en los proyectos de acuicultura se basa en el tipo de pienso utilizado, fundamentalmente en sus propiedades nutritivas y en el aprovechamiento que los peces hacían al alimentarse. Sin embargo, con los avances en la formulación de los piensos y con la implantación de mejoras en los sistemas de cálculo y suministro en las granjas, el índice o factor ha descendido en poco tiempo de 3 a 2 y continúa descendiendo. De este modo explicaba que el Estudio de Impacto Ambiental, elaborado en el año 2003, hubiese tenido en cuenta un factor de conversión 2, mientras que el Proyecto, elaborado un año antes, incluyó el que se estaba obteniendo antiguamente, resultando totalmente desfasado el utilizado en el año 2000. Respecto a la cuestión del emplazamiento, se alegaba que sí se cumplía el Protocolo de JACUMAR, entre otras razones porque la zona donde se ubica la instalación es una «zona abierta e hidrodinámicamente muy expuesta». De acuerdo con el Tribunal Supremo, en esas alegaciones se incluían numerosos datos de detalle y se acompañaban de diversa documentación. También de acuerdo con el Tribunal Supremo, sin más referencia a las alegaciones que la expresión «vistas las alegaciones del interesado a dicho trámite de audiencia», en la propuesta de resolución se preconizaba no autorizar la modificación solicitada y la resolución denegatoria se limitaba a la referencia de «que las mismas no acreditan que el entorno marino donde va a realizarse la actividad, permita un aumento de producción (cuatro veces a la autorizada inicialmente y con un aumento de superficie real de cultivo superior al doble existente) sin afección al medio marino y su entorno». En el recurso de alzada se recordaba que la ampliación que se solicitaba no afectaba ni al emplazamiento ni a la superficie y aportando un nuevo documento, elaborado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para apoyar sus planteamientos sobre el índice de conversión y sobre el cumplimiento del Protocolo. También se hace referencia a que el informe jurídico previo a la resolución del recurso de alzada señalaba la falta de motivación de la decisión denegatoria y sugería la solicitud de informes técnicos adicionales, lo que fue desatendido en la desestimación del recurso administrativo. Como se resumen en la sentencia de casación:

> «*Si la Declaración de Impacto Ambiental* resolvió la cuestión referida al índice o factor de conversión aplicando consideraciones del año 2000 *y si la parte reaccionó exponiendo e intentando justificar que las mismas no eran ya aplicables* en el año 2004, *las resoluciones administrativas del órgano con competencia sustantiva no podían descansar sólo en aquélla, como en realidad hacen.* Del mismo modo, la amplia alegación y su intento de justificación

56 La Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos o JACUMAR es un órgano del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, creado mediante el art. 27 de la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, como un órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, del que forman parte todas las Comunidades Autónomas con competencia en pesca marítima y en la que también participan las organizaciones representativas del sector de cultivos marinos. Los criterios sobre emplazamientos aparecen actualmente recogidos en las «Directrices para la selección de localizaciones para las instalaciones de acuicultura», publicadas en la *Guía para el desarrollo sostenible de la acuicultura mediterránea 2. Acuicultura: selección y gestión de emplazamientos*, documento que puede descargarse en la página web del Ministerio, en la dirección siguiente: *http://www.mapa.es/app/jacumar/recursos_informacion/publicaciones_ficha.aspx?Id=es&IdPublicacion=221*

sobre el cumplimiento del Protocolo antes citado, exigía alguna consideración, por mínima que fuera, sobre esa otra cuestión. Todo ello, como ponía de relieve aquel informe del Área Jurídica, tras los informes complementarios que pudieran estimarse necesarios y bien para confirmar técnicamente las razones medioambientales en que se sustenta la DIA, o bien para mostrar una eventual discrepancia, a resolver en el modo establecido en el art. 5.2 de la Ley de las Cortes Valencianas 2/1989, de 3 de marzo, de Estudios de Impacto Ambiental de la Comunidad Valenciana».

Es decir, que el Tribunal Supremo rechaza el automatismo en la conversión de una declaración de impacto negativa en una resolución denegatoria cuando haya alegaciones de la parte que presenten el suficiente fundamento. Termina la sentencia con una ambigua alusión al «prevalente interés general de protección del medio ambiente» como «razón añadida» para «el único pronunciamiento que ahora nos parece posible, cual es ordenar la retroacción del procedimiento administrativo para que éste finalice con nueva resolución del órgano con competencia sustantiva que esté debidamente motivada». Pese a la ambigüedad, parece deducirse que es el interés ambiental el que lleva a no sustituir la decisión administrativa denegatoria por una autorización, sino a reenviar la cuestión a la Administración para su nueva consideración.

3. Legitimación de una asociación ecologista en materia de apertura de centrales termoeléctricas y régimen transitorio de la autorización ambiental integrada

La Sentencia de 1 de diciembre de 2009[57] tiene un contenido estimatorio del recurso de casación, por lo que anula la sentencia de instancia[58], pero en cuanto a la pretensión de fondo, desestima el recurso contencioso-administrativo y, por tanto, confirma la autorización por el Ministerio de Industria de una central termoeléctrica de ciclo combinado, lo que constituía el objeto de la demanda interpuesta por una asociación ecologista (Ecologistas en acción-CODA). En cuanto al fondo, lo recurrido no era únicamente la resolución autorizatoria, sino también la aprobación de la evaluación de impacto ambiental. No obstante, la estimación del recurso de casación, aunque no se tradujese en la estimación de la demanda, tiene un interés cierto, puesto que en primera instancia se había inadmitido el recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la asociación ecologista recurrente.

A) Los hechos

El expediente administrativo se había iniciado con la solicitud presentada por Unión Fenosa Generación SA e Iberdrola Generación SAU para una instalación de producción de energía eléctrica de gas natural en ciclo combinado para dos grupos con una poten-

57 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, de 1 de diciembre de 2009, recurso de casación núm. 55/2007 (RJ 2010, 1865), ponente Eduardo Espín Templado.

58 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1216/2006, de 25 de octubre, recurso contencioso-administrativo núm. 433/2004 (JUR 2007, 166140), ponente Ricardo Sánchez Sánchez.

cia total de 800 MW, en el término municipal de Villaseca de la Sagra (Toledo), en el mismo emplazamiento en que ya disponían de dos grupos termoeléctricos de fuel-oil de 315'5 MW cada uno. En virtud del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, quedó suspendida la tramitación correspondiente a Iberdrola, condicionando su posible continuación al cierre de instalaciones de generación de una potencia equivalente a la de la nueva planta[59]. La Secretaría General de Medio Ambiente aprobó la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto, previamente a la aprobación del proyecto por la Dirección General de Política Energética y Minas. Finalmente –es decir, con posterioridad al otorgamiento de las autorizaciones sustantivas–, por la Dirección General de Calidad Ambiental de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se otorgó la Autorización Ambiental Integrada para un grupo de 400 Mw de potencia eléctrica nominal.

B) El problema de la legitimación activa

Una de las cuestiones a las que merece la pena prestar atención es la de la legitimación activa de la entidad recurrente, la asociación ecologista, que fue negada por todas las partes demandadas y también en la sentencia de instancia (F. tercero, transcrito por el Tribunal Supremo):

> «… resulta notorio que *la parte actora carece de interés directo para la impugnación de una autorización de instalación de centrales termoeléctricas; además carece igualmente de interés difuso o de cualquier naturaleza que justifique su legitimación, pues ningún beneficio o perjuicio puede obtener del recurso presentado. Lo único que puede tener la parte actora es un mero interés por la legalidad que a ella no le corresponde defender.* Redunda en esta idea el que no existe «acción popular» en el ámbito ecológico, salvo en los aspectos relativos al urbanismo y que, para las cuestiones atmosféricas lo más que se permite es el derecho de denuncia previsto en el art.16 del Decreto 833/1975, de 9 de junio».

La conclusión de la sentencia de instancia es clara: la asociación ecologista «tampoco está legalmente habilitada para la defensa de derechos e intereses legítimos colectivos (como podría estarlo una asociación de consumidores inscrita en el MSC, o un sindicato)». Y ello con independencia de los fines asociativos de la entidad: « …a la recurrente no puede tenérsele por legitimada activamente por el mero hecho de que en sus estatutos figure como finalidad principal la defensa del medio ambiente, pues ello permitiría una legitimación abierta en exceso, para la que bastaría con crear una sociedad o asociación en tal sentido». Todo ello se apoya en la doctrina contenida en la Sentencia del Pleno de la Sala tercera del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2003, aunque es preciso reseñar que esa sentencia nada tenía que ver con el Derecho ambiental[60]. El Tribunal Supremo estima el motivo de casación argumentando, en lo

59 Por medio del art. 16 de ese texto legal se impuso una moratoria, bien de cinco o bien tres años, para el incremento de potencia instalada por los productores de energía eléctrica que, respectivamente, superasen el 40% o estuviesen entre el 20 y el 40% del total instalado en la península. Esta moratoria afectaba a las instalaciones en cuya tramitación no se hubiese finalizado el trámite de información pública, aunque se admitía la posibilidad de autorizar nuevas instalaciones en determinadas circunstancias.

60 La Sentencia del Pleno de la Sala 3ª de 31de mayo de 2006 (recurso contencioso-administrativo núm. 38/2004 (RJ 2006, 3055), ponente Juan José González Rivas), se resolvió el recurso interpuesto por la

que concierne al objeto de este trabajo, de forma bastante sucinta: se apoya en 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 cual incorpora a nuestro derecho interno las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, que incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, ratificado por España en diciembre de 2004), y en consecuencia introduce una modalidad de acción popular en materia de medio ambiente, estableciendo con determinadas condiciones a favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. De acuerdo con el Tribunal Supremo, tanto por razón de la materia, como desde la perspectiva de los requisitos subjetivos, la asociación recurrente cumple los requisitos establecidos en los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006 –organización con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro cuyo objetivo primordial es la protección del medio ambiente, con más de dos años de actividad continuada en la consecución de sus objetivos estatutarios y cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional– y debe reconocérsele la legitimación activa.

En cuanto a la materia ambiental y su relación con el procedimiento de autorización de la central térmica de ciclo combinado, el razonamiento del Tribunal Supremo también es de gran simplicidad:

> «… la Ley 27/2006, de 18 de julio, aparte de sus efectos como *lex posterior*, *modifica expresamente el Real Decreto Legislativo 1302/1986*, de Evaluación de Impacto Ambiental, *y la Ley 16/2002, de 1 de julio*, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación, *en el sentido de considerar personas interesadas en los procedimientos en ellas regulados a quienes cumplan los requisitos establecidos por el artículo 23 de la propia Ley 27/2006 …*».

En consecuencia, las asociaciones ecologistas ostentarán legitimación tanto en los procedimientos administrativos como en los eventuales procesos contencioso-administrativos de impugnación cuando se trate de la autorización de centrales eléctricas.

C) Régimen transitorio de la autorización ambiental integrada e irregularidades procedimentales

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, tuvo como finalidad la incorporación al Derecho español de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, aunque el texto estatal ya hubiese sido precedido por los de algunas comunidades autónomas[61].

«Fundación Hizkuntza Eskubideeen Behatokia, Observatorio de Derechos Lingüísticos», contra el Real Decreto 102/2004 de 19 de enero, de nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, siendo parte recurrida la representación procesal del Consejo General del Poder Judicial. En la sentencia se negó legitimación activa a la entidad recurrente.

61 *Vid.* López-Jurado Escribano, Francisco de Borja y Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel María: *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Madrid, Civitas, 2002; Valencia Martín, Germán: «Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada», en el vol. col. *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contami-*

En el momento de la entrada en vigor de la Ley, el procedimiento de autorización se hallaba iniciado. La tesis de la entidad recurrente es que ese procedimiento debió haberse paralizado hasta la obtención de la autorización ambiental integrada, que en la realidad de los hechos no se otorgó sino con posterioridad a la autorización sustantiva. Para dar respuesta a la cuestión, el Tribunal Supremo procede al análisis de las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 16/2002, en su redacción original[62], así como del artículo 3.d) del mismo texto legal. Por un lado, se daba a las instalaciones existentes un plazo hasta el año 2007 para adaptarse. Por otro lado, de acuerdo con la disposición transitoria segunda,

> «A los *procedimientos de autorización ya iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley no les será de aplicación la misma* rigiéndose por la legislación aplicable, en los términos establecidos en el artículo 3.d)».

Sin embargo, de acuerdo con este último artículo, una *«instalación existente» sería aquélla ya en funcionamiento en el momento de la entrada en vigor de la Ley,* el día 3 de julio de 2003, *o bien aquélla cuyas autorizaciones estuviesen ya solicitadas, siempre que entrase en funcionamiento en los doce meses siguientes* a dicha fecha.

En el caso estudiado, las instalaciones no se pusieron en marcha hasta mucho después de transcurrido el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la Ley 16/2002, por lo que en ningún caso podrían haberse considerado «instalaciones existentes» y acogerse a la moratoria prevista en la disposición transitoria primera (hasta el 30 de octubre de 2007), para adaptarse a las exigencias de la Ley. Sin embargo, esta circunstancia no podía presumirse con anterioridad, por lo que hasta que transcurrió un año desde la entrada en vigor de la Ley no resultó exigible para las nuevas instalaciones la obtención de la autorización ambiental integrada y esto aunque «era perfectamente previsible que las instalaciones en cuestión no iban a poder estar en funcionamiento en la fecha prevista», como señala el propio Tribunal Supremo. Como se concluye en la sentencia (fd cuarto):

> «aunque se invirtiese el orden entre la autorización sustantiva y la AAI, que fue obtenida con posterioridad a aquélla, no hubo infracción legal, dada la aplicación sobrevenida de la Ley 16/2002 al procedimiento de autorización en curso en el momento de entrada en vigor de la misma. Y, por lo demás, lo que hubo, en virtud del régimen transitorio previsto por la propia Ley, fue una aplicación de sus exigencias a dichos procedimientos en curso incluso antes de transcurrido un año desde su

nación, Revista Aranzadi de derecho ambiental. Monografía núm. 3, Pamplona, Aranzadi, 2003, pg. 15-76; Pernas García, Juan José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Barcelona, Atelier, 2004.

62 La disposición transitoria segunda fue modificada por medio 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) –estableciendo un plazo máximo de seis meses a contar desde el 30 de octubre de 2007, para que las instalaciones existentes pudiesen funcionar sin autorización ambiental integrada–; mientras que la disposición transitoria primera lo fue por medio de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, rebajando de ocho a cinco años los plazos máximos de renovación de las autorizaciones ambientales integradas.

> entrada en vigor, en vez de contar con el plazo previsto en la misma para las consideradas legalmente instalaciones existentes hasta octubre de 2007».

En cuanto a las irregularidades formales cometidas en el procedimiento, el Tribunal Supremo avanza prácticamente la conclusión antes de iniciar su examen (F. sexto):

> «[tienen] acusado carácter formal, en el sentido de que denuncian irregularidades en los mecanismos de participación pública en el procedimiento, pero sin que a la entidad actora se le produjera indefensión en la defensa de sus intereses».

En todo caso, interesa reseñar que el Tribunal Supremo discrepa de la interpretación de la parte recurrente de que cuando un proyecto deba ser autorizado por la Administración General del Estado, el estudio de impacto habrá de ser sometido a información pública por el Ministerio de Medio Ambiente, con independencia de que en la regulación del procedimiento sectorial se prevea un período de información pública en el que deberá exponerse dicho estudio de impacto junto con el conjunto del expediente de autorización –es decir, una doble información pública–, aunque lo haga un tanto dubitativamente (F. sexto, B):

> «… parece deducirse de dicha normativa, como entendió la Administración y ahora sostiene el Abogado del Estado, que el criterio más relevante es el de la exposición conjunta del estudio de impacto ambiental con el resto del expediente cuando el procedimiento sustantivo incluya un trámite de información pública».

3. La delimitación de una reserva de terrenos para su expropiación con destino a un patrimonio público de suelo no requiere de evaluación de impacto ambiental

El Tribunal Supremo considera que la exigencia de evaluación de impacto ambiental para «las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas», producto de la modificación introducida por medio de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, no sería exigible para un plan especial que delimita una zona de 1.122.117 m^2 destinada a su expropiación con destino al patrimonio autonómico de suelo, ni siquiera aunque en la memoria se prevea el destino de esos terrenos, originariamente clasificados como no urbanizables, una vez expropiados, a un parque logístico. La razón sería que tal delimitación con cambia directamente la clasificación del suelo, ni el destino del mismo, y no tiene carácter irreversible.

Esta doctrina se contiene en la Sentencia de 18 de enero de 2010[63], que rechazó el recurso de casación interpuesto por los afectados contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 6 de junio de 2005 que había desestimado sus preten-

63 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 18 de enero de 2010, Recurso de Casación núm. 6763/2005 (RJ 2010, 28), ponente Eduardo Calvo Rojas.

siones. El fundamento de Derecho más interesante es el tercero, en el que se sustancia la alegación de infracción de la jurisprudencia en cuanto a la exigencia de evaluación de impacto ambiental previa a la aprobación del Plan Especial en que se efectúa la delimitación, puesto que éste supone la modificación del planeamiento general de los dos municipios afectados, en los que se calificaba dichos terrenos como suelo no urbanizable, al vincular el área de reserva a la implantación del Parque Logístico Metropolitano de Valencia.

Dos de las sentencias alegadas por los recurrentes, según se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo comentada, son la de 30 de octubre de 2003[64], en la que se estableció la doctrina del sometimiento a evaluación de impacto ambiental de los planes urbanísticos, y la de 3 de marzo de 2004[65], que reitera casi literalmente lo dicho por la primera, lo que no debe extrañar, pues la sentencia recurrida (y confirmada) era la misma y el ponente era el mismo en ambos casos. Citando la primera de las sentencias (F. quinto):

> «Es la aprobación del Plan la que hace posible el cambio de uso del suelo y, por ello, es en ese procedimiento donde se ha de evaluar el impacto ambiental; no sería lógico posponer ese estudio a otro momento posterior (*v. gr.* aprobación de Programas de Actuación, o del Plan Parcial, o del Proyecto de Urbanización), cuando restan sólo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medio ambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medio ambientales para no dejar inoperante al Plan. La primera actuación administrativa que cambia el uso del suelo es el Plan General y él es quien modifica drásticamente su régimen jurídico. En consecuencia, incluso antes de la aprobación inicial, tan pronto como estén claras las líneas generales del avance o proyecto del Plan, el mismo debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, pues sólo así la Administración planificadora (en la aprobación inicial) y los ciudadanos en general (en la información pública) podrán tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente».

Por el contrario, la tercera de las sentencias alegadas y citadas en la sentencia comentada se refiere a los efectos de una evaluación de impacto ambiental realizada sobre el estudio preliminar del trazado de una autovía y, por tanto, nada tiene que ver con un caso como el enjuiciado[66]. Debe señalarse que se trata de sentencias conocidas y que habían recibido atención doctrinal[67].

64 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 30 de octubre de 2003, Recurso de Casación núm. 7460/2000 (RJ 2003, 7974), ponente Pedro José Yagüe Gil. Rechaza el recurso y confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

65 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 3 de marzo de 2004, Recurso de Casación núm. 1123/2001 (RJ 2004, 1455), ponente Pedro José Yagüe Gil, confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 29 de diciembre de 2000, sobre impugnación de la modificación del Plan General de Cartagena.

66 Sentencia de 24 de noviembre de 2003, Recurso de Casación núm. 5886/1999, RJ 2003\8618, ponente Segundo Menéndez Pérez.

67 En el propio Observatorio, García Álvarez, Gerardo, «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo», en F. López Ramón (dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006,* Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2006, pgs. 289-291, y con anterioridad en ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, «La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, pgs. 175-189.

Ambas sentencias no sólo se refieren a hechos anteriores, sino que ellas mismas son anteriores a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y fueron criticadas puesto que el Tribunal Supremo exigía para determinados planes urbanísticos una evaluación de impacto ambiental, cuando sólo resultaba aplicable la evaluación estratégica[68]. Debe recordarse que la legislación en esta materia tiene su origen en la Directiva 2001/42, de 27 de junio, en la que se establece la exigencia de evaluación ambiental de planes y programas en determinadas materias caracterizadas por su impacto territorial, Directiva en la que se establece un procedimiento de evaluación alejado de la minuciosidad del proyecto concreto[69]. Del plazo límite de transposición resulta que su exigencia resulta aplicable en España para aquellos planes o programas comprendidos en el ámbito de la Directiva cuyo primer acto preparatorio formal haya sido posterior al 21 de julio de 2004, bastante antes de la aprobación de la Ley 9/2006 [70].

Como se ha señalado, el Tribunal Supremo exigió la evaluación de impacto ambiental en sus sentencias de 30 de octubre de 2003 y 3 de marzo de 2004 para una modificación del Plan General de Cartagena aprobada definitivamente por resolución de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de 2 de agosto de 1996 (y confirmada por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de fecha 24 de enero de 1997). Aunque nada se diga en la sentencia comentada, de 18 de enero de 2010, con posterioridad el Tribunal Supremo reafirmaría su posición anterior en la Sentencia de 15 de marzo de 2006[71]. Se trataba del recurso contra un plan parcial, basado en la realización de la evaluación simplificada de impacto ambiental con posterioridad a su aprobación definitiva, recurso que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León había desestimado basándose en que la evaluación de impacto sería necesaria para la fase de ejecución, pero no para la aprobación del plan. El recurso de casación se basaba en la vulneración del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, tras su modificación por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, así como del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, con base en los cuales afirmaba que el procedimiento de impacto ambiental es independiente del principal, pero previo a su resolución definitiva, mientras que en el supuesto el plan parcial había sido aprobado diez meses antes de la declaración de impacto ambiental. En su argumentación el Tribunal Supremo sólo utilizó la normativa española sobre evaluación de impacto ambiental y la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, en la que no se sometían a evaluación los planes y programas, sino sólo determinados proyectos, públicos o privados, aunque, como ya se ha señalado, la aplicación de la Directiva 2001/42/CE, del Consejo, de 27 de junio de 2001, habría supuesto la exigencia de una evaluación estratégica ambiental para «contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo

68 *Vid.* Escartín (2005), pg. 186.
69 Escartín (2005), pg. 178.
70 Escartín (2005), pg. 181.
71 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 15 de marzo de 2006, Recurso de Casación núm. 8394/2002 (RJ 2006, 2308), ponente Rafael Fernández Valverde.

sostenible», y su plazo de transposición, que España incumplió, había ya expirado el 21 de julio de 2004, como se ha señalado.

En consecuencia, la Sentencia de 18 de enero de 2010 puede considerarse un auténtico viraje en esta materia: en su fundamento tercero argumenta en contra de la exigibilidad de la evaluación de impacto ambiental de un plan especial de delimitación de una zona de reserva destinada a patrimonio autonómico del suelo, incluso si esa zona era suelo no urbanizable y se prevé expresamente la implantación de un «Parque logístico».

La sentencia de instancia había negado la necesidad de una evaluación de impacto ambiental basándose únicamente en la legislación valenciana, pero sin entrar en el examen de la normativa estatal. Con la modificación introducida por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental se amplió la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, quedando incluidas «... las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas». Este precepto era el que había basado las sentencias del Tribunal Supremo de 2003 y 2004 exigiendo la evaluación de impacto ambiental para la modificación del Plan General de Cartagena.

Un tanto sorprendentemente, el Tribunal Supremo afirma que el Plan Especial de delimitación de la reserva de terrenos «no comporta ni autoriza una transformación de los terrenos», su único significado sería el siguiente:

> «[la] reserva de terrenos en orden a la ampliación del patrimonio público de suelo y la consiguiente legitimación a efectos expropiatorios. *Será en un momento ulterior, al tiempo de tramitarse los instrumentos que aborden el cambio de uso y la transformación de los terrenos, cuando resulte preceptiva la previa Evaluación de Impacto Ambiental*».

Efectivamente, el Tribunal Supremo recuerda que con posterioridad se aprobaron dos planes especiales de ordenación de usos para las fases primera y segunda del Parque logístico, en los que se ordenaron los usos y se calificó el terreno como rotacional. Estos planes especiales si fueron objeto de declaraciones de impacto ambiental, que tuvieron carácter favorable.

Debe recordarse que la cuestión central planteada y resuelta en la sentencia de 18 de enero de 2010 es si un plan urbanístico que establece una delimitación de terrenos, *clasificados como suelo no urbanizable común*, para su expropiación con destino al Patrimonio Público de Suelo, pero con la intención expresa de que en el futuro sirvan de ubicación a un parque logístico o ciudad del transporte, requiere de una evaluación ambiental estratégica. Puede destacarse que entre los documentos aportados por los demandantes durante el proceso en primer instancia (posteriormente recurrentes en casación), figuraba un informe relativo al carácter inundable de parte de los terrenos expropiados para el futuro parque logístico –de acuerdo con el Plan de acción territorial para la prevención de riesgos de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)–, así como la afección a los ecosistemas de La Albufera, firmado por un biólogo especialista

en limnología[72]. Así mismo se argumentaba la afección a una vía pecuaria, la «Vereda de Aragón». Todos esos reparos se solventaban ya en la sentencia de instancia aludiendo a la «visión de conjunto» incorporada por la Memoria del Plan Especial de reserva.

El Tribunal Supremo reconoce que el Plan Especial de Reserva «anticipa y predetermina la ubicación de los terrenos que luego van a ser objeto de transformación y cambio de uso». Sin embargo, considera que la exigencia de evaluación de impacto ambiental sólo es aplicable a «las actuaciones o instrumentos que comporten la transformación de uso del suelo; y el Plan Especial de Reserva no contiene ninguna determinación de esa índole». A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo señala que «ese Plan Especial de Reserva carece del contenido y del grado de concreción necesarios para que sobre ellos pudiese proyectarse una evaluación de impacto ambiental en sentido propio». El Tribunal Supremo concluye recapitulando su argumentación:

> «En fin, lo decidido con la aprobación del mencionado Plan Especial de Reserva no es algo necesariamente irreversible, pues nada impide que la evaluación de impacto ambiental que se realice con posterioridad, esto es, al tiempo de tramitarse los instrumentos que han de definir los usos y determinen la transformación del suelo, ponga de manifiesto la inadecuación o inviabilidad del emplazamiento escogido en aquel Plan Especial de Reserva, lo que, en su caso, podría llevar a reconsiderar, en todo o en parte, los objetivos de motivaron aquella reserva de terrenos».

A mi juicio, es bastante evidente que éste pronunciamiento sólo se explica desde la perspectiva del caso concreto: los dos planes especiales en los que se concretaba la ubicación de las instalaciones del parque logístico no sólo fueron objeto de evaluación de impacto ambiental, sino que ésta fueron positivas. En estas condiciones, retrotraer el entero procedimiento al momento de una evaluación de impacto ambiental que sólo podría ser positiva parecía desproporcionado. Ahora bien, elevada la argumentación del Tribunal Supremo a doctrina general no sólo contradice su doctrina anterior, sino que lleva a conclusiones disfuncionales. La aprobación del inicial Plan Especial tenía como objeto adelantar las expropiaciones de terrenos –y, probablemente abaratarlas–, pero la decisión sobre la ubicación del futuro polígono logístico, con radical transformación del entorno físico, ya estaba tomada y hubiera debido ser evaluada desde la perspectiva ambiental en un momento en que la decisión todavía podía rectificarse o retocarse.

4. La delimitación de una reserva de terrenos para su expropiación con destino a un patrimonio público de suelo no requiere de evaluación de impacto ambiental

El Tribunal Supremo considera que la exigencia de evaluación de impacto ambiental para «las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la

72 Según se hace constar en la sentencia, se trataba del Secretario de la Asociación Española de Limnología. La citada asociación, inicialmente Asociación Española de Hidrogeología y actualmente Asociación Ibérica de Limnología, dispone de una página web (*www.limnologia.eu/*) y una revista, *Limnetica* (*http://www.limnetica.org*). De acuerdo con la Wikipedia, la limnología es la rama de la ecología que estudia los ecosistemas acuáticos continentales (lagos, lagunas, ríos, charcas, marismas y estuarios), las interacciones entre los organismos acuáticos y su ambiente, que determinan su distribución y abundancia en dichos ecosistemas.

cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas», producto de la modificación introducida por medio de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, no sería exigible para un plan especial que delimita una zona de 1.122.117 m2 destinada a su expropiación con destino al patrimonio autonómico de suelo, ni siquiera aunque en la memoria se prevea el destino de esos terrenos, originariamente clasificados como no urbanizables, una vez expropiados, a un parque logístico. La razón sería que tal delimitación con cambia directamente la clasificación del suelo, ni el destino del mismo, y no tiene carácter irreversible.

Esta doctrina se contiene en la Sentencia de 18 de enero de 2010[73], que rechazó el recurso de casación interpuesto por los afectados contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 6 de junio de 2005 que había desestimado sus pretensiones. El fundamento de Derecho más interesante es el tercero, en el que se sustancia la alegación de infracción de la jurisprudencia en cuanto a la exigencia de evaluación de impacto ambiental previa a la aprobación del Plan Especial en que se efectúa la delimitación, puesto que éste supone la modificación del planeamiento general de los dos municipios afectados, en los que se calificaba dichos terrenos como suelo no urbanizable, al vincular el área de reserva a la implantación del Parque Logístico Metropolitano de Valencia.

Dos de las sentencias alegadas por los recurrentes, según se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo comentada, son la de 30 de octubre de 2003[74], en la que se estableció la doctrina del sometimiento a evaluación de impacto ambiental de los planes urbanísticos, y la de 3 de marzo de 2004[75], que reitera casi literalmente lo dicho por la primera, lo que no debe extrañar, pues la sentencia recurrida (y confirmada) era la misma y el ponente era el mismo en ambos casos. Citando la primera de las sentencias (fd quinto):

> «Es la aprobación del Plan la que hace posible el cambio de uso del suelo y, por ello, es en ese procedimiento donde se ha de evaluar el impacto ambiental; no sería lógico posponer ese estudio a otro momento posterior (v.g. aprobación de Programas de Actuación, o del Plan Parcial, o del Proyecto de Urbanización), cuando restan sólo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medio ambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medio ambientales para no dejar inoperante al Plan. La primera actuación administrativa que cambia el uso

73. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 18 de enero de 2010, Recurso de Casación núm. 6763/2005 (Arz. RJ 2010, 28), ponente Eduardo Calvo Rojas.
74. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 30 de octubre de 2003, Recurso de Casación núm. 7460/2000 (Arz. RJ 2003, 7974), ponente Pedro José Yagüe Gil. Rechaza el recurso y confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.
75. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 3 de marzo de 2004, Recurso de Casación núm. 1123/2001 (Arz. RJ 2004, 455), ponente Pedro José Yagüe Gil, confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 29 de diciembre de 2000, sobre impugnación de la modificación del Plan General de Cartagena.

> del suelo es el Plan General y él es quien modifica drásticamente su régimen jurídico. En consecuencia, incluso antes de la aprobación inicial, tan pronto como estén claras las líneas generales del avance o proyecto del Plan, el mismo debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, pues sólo así la Administración planificadora (en la aprobación inicial) y los ciudadanos en general (en la información pública) podrán tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente».

Por el contrario, la tercera de las sentencias alegadas y citadas en la sentencia comentada se refiere a los efectos de una evaluación de impacto ambiental realizada sobre el estudio preliminar del trazado de una autovía y, por tanto, nada tiene que ver con un caso como el enjuiciado[76]. Debe señalarse que se trata de sentencias conocidas y que habían recibido atención doctrinal[77].

Ambas sentencias no sólo se refieren a hechos anteriores, sino que ellas mismas son anteriores a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y fueron criticadas puesto que el Tribunal Supremo exigía para determinados planes urbanísticos una evaluación de impacto ambiental, cuando sólo resultaba aplicable la evaluación estratégica[78]. Debe recordarse que la legislación en esta materia tiene su origen en la Directiva 2001/42, de 27 de junio, en la que se establece la exigencia de evaluación ambiental de planes y programas en determinadas materias caracterizadas por su impacto territorial, Directiva en la que se establece un procedimiento de evaluación alejado de la minuciosidad del proyecto concreto[79]. Del plazo límite de transposición resulta que su exigencia resulta aplicable en España para aquellos planes o programas comprendidos en el ámbito de la Directiva cuyo primer acto preparatorio formal haya sido posterior al 21 de julio de 2004, bastante antes de la aprobación de la Ley 9/2006[80].

Como se ha señalado, el Tribunal Supremo exigió la evaluación de impacto ambiental en sus sentencias de 30 de octubre de 2003 y 3 de marzo de 2004 para una modificación del Plan General de Cartagena aprobada definitivamente por resolución de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de 2 de agosto de 1996 (y confirmada por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de fecha 24 de enero de 1997). Aunque nada se diga en la sentencia comentada, de 18 de enero de 2010, con posterioridad el Tribunal Supremo reafirmaría su posición anterior en la Sentencia de 15 de marzo de 2006[81]. Se trataba del recurso contra un plan par-

76. Sentencia de 24 de noviembre de 2003, Recurso de Casación núm. 5886/1999 (Arz. RJ 2003\8618), ponente Segundo Menéndez Pérez.
77. En el propio Observatorio, García Álvarez, Gerardo, «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo», en F. *López Ramón* (dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2006, pg. 289-291, y con anterioridad en Escartín Escudé, Víctor, «La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 27, 2005, pg. 175-189.Escartín
78. *Vid.* Escartín (2005), pg. 186.
79. Escartín (2005), pg. 178.
80. Escartín (2005), pg. 181.
81. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 15 de marzo de 2006, Recurso de Casación núm. 8394/2002 (Arz. RJ 2006, 2308), ponente Rafael Fernández Valverde.

cial, basado en la realización de la evaluación simplificada de impacto ambiental con posterioridad a su aprobación definitiva, recurso que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León había desestimado basándose en que la evaluación de impacto sería necesaria para la fase de ejecución, pero no para la aprobación del plan. El recurso de casación se basaba en la vulneración del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, tras su modificación por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, así como del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, con base en los cuales afirmaba que el procedimiento de impacto ambiental es independiente del principal, pero previo a su resolución definitiva, mientras que en el supuesto el plan parcial había sido aprobado diez meses antes de la declaración de impacto ambiental. En su argumentación el Tribunal Supremo sólo utilizó la normativa española sobre evaluación de impacto ambiental y la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, en la que no se sometían a evaluación los planes y programas, sino sólo determinados proyectos, públicos o privados, aunque, como ya se ha señalado, la aplicación de la Directiva 2001/42/CE, del Consejo, de 27 de junio de 2001, habría supuesto la exigencia de una evaluación estratégica ambiental para «contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible», y su plazo de transposición, que España incumplió, había ya expirado el 21 de julio de 2004, como se ha señalado.

VII. MEDIO AMBIENTE Y DERECHO A LA VIVIENDA

En la Sentencia de 29 de septiembre de 2010[82] se examina un asunto *a priori* un tanto anodino: la solicitud de un particular para acondicionar –según el recurrente– o construir –según la Administración– un camino para acceder a una vivienda unifamiliar es denegado por existir previamente la aprobación inicial de un plan administrativo que prohibiría ese tipo de actuaciones. Más peculiar es que el Tribunal Supremo casa la sentencia de instancia, estimando parcialmente el recurso de casación, porque no se ha argumentado suficientemente la afección al derecho del recurrente a una vivienda digna y adecuada, puesto que la vivienda familiar de cuyos accesos se trata es su vivienda habitual, no una segunda residencia.

La sentencia impugnada, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 3 de mayo de 2005, había desestimado el recurso contencioso-administrativo. De lo que se trataba, de acuerdo a lo que se deduce de la sentencia comentada, era del acondicionamiento de una parte –parece que unos 150 metros– y construcción de otra parte –unos 180 metros– de un camino que comunicase la vivienda unifamiliar de la recurrente con un camino vecinal con el fin de que pudieran pasar vehículos. La solicitud desestimada parece haberse presentado como consecuencia de una orden de paralización de las obras dictada por la «Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural». En cuanto a la ordenación aplica-

82 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 29 de septiembre de 2010, Recurso de Casación núm. 974/2006, ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

ble, de acuerdo con las Normas Subsidiarias del municipio se trataba de un «suelo Rustico de Protección Paisajística», cuyos usos permitidos eran el agrícola y el «residencial ligado a la protección y cuidado del entorno», además de infraestructuras y servicios públicos, jardines, parques, y equipamiento público, estando prohibidos todos los demás usos, además localizarse en un «espacio natural» denominado «Paisaje Protegido Las Cumbres»[83].

De la combinación de ambas calificaciones derivaría la aplicación del art. 63.5 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 mayo, Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos:

> En el suelo rústico incluido en Espacios Naturales Protegidos o en sus zonas periféricas de protección, *el régimen de usos tolerados o permitidos será el especialmente establecido por sus instrumentos de ordenación*, sin que en ellos puedan otorgarse autorizaciones, licencias o concesiones administrativas sin un informe emitido por el órgano al que corresponda su gestión, y que en caso de que fuera negativo tendrá carácter vinculante.

El informe del Servicio de Medio ambiente se emitió y, a la vista del Plan especial aprobado inicialmente, fue negativo por entender que «la apertura de nuevos caminos, pistas u otras vías de comunicación» era un uso prohibido.

VIII. POTESTAD SANCIONADORA Y MEDIO AMBIENTE

Entre las sentencias del Tribunal Supremo correspondientes al año 2010 en que se aplica la legislación ambiental hay varias referidas al ejercicio de la potestad sancionado-

83 De acuerdo con la información que proporcional la página web del Gobierno regional (*http://www.gobiernodecanarias.org/cmayot/espaciosnaturales/espaciosnaturales/grancanaria/c25.html*), este espacio tiene 4329 hectáreas y fue declarado por Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias como «parque natural» de Las Cumbres, y posteriormente reclasificado por la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias como «paisaje protegido». En la mayor parte de su superficie tiene la calificación de Área de Sensibilidad Ecológica, a los efectos de la Ley 11/1990, de Prevención de Impacto Ecológico.
Aunque no se haga referencia en la página web, se ha podido localizar en el Boletín Oficial de Canarias la Resolución de 7 de septiembre de 2010, de la Dirección General de Ordenación del Territorio por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 26 de abril de 2010, relativo a la aprobación definitiva del Plan Especial del Paisaje Protegido de Las Cumbres (C-25) (BOC núm. 187, de 22 de septiembre de 2010). En el Plan Especial del Paisaje Protegido de Las Cumbres de Gran Canaria se permiten obras destinadas a «mejorar la calidad de vida de los habitantes» del Paisaje Protegido, como son las infraestructuras de telecomunicaciones, la pavimentación de las pistas vecinales y el acondicionamiento de construcciones existentes.
No obstante, en el Plan se distingue entre zonas de «exclusión», las zonas de «uso moderado», zona de «uso especial» y las zonas de «uso tradicional», sin que sea posible determinar a cuál de ellas pertenecen las obras cuya legalidad se enjuiciaba. Las zonas de exclusión comprende la Caldera de los Pinos de Gáldar, incluida dentro del Monumento Natural de Montañón Negro. En las zonas de uso moderado se permite la realización de actividades educativas y recreativas, y el mantenimiento de las iniciativas tradicionales cuyo desarrollo no comprometa la conservación de sus valores. Las zonas de uso tradicional son áreas de medio o alto valor paisajístico, en las que se llevan a cabo aprovechamientos agrícolas y ganaderos previamente regulados. Las zonas de uso general tienen una menor calidad paisajística, cultural y ecológica dentro del Espacio Natural Protegido o tienen una mayor afluencia de visitantes, por lo que pueden servir para el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios. La zona de uso especial incluye asentamientos rurales o urbanos preexistentes a la catalogación del Espacio Natural Protegido o instalaciones y equipamientos previstos en el planeamiento territorial y urbanístico.

ra de la Administración. Las materias específicas son muy variadas: vertidos a un cauce público (sentencia de 2 de junio de 2010), incendios forestales (sentencia de 25 de junio de 2010) o almacenamiento de residuos (sentencia de 24 de septiembre de 2010).

La cuestión controvertida en la sentencia de 25 de junio de 2010[84] no es en sí la sanción administrativa, sino la indemnización por los daños causados por un incendio forestal. En el litigio, que enfrentó al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias con la Comunidad de Madrid, la sanción administrativa por inobservancia de las disposiciones establecidas para la prevención y extinción de incendios forestales, calificada como muy grave en virtud de los artículos 101.2.h) y 102 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid fue de algo más de 150 mil euros, mientras que la indemnización por daños se fijó por la Comunidad de Madrid superaba los 540 mil euros. El Tribunal Superior de Justicia[85] rebajó la indemnización a algo más de 168 mil euros, en virtud de la valoración hecha por el perito judicial, a la que dio prevalencia sobre las aportadas por las partes: la diferencia de valoración no residía en los gastos de extinción del incendio, que no eran cuestionados por las partes, sino en la valoración de los daños, tanto en lo que se refiere al valor de los árboles quemados, como al correspondiente a la leña quemada, que debía descontarse. La intervención del Tribunal Supremo se limita a rechazar que la valoración de la prueba hecha por el Tribunal de instancia entre en ninguno de los supuestos de infracción de las reglas de la prueba que pueden ser examinados en casación.

En el caso resuelto por la sentencia de 2 de junio de 2010[86] también aparecen dos entes públicos, la Administración General del Estado y, concretamente, el Consejo de Ministros, que impone al Ayuntamiento de Pinto una sanción administrativa de más de 300 mil euros, además de la obligación de indemnizar los daños ocasionados al dominio público hidráulico en una cifra de algo más de 61 mil euros, como responsable de una infracción muy grave por vertidos de aguas residuales urbanas a un cauce público sin autorización administrativa. Al ser un acto del Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo no actúa como órgano de casación, sino como tribunal de primera instancia.

En este caso también se discutía la valoración de los daños, en este caso sufridos por el dominio público hidráulico, pero no solamente por la cuantía de la indemnización, sino porque en virtud de esa cuantía la infracción podía calificarse como muy grave, como hizo el Consejo de Ministros, o como menos grave, que es la calificación que finalmente le otorga el Tribunal Supremo, en función del cambio en la valoración de los daños y en aplicación de los artículos 116.3.f) y 117 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, y 316.g) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

84 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 25 de junio de 2010, recurso de casación núm. 3657/2006, RJ 2010\5898, ponente Pilar Teso Gamella.

85 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 648/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9), de 20 de abril, recurso contencioso-administrativo núm. 416/2002 (JUR 2006, 200564), ponente José Luis Quesada Varea.

86 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 2 de junio de 2010, recurso contencioso-administrativo núm. 476/2008 (RJ 2010, 5493), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

En realidad, no se discutía el método de valoración de los daños al dominio público hidráulico, pues se había seguido el criterio establecido en el artículo 326.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico que, en la redacción dada por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, dice lo siguiente: «Si los daños se hubiesen producido en la calidad del agua, para su valoración se atenderá al coste del tratamiento del vertido, a su peligrosidad y a la sensibilidad del medio receptor». En este caso, el coste del tratamiento del vertido se había fijado en 0,12 euros por m^3, su peligrosidad (9,30) y la sensibilidad del medio receptor, al no estar clasificada la calidad de las aguas del cauce, en 1,0. Lo que se discutía es que el vertido se hubiese estado produciendo de modo constante entre los dos días en que se efectuó la toma de muestras y se constató su existencia, días separados por algo más de un mes de tiempo. La alegación del Ayuntamiento era que al tratarse de un aliviadero el vertido sólo se producía cuando concurrían circunstancias como lluvias intensas. Merece la pena transcribir el razonamiento del Tribunal Supremo (fd quinto):

> «Aceptada la circunstancia de no haberse comprobado si entre los días 13 de marzo y 13 de abril de 2007 el aliviadero siguió arrojando aguas residuales al arroyo de Los Prados, *hemos de admitir que resulta lógico que, al tratarse de un aliviadero, no fluyese por él agua diariamente, de manera que ignoramos los días que entre ambas fechas (13 de marzo y 13 de abril de 2007) se produjo vertido y, por consiguiente, no podemos considerar acreditada la duración del vertido durante treinta y dos días*, lo que resulta decisivo para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y, por derivación, para la tipicidad de la infracción sancionable, ya que debemos declarar que sólo se ha probado que hubo vertido, dadas las características del aliviadero por el que se producía, los días 13 de marzo y 13 de abril 2007».

No obstante, resulta de gran interés que el Abogado del Estado pretendiese la aplicación los artículos 11 y 12 de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 85/2008[87], que desarrolla lo establecido en el artículo 326 del Reglamento de Dominio Público

87 Orden MAM/85/2008, de 16 enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales: «*Artículo 11. Determinación del caudal de vertido.* La determinación del *caudal de vertido*, a los efectos de la aplicación de la fórmula indicada en el artículo 10, se llevará a cabo conforme a los siguientes criterios: a) *Se presumirá*, salvo prueba en contrario, que entre dos tomas de muestra de una actividad productiva constante, *el caudal de vertido es también constante*. b) Se utilizará el valor del caudal medido en el momento de la toma de muestra. En caso de disponer de valores en continuo de caudal a lo largo de un día, se utilizará el valor medio de estos valores. c) En el caso de no ser posible la medición del caudal se realizarán estimaciones indirectas, a partir de datos de consumo de agua, número de trabajadores, tipo de producción o cualesquiera otros debidamente justificados, incluidos los títulos administrativos de aprovechamiento de agua y autorización de vertido. d) En el caso de vertidos de aguas residuales urbanas sin caudal medido o prefijado, el caudal de vertido se podrá determinar a partir de las dotaciones de vertido en litros por habitante y día, según la población abastecida y el nivel de actividad comercial de la tabla que figura en el Anexo II. *Artículo 12. Determinación de la duración del vertido.* La determinación del tiempo de vertido, a los efectos de la aplicación de la fórmula indicada en el artículo 10, se llevará a cabo conforme a los siguientes criterios: a) *El caudal de vertido medido o estimado en un determinado momento se considerará estable durante las 24 horas* del día siempre que no se deduzca, justificadamente, otro valor a partir de los datos que obren en poder del organismo de cuenca correspondiente. b) Permaneciendo las demás circunstancias constantes, *se presumirá, salvo prueba en contrario, que entre dos tomas de muestra el vertido ha tenido lugar durante todo el período.* c) En el caso de vertidos ocasionales de aguas residuales, *se presumirá salvo prueba en contrario que el tiempo de vertido es, como mínimo, de un día*».

Hidráulico, si no directamente (el inicio del procedimiento sancionador era anterior a su entrada en vigor), sí como criterio interpretativo. El Tribunal Supremo parece admitir que de resultar aplicable la Orden no habría lugar a entrar en la valoración de la prueba en sede judicial, procediendo la aplicación de las presunciones establecidas en esa norma reglamentaria y dando por buena la apreciación de los hechos en los que se había basado la imposición de la sanción. Por supuesto, se trata de un *obiter dictum*, pero resulta preocupante que el Tribunal Supremo admita, aunque sea a efectos dialécticos, la aplicación de presunciones contenidas en una norma reglamentaria de ínfimo rango y que liberan a la Administración de gran parte de su carga probatoria.

Finalmente, la sentencia de 24 de septiembre de 2010[88] tiene como objeto el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Murcia[89], que había confirmado cuatro multas impuestas por la Administración de la Comunidad Autónoma a una empresa en aplicación del artículo 34. 3, a) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos[90], por almacenamiento de sustancias peligrosas en instalaciones no cubiertas por la autorización para el ejercicio de la actividad de gestor de ese tipo de sustancias y sin condiciones de seguridad (al parecer, los residuos estaban depositados a la intemperie y sobre suelo no permeable). Puede señalarse que aunque las cuatro multas sumaban conjuntamente más de 300 mil euros, el recurso de casación se inadmite respecto a aquellas tres que individualmente no superaban los 150 mil euros en los que se establece la cuantía mínima de la casación (LJ art. 86. 2, b).

El Tribunal Supremo estima suficiente el contenido del expediente administrativo, que califica de «extenso» para considerar cumplidos los requisitos de la presunción de inocencia, negando transcendencia a que entre las primeras actuaciones de denuncia y en las inspecciones oculares posteriores, documentadas en informes y fotografías, se vaya ganado en concreción, pero sin que se aprecie ninguna contradicción. Tampoco considera vulnerado el principio de non bis in idem, puesto que los hechos sancionados, aunque conectados, «no son los mismos, pues hay una sucesión de acciones diferentes e independientes que tienen una distinta respuesta sancionadora». Si se acude a la sentencia de instancia, mucho más detallada, se aprecia que la argumentación de la empresa sancionada se refería a que las faltas relativas a la falta de etiquetado o a las mezclas de residuos, u otras irregularidades similares, ya están encuadradas en el tipo de «incorrecto almacenamiento». Sin embargo, tanto la Sala de instancia como el Supremo consideran que pese a la conexión entre ellos, ni los hechos ni el fundamento de la tipificación son los mismos, por lo que hay que considerarlas infracciones independientes.

88 Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 24 de septiembre de 2010, recurso de casación núm. 4706/2006 (RJ 2010, 6755), ponente Pilar Teso Gamella.

89 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1) núm. 254/2006, de 24 de marzo, recurso contencioso-administrativo núm. 2177/2002 (JUR 2007, 4277), ponente Esperanza Sánchez de la Vega.

90 En el que se tipifica «el ejercicio de una actividad descrita en la presente ley sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida; el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones, así como la actuación en forma contraria a lo establecido en esta ley, cuando la actividad no esté sujeta a autorización específica, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas».

IX. RUIDO: NULIDAD REGLAMENTARIAPOR OMISIÓN DE UNA REGULACIÓN NECESARIA

El caso de omisión que más frecuentemente se ha planteado ante nuestros tribunales ha sido el de omisión total, a menudo con incumplimiento de los plazos establecidos en una Ley para su desarrollo reglamentario, aunque también en algún caso se haya planteado la omisión de aspectos necesarios de la regulación de desarrollo de una Ley, aunque todavía ha sido más insólito que tales alegaciones hayan prosperado[91].

En el BOE del 26 de octubre de 2010 se publicó el fallo de la Sentencia de 20 de julio de 2010, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo[92], por la que se anula la expresión «Sin determinar» que figura en relación con el Tipo de Área Acústica, f), dedicado a los «Sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que los reclamen», dentro de la Tabla A, que establece los «Objetivos de calidad acústica para ruido aplicables a áreas urbanizadas existentes», del Anexo II del Reglamento, dedicado a los denominados «Objetivos de calidad acústica», del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

La norma impugnada había sido el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, y el Tribunal Supremo dictó su fallo estimando parcialmente el recurso interpuesto por la Asociación de Propietarios de Chalets y Parcelas «El Fresno», de Fuente del Fresno, una urbanización de San Sebastian de los Reyes, en la provincia de Madrid. Esta asociación se había mostrado activa previamente en relación con la elaboración del Mapa de ruido del Aeropuerto de Barajas, lo que da idea de los motivos de su sensibilidad hacia este tema. En todo caso, la norma reglamentaria se ha visto poco afectada por la sentencia, parcialmente estimatoria, del Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo rechaza la impugnación de los límites máximos de decibelios establecidos para determinados tipos de áreas, uso predominante «sanitario, docente y cultural», «residencial», «terciario», «recreativo y de espectáculos», «industrial», basado en que los niveles permitidos serían nocivos para la salud de acuerdo con la «literatura científica». En la sentencia se argumenta que tal tipo de consideraciones queda fuera de la competencia del Tribunal, que debe limitarse a comprobar las eventuales infracciones de la normativa comunitaria o legal que el Real Decreto desarrolla (F. segundo): «*para lo que estamos constitucionalmente habilitados, de forma expresa* (artículo 106.1 de la Constitución Española), *es para comprobar el ejercicio de la potestad reglamentaria, pero desde la perspectiva de su legalidad*». El Tribunal Supremo utiliza de nuevo este argumento para denegar la alegación de que se establecen índices inadecuados para delimitar los futuros mapas de ruido (los recurrentes preconizaban el índice Lmax,

91 *Vid.* Gómez Puente, Marcos, *La inactividad de la administración*, Pamplona, Aranzadi, 2002, pgs. 383-393.

92 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 20 de julio de 2010, recurso de casación núm. 202/2007 (RJ 2010, 6507), ponente Rafael Fernández Valverde.

frente a los índices Ld, Le y Ln establecidos por el reglamento), para señalar que se trata de «un ámbito técnico que, pese a los esfuerzos realizados, sobrepasa nuestro limitado marco jurídico» (F. undécimo).

No obstante, en el propio fundamento segundo se admite que podría llegar a afectarse el derecho a la integridad física reconocido en el art. 15 de la Constitución, así como el derecho a la intimidad personal y familiar del art. 18. Tras un repaso somero de la jurisprudencia constitucional (centrado en la STC 119/2001, de 29 mayo) y de la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos[93], lo que se une al reconocimiento del carácter potencialmente psicopatógeno del ruido excesivo, lo que lleva al Tribunal a estudiar la alegación planteada. Pero rechaza que ese planteamiento pueda hacerse en abstracto, sino únicamente en relación a las circunstancias reales que se padezcan (F. segundo):

> «tampoco esta exigencia constitucional necesaria para la vulneración del derecho a la integridad física (esto es la «exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas») se nos pone de manifiesto con la ausencia de relato fáctico alguno. Por no saber, no sabemos si el nivel de decibelios medios que se alcanzan en la zona en la que parecen residir los asociados de la recurrente».

En consecuencia, se rechaza la alegación de carácter general contra los niveles de ruido permitidos en el reglamento. Por lo demás, esa falta de alegación de daños concretos para los recurrentes es invocada de forma reiterada en la sentencia (ffdd cuarto, séptimo u octavo), para negar la existencia de responsabilidad patrimonial o de un derecho a justiprecios expropiatorios por las servidumbres acústicas. No obstante, la posición del Tribunal Supremo cambia cuando desciende a un aspecto de la regulación o, mejor, de la falta de ella. La alegación de la asociación recurrente se basaba en la infracción del art. 18.2 de la Ley 37/2003, del Ruido dado que en el apartado dedicado a los «Sectores del territorio afectados a *sistemas generales de infraestructuras de transporte*, u otros equipamientos públicos que los reclamen» no se concretaba el nivel de decibelios, sino que aparecía la expresión siguiente: «Sin determinar». En una Nota anexa a la Tabla, se expresaba para esas áreas lo siguiente: «En estos sectores del territorio se adoptarán las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, de acuerdo con el apartado a), del artículo 18.2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre».

El Tribunal Supremo considera que el Gobierno infringió los párrafos 2 y 3 del art. 18 de la Ley 37/2003[94] al establecer una regulación con semejante nivel de inconcreción (F. tercero):

93 Se citan las tres sentencias clásicas al respecto, de 21 de febrero de 1990, caso *Powell y Rayner* contra *Reino Unido*; de 9 de diciembre de 1994, caso *López Ostra* contra *España,* y de 19 de febrero de 1998, caso *Guerra y otros* contra *Italia.*

94 «2. Para establecer los objetivos de calidad acústica se tendrán en cuenta los valores de los índices de inmisión y emisión, el grado de exposición de la población, la sensibilidad de la fauna y de sus hábitats, el patrimonio histórico expuesto y la viabilidad técnica y económica. 3. El Gobierno fijará objetivos de calidad aplicables al espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales».

> el *legislador pretendió establecer un nivel de concreción de los objetivos de calidad para cada una de las zonas* o áreas expresadas, y ello, además, de conformidad con los criterios o valores que el mismo precepto, en su apartado 2, establece. Por ello, cuando el Reglamento recurre a otra técnica de establecimiento de los objetivos para el Tipo de Área que nos ocupa, cual es la remisión –mediante la nota antes reseñada– a «las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles», en realidad, *está eludiendo y sorteando el nivel de concreción que el legislador había contemplado.*

Por otra parte, señala el Tribunal Supremo, en el art. 18.2 de la Ley 37/2003 se están estableciendo dos mandatos diferentes. Primero, que «se adopten todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, entendiendo como tales las tecnologías menos contaminantes en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración las características propias del emisor acústico de que se trate». Segundo, que «no se supere ningún valor límite aplicable sin perjuicio de lo dispuesto en materia de servidumbres acústicas». Es evidente que el cumplimiento de este segundo punto requiere la fijación reglamentaria de valores máximos.

Por lo demás, el Tribunal Supremo rechaza que ni en la Ley 37/2003, del Ruido, ni en su reglamento, vulneren la igualdad ante las cargas públicas, al establecer unas cargas a unos ciudadanos en beneficio de la colectividad, que deberían ser compensadas (F. quinto):

> «No existe tal vulneración. Tanto la existencia del ruido («inmisión sonora presente en el hábitat humano o en la naturaleza») como la de infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias, constituyen un fenómeno ajeno y anterior a la regulación legal y reglamentaria que nos ocupa; por ello, con lo establecido en la Ley 37/2003, y con lo desarrollado por el Reglamento aquí impugnado, en modo alguno se están imponiendo servidumbres limitadoras del derecho de propiedad».

Finalmente, el Tribunal Supremo rechaza la alegación contra la regulación de las «servidumbres acústicas», que la asociación recurrente consideraba atentatoria contra los arts. 15 y 18 de la Constitución (F. décimo):

> «Efectivamente, el artículo 7 LR en su apartado primero ofrece una enumeración de los tipos de áreas acústicas que en atención al uso predominante del suelo han de reconocerse como mínimo por las legislaciones correspondientes autonómicas. En este punto radica uno de los aspectos más novedosos de la LR, pues *introduce o, mejor, potencia un criterio de diferenciación, ordenación o vacación de usos del suelo: las previsiones estrictamente acústicas.* Por tal motivo, desde la perspectiva urbanística, la LR aboga por realizar la división del territorio en áreas acústicas tomando como referencia el uso predominante previsto para cada sector de suelo.
>
> La idea que subyace a la adopción de esta medida consiste en intentar preservar de la contaminación acústica los que, en atención a las actividades que acogen, se consideran usos más sensibles del suelo. De tal suerte que se exige proceder a una zonificación acústica de los usos del suelo. Esta primera técnica preventiva de planificación acústica actúa controlando y direccionando el ruido, lo que, desde luego,

tiene trascendencia respecto del modelo consolidado de ciudad, pero, sobre todo, adquiere relevancia atendiendo a la dimensión prospectiva, futura, del planeamiento. (…)

En buena lógica, la fijación de los distintos tipos de áreas acústicas se hará sobre la base de los usos actuales (áreas urbanísticamente consolidadas) o que estando previstos en el planeamiento vigente, aún no se han desarrollado. Además *no cabría admitir que una misma zona del suelo pueda incluirse simultáneamente en dos categorías distintas de áreas acústicas y, en todo caso, debe exigirse el mantenimiento de una cierta compatibilidad acústica entre áreas contiguas*, que vendrá definido por los objetivos de calidad fijados para cada una de ellas. Si bien *las modificaciones y revisiones del planeamiento urbanístico que puedan llevarse a cabo abren la posibilidad de modificar la calificación de las áreas acústicas* incluidas en el ámbito correspondiente».

El recurso fue estimado en un punto, como ya se ha señalado, pero rechazado en la impugnación de varios preceptos muy significativos de la norma reglamentaria, que salió globalmente indemne. Resulta por ello curioso que el Gobierno todavía no haya aprobado una modificación del Real Decreto 1367/2007 que, en cumplimiento de la sentencia reseñada, dé contenido al precepto anulado por su indeterminación. Responder a una condena por omisión con una nueva omisión no parece el comportamiento más respetuoso con el Estado de Derecho.

X. LA POSIBILIDAD DE REGULACIÓN POR ORDENANZA LOCAL DE CUESTIONES AMBIENTALES

Diversas sentencias del Tribunal Supremo han reconocido una amplio margen a los Ayuntamientos para regular por ordenanza diversas cuestiones ambientales, especialmente la utilización de determinados tipos de abonos, como estiércol, purines o fango de depuradora, estableciendo condicionantes para su utilización, aunque también otras cuestiones relacionadas.

En el caso resuelto por la sentencia de 17 de noviembre de 2009[95] lo impugnado era la Ordenanza de un Ayuntamiento catalán (concretamente, el de Tárrega, en Lérida), recurrida por la «Unió de Pagesos» cuyos puntos más conflictivos parecen haber sido la obligación de enterrar los abonos de procedencia agrícola en un máximo de 24 horas desde su aplicación y la prohibición de utilizar como abonos fiemo, purines o fangos de depuradora a una distancia de menos de 500 metros del casco urbano o de 250 metros de las masías ubicadas en suelo no urbanizable o pueblos agregados. En primera instancia se anulan varios artículos de la ordenanza, pero se confirma la competencia del Ayuntamiento para aprobarla. En consecuencia, la alegación principal de los recurrentes en casación es la competencia normativa de Estado y Comunidad Autónoma en materia de protección de medio ambiente, intentando conseguir un pronunciamiento que excluyera la competencia municipal. El Tribunal Supremo rechaza el recurso, reconociendo una amplia competencia a las entidades locales para regular estas cuestiones.

95 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, de 17 de noviembre de 2009, recurso de casación núm. 1147/2008 (RJ 2010, 1763), ponente Celsa Pico Lorenzo.

La misma asociación había promovido anteriormente recursos similares. Uno de ellos, el interpuesto contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Bordils (Gerona) sobre la aplicación en el territorio del Municipio de fiemo, purines y fangos de depuradora, resuelto por la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2009[96]. Muy similar es el recurso contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Vilabella (Tarragona) de aprobación de la ordenanza reguladora de la aplicación de estiércol, purines y fangos de depuración, resuelto por sentencia de 14 de octubre de 2009[97]. Finalmente, otro recurso fue el interpuesto contra la Ordenanza Municipal reguladora de la aplicación de estiércol, purines y lodo de depuración, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Llambilles (Gerona), fue resuelto en última instancia por el Tribunal Supremo en sentencia de 15 de octubre de 2009[98]. Igualmente, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia había estimado parcialmente el recurso, pero fue recurrida en casación buscando un pronunciamiento de incompetencia del Municipio y, en consecuencia, una declaración de nulidad de toda la norma reglamentaria, lo que fue rechazado por el Tribunal Supremo.

Por lo demás, no se trata de un asunto que no se haya planteado en otras ocasiones ante el Tribunal Supremo: presenta muchas similitudes el asunto planteado por el recurso interpuesto por la empresa «Unión Químico Farmacéutica, SA», frente a la aprobación por el Ayuntamiento de Lliça de Vall (Barcelona) de la Ordenanza Municipal de «regulación de la liberación de olores a la atmósfera», resuelto por el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de enero de 2008 declarando su conformidad al ordenamiento jurídico, salvo en algunos aspectos concretos[99]. En esa sentencia se invocaban preceptos de normas específicas, como la Ley 16/2002 de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, o la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuyo artículo 42.3 se atribuye a los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, determinadas responsabilidades mínimas en relación al cumplimiento de las normas y planes sanitarios, como el control sanitario del medio ambiente y específicamente la contaminación atmosférica, y el control sanitario de industrias. Pero también se invocaban preceptos de alcance general, destacadamente la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, que ya había sido objeto de una aplicación extensiva en la Sentencia de 29 de septiembre de 2003 (RJ 2003, 6487), en materia sancionadora, respecto a una Ordenanza que establecía infracciones y sanciones para la ocupación de las vías públicas con contenedores de residuos[100].

96 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, de 7 de octubre de 2009, recurso de casación núm. 204/2008 (RJ 2010, 4), ponente Segundo Menéndez Pérez.

97 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, del Tribunal Supremo, de 14 de octubre de 2009, recurso de casación núm. 5229/2007 (RJ 2010, 1070), ponente Enrique Lecumberri Martí.

98 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, del Tribunal Supremo, de 15 de octubre de 2009, recurso de casación núm. 283/2008 (RJ 2010, 1081), ponente Santiago Martínez-Vares García.

99 Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4, de 30 de enero de 2008, recurso de casación núm. 1346/2004 (RJ 2008, 1934), ponente Santiago Martínez-Vares García.

100 Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 29 de septiembre de 2003, recurso de casación núm. 5167/1998 (RJ 2003, 6487), ponente Mariano Baena del Alcázar.

En esta misma línea, las sentencias de 7, 14, 15 de octubre y de 17 de noviembre de 2009 utilizan argumentaciones muy similares, casi coincidentes, citándose en todas ellas amplios párrafos de la de 7 de octubre. En síntesis, con base en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, se viene a defender una amplísima competencia de las entidades locales en cuestiones de medio ambiente:

> «…las Corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como lo es en especial la de protección del medio ambiente, pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, "para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones Públicas a que se refiere el art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local".»

XI. LA AMPLIACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO TEMPORAL DE LAS CENTRALES NUCLEARES ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO

La cuestión del almacenamiento de los residuos nucleares es un tema que periódicamente vuelve a la actualidad y, seguramente, constituye el punto más débil en las argumentaciones que se hacen en defensa de la energía nuclear. Al margen del almacenamiento definitivo, que ha sido objeto de noticia durante el último año, y que es una pieza clave en el debate nuclear, lo que se discutía en la sentencia de 24 de noviembre de 2009 era algo mucho más modesto: la licitud del almacenamiento de combustible ya usado en las propias centrales y la posibilidad legal de autorizar la ampliación de las instalaciones de almacenamiento que existen en cada central[101].

Las partes enfrentadas en el proceso son la Administración General del Estado –más concretamente, el Ministerio de Industria– y la Asociación de Municipios Afectados por Centrales Nucleares de España, que recurre el acuerdo por la que el Director General de Energía, en respuesta a las solicitudes presentadas en relación a una serie de centrales nucleares, resolvió que no procedía la declaración de inexistencia de autorización para almacenar residuos generados en las propias instalaciones, así como que tampoco procedía declarar que las centrales carecieran de autorización del Ministerio relativa a las obras de adaptación de las piscinas y almacenamiento en las mismas del combustible irradiado, ni adoptar medida disciplinaria alguna en relación con las obras y usos de las piscinas.

En primera instancia el fallo había sido desestimatorio[102], por lo que la asociación interpuso el recurso de casación, que también fue desestimado.

El asunto se inicia con la solicitud presentada por los Directores de las Centrales Nucleares de Almaraz, Ascó, Trillo, Vandellós II, Cofrentes, José Cabrera, Santa María

101 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, de 24 de noviembre de 2009, recurso de casación núm. 2863/2007 (RJ 2010, 1821), ponente Eduardo Espín Templado.

102 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 402/2007, de 18 de abril, recurso contencioso-administrativo núm. 9/2000 (RJCA 2007, 758), ponente Ricardo Sánchez Sánchez.

de Garoña, para que se autorizase la puesta en marcha de una instalación de almacenamiento de combustible gastado mediante nuevos bastidores de almacenamiento compacto, que sustituirían a las instalaciones anteriormente existentes. El Director General de la Energía dictó varias resoluciones autorizando las modificaciones, con determinadas condiciones y limitaciones técnicas. En respuesta a esas resoluciones, la asociación recurrente presentó varios escritos solicitando, entre otras cosas, que se declarase que las centrales reseñadas carecían de autorización de almacenamiento, fuera del inicial, además de ordenar la inmediata paralización de las obras y la adopción de medidas sancionadoras. El rechazo de esas solicitudes es lo que origina el pleito.

Dejando ahora de lado las cuestiones procesales, en la sentencia de 24 de noviembre de 2009 se aborda la posible vulneración de la legislación aplicable a las instalaciones nucleares y, en concreto, el art. 28 de la Ley 25/1964, de 9 de abril, de Energía Nuclear, y los arts. 4 y 7 a 29 del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas, aprobado por Decreto 2869/1972, de 21 de julio.

La cuestión parece ser más técnica que jurídica: si pueden diferenciarse entre enfriamiento en piscina y almacenamiento temporal. O, como dice el Tribunal Supremo, «nos encontramos en el presente asunto con un debate sobre el almacenamiento nuclear que tiene una vertiente jurídica y otra probatoria, estando ambas estrechamente ligadas».

Para el almacenamiento de combustible gastado se usa una piscina de agua, de paredes de hormigón y revestimiento de acero inoxidable que contiene en el fondo unos bastidores metálicos con celdas, cada una destinada a almacenar un conjunto combustible. Por encima de los bastidores hay varios metros de agua para facilitar el blindaje y la manipulación de los elementos de combustible. La piscina debe diseñarse para asegurar que el conjunto sea «subcrítico», de tal manera que no quepa la posibilidad de que se inicie una reacción de fisión, y que disponga de medios de refrigeración del calor residual que emite el combustible y de sistemas de limpieza y acondicionamiento del agua, además de blindaje contra las radiaciones e instrumentos de control.

En función de la existencia o no de fases separadas y distinguibles, se determinaría si las autorizaciones de las centrales nucleares abarcaban el almacenamiento temporal o únicamente un primer tratamiento del residuo, que sería el enfriamiento en piscina. Según la tesis de la parte demandante, las centrales nucleares no tendrían autorización para almacenar residuos más allá de su enfriamiento inicial. En consecuencia, el cambio de bastidores en las piscinas, que supone un considerable incremento de su capacidad inicial, iría más lejos de lo autorizado, al cambiar su función. Por el contrario, la tesis contraria, avalada por el Consejo de Seguridad Nuclear, lo que parece haber resultado decisivo, sería que durante el almacenamiento temporal del combustible en las piscinas tiene lugar el enfriamiento inicial, pero esto no es la única función de las mismas, ni está limitado en ninguna condición de autorización ni en ningún documento oficial de explotación, el tiempo máximo de permanencia del combustible en esta forma de almacenamiento, sin que el enfriamiento inicial esté tipificado para un periodo concreto. Desde un punto de vista técnico y normativo, se afirmaría por el CNS en su informe, el fin de los recintos de almacenamiento es el almacenamiento y

contención segura de los residuos hasta su traslado a otra instalación, y este objetivo no se ha visto alterado con las modificaciones realizadas en los bastidores de las piscinas.

Desde un punto de vista jurídico, la cuestión no está clara en la normativa legal, como reconoce el Tribunal Supremo (F. quinto):

> «El artículo 28 de la Ley de Energía Nuclear, invocado por la actora, contempla un sistema de autorizaciones, pero el precepto se refiere a las distintas fases de la vida de las centrales, no de sus operaciones internas: así, se prevén autorizaciones para la selección de emplazamientos, la construcción, la puesta en marcha y el funcionamiento, el desmantelamiento y la clausura. *No se contempla, por tanto, en dicho precepto nada sobre la cuestión que nos atañe, y es la conservación temporal de los residuos hasta su traslado para su almacenamiento definitivo*».

El Tribunal Supremo examina a continuación las normas reglamentarias, para llegar a la conclusión de que «en ninguno de dichos preceptos se refiere el Decreto específicamente a la cuestión controvertida».

No obstante, el Tribunal Supremo considera que puede ser razonable entender que, puesto que se requiere autorización administrativa para la ampliación o modificación de las centrales, la ampliación de la capacidad de almacenamiento temporal de las piscinas de enfriamiento requeriría también autorización. Sin embargo, la asociación recurrente lo que sostiene es que en ningún momento las centrales contaron con la autorización para un almacenamiento temporal o permanente de residuos radioactivos, más allá del proceso de enfriamiento, que fija en 150 días de acuerdo con el informe técnico que se adjunta a la demanda. En consecuencia, el Tribunal Supremo sintetiza los términos del debate en torno a dos cuestiones: «a) si existía la posibilidad del almacenamiento temporal de los residuos radioactivos con las autorizaciones iniciales y b) el papel de las autorizaciones otorgadas por la Administración para la ampliación y modificación de las piscinas de almacenamiento temporal».

Respecto a la primera cuestión, el Tribunal Supremo opta por una interpretación favorable al ejercicio de la actividad:

> «los términos de la Ley de Energía Nuclear son lo suficientemente amplios y flexibles como para entender que la licencia inicial de las centrales incluía el almacenamiento temporal de los residuos nucleares hasta su traslado a emplazamientos de almacenamiento propiamente dichos».

El juicio está confesadamente fundado en los informes de Enresa y del Consejo de Seguridad Nuclear sobre cuál es el modus operandi normal de una central nuclear:

> «… parece acreditado que el almacenamiento temporal es inevitable sea cual sea la técnica (cielo abierto o cerrado) que utilice la central, así como que las instalaciones primigenias de las centrales nucleares contaron a tal efecto desde su estructura inicial autorizada con piscinas para permitir dicho almacenamiento temporal y en donde se produce, mientras se conservan en ellas los residuos, el enfriamiento inicial de los mismos».

No obstante, todo el debate no deja de ser un tanto artificial, puesto que el Tribunal Supremo reconoce que la legislación aplicable permite expresamente adaptar y

ampliar las instalaciones previa autorización administrativa y tales autorizaciones fueron oportunamente otorgadas por el órgano competente:

> «es claro que el almacenamiento temporal en dichas piscinas, ampliadas o modificadas de conformidad con las respectivas autorizaciones requeridas por el artículo 4 del Reglamento aprobado por el Decreto 2869/1972, resulta perfectamente regular. No deja de tener razón el Abogado del Estado a este respecto cuando afirma que el presente asunto surge mediante la creación un tanto artificiosa de un acto administrativo (la solicitud a la Administración de que emitiera diversas declaraciones admitiendo determinadas irregularidades en las centrales nucleares en relación con el almacenamiento de residuos nucleares) para poder recurrir actos administrativos que en su momento no fueron impugnados, como las referidas autorizaciones».

Lo cierto es que el recurso parece haber tenido mayor calado político que jurídico: las posibilidades reales de que prosperase siempre fueron escasas. De hecho, la argumentación se centra en cuestiones de hecho, en el palpable esfuerzo de los magistrados intervinientes, tanto en instancia como en casación, para entender la problemática fáctica, mientras que la argumentación estrictamente jurídica es contundente y escueta en lo atinente al problema de fondo. En consecuencia, el recurso podría interpretarse como una queja por la falta de participación de los municipios afectados en los procedimientos autorizatorios, por lo que resulta llamativa la omisión de cualquier alusión a la cuestión en la fundamentación de la postura de la parte recurrente[103].

XII. AUTORIZACIÓN DE UN GESTOR DE RESIDUOS PELIGROSOS: VINCULACIÓN ESTRICTA DE LA ADMINISTRACIÓN POR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El pleito resuelto por la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2009[104] enfrentó a la Comunidad de Madrid con una empresa dedicada a la gestión de residuos peligrosos (AURECA Aceites Usados y Recuperación Energética de Madrid S. L.): la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo en primera instancia contra la resolución administrativa, que imponía diversas condiciones para la prórroga de la actividad del recurrente como gestor de residuos peligrosos, llevó a la Administración a interponer el recurso de casación.

Como consecuencia, el debate jurídico se centra en la licitud de las dos condiciones impuestas por la Administración para la renovación de la autorización y anuladas en primera instancia: primera, exigencia de un análisis semestral de emisiones gaseosas tomando una muestra representativa de dioxinas y furanos[105] cuyo límite de emisión

103 Un examen de estas cuestiones, con especial atención a las cuestiones de participación, en Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel: «Gobernanza y riesgo ambiental en los procedimientos autorizatorios de instalaciones nucleares», en *Revista General de Derecho Administrativo,* núm. 25, 2010, pgs. 1-59.

104 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 10 de diciembre de 2009, recurso de casación núm. 5947/2005 (RJ 2010, 2187), ponente Rafael Fernández Valverde.

105 De acuerdo con la Wikipedia, el «furano» es un líquido claro, incoloro, altamente inflamable y muy volátil, con un punto de ebullición cercano al de la temperatura ambiente, además de destacar que es tóxico y puede ser carcinógeno. Entre otros usos, se utiliza en la producción de lacas, como disolvente

se fijaba en 0,1 ng/Nm3; segunda, relativa a los residuos admisibles y su control periódico, obligando a hacer determinados controles periódicos en sus depósitos y certificar la concentración de contaminantes en los aceites, remitiendo la correspondiente certificación a la Administración.

El caso resulta relevante para determinar el margen de apreciación jurídica y técnica de la Administración en este tipo de acto administrativo: para motivar la imposición de la primera condición se había acudido a la aplicación analógica de la normativa sobre incineración de residuos municipales y peligrosos, pero en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia se entendió que no existía la identidad de razón necesaria. Respecto a la segunda, la Administración habría invocado la licitud de los actos de autorización sujetos a condición, mientras que la empresa alegaba que se trataba de trámites establecidos en la normativa para los centros de transferencia, no para los de gestión, pudiendo realizar la Administración las inspecciones necesarias para comprobar que los productos almacenados se encontraban entre los permitidos, argumento que fue aceptado por el Tribunal de instancia[106].

Resulta relevante que el primer motivo de casación, con invocación del art. 45 de la Constitución y de la normativa de residuos, se basase en la legitimación que a la Administración le proporcionaría el fin de proteger el medio ambiente. Tal como lo resume el Tribunal Supremo (F. tercero):

> «Defiende, en síntesis, la validez de las condiciones impuestas por la Administración que han sido objeto de anulación por la sentencia recurrida, por estar justificadas por una finalidad de protección del medio ambiente, permitiendo la normativa invocada, en el marco de la *discrecionalidad* que establece, *la imposición de límites y condiciones a la actividad de los ciudadanos para asegurar una utilización racional de los recursos* que garantice un desarrollo sostenible».

El planteamiento de partida del Tribunal Supremo no puede ser más claro, puesto que incluso reconociendo como relevantes «*los denominados derechos fundamentales de tercera generación, entre los que aparece como destacado el derecho al medio ambiente*» las consecuencias no son un apoderamiento universal, ya que «[resulta] erróneo el planteamiento de la Comunidad recurrente que pretende fundamentar las limitaciones o condicionantes, que ha anulado la Sala de instancia, *en una genérica defensa de protección del medio ambiente* así como en el ámbito de actuación discrecional de que, según expresa, goza la Administración actuante en este ámbito de actividades peligrosas como son las relativas al tratamiento de los residuos» (F. cuarto).

El Tribunal Supremo lo dice con mayor claridad algo más adelante:

> «tan sintetizada evolución de la actividad administrativa en modo alguno permite que, en el marco del Estado de Derecho, se proceda a disciplinar legalmente el ejercicio de dichas facultades por parte de las distintas Administración públicas redu-

para resinas, en la síntesis de productos químicos para la agricultura como los insecticidas, de estabilizantes y de productos farmacéuticos.

106 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid núm. 561/2005, de 23 de junio, recurso contencioso-administrativo núm. 692/2000 (JUR 2005, 186447), ponente Ramón Verón Olarte.

> ciendo los márgenes de discrecionalidad de las mismas y sometiéndolas a un estricto control jurisdiccional. Por ello, *para la protección del medio ambiente se les atribuyen a las Administraciones públicas poderes y se les habilitan potestades de muy distinta naturaleza jurídica, sobre todo potestades de ordenación y control de las actividades privadas susceptibles de dañar el citado medio ambiente. Mas ello no implica que se habilite a las Administraciones públicas con un margen de actuación discrecional con capacidad por imponer medidas –o condicionantes– en una autorización administrativa* como las que, con corrección, han sido anuladas por la Sala de instancia».

Es decir, que el principio de legalidad vincula también a la Administración cuando se trata de la defensa del medio ambiente, por lo que no existe una genérica posibilidad de imponer condicionantes a las autorizaciones administrativas por puros motivos de oportunidad o apreciación técnica, al margen de lo establecido en la normativa aplicable:

> «Seguimos, en síntesis, en el modelo liberal de la autorización reglada encaminada a la comprobación del lícito ejercicio de sus derechos por parte de los ciudadanos, y, no, en modo alguno –como parece defender la Comunidad Autónoma recurrente–, en presencia de unas supuestas autorizaciones constitutivas y creadoras de situaciones jurídicas de corte discrecional. *No hay, pues, mas intervención administrativa, aun sea en defensa del medio ambiente, que la expresa y concretamente habilitada por la ley*».

XIII

Jurisprudencia civil: La tutela civil frente a las inmisiones ilegítimas y la protección del dominio público natural

Mª Ángeles Parra Lucán

Sumario

Página

1. INMISIONES ILEGÍTIMAS DE CARÁCTER ELECTROMAGNÉTICO Y SONORO .....
   A) La STS de 19 de febrero de 2010.....
   B) La falta de uniformidad en las decisiones de las A
   C) La Sentencia de la Audiencia Provincial
   D) El estado de la ciencia como criterio relevante....
2. DAÑOS A LA POBLACIÓN VECINA A UNA FÁBRICA QUE EMITE ASBESTOS.....
   A) La sentencia del Juzgado de I 2010, 1271).....
   B) Régimen de responsabilidad: responsabilidad
   C) La prescripción de daños.....
   D) Los daños indemnizables: en especial, el daño moral
3. REFLEJOS *MEDIOAMBIENTALES* EN EL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN .....
4. CONFIRMACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA DOCTRINA CIVIL DE LAS INMISIONES.....
5. LA PROTECCIÓN EN LA VÍA CIVIL DEL DOMINIO PÚBLICO NATURAL.....
   A) Reclamación de bienes inclu de la jurisdicción contencioso-administrativa no tenidas en cuenta por los tribunales civiles...
   B) Marismas.....

* * *

1. INMISIONES ILEGÍTIMAS DE CARÁCTER ELECTROMAGNÉTICO Y SONORO

A) La STS de 19 de febrero de 2010.

La sentencia de 19 de febrero de 2010 (RJ 2010, 1287) es la primera sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo que se ocupa de la exposición de los vecinos de un inmueble a campos electromagnéticos generados por un transformador de energía eléctrica. El interés principal de la sentencia es que identifica el límite de lo tolerable, a efectos de calificar a una inmisión como nociva o no, con los criterios que resultan del estado actual de la ciencia.

La sentencia del Tribunal Supremo anula la dictada por la Audiencia Provincial de Castellón que condenó a Iberdrola a retirar un transformador de los bajos de un edificio basándose en que existían indicios de que los procesos cancerosos detectados en dos años en tres personas de las diecisiete que habitaban en la casa podían vincularse al factor de riesgo derivado del nivel de exposición a campos electromagnéticos.

La importancia de la sentencia del Tribunal Supremo que aquí se comenta es que, si se confirma este criterio y se consolida su doctrina, se pondrá fin a las demandas civiles contra empresas eléctricas por inmisiones de ondas electromagnéticas, a no ser que la evolución del estado de la ciencia demuestre su carácter perjudicial para la salud.

B) La falta de uniformidad en las decisiones de las Audiencias Provinciales

La STS de 19 de febrero de 2009 es especialmente relevante por la doctrina que sienta frente a la falta de uniformidad en los criterios seguidos por las Audiencias Provinciales. Hasta el momento, existía una jurisprudencia menor que había resuelto de manera desigual este problema:

— SAP (sección 1) Murcia de 13 de febrero de 2001 (AC 2001, 730): el Juzgado de 1ª Instancia núm. 6 de Murcia condenó a Iberdrola SA, compañía propietaria de un transformador situado en los bajos de un edificio residencial, a adoptar las medidas necesarias para que los campos electromagnéticos que generaba no invadieran el domicilio de los actores de forma que en ningún caso se podían superar los 0,3 microteslas; en el supuesto de no ser posible lo anterior se condenaba a indemnizar a los actores con el importe del valor de una vivienda de similares características a la suya; se fijaba, además, una indemnización de 600.000 pesetas por los perjuicios causados. Interpuesto recurso de apelación, la AP mantiene los pronunciamientos excepto en lo que se refiere a la mención «que no supere la medidas de 0,3», ordenando que la cesación de la inmisión fuera total.

En el caso se ejercitan dos acciones: con carácter principal la acción negatoria, a partir de la aplicación analógica de los arts. 590 y 1908 CC y, de forma subsidiaria, la acción de responsabilidad del art. 1902 CC, interpretadas ambas a la luz de la doctrina del abuso del derecho que consagra el art. 7.2 CC.

La SAP contiene unos extensos fundamentos jurídicos en los que explica la distinción entre la acción negatoria y la acción de responsabilidad por daños y, en particular, entiende que en el ámbito de la primera es admisible la inversión de la carga de la prueba. Se razona en la resolución referida que:

> «allí donde quede acreditada la existencia de una ingerencia en una propiedad ajena, máxime si constituye domicilio y se desarrollan ámbitos de intimidad personal y/o familiar, como derecho constitucional reconocido en el artículo 18 CE, *es dable que al autor de la ingerencia se derive la carga probatoria sobre la inocuidad de dicha ingerencia,* en tanto que es a este ingerente a quien corresponde afirmar la legitimidad de su intromisión».

De modo que, acreditada la existencia continuada de una corona electromagnética en el domicilio de los demandantes proveniente de la actividad del transformador de Iberdrola, y que dicho campo es superior al que se ven expuestos los domicilios por el uso cotidiano de los aparatos electrodomésticos, es a la empresa demandada a la que corresponde probar que la situación a la que somete el domicilio de los demandantes es de total y absoluta inocuidad y que puede continuar con ella.

La Audiencia rechaza la alegación de Iberdrola de que al proceder de este modo se inaplica la Recomendación 1999/519/CE del Consejo de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 Ghz), en el sentido de que en el Anexo III (Niveles de Referencia) de la mencionada norma, en su cuadro 2 se establece que para una gama de frecuencia de entre 0,025 a 0,8 Khz que es el que correspondería a este supuesto se fija un campo B de 5/f microteslas, lo que se correspondería con 100 microteslas. Entiende la Audiencia que:

> «Su eficacia como motivo de apelación sólo se produciría si fuera capaz de demostrar o bien la inocuidad o bien la legitimidad de la invasión electromagnética. En cuanto a esta última no ha lugar toda vez que este instrumento europeo es una norma cuyos destinatarios son los Estados con el fin de establecer limitaciones a las exposiciones del público a los campos electromagnéticos, pero nada afirma sobre la legitimidad de que una actividad privada invada con intensidades o densidades inferiores propiedades ajenas. Respecto de la inocuidad lo mismo podría decirse, ya que el establecimiento de determinados límites mínimos lo único que demuestra es la intención de reducir los posibles riesgos de los campos electromagnéticos pero sin dejar acreditado el hecho de su inocuidad que, como ya ha sido visto con la práctica de la prueba, sigue siendo objeto de viva discusión científica».

— SAP Murcia (sección 4) de 29 de julio de 2005 (JUR 2005, 220364): en un caso muy parecido al anterior, confirma la desestimación de la demanda que ejercitaba una acción negatoria solicitando la adopción de medidas correctoras para evitar la inmisión de campos electromagnéticos en la vivienda de los actores así como una indemnización de daños.

Curiosamente, la sentencia trata de aparentar que no existe discrepancia con la anterior SAP Murcia de 13 de febrero de 2001, por haberse practicado ahora una actividad probatoria más completa acerca del estado de la ciencia:

> «Esta decisión del Tribunal no implica una contradicción con el criterio e interpretación jurídica plasmada en la Sentencia de 13 de febrero de 2001 dictada por la Sección Primera de esta Audiencia Provincial, sino que tal decisión es el resultado de una más completa actividad probatoria y en concreto de la acreditación y constancia documental del criterio y opinión al respecto del denominado «estado de la ciencia». En consecuencia, este Tribunal reitera y reproduce en tal sentido los argumentos que expone la sentencia apelada, ya mencionados y reiterados además en la dictada por dicho Órgano Judicial con fecha 8 de febrero de 2002».

En la sentencia de 29 de julio de 2005 se considera que no es nociva la inmisión electromagnética de acuerdo con el estado actual de la ciencia, representado por la citada Recomendación del Consejo de la Unión Europea y otros informes posteriores:

> «Así las cosas y *de conformidad con los conocimientos científicos actuales* que ahora mencionaremos que constituyen el fundamento del estado actual de la ciencia, cabe afirmar que la exposición a campos electromagnéticos en intensidad o límites no superiores a 100 microteslas no conlleva la existencia de daño, ni riesgo alguno para la salud de las personas, careciendo, en consecuencia, tales campos magnéticos de efectos adversos para la salud. Estimamos, por todo ello, que dicha inmisión electromagnética debe conceptuarse como no nociva».

No parece irrelevante que la Recomendación haya encontrado pleno reconocimiento en el Derecho español a través del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas:

> «En definitiva, por tanto, *cabe concluir en los términos mencionados, es decir, en la inexistencia de riesgo o daño para la salud de las personas, cuando las inmisiones electromagnéticas son inferiores a los límites de 100 microteslas (límite de lo tolerable). Tal conclusión, decíamos, encuentra su fundamento probatorio en el denominado "estado actual de la ciencia",* plasmada en todos los documentos a que alude la sentencia de instancia, con especial mención y relevancia a la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de julio de 1999, ratificada el 25 de enero de 2002 por el Comité Científico de la Unión Europea. Por otro lado, esta Recomendación de la Unión Europea, ha encontrado plena aceptación normativa en nuestro país a través del Real Decreto de 28 de septiembre de 2001 (inexistente cuando se dictó la Sentencia de esta Audiencia Provincial de 13 de febrero de 2001) por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a ellas.
>
> Por último, tal estado actual de la ciencia encuentra definitivo sustento y fundamento en el informe emitido por la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales en el mes de octubre de 2001 sobre posibles efectos de los campos electromagnéticos residenciales sobre la salud humana».

La afirmación de que la inmisión no es nociva permite concluir que la inmisión es tolerable, por lo que se desestima la acción negatoria. Además, y aunque no se niega que los demandantes sufran los padecimientos que relatan, no se aprecia relación de causalidad alguna con las ondas electromagnéticas emitidas por el transformador.

— SAP Córdoba de 14 de octubre de 2002 (AC 2002, 2319): en este caso se trata de la emisión de ondas electromagnéticas procedentes de una antena de telefonía móvil. Los demandantes, recurrentes en apelación, ejercitaron acción negatoria solicitando la retirada de una antena de telefonía móvil por el riesgo que supone para la salud «por la falta de evidencia científica sobre su inocuidad». La Audiencia, con apoyo en la Resolución del Parlamento de la Unión Europea, el Real Decreto 1066/2001, y la valoración de la pericial practicada en el juicio, concluye que el estado de la ciencia no permite apreciar inmisión nociva e ilícita:

> «En definitiva, esta Sala es conocedora de la preocupación social que puede existir sobre la incidencia en la salud humana de las ondas electromagnéticas derivadas de la telefonía móvil, pero a la hora de resolver esta cuestión, como conflicto entre particulares que es, se ha de estar a la prueba practicada y a las exigencias legales y jurisprudenciales que son de aplicación al tema estrictamente jurídico planteado, de ahí que no sean asumibles argumentos tales como que esta actividad ha de prohibirse por si causara daños a la salud, más aun cuando se han elaborado normativas tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, con el auxilio de comisiones de científicos que han tenido en cuenta los distintos estudios científicos elaborados sobre esta materia, y sus conclusiones no pueden ser obviadas por la existencia de opiniones o estudios que sean de sentido contrario».

C) La Sentencia de la Audiencia Provincial: argumentos para la condena a Iberdrola

En el caso a que se refiere la STS de 19 de febrero de 2009, los demandantes habían formulado demanda de juicio ordinario contra Iberdrola Distribución Eléctrica SAU solicitando la retirada del centro de transformación de energía eléctrica que la parte demandada tiene instalada en los bajos del edificio donde se hallan las viviendas de titularidad en que residen, y alternativamente, que se les indemnice a los actores por daños y perjuicios, con el importe de una vivienda de las mismas características con un 30% de afección previa transmisión de las mismas libre de cualquier carga o gravamen o con el importe de la infravaloración que sufren las viviendas debido a la ubicación del transformador en los bajos del edificio, en las cuantías recogidas en el suplico de la demanda, más intereses legales desde la interpelación judicial. Con carácter subsidiario se formulaba la petición de que se obligara a la entidad demandada a realizar las obras necesarias para evitar en lo sucesivo los ruidos y las intromisiones electromagnéticas ilegítimas en el derecho a la intimidad y en la propiedad privada, mediante el apantallamiento con aislamiento magnético. Y además, se reclamaba una indemnización por el perjuicio ya sufrido por las intromisiones en la propiedad privada y el derecho de intimidad en la cantidad de 3.000 euros a favor de cada uno de los actores, más intereses legales y la condena en costas a la demanda.

La demanda ejercitaba una acción negatoria con la finalidad de que cesaran las inmisiones de carácter electromagnético y sonoro al amparo de la LO 1/1982, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen

y una acción de indemnización de daños y perjuicios causados por culpa extracontractual al amparo del artículo 1902 CC.

En primera instancia se desestimó la demanda contra la compañía demandada Iberdrola Distribución Eléctrica, SAU. Recurrida la sentencia, la Audiencia Provincial de Castellón estima la apelación, y dicta sentencia por la que estima parcialmente la demanda acordando que la demandada Iberdrola Distribución Eléctrica, SAU, deberá retirar el transformador. No se concede la indemnización por daño moral solicitada porque, entiende la Audiencia Provincial que, aunque

> «queda acreditada la posibilidad de un riesgo para la salud por las emisiones de radiación electromagnética que se generan por el transformador y producen un campo magnético en las viviendas, pero no queda constatada la existencia de un daño o perjuicio moral, que no puede desprenderse sin más de la existencia de la inmisión ilegítima, siendo necesario que se demuestre su existencia por una concreta actividad probatoria que en este caso no se ha practicado».

La Audiencia Provincial consideró que la protección que debía otorgarse a los actores era la preventiva dirigida a evitar las inmisiones en sus viviendas procedentes del transformador. En cambio, entendió que no procedía acceder a la pretensión resarcitoria de los actores. Basó su decisión en las siguientes argumentaciones:

> «Consideramos que basta la acreditación del hecho de la inmisión en el domicilio de los actores y de la posibilidad seria de causación de un perjuicio para su salud, como aquí sucede, compartiendo el criterio de que la carga de la prueba de la inocuidad de la inmisión corresponde al autor de la injerencia, seguido en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia de 13 de febrero de 2001, de la que se acompaña copia con la demanda, resolución judicial que razona que corresponde al actor la prueba de la existencia de la inmisión y atribuye al demandado la carga de probar su inocuidad y tolerabilidad y ello por aplicación de la presunción de libertad del dominio al entender que en caso contrario se estaría presumiendo *iuris tantum* la legitimidad de una intromisión posesoria».

La Audiencia accede a la petición principal de cesación de las inmisiones mediante la retirada del transformador de los bajos del edificio atendiendo a las dificultades técnicas que según el perito de Iberdrola existen para proceder al aislamiento del recinto del transformador mediante el apantallamiento, ya que según expresó en la vista, tendría que venir precedido de un estudio complejo y no podía asegurarse la reducción del nivel de emisión electromagnética por debajo del nivel de 0,4 microteslas.

La condena tiene su fundamento en la incidencia que las inmisiones electromagnéticas producen en el derecho a la intimidad personal y familiar y eventualmente a la salud, con protección constitucional en los artículos 18 y 43 de la Constitución, considerando que pueden incardinarse en las intromisiones ilegítimas previstas en el artículo 7 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, conforme a la doctrina recogida por el Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de abril de 2003 (RJ 2003, 3041), que señala que

> «modernamente, a raíz del reconocimiento constitucional de unos derechos fundamentales, con tutela jurídica reforzada (pues son susceptibles caso de desconocimiento o vulneración, en sede interna, de recurso de amparo y, en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del agotamiento de la instancia suprana-

cional que representa el Tribunal Europeo de Derechos humanos) se ha abierto paso con gran empuje la tendencia doctrinal y jurisprudencial a considerar estas inmisiones gravemente nocivas, cuando afectan a la persona, en relación con su sede o domicilio, atentados o agravios inconstitucionales a su derecho a la intimidad, perturbado por estas inmisiones».

D) El estado de la ciencia como criterio relevante

Iberdrola Distribución Eléctrica SAU interpuso contra la resolución de la Audiencia Provincial recurso extraordinario por infracción procesal (alegando infracción de los arts. 217, 319 y 348, de la Ley de Enjuiciamiento civil en relación con el art. 24 de la Constitución) y de casación (alegando infracción de los arts. 2 y 7 de la LO 1/1982 y 590 CC). En particular, frente a la afirmación de la Audiencia de que el campo magnético que origina el transformador de energía eléctrica instalado en las viviendas que ocupan los actores como domicilio puede representar un peligro para su salud, Iberdrola sostiene, por el contrario, la ausencia de riesgos por no derivarse efectos nocivos del impacto del campo magnético en su organismo.

El Tribunal Supremo, en la STS de 19 de febrero de 2010 declara:

1º. Haber lugar al recurso extraordinario por infracción procesal formulado por Iberdrola Distribución Eléctrica SAU, contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Castellón, que casa y anula.

2º. En su lugar, confirma y hace suya en todos sus pronunciamientos, la sentencia dictada por el Magistrado-Juez de 1ª Instancia del Juzgado núm. 6 de Castellón, de fecha 8 de julio de 2004 en autos de juicio ordinario núm. 457/03, desestimatoria de la demanda formulada.

Importa advertir, para apreciar la trascendencia de la sentencia del Tribunal Supremo, que es doctrina reiterada del Tribunal la de que la valoración de la prueba es función soberana y exclusiva de los juzgadores que conocen en instancia, que no es verificable en el recurso extraordinario, salvo que se conculque el art. 24.1 de la Constitución por incurrirse en error de hecho palmario, irracionalidad o arbitrariedad (STS 18 de junio de 2009 [RJ 2009, 4318]). En caso de la prueba pericial, esa irracionabilidad se concreta cuando en los informes de los peritos o la valoración judicial se aprecia un error de magnitud, es decir, un error patente, ostensible o notorio, cuando se extraigan conclusiones contrarias a la racionalidad, absurdas o que conculquen los más elementales criterios de la lógica, se adopten criterios desorbitados o irracionales, se efectúen apreciaciones arbitrarias o contrarias a las reglas de la común experiencia, se tergiversen las conclusiones periciales de forma ostensible, se falseen arbitrariamente sus dictados o se aparte del propio contexto del dictamen pericial (STS 10 de junio de 2009 [RJ 2009, 4225], y las que cita).

La cuestión principal que se plantea es la de si la observancia de la medida de protección consistente en el límite de exposición de 100 microteslas establecido en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea 1999/519 y recogido en el Real

Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, es la medida adecuada para prevenir efectos perjudiciales para la salud.

El Tribunal Supremo parte de los hechos considerados probados por la Audiencia Provincial, pero entiende que el razonamiento sobre la valoración de los informes acerca de la vinculación de los campos electromagnéticos y los procesos oncológicos incurre en contradicciones y tergiversa los informes periciales.

> «De forma sorprendente la sentencia descarta los informes que inicialmente acepta para convertir lo blanco en negro y elevar a realidad científica lo que son meras especulaciones o sospechas carentes de fundamento científico en estos momentos, con el argumento de que "este límite es un criterio orientativo y no una garantía de total seguridad", lo que no permite "descartar con certeza que el nivel de exposición a campos electromagnéticos que soportan los actores comporte la posibilidad o probabilidad de que exista un riesgo de enfermedadª, puesto que no se desprende de las "investigaciones realizadas conclusiones definitivas que nos permitan afirmar con seguridad la inocuidad del campo magnético en limites inferiores a 100 microteslas, y por tanto, que no existe un riesgo potencial derivado del campo magnético generado por el transformador de energía eléctrica", conclusiones que obtiene de un informe aportado por la parte demandada denominado "Campos electromagnéticos y Salud Pública" elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, en el que se hace referencia a que "en estos momentos se están llevando a cabo varios estudios cuyos resultados –todavía no disponibles– pudieran ser de relevancia en materia CEM y salud pública y en consecuencia, se dice que el presente documento no debe ser interpretado como un texto cerrado, sino que, por el contrario, ha de mantenerse abierto, haciendo constar el comité de expertos que, en atención al principio de precaución, sugiere a las autoridades sanitarias que promuevan la investigación y vigilen la evolución del conocimiento sobre los efectos de los CEM en la salud humana..."
>
> También tiene en cuenta la publicación "Cinco años de Investigación sobre los efectos biológicos de los campos electromagnéticos de frecuencia industrial en los seres vivos", en la que se hace referencia a la necesidad de seguir investigando, afirmando que "todavía no disponemos de toda la información sobre los efectos biológicos en los seres vivos y para que la ausencia de evidencias se convierta en certeza y los campos electromagnéticos de frecuencia industrial sean descartados definitivamente como agentes nocivos, todas las posibilidades deben ser exploradas y descartadas"; todo lo cual lo pone en relación con la aparición de procesos cancerosos en tres personas entre las 17 que habitan en el edificio en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2001 y 2002, que la Sección de Epidemiología del Centro de Salud Pública de Castellón, en respuesta al oficio remitido por el Juzgado, informa que "en tan pequeño grupo de personas las técnicas estadísticas se ven muy limitadas y deben interpretarse con extrema cautela" y que, aunque se trate de procesos cancerosos, "son de diferentes tipos de tumores; por tanto, son diferentes enfermedades con sus periodos de latencia, causas y factores de riesgo correspondientes y no bien conocidos"; datos a partir de los cuales –sostiene el Tribunal– "es razonable tener sospechas de que la exposición a campos electromagnéticos generados por el transformador de energía eléctrica puede suponer un factor de riesgo añadido de tumores –en niños o adultos–, aunque no podamos tampoco tener certeza sobre la existencia de este riesgo por las limitaciones ya referidas en los cálculos estadísticos, lo que hace que el dato no sea concluyente"».

Las precedentes consideraciones ponen de manifiesto la evidente contradicción que preside el desarrollo argumental de la sentencia de la Audiencia Provincial, desde el momento en que admite que el límite de 100 microteslas resulta, en principio, y con carácter general, la medida adecuada para prevenir efectos perjudiciales a la salud y, sin embargo, señala luego que este límite no es una garantía total de seguridad. En palabras del Tribunal Supremo:

> «Contradicción que se produce en unos términos que permiten afirmar que la valoración de los datos de prueba realizada por el Tribunal de apelación carece de la necesaria coherencia formal y jurídica y que las conclusiones alcanzadas no solo son erróneas, sino inseguras e ilógicas a la hora de ofrecer una respuesta que no hace sino poner en evidencia y riesgo cualquier innovación o avance científico o técnico por simples sospechas no contrastadas científicamente por quienes están en condiciones de hacerlo. La absoluta prueba de la inocuidad de cualquier producto es, en términos científicos, prácticamente imposible y la valoración que debió realizar el Tribunal exigía analizar cuál es el estado de la ciencia en esta materia, determinar si los conocimientos científicos disponibles permiten identificar la existencia de un riesgo de efectos potencialmente nocivos para la salud humana, y si se da, en definitiva, la incertidumbre científica que está en la base de la regla de cautela o principio de precaución, recogida en el apartado 2 del artículo 174 del Tratado de la Comunidad Europea, en relación con la política relativa al medio ambiente, del que se deriva, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (SSTJCE de 5 de mayo de 1998 y de 9 de septiembre de 2003) entre otras) que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, pueden adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales. Y es evidente que el estado actual de la ciencia descarta que haya efectos adversos para la salud, con exposiciones inferiores a 100 microteslas, sin que ello impida una revisión futura de los límites de exposición fijados por la Recomendación de 1999 y la posible identificación de los eventuales efectos negativos que pudiera provocar, no demostrados científicamente en estos momentos, más allá de lo expuesto».

Pero es que, además, añade el Tribunal Supremo:

> «La sentencia tergiversa los informes periciales para ofrecer una solución distinta de la que resultaría de una valoración lógica y coherente sobre los procesos oncológicos detectados en alguno de los ocupantes de las viviendas. Y es que tampoco se puede sostener que los datos de enfermedades en el edificio se consideran un resultado estadísticamente significativo y, que, aunque sin la certeza necesaria, este dato estadístico puede suponer al menos un indicio razonable y significativo de que el nivel de exposición que tienen los actores en sus viviendas es un posible un factor de riesgo de padecer la enfermedad de cáncer, cuando el informe que valora, emitido por la Sección de Epidemiología del Centro de Salud Pública de Castellón, pone de manifiesto que se trata de procesos cancerosos de diferente tipo de tumores, con sus periodos de latencia, causas y factores de riesgo correspondientes y no bien conocidos; que en tan pequeño grupo de personas las técnicas estadísticas se ven muy limitadas y que deben interpretarse con extrema cautela».

El Tribunal Supremo concluye realizando unas afirmaciones de carácter general acerca del estado de la ciencia como criterio relevante para alcanzar un equilibrio entre la protección de la salud y la innovación:

> «Sin duda, la protección de la salud pública debe prevalecer de forma incontestable sobre otras consideraciones económicas económico y social por más que supongan

> innovaciones decisivas para procurar su desarrollo y ello exige, como recoge la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, que sea absolutamente necesaria la protección de los ciudadanos contra los efectos nocivos para la salud que se sabe puedan resultar de la exposición a cambios electromagnéticos.
>
> Ahora bien, ni desde la perspectiva de la existencia de un riesgo confirmado por la evidencia científica, que haga evidente no solo la aplicación del principio de precaución, sino la adopción inmediata de las medidas necesarias para el control del riesgo, ni desde un enfoque simplemente preventivo del riesgo, las pruebas que han sido practicadas y valoradas en las presentes actuaciones no han identificado y evaluado riesgos para la salud distintos de los que hasta la fecha resultan de la información científica y técnica más significativa al regular las condiciones bajo las cuales es admisible la exposición de las personas a campos electromagnéticos y determinan la adopción de las medidas que la prudencia aconseja».

2. DAÑOS A LA POBLACIÓN VECINA A UNA FÁBRICA QUE EMITE ASBESTOS

A) La sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Madrid, núm. 46, de 5 de julio de 2010 (AC 2010, 1271)

En el orden social son numerosas las resoluciones judiciales que condenan a empresarios o establecen recargos en las indemnizaciones por las enfermedades padecidas por los trabajadores por la exposición al polvo de amianto en el trabajo (asbestosis, cáncer de pulmón, engrosamiento pleural, mesotelioma). Pero la sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Madrid, núm. 46, de 5 de julio, es la primera que condena por daños derivados de la exposición ambiental.

En el caso, se ejercita acción en reclamación de indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual derivada de las lesiones en el aparato respiratorio (que en ocasiones han conducido al fallecimiento) sufridas por personas habitantes de los municipios de Cerdanyola del Vallés y Ripollet. La demandada, Uralita SA, era propietaria de una fábrica de materiales de construcción que realizó su actividad industrial en una factoría de Cerdanyola, cercana a Ripollet, desde 1907 hasta 1997.

Los demandantes, un total de cuarenta y siete, han habitado durante décadas en las proximidades de la fábrica dedicada a la elaboración de fibrocemento a partir del amianto, que la entidad demandada tenía entre ambos términos municipales, o eran familiares convivientes de los trabajadores empleados en dicha fábrica. La empresa esparcía los residuos del amianto por las calles de ambos municipios, dejando en el aire polvo de asbesto. La exposición al mineral se produce, según considera probado la sentencia, por

> «las emisiones de la fábrica en forma de polvo de asbesto, la manipulación de ropas de los trabajadores por parte de sus familiares, en sus domicilios, y la contaminación derivada de la degradación de depósitos de residuos derivados de la propia actividad industrial, incluida la que probablemente fuera provocada a consecuencia del

esparcimiento que durante muchos años se realizaba por los operarios de la propia empresa por las zonas urbanas de ambos municipios, ...»

La cuantía total de las indemnizaciones concedidas alcanza la cuantía de 3.918.594,64 euros.

B) Régimen de responsabilidad: responsabilidad objetiva y relación de causalidad

La sentencia contiene algunas afirmaciones poco claras acerca del fundamento de la responsabilidad civil. El supuesto es calificado como responsabilidad extracontractual, en particular sometido a las reglas del art. 1908.2 y 4 del CC, que la sentencia califica como de responsabilidad objetiva, aunque luego razona sobre la falta de diligencia debida (lo que sólo tiene sentido en un régimen de responsabilidad por culpa):

> «*El carácter objetivo de la responsabilidad del agente por razón del riesgo creado está claramente acogido por el Derecho positivo, en el artículo 1908-2º del Código Civil (plenamente aplicable al caso de autos)* según el cual «responderán los propietarios de los daños causados "por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades", de tal forma que se presume culposa toda acción u omisión generadora de un daño indemnizable, sin que sea bastante para desvirtuarla, el cumplimiento de normativa reglamentaria, pues ésta no altera la responsabilidad de quienes la cumplan, cuando las medidas de seguridad y garantía se muestran insuficientes en la realidad para evitar eventos lesivos, porque, aunque cuantitativamente los humos y gases emitidos, en el presente caso por la factoría de Uralita, pudieran respetar los niveles de contaminación reglamentariamente asumidos, lo cierto es que cualitativamente fueron nocivos y causaron daños a terceras personas totalmente ajenas a la explotación industrial que en ella se realizaba, lo que evidencia que tales medidas fueron insuficientes para evitar los daños a terceros (en este sentido, entre otras, Sentencias de 16 de octubre de 1989 [RJ 1989, 9623], 8 de mayo [RJ 1990, 3690], 8 [RJ 1990, 8534] y 26 de noviembre de 1990 [RJ 1990, 9047], 28 de mayo de 1991, 24 de mayo de 1993 y 7 de abril de 1997 [RJ 1997, 2743]); ello *sin que se haya desvirtuado por la entidad hoy demandante las reiteradas afirmaciones de los diversos testigos que declararan en el juicio, en el sentido de que la emisión del polvo de asbesto saliera de la fábrica sin ningún tipo de control,* no solo por chimenea sino incluso por las puertas, cada vez que trabajadores o camiones salían o entraban de la misma, sin que se adoptara control alguno sobre las emisiones de que se trata; la sentencia de 2 de febrero de 2001 (RJ 2001, 1003) *reitera la responsabilidad procedente por contaminación medioambiental intensa, masiva y continua, de polvos y humos procedentes de actividades industriales.*
>
> Y, *asimismo, sería de aplicación a la actividad de la fábrica el precepto contenido en el punto 4º del artículo 1908, al hacer responsables a los propietarios de los "depósitos" de materias infectantes, por analogía podría entenderse a materias contaminantes como sin duda era el polvo de asbesto,* constando acreditado que, durante mucho tiempo, los residuos de este tipo *eran depositados por los responsables de la empresa en lugares no apropiados cuando se trata de residuos industriales.* No en vano, las emisiones de polvo de asbesto y los residuos son dos de los vehículos de contaminación de las fibras causantes de las enfermedades pulmonares relacionadas con el amianto».

La sentencia considera acreditada en el fundamento jurídico quinto la relación de causalidad entre la actividad industrial realizada en la factoría de Uralita y la generación

de las condiciones *per se* suficientes y necesarias para un ambiente contaminado en el que surgen las patologías pulmonares en la población circundante de la fábrica o familiares de trabajadores que en ella desempeñaban su trabajo: se dice «en términos generales», porque, con posterioridad, para cada demandante, se procede a valorar la relación de causalidad de manera individual, es decir, analizando hasta qué punto puede acreditarse que las patologías concretas padecidas por los demandantes tienen relación con el asbesto.

En efecto, en el fundamento jurídico octavo («Diagnósticos. Posibles secuelas e indemnizaciones») la sentencia analiza hasta qué punto puede acreditarse que las patologías concretas padecidas por cada uno de los demandantes tienen relación con el asbesto. Así, por ejemplo, respecto de algunos demandantes se concluye:

> «... patología pleural benigna (placas pleurales), sin repercusión funcional. Limitaciones para sus AVD derivadas de su patología osteoarticular, *sin relación alguna con el asbesto*».
>
> «... ha de concluirse que no se aprecia relación de causalidad con el asbesto, puesto que afirma que todas los patologías que padece el informado podrían explicarse sin relación con el asbesto, y que la causa principal de cáncer es el tabaco, *habiendo sido fumador el informado, siendo así que las placas pleurales pueden tener otras causas distintas de las relacionadas con el asbesto*».

Por lo que se refiere al esparcimiento por los operarios de la fábrica de asbestos por los municipios, la sentencia afirma que se hizo «ciertamente con la aquiescencia, incluso complacencia de la propia población y de las autoridades, según puede deducirse del conjunto de las declaraciones de las personas que declararon en el juicio, y ello, al parecer, para suplir, de forma cómoda y barata, la falta de asfaltado de las calles».

Sin embargo, no se reduce por ello la responsabilidad de la empresa, cuyo comportamiento es calificado de imprudente:

> «Lo cierto es que ha de reconocerse que tal actividad denota, al menos, un punto de imprudencia, en cuanto eran ya innegable la conciencia social en el mundo del riesgo que implicaba para la salud la utilización del amiento, conciencia y preocupación social a la que en España se fue dando respuesta progresiva, desde el punto de vista legislativo, ya a principios de los años cuarenta, y progresivamente en décadas posteriores como se ha expuesto más arriba».

La referencia a la «conciencia social en el mundo» del riesgo que implicaba el amianto y la creciente preocupación social en España no son datos que, por sí mismos, debieran permitir fundamentar la responsabilidad de la empresa. En el ámbito de la responsabilidad por daños, estos datos se conectan a conceptos tales como el estado de la ciencia o la posibilidad de adoptar medidas de precaución, y ayudan a perfilar la responsabilidad según se trate de un régimen de responsabilidad por culpa u objetivo.

La sentencia, sin embargo, no fija con precisión momentos relevantes ni nivel de conocimientos, y realiza unas afirmaciones genéricas de protección medioambiental y de la salud de las personas, acerca del desarrollo económico descontrolado y las consecuencias perjudiciales que para la población puede acarrear a medio y largo plazo:

> «Ello viene a ser una muestra de cómo una práctica dirigida en principio a paliar el

> subdesarrollo o la falta de infraestructuras de algunas zonas de España en la segunda mitad del siglo pasado, se ha vuelto, con el tiempo, en contra de la población que durante años ha visto resurgir su economía gracias a una actividad industrial que resultaba boyante, si bien dicha realidad no puede eximir a la empresa que la realizaba, incluso aunque se hubiese ajustado a la normativa vigente, y a pesar de las medidas de prevención e inversiones que la hoy demandada efectuara, extremo en el que insisten sus Letrados, aportando en tal sentido informe pericial elaborado por el Ingeniero Industrial D. Juan María (documento número 52 de los aportados con escrito de contestación), el elaborado por el Economista, Auditor y Censor Jurado de Cuentas D. Eugenio (documento número 53 de la contestación), y el emitido por Consultores de Técnicas Empresariales, SA (documento número 54), de las graves consecuencias que ha producido para la salud pública, y ello por las consideraciones expuestas de tratarse de una actividad de riesgo objetivo, conocido progresivamente en las décadas de la segunda mitad del siglo XX.
>
> *Paradójicamente, es un ejemplo, como tantos otros, de cómo la revolución industrial, como motor de progreso social, en ocasiones, hace pagar un alto precio a una parte de la población, hasta que la propia sociedad reacciona, a veces demasiado tarde, para corregir actividades y prácticas que fueron vistas durante largo como solamente beneficiosas*».

Se trata de afirmaciones ajenas al razonamiento técnico jurídico propio de la responsabilidad civil. Es cierto que el cumplimiento de la normativa no suele considerarse suficiente en la jurisprudencia civil para considerar acreditada la diligencia, pero la sentencia se refiere a otras circunstancias: a la falta de conciencia social de la peligrosidad de la actividad, a la aceptación de la actividad industrial como un beneficio para la zona.

Todo ello resulta irrelevante a efectos de reducir la responsabilidad de la empresa, cuyo comportamiento se considera negligente. La sentencia cita en este sentido la doctrina jurisprudencial que considera aplicable en el ámbito de la responsabilidad extracontractual derivada de los arts. 1902 y 1908 del CC, el art. 1104 del CC, conforme al cual, «la culpa o negligencia del deudor consiste en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar»; con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo según la cual, la previsión y la prudencia deben ser las necesarias para evitar el daño, concluye que:

> «La empresa Uralita no extremó la diligencia debida en los términos que prevé el artículo 1104 del CC, como se revela de la diversa documental obrante en autos, entre la que destaca la respuesta dada por los Ayuntamientos de Cerdanyola del Vallés y Ripollet, en lo relativo a los vertidos de residuos en los alrededores de la fábrica o en zonas de las poblaciones no específicamente destinadas para ello, así como el informe del ingeniero municipal D. Oscar de 22 marzo 1977, en lo referente a evacuación de polvo sin los filtros adecuados y a la necesidad de adaptar la instalación al Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, etc.; todo ello cuando ya en 1940 se había aprobado el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el que se gastaban medidas especiales de prevención en ambientes industriales pulvígenos, en 1941 se mencionaba ya la asbestosis como una variedad de neumoconiosis, entre las enfermedades pulmonares de tipo degenerativo fibroso, en 1937 se estableció un cuadro de enfermedades profesionales, en el cual se incluía la asbestosis, muestra todo ello de que el elevado riesgo de la utilización del amianto era conocido en la comunidad científica, y reflejado en textos legales, ya desde antes del mediados del siglo XX».

C) La prescripción de daños

Los hechos tuvieron lugar en Cataluña, si bien la demanda se presenta en Madrid, sin duda por ser el domicilio de la empresa demandada. El razonamiento de la sentencia se basa en la regulación de la responsabilidad civil del Código civil y no se menciona la regulación catalana de las inmisiones (aprobada en 1991). Sin embargo, al ocuparse de la prescripción, menciona la regulación catalana de la misma.

La sentencia de primera instancia aclara que, con apoyo en la doctrina jurisprudencial sobre *dies a quo* del plazo prescriptivo cuando se trata de daños continuados, sería suficiente para desestimar la excepción de prescripción en base al artículo 1968.2 del Código Civil español,

> «considerando la peculiaridad de las consecuencias negativas para la salud que se derivan del contacto con el asbesto, que se manifiestan con acentuada incertidumbre, y con secuelas prolongadas en el tiempo, como ha quedado acreditado en el presente procedimiento a la vista de las numerosas pruebas periciales practicadas, y que los hoy demandantes, desde que les fue detectada la enfermedad o disfunción respiratoria respectiva, han realizado un seguimiento periódico de la misma, con diversas pruebas médicas».

Añade a continuación la sentencia:

> «Pero, por si algún resquicio de duda quedara, tal apreciación viene a verse reforzada por la aplicación del artículo 121-21-d) del Código civil de Cataluña, según el cual prescriben a los tres años las pretensiones derivadas de responsabilidad extracontractual, estableciendo el artículo 121-23-1 que el plazo de prescripción se inicia cuando, nacida y ejercible la pretensión, la persona titular de la misma conoce o puede conocer razonablemente las circunstancias que la fundamentan y la persona contra la cual puede ejercerse».

Se trata, otra vez, de una afirmación general, pero no se concreta el momento exacto a partir del cuál debe contarse el plazo en cada caso: diagnóstico de la enfermedad, fallecimiento... Por ello, tampoco queda claro qué sucede con la prescripción de daños derivados de enfermedades que puedan llegar a desarrollarse en el futuro.

D) Los daños indemnizables: en especial, el daño moral

Sostiene la sentencia que, quienes han resultado afectados por el contacto con el asbesto, de alguna manera, por mínima que sea, han sufrido una agresión indeseada en su organismo, que debe ser indemnizada. De esta forma, con cita de la doctrina jurisprudencial sobre indemnización de daño moral en los casos de sufrimiento o padecimiento psíquico, la sentencia de primera instancia, descarta que la normativa contenida en el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor deba tener una aplicación mecánica a todos los supuestos, sobre todo cuando se trata de daños morales, para los que solo procede indemnización cuando las secuelas excedan de determinados puntos.

Por otra parte, también concluye la sentencia que si, ciertamente, esa agresión queda demostrada, procede indemnización por daño moral, aunque no proceda indemnización por daño físico, como puede ser el caso de presentar placas pleurales, dado que, en principio, las placas son muestra de haber tenido contacto previo con el asbesto, y la persona que tiene placas pleurales debe, al menos, vigilar su salud y someterse a controles periódicos.

3. REFLEJOS *MEDIOAMBIENTALES* EN EL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN

La STS de 24 de febrero de 2010 (RJ 2010, 539), en un supuesto referido a la procedencia de la resolución de un contrato de arrendamiento de local de negocio, contiene algunas consideraciones ambientales.

En el local arrendado se desarrollaba una actividad industrial, consistente en la fabricación de tejidos, según fue pactado expresamente por el arrendador y el arrendatario en la cláusula primera del contrato de 1 de febrero de 1974, donde, igualmente, se estableció que no cabía variar dicha determinación sin el consentimiento escrito del propietario; sin embargo, en el momento de interponer la demanda, el destino del local se había modificado en el de almacén o depósito. De conformidad con lo previsto en la legislación arrendaticia, el propietario ejercita una demanda solicitando que se declare resuelto el contrato. La demanda fue desestima en primera y segunda instancia con argumentos que, entre otras razones, atienden a la existencia de un Decreto del Ayuntamiento de Castellón, que ordenó el cese de la actividad mientras no fuera concedida licencia municipal y se corrigieran los ruidos y vibraciones de la actividad textil, superiores a los niveles autorizados. La sentencia de apelación considera que el cierre del local de negocios debido a la crisis de la empresa o la espera de concesión de licencia municipal y la comprobación de la efectividad de las medidas correctoras para evitar la transmisión a las viviendas colindantes de ruido y vibraciones superiores a los niveles autorizados, son hechos ajenos a la voluntad del arrendatario, y no dan lugar a la resolución del contrato de arrendamiento.

Interpuesto recurso de casación, el Tribunal Supremo lo estima, casa la sentencia y estima la demanda, declarando la resolución del contrato y la condena a la parte demandada al desalojo del local de negocio. Por lo que aquí interesa, es clave la consideración de la normalidad con que se caracteriza el cumplimiento de las obligaciones medioambientales por parte del arrendatario que ejercita una actividad industrial, sin que las consecuencias derivadas de su incumplimiento puedan considerarse hechos ajenos a su control:

> «Esta Sala sienta que no ha existido *"justa causa"* en el cierre de la industria de tejidos, que fue pactado por contrato como destino del local de negocio arrendado, así como en su derivación en almacén o depósito, pues las situaciones contempladas por la sentencia recurrida no son hechos ajenos al arrendatario, sino que eran asumibles por la parte demandada al encontrase en su espacio de actuación y no cabe considerarlas como causas apartadas o superiores a su voluntad, con seguimiento de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, manifestada en las SSTS de

17 de octubre de 1983 y 5 de mayo de 1993, la cual ha analizado el concepto de *«justa causa»* del cierre del local arrendado como el acontecimiento proveniente de fuera de la empresa, extraño al arrendatario, sin que se asimile a ello el hecho nacido dentro de la misma, como ocurre en las declaraciones de quiebra o suspensiones de pagos, ni la mala racha del negocio.

Desde la óptica de la posición de las sentencias recién indicadas, tampoco ha de estimarse como *"justa causa"* la inactividad derivada de la espera de la oportuna concesión de autorizaciones administrativas. (...)

Procede manifestar que no ha existido *"justa causa"* en el cierre de la industria de tejidos, pactado por contrato como destino de local de negocio, así como su derivación en almacén o depósito, pues las situaciones contempladas por la sentencia recurrida, relativas a la crisis de la empresa y la concesión de la licencia municipal, amén *la inexistencia de medidas correctoras para la transmisión de ruidos molestos y vibraciones a las viviendas colindantes superiores a los niveles autorizados no son hechos ajenos al arrendatario, sino asumibles por éste, al encontrarse en su espacio de actuación y no cabe considerarlas como causas extrañas o superiores a su voluntad,* con seguimiento de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo antes manifestada».

4. CONFIRMACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA DOCTRINA CIVIL DE LAS INMISIONES

La STS de 26 de noviembre de 2010 confirma la doctrina jurisprudencial de la defensa civil frente a las inmisiones, en un caso de demanda interpuesta por propietarios de casas próximas a una fábrica de la demandada solicitando la condena a la adopción de medidas correctoras que evitaran las inmisiones por ruido, lumínicas y polvo así como una indemnización por los daños sufridos. Se estima la demanda, y la sentencia es confirmada en apelación, condenando a Pórtland (en la actualidad, Compañía Valenciana de Cementos Cemex, SA) a: 1) Ejecutar-verificar-instalar de su cuenta y cargo y en debidas condiciones en su industria ubicada en el término municipal de Lloseta (Baleares) destinada sustancialmente a la fabricación de cemento Pórtland, todas las «medidas correctoras» –sin excepción alguna–, que eliminen cumplidas y definitivamente para el futuro todos y cualesquiera de los daños y/o perjuicios que se irrogan actualmente a los actores. 2. A indemnizar a los demandantes dinerariamente en las cuantías fijadas en la sentencia todos los daños y/o perjuicios irrogados en el pasado, y diamantes del funcionamiento de la indicada fábrica de cemento Pórtland, daños materiales («existencia de polvo y/o cenizas en chapa y cristales de los vehículos; polvo depositado en paredes de piscinas, micro partículas al parecer cementosas en plástico de invernaderos, barrotes y verjas con la pintura comida») y morales. 3. A indemnizar dinerariamente a los actores en todos los daños y perjuicios materiales y morales dimanantes del funcionamiento de la citada fábrica de cementos Pórtland, que se les irroguen en el «devenir» del tiempo y concretamente desde la interposición de la demanda origen de este pleito hasta la completa ejecución-verificación-instalación de todas las «medidas correctoras» (sin excepción alguna) necesarias para eliminar cumplida y definitivamente para el futuro todos y

cualesquiera daños y perjuicios, a fijar cuantitativamente en el periodo de ejecución de sentencia.

La demandada interpone recurso extraordinario por infracción procesal, alegando infracción de los arts. 24 LOPJ y 469 LECiv, por entender que el asunto es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Reiterando una doctrina consolidada de la Sala Primera del Tribunal Supremo, y para desestimar el motivo, afirma la sentencia en su F. 3:

> «Como ha venido afirmando la jurisprudencia de esta Sala desde antiguo, la circunstancia de la remisión a las normas administrativas efectuada en el art. 590 CC no implica que se produzca una "huida" al derecho administrativo de toda la materia de las relaciones de vecindad por implicar la falta de competencia de la jurisdicción civil. Así, por ejemplo, la sentencia de 10 abril 1957, que declaró la ilicitud de un pozo negro construido junto a una finca, se apoyó en el art. 590 CC. La sentencia de 27 octubre 1988 manifestó que la litigiosa era una cuestión estrictamente civil porque estaba regulada en el art. 590 CC, señalando, además, la de 16 enero 1989, que al tratarse de un tema de indemnizaciones a los propietarios por los daños ocasionados, era una cuestión de competencia exclusiva de los tribunales civiles (asimismo SSTS 30 mayo 1997 y 24 junio 2006). Y ello porque cuando el art. 590 CC remite a los reglamentos reguladores de la actividad que está causando un daño a las propiedades vecinas, no está transformando la norma civil en norma administrativa, sino integrando en el ordenamiento civil los criterios para la calificación de la actividad que genera las inmisiones».

La demandada recurrente en casación alega, como primer motivo del recurso de casación, infracción por aplicación indebida del art. 590 CC, entendiendo que sólo se puede pedir que se cumplan los reglamentos, pero no la eliminación total de las molestias, aunque se hallen dentro del marco de lo tolerable. El Tribunal Supremo desestima el motivo, recordando la interpretación jurisprudencial del antiguo art. 590:

> «El art. 590 CC sirve de marco para proteger el medioambiente en las relaciones de vecindad, ya que constituye el núcleo que permitió con posterioridad el desarrollo de la teoría de las inmisiones; se trata de un precepto genérico, que resulta efectivo porque la técnica utilizada en el mismo, la remisión a la legislación administrativa, facilita su adaptación a las necesidades de cada momento. Al no establecer directamente sanciones, sino únicamente los supuestos de hecho de la prohibición de lesión ambiental a las propiedades vecinas, debe completarse con lo dispuesto en el art.1908 CC.
>
> El art. 590 CC contiene el supuesto de hecho consistente en la construcción, instalación y montaje de toda una serie de obras, artefactos y fábricas, junto a la cercanía de una pared. Ahora bien, ello no se ha interpretado por la jurisprudencia en el sentido restrictivo que pretende la parte recurrente. La doctrina ha repetido ya desde antiguo que no es preciso que la pared sea ajena o medianera, sino que se aplica a cualquier zona colindante o próxima, llegando a decir algún autor que «la pared por sí sola no cuenta». Actualmente se entiende que la proximidad se determina en función de la influencia que ejerza una finca sobre otra.
>
> La protección de los daños entre particulares, provenientes del mal uso de fincas vecinas, es decir, lo que técnicamente recibe el nombre de "inmisiones" apa-

rece después recogido con este nombre u otros semejantes en la ley 351.2 del Fuero Nuevo de Navarra, y los arts. 546-13 y 546-14 del Código civil de Cataluña» (F. 6).

Añade a continuación la sentencia en el F. 7:

«Esta Sala ha venido aplicando desde antiguo el art. 590 CC para sancionar aquellas conductas que producen daños en las propiedades vecinas. Limitándonos en este momento a las sentencias que se refieren a supuestos semejantes al que es objeto del presente recurso, la sentencia de 12 diciembre 1980 sobre contaminación por emanaciones de una central termoeléctrica que dañaban la vegetación de la zona, reitera que *«la propiedad no puede llegar más allá de lo que el respeto al vecino determina»* y puntualizaría que *«si bien el Código Civil no contiene una norma general prohibitoria de toda inmisión perjudicial o nociva, la doctrina de esta Sala y la científica entienden que puede ser inducida de una adecuada interpretación de la responsabilidad extracontractual impuesta por el* artículo 1902 *de dicho Cuerpo legal y en la exigencia de una correcta vecindad y comportamiento según los dictados de la buena fe que se obtienen por generalización analógica de los* artículos 590 y 1908*»*. Asimismo, las sentencias de 2 febrero 2001, 29 abril 2003, 14 marzo y 13 julio 2005, 19 julio y 30 noviembre 2006, 2 noviembre 2007, entre otras.

De acuerdo con lo anterior hay que concluir que la recurrente no puede evitar que se aplique dicha disposición mientras no deje de contaminar y perjudicar a las propiedades a las que se extienden las molestias de su actividad económica. Una interpretación literal del art. 590 CC no ampara su actividad, ya que dicho artículo ha sido objeto de una adaptación jurisprudencial a las necesidades medioambientales actuales, que era su finalidad inicial, aunque poco desarrollada en el texto de la disposición citada como infringida» (F. 7).

La empresa demandada alegó también como motivo de casación infracción del art. 1908 CC, argumentando que los daños materiales que se reclaman son tolerables. En cuanto al límite de la tolerabilidad es reconducida por la cementera al uso normal del inmueble de acuerdo con los niveles fijados por los reglamentos que regulan la actividad. Se argumenta, además, que no la actividad industrial de la fábrica no ha impedido ni ha disminuido de forma relevante el uso de los bienes de los demandantes. El Tribunal Supremo, rechaza el motivo por considerar probado en la instancia, con apoyo en dictámenes periciales, la existencia de los daños, sin que la demandada aportara ninguna contraprueba en el procedimiento.

Por lo que se refiere a la indemnización de daños, y como motivo del recurso de infracción procesal, la demandada recurrente alegó infracción de los arts. 219 y 220 LECiv, referidos a las sentencias con reserva de liquidación. Por lo que se refiere a la cuestión relativa a la condena a la satisfacción de los daños futuros que puedan producirse mientras la recurrente no haya procedido a la modificación de las instalaciones a la que también ha resultado condenada, entiende el Tribunal Supremo que no se produce infracción de la ley procesal porque, precisamente, el art. 220.1 LECiv permite las condenas de futuro al decir que «la sentencia podrá incluir la condena a satisfacer los intereses o prestaciones que se devenguen con posterioridad al momento en que se dicte». Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la cuestión de las sentencias con reserva de liquidación, la sentencia, con cita de la jurisprudencia reciente de la misma Sala

sobre el tema, concluye que hay que tener en cuenta la propia naturaleza del daño que se reclama, ya que la finalidad buscada con el art. 219 LECiv no permite su aplicación automática en todos los casos, porque ello equivaldría a privar de las correspondientes indemnizaciones al acreedor que tiene derecho a obtenerlas y ello es obvio cuando se reclaman daños futuros. Así, una aplicación indiscriminada impediría en muchos casos la efectividad de las condenas de futuro, previstas en la propia ley. Por esta razón, en los casos en que se condena a abonar daños futuros, hay que determinar las bases de acuerdo con las que deberán calcularse dichos daños y ello es lo que realiza la sentencia recurrida cuando señala que «es incontrovertible que mientras no se apliquen las medidas correctoras pertinentes los daños y perjuicios ocasionados hasta la interposición de la demanda continuarán produciéndose, por lo que es perfectamente viable [...] el reclamar daños futuros».

Finalmente, la demandada recurrente impugnaba también la concesión de indemnización del daño moral, alegando como motivo del recurso de casación la infracción del art. 1902 CC. Se basaba el motivo en el hecho de que la demanda solicitó la indemnización por daños morales en una cuantía igual para cada uno de los demandantes («pero no se desprende automáticamente la cuantía de la indemnización, que debe ponderarse por el tribunal; es imposible –argumentaba el motivo– que el dolor causado por las inmisiones afecte por igual a quienes tienen su vivienda habitual en las parcelas afectadas, que para quienes no tienen ninguna vivienda, quienes lo ocupan ocasionalmente, o quienes lo tienen más alejado. No se ha ponderado dato alguno para la precisión de los daños morales). El Tribunal Supremo, con la flexibilidad con que suele pronunciarse sobre valoración del daño moral, desestima el motivo con el siguiente razonamiento:

> «La recurrente está planteando en este motivo una doble impugnación: la primera es la relativa al reconocimiento de la existencia de daños morales y la segunda, supuesto que se entendiera que sí concurren, la cuantificación lineal que de los mismos efectúa la sentencia recurrida, sin tener en cuenta en cada caso el nivel de afectación de las inmisiones. La primera cuestión se centra en un problema de prueba: se ha declarado probado que los demandantes habían sufrido durante años una serie de inmisiones que, además de provocarles un daño material efectivo, causaron daños morales por haber de soportarlos. La recurrente no ha atacado la prueba debidamente, por lo que el extremo referido a la existencia de daños morales, no puede admitirse.
>
> Lo mismo debe afirmarse con relación a la cantidad acordada. Debe recordarse aquí que la jurisprudencia de esta Sala considera que la cantidad fijada en la sentencia no es revisable en casación, salvo casos excepcionales, excepcionalidad que no concurre en el presente litigio (Ver sentencias de 4 noviembre y 28 diciembre 1995, entre muchas otras)».

5. LA PROTECCIÓN EN LA VÍA CIVIL DEL DOMINIO PÚBLICO NATURAL

A) Reclamación de bienes incluidos como de dominio público en deslinde anulado por sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa

NO TENIDAS EN CUENTA POR LOS TRIBUNALES CIVILES.

La coexistencia de la vía civil (para el ejercicio de la acción declarativa de dominio) y de la vía contencioso administrativo (para controlar la legalidad del deslinde) diseñada en la Ley de costas, da lugar a una complejidad de situaciones que quedan patentes en el caso a que pone fin la STS, Sala Primera, de 25 de mayo de 2010.

Una comunidad de propietarios demandó al Estado pidiendo que se declarase que eran los únicos propietarios actuales de determinados inmuebles, y que éstos no eran de dominio público ni estaban afectados por la Ley de costas de 1988. Los vecinos solicitaban también que se condenase a la Administración a restituir la propiedad y posesión de los bienes mientras no se diese cumplimiento al procedimiento de expropiación, y a la indemnización de daños y perjuicios. Para el caso de que no se estimasen estas peticiones, solicitaban que se condenase a la Administración a satisfacer la indemnización a que se refiere a la disposición transitoria 1.ª, consistente en la concesión por plazo de 30 años, y a indemnizar por la diferencia de valor entre la concesión y el derecho de propiedad y por el valor del inmueble construido de buena fe con sus mejoras.

El Juzgado estimó la demanda. La Audiencia Provincial en sentencia de 11 de enero de 1999 revocó la sentencia y declaró que: a) los bienes eran propiedad legítima de los actores hasta la Ley de costas de 1988; b) la jurisdicción civil es incompetente para conocer del resto de las peticiones. Contra esta sentencia interpuso recurso de casación la parte actora, que fue desestimado por STS 28 de noviembre de 2005. Interpuesto recurso de amparo, esta sentencia fue anulada por STC de 26 de noviembre de 2009, dictada en el recurso de amparo núm. 9704/2005. En ella se ordena retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior al de dictarse sentencia de casación para que se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental reconocido. En los fundamentos de la STC se dice que ha quedado acreditado que concurren los requisitos para dotar de relevancia constitucional al error denunciado por la existencia de sentencias de los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo anulando el deslinde, las cuales fueron admitidas como pruebas documentales en el recurso de casación; y se añade que 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. Anulada la STS de 28 de noviembre de 2005, se hace necesario dictar nueva sentencia resolviendo el recurso de casación interpuesto ateniéndonos a los pronunciamientos de la STC de 26 de noviembre de 2009.

En la nueva sentencia, de 25 de mayo de 2010, el TS realiza un resumen de la doctrina establecida en los últimos años por la Sala Primera por lo que se refiere a la eficacia del deslinde administrativo y las consecuencias que se derivan de la coexistencia de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa y civil:

> «Como ha destacado la más reciente jurisprudencia de esta Sala, el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre realizado al amparo de la LC tiene eficacia

declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él; es equivalente a un título de dominio; comporta la incorporación de los expresados bienes al dominio público marítimo-terrestre *(arts. 13.1 LC y 28.1* de su Reglamento); es título hábil para solicitar la anotación preventiva del dominio público; permite la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes y la rectificación de los asientos contradictorios *(arts. 13.2 LC y 29.1* de su Reglamento); afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanza a los titulares de derechos inscritos amparados por el *artículo 34 LH (desaparece la conservación de sus derechos que les confería la LC 1969, artículo 6.3)*; y se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada (DT 1.ª LC).

Este sistema de protección no desconoce que el deslinde puede afectar a titularidades dominicales, y no impide que los titulares inscritos afectados puedan ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. Como ha declarado la STS 149/1991, se reconoce el derecho de los afectados por el deslinde a ejercer las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, tanto en la vía contencioso-administrativa *(artículo 13 LC)*, como en la vía civil *(artículos 14 LC y 29* del Reglamento).

La coexistencia de ambas vías jurisdiccionales (admitida por la STS de 22 de julio de 2003) se traduce en que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo controla la legalidad del expediente de deslinde y la pureza del procedimiento seguido, declarando si es o no conforme a Derecho, pero no prejuzga el fallo que ha de dictar el orden jurisdiccional civil a raíz del ejercicio de la acción declarativa o reivindicatoria. Ante éste pueden atacarse las titulaciones y los hechos que la configuran mediante la prueba que se suministre (STS de 6 de marzo de 1992) y el proceso seguido ante la jurisdicción contencioso-administrativa no produce efectos de litispendencia (STS de 5 de marzo de 2004).

Sin embargo, para la comprobación de la concurrencia en la finca litigiosa de las características físicas que determinan la existencia de un bien de dominio público, los tribunales civiles podrán servirse de lo actuado en el expediente administrativo y en el eventual proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (STS 13 de septiembre de 2007, RC 4424/2000, y STS 25 de abril de 2007, RC 3709/2000). Con arreglo a estos principios resulta especialmente relevante la existencia de pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa que, tras examinar las características físicas de los terrenos, anulan un deslinde ordenando excluir los bienes afectados del dominio público, pues con ello decae el presupuesto administrativo exigible para la configuración de los bienes como demaniales, como se deduce del *artículo 13 LC 1988,* según el cual el deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los *artículos 3, 4 y 5,* declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado».

La aplicación de esta doctrina al caso examinado conduce a apreciar la existencia de un error manifiesto en la apreciación de la prueba, toda vez que por la jurisdicción contencioso-administrativa se declaró, tras un detenido análisis de la prueba, que las características físicas del terreno no permiten considerarlo incluido dentro del concepto de playa, tal como la define la Ley de costas de 1988, por hallarse edificado y a una cota varios metros superior a nivel del mar, separado de la playa. La Administración excluyó del dominio público terrenos colindantes de naturaleza similar y por ello anuló el deslinde practicado ordenando que se excluyeran los bienes litigiosos del do-

minio público, y ese pronunciamiento fue confirmado por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de donde se infiere la existencia de elementos de valoración de los hechos en el expediente administrativo y en el proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa que hacen inexplicable la valoración de los hechos efectuada por la sentencia apelada y aceptada por esta Sala en la sentencia anulada por el TC. En consecuencia, se declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por la comunidad de propietarios contra la sentencia de la Audiencia Provincial de 11 de enero de 1999.

B) Marismas

Los hechos que dan lugar a la STS de 23 de julio de 2010 ponen igualmente de manifiesto los problemas a que puede dar lugar la dualidad de vías (civil, contencioso-administrativa) si no se actúa con la debida precaución.

Por sentencia de 22 de septiembre de 2003, la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo dictó sentencia a través de la cual se desestimó íntegramente el recurso interpuesto contra una Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente que declaraba la caducidad de la concesión otorgada por Real Decreto de 13 de febrero de 1926 para ocupar terrenos de dominio público marítimo-terrestre en Cantabria con destino al saneamiento de un trozo de marisma en la margen derecha del Canal de Escalante, en los términos municipales de Bárcena de Cicero y Escalante, transferida después por Orden de 21 de mayo de 1964; caducidad que se declaraba por haberse incumplido las condiciones establecidas en el título concesional.

En la vía civil, la misma persona pretende después obtener una declaración de dominio sobre las fincas objeto del anterior recurso contencioso administrativo, que describe en la demanda, fundamentando dicha acción en su inscripción registral y consiguiente protección garantizada por el artículo 38 de la Ley Hipotecaria por cuanto a través de la misma aparece que dichas fincas están libres de cargas, y fundamentándola asimismo con los contratos de arrendamiento efectuados, en su calidad de dueña –sobre viviendas y establos de una de las fincas descritas–. Igualmente apoya su pretensión en el artículo 97 de la Ley Hipotecaria al entender que, si la concesión administrativa fue cancelada, se ha extinguido también el derecho del Estado.

La demanda es desestimada en primera instancia y en apelación. La sentencia dictada por la Audiencia viene a justificar la desestimación de la demanda al razonar que los derechos de la actora sobre las fincas referidas tienen su origen en el título de concesión administrativa:

> «y *"los derechos del adquirente son siempre los que proclamen el título de adquisición, y no otros ni distintos*"; y posteriormente añade que, si bien la demandante insiste una y otra vez, en que su título de adquisición de la propiedad, presupuesta la concesión, deriva de la ejecución de obras de saneamiento de los terrenos que le fueron concedidos, por virtud de las cuales la concesión inicial quedó transformada en propiedad *"la reserva de dominio a favor de la concedente es tan manifiesta, que difícilmente pueden encontrarse argumentos para negarle el derecho que se reservó";* y concluye *"primero, que la*

concedente nunca perdió la propiedad de los terrenos concedidos; segundo, que el derecho del concesionario, una vez saneados los terrenos, se limitaba al aprovechamiento perpetuo de éstos; tercero, que las obligaciones impuestas al concesionario en el título de concesión regirían mientras durara ésta; y cuarto, que el incumplimiento de dichas obligaciones y prohibiciones por parte del concesionario determinaba la caducidad de la concesión"».

Igualmente la sentencia impugnada rechaza el argumento de la parte actora en el sentido de resultar aplicable en su favor lo establecido en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria sobre la presunción de exactitud registral, pues a ello opone que «la presunción es sólo eso, una presunción, que siempre puede ser neutralizada mediante prueba en contrario, practicada por el que sostenga un derecho de propiedad incompatible con el que aparece publicado por el Registro de la Propiedad», que en este caso reconoce al Estado en cuanto ha acreditado su dominio sobre los terrenos litigiosos.

Frente al argumento de la demandante (recurrente en casación) en el sentido de que juega a su favor el principio de legitimación registral por cuanto consta en autos certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de que tiene inscrito el dominio de las fincas libres de cargas por lo que goza absolutamente de la protección que le ofrece el artículo 38 LH, afirma el TS que:

> «Como esta Sala ha reiterado, entre otras en sentencias de 31 mayo 2006 y 5 noviembre 2007, el artículo 38 de la Ley Hipotecaria atribuye al titular inscrito una presunción de dominio, pero se trata de una presunción «iuris tantum», y que, por lo tanto, –como sucede en el caso–, puede ser desvirtuada por la prueba en sentido distinto de la contraparte.
>
> El artículo 41 de la Ley Hipotecaria contiene una norma de carácter procesal para el ejercicio de las acciones reales procedentes de los derechos inscritos a través del juicio verbal, cuya invocación no resulta adecuada en un recurso de casación, mientras que el artículo 97 de la misma Ley, como el artículo 38, contiene una mera presunción de naturaleza *iuris tantum* que ciertamente favorece la inscripción pero que, como tal presunción, puede ser destruida mediante prueba en contrario como ha sucedido en este caso y así es cierto que, cancelado un asiento, se presume extinguido el derecho a que dicho asiento se refiere (artículo 97 LH) lo que no significa que a todos los efectos se haya extinguido el derecho que proclama y que, en consecuencia, no se pueda establecer posteriormente que la cancelación se produjo indebidamente».

XIV

Derecho Penal: La reforma de los delitos contra el medio ambiente operada por la Ley Orgánica 5/2010

Carmen Alastuey Dobón

Sumario

Página

I. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DE LA REFORMA .....
II. LAS CONCRETAS MODIFICACIONES EN LOS TIPOS Y EN LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-PENALES .....
1. La reforma del artículo 325 .....
2. La reforma del artículo 327 .....
3. La reforma del artículo 328 .....
4. La reforma del artículo 329 .....
III. LA REFORMA DE LA DISPOSICIÓN COMÚN DEL ARTÍCULO 339 .....
BIBLIOGRAFÍA .....

I. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DE LA REFORMA

Entre las numerosas e importantes modificaciones de que ha sido objeto el Código penal en virtud de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 23 de diciembre de 2010, se cuenta la reforma de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente tipificados en el Capítulo III del Título XVI, del Libro II. Según el apartado XXI del Preámbulo de la citada Ley, la reforma de estos delitos se justifica por la necesidad de armonizar la regulación penal española con la normativa de la Unión Europea en materia medioambiental, armonización que requeriría la agravación de las penas y la creación de nuevos tipos penales al amparo de la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.

La reforma afecta a cuatro de los preceptos contenidos en el Capítulo III del Título XVI. En primer lugar, por lo que respecta al delito de contaminación ambiental del art. 325, se incrementa la pena, se incluye el alta mar entre los elementos sobre

los que pueden incidir los resultados típicos y se suprime el delito de emisión de radiaciones que estaba tipificado en el apartado segundo del precepto. En segundo lugar, el reconocimiento de responsabilidad penal a las personas jurídicas en el art. 31 bis, también en virtud de esta última reforma del Código penal, conlleva la modificación del art. 327. En tercer lugar, en el art. 328, además de elevarse la gravedad de la pena prevista para el ya existente delito de establecimiento de depósitos o vertederos (art. 328.1), se tipifican nuevos delitos, a saber, el delito de explotación de instalaciones en las que se desarrollen actividades peligrosas (art. 328.2), el delito de gestión peligrosa de residuos (art. 328.3) y el delito de traslado ilegal de una cantidad importante de residuos (art. 328.4). Además, en el mismo precepto el legislador incorpora una regla concursal (art. 328.5), determina las sanciones aplicables a las personas jurídicas (art. 328.6) y establece tipos agravados (art. 328.7). Finalmente, en cuarto lugar, en el delito de prevaricación en el ámbito medioambiental del art. 329 se incorpora una nueva conducta típica y se modifica la pena, del mismo modo en sentido agravatorio. A continuación daré cuenta del contenido de estos cambios en las conductas típicas y en las consecuencias jurídicas aplicables. Aludiré también a la reforma que se ha producido en la disposición común del art. 339, en materia de responsabilidad civil.

II. LAS CONCRETAS MODIFICACIONES EN LOS TIPOS Y EN LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-PENALES

1. La reforma del artículo 325

La primera modificación apreciable en el art. 325 es el incremento de la pena de prisión. Hasta la reforma de 2010, este delito se castigaba con penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio de uno a tres años, cuando las conductas típicas fuesen aptas para perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. En la regulación ahora vigente, la pena de prisión prevista para esta modalidad típica puede oscilar entre los dos y los cinco años, si bien permanece inalterada la duración de la pena de multa, así como de la pena de inhabilitación. En consecuencia, se eleva tanto el límite máximo de la pena de prisión como su límite mínimo. El incremento del límite mínimo de seis meses a dos años presenta una mayor relevancia práctica, dado que, por un lado, el art. 80 del Código penal establece que sólo es posible suspender la ejecución de penas de prisión no superiores a dos años y, por otro lado, el art. 88 prevé la posibilidad de sustituir por multa o por multa y trabajos en beneficio de la comunidad las penas de prisión que no excedan de dos años. Se deriva de todo ello que los condenados por un delito de contaminación ambiental van a ver considerablemente restringido el acceso a estas alternativas a la ejecución de la pena de prisión. En particular, podrán beneficiarse de las previsiones de los arts. 80 y 88 los sujetos a quienes se les imponga en sentencia el límite mínimo de dos años, y también aquellos a quienes se les imponga una pena inferior a dos años en los casos en que

el juez proceda a descender la pena en grado como consecuencia de la concurrencia de alguna circunstancia modificativa de la responsabilidad criminal con eficacia atenuante cualificada. Entre estas circunstancias atenuantes destaca la regulada en el art. 340, en virtud del cual los jueces y tribunales deben imponer la pena inferior en grado a las previstas en el precepto correspondiente si el responsable penal del delito contra el medio ambiente hubiera procedido a reparar voluntariamente el daño causado. Por lo demás, si el acto contaminante implica un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, tanto antes como ahora, la pena de prisión ha de imponerse en su mitad superior.

En otro orden de cosas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 325, en su redacción actual, la comisión del delito requiere la provocación o realización de emisiones, vertidos, etc. en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, *incluido el alta mar*. Dado que, de acuerdo con la definición del alta mar o las aguas internaciones contenida en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 30 de abril de 1982, el alta mar es un espacio que no está sujeto a la soberanía de ningún estado concreto, la inclusión de la referencia subrayada en el art. 325 tiene como consecuencia el reconocimiento de la competencia del Estado español para conocer de las conductas contaminantes que incidan en las aguas internacionales (Montaner Fernández, 2010).

Finalmente, la LO 5/2010 suprime el apartado segundo del art. 325, donde se tipificaba la emisión de radiaciones ionizantes u otras sustancias. Este apartado había sido incorporado al Código penal por la LO 15/2003, de 25 de noviembre, pero fue objeto desde entonces de duras críticas. Por un lado, tanto por la redacción de las conductas típicas como por la pena prevista planteaba problemas de compatibilidad con el entonces apartado primero del art. 325 y, por otro lado, provocaba graves problemas concursales con los delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes de los arts. 341 a 345 CP. Por todas estas razones, el art. 325.2 no llegó a aplicarse nunca, y su derogación se venía anunciando desde hace tiempo. Actualmente, los comportamientos de verter, emitir o introducir en los elementos naturales radiaciones ionizantes que pongan en peligro la vida, integridad, salud o bienes de las personas se sancionan en el art. 343 CP, entre los delitos contra la seguridad colectiva (Título XVII).

2. La reforma del artículo 327

El art. 327 preveía, antes de la reforma, que en caso de que se hubiese cometido el delito del art. 325 o alguno de los subtipos agravados del art. 326 era posible acordar alguna de las consecuencias accesorias recogidas en el art. 129 CP. Se trataba de medidas aplicables a personas jurídicas u organizaciones cuya estructura organizativa hubiese sido utilizada para cometer el delito por el que había sido condenada la persona física. Aunque su naturaleza jurídica era discutida, había acuerdo en la opinión de que no constituían penas (detalladamente, sobre esta discusión, Gracia Martín, 2006). Las consecuencias accesorias del art. 129 aplicables a los delitos contra el medio

ambiente eran la clausura de la empresa, sus locales o establecimientos, o la intervención de la empresa.

La entrada en vigor de la LO 5/2010 ha supuesto un cambio sustancial en este panorama. En efecto, se reconoce ahora expresamente la responsabilidad penal de las personas jurídicas, en los términos establecidos en el art. 31 bis, y se crea, en consecuencia, un catálogo de penas aplicables a las personas jurídicas (art. 33.7). Dado que en virtud del art. 31 bis sólo es posible exigir responsabilidad penal a las personas jurídicas «en los supuestos previstos en este Código», es necesario que en la parte especial del Código penal se indiquen los casos que determinan el surgimiento de la citada responsabilidad, siendo uno de ellos el delito de contaminación ambiental, *ex* art. 327, en su nueva redacción. En virtud de este precepto, «cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en los dos artículos anteriores, se le impondrán las siguientes penas: *a)* Multa de dos a cinco años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión superior a cinco años. *b)* Multa de uno a tres años, en el resto de los casos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras *b)* a *g)* del apartado 7 del art. 33».

Para que una persona jurídica responda penalmente por un delito contra el medio ambiente de los arts. 325 o 326 han de darse en primer lugar los requisitos del art. 31 bis. Se prevén allí dos vías de imputación de responsabilidad penal a la persona jurídica (véase Dopico Gómez-Aller, 2010): en primer lugar, cuando el delito haya sido cometido en nombre o por cuenta de la persona jurídica, y en su provecho, por sus representantes legales y administradores de hecho o de derecho; y, en segundo lugar, cuando el delito haya sido cometido en el ejercicio de actividades sociales, y por cuenta y en provecho de la persona jurídica, por quienes estando sometidos a la autoridad de los representantes legales y administradores han podido realizar los hechos por no haberse ejercido sobre ellos el debido control (art. 31 bis, apartado primero). Por tanto, la primera vía de imputación está vinculada a la actuación de personas que ostentan cargos de representación de la persona jurídica, que realizan los hechos en nombre o por cuenta de ésta, y en su provecho, mientras que la segunda vía se vincula a la falta de control de la persona jurídica sobre la actuación de sus empleados. En ambos casos, para poder atribuir responsabilidad a la persona jurídica no hace falta que se haya condenado a la persona física que cometió el delito; de hecho, ni siquiera se requiere que ésta haya sido individualizada, bastando con que se constante la ejecución de un delito que haya tenido que cometerse por quien ostente los mencionados cargos o funciones (art. 31 bis, apartado segundo).

La imputación de responsabilidad a la persona jurídica por un delito de contaminación ambiental conlleva la aplicación de la pena prevista en el art. 327 que, como hemos visto, es la de multa, con una gravedad que varía en función de la gravedad de la pena establecida para la persona física. Si el delito tiene prevista una pena de prisión superior a cinco años, lo que sucede en caso de que se aplique algún subtipo agravado del art. 326, corresponderá imponer a la persona jurídica una pena de multa de du-

ración comprendida entre dos y cinco años. En el resto de los casos, la pena de multa correspondiente a la persona jurídica podrá oscilar entre uno y tres años.

De entre los dos sistemas de multa previstos en el Código penal, a saber, el sistema de los días-multa y la multa proporcional (arts. 50-53 CP), el legislador ha optado por el primero. Como es conocido, el cálculo de la cuantía de la pena de multa con arreglo a este sistema se basa en dos parámetros: en primer lugar, la gravedad del delito, estableciéndose a esos efectos una duración mínima y máxima de la pena, que ha de ser luego concretada en un número determinado de cuotas o días-multa, y, en segundo lugar, la capacidad económica del condenado, lo que ha de encontrar reflejo en la determinación de la cuantía de la cuota, previéndose también en la ley una cuantía mínima y máxima del día-multa. Pues bien, la reforma de 2010 ha modificado también el art. 50 del CP para los casos en que la pena de multa se imponga a personas jurídicas, ampliando la extensión temporal de la pena y elevando los límites relativos a la cuantía de la cuota. Así, según el art. 50.3, «las penas de multa imponibles a personas jurídicas tendrán una extensión máxima de cinco años» –para las personas físicas el máximo son dos años–, y de acuerdo con el art. 50.4 la cuota diaria en estos supuestos tendrá un mínimo de 30 euros y un máximo de 5.000 –en el caso de personas físicas el mínimo son 2 y el máximo 400 euros–. Ya hemos visto que en los casos de responsabilidad penal de una persona jurídica por un delito contra el medio ambiente es posible imponer el límite máximo de cinco años de multa, lo que representa un total de 1.800 días-multa –dado que a efectos de cómputo se entiende que los años son de 360 días (art. 50.4)–. Si en caso concreto se concluye que la capacidad económica de la persona jurídica es muy alta y el juez elige en consecuencia el máximo de cuantía de la cuota, la persona jurídica puede llegar a incurrir en una multa de 9 millones de euros.

Además, se prevé la posibilidad de imponer, junto a la pena de multa, las siguientes penas: disolución de la persona jurídica; suspensión de sus actividades; clausura temporal de sus locales y establecimientos; prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito; inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social; y, finalmente, intervención judicial de la persona jurídica. Para imponer estas penas adicionales a la multa, los jueces y tribunales han de atender a las reglas de determinación de la pena del art. 66 bis, donde se recogen criterios, límites y requisitos de aplicación de las penas previstas para las personas jurídicas. En particular, se deberá valorar en primer lugar si esas penas son necesarias para prevenir la continuidad de la actividad delictiva o de sus efectos. Asimismo, deberán tenerse en cuenta las consecuencias económicas y sociales que conlleve su aplicación, y especialmente los efectos para los trabajadores. Finalmente, también requiere el precepto que se atienda al puesto que en la estructura de la persona jurídica ocupa la persona física u órgano que incumplió el deber de control.

Interesa destacar que, según dispone el último párrafo del art. 33.7, la clausura temporal de los locales o establecimientos, la suspensión de las actividades sociales y la

intervención judicial pueden ser acordadas también por el Juez Instructor como medidas cautelares durante la instrucción de la causa.

El Código penal mantiene, por otra parte, las consecuencias accesorias del art. 129, si bien su aplicación se reserva ahora, esto es, tras la entrada en vigor de la reforma que tratamos, a entidades que carezcan de personalidad jurídica. Su contenido coincide con la mayoría de las penas previstas para las personas jurídicas –las enumeradas en los apartados *c)* a *g)* del art. 33.7, es decir, todas menos la multa por cuotas o proporcional y la disolución de la persona jurídica–, añadiéndose a ellas la posibilidad de acordar la prohibición definitiva de llevar a cabo cualquier actividad, aunque sea lícita. Estas consecuencias son de aplicación, según el art. 129.2, cuando el Código lo prevea expresamente «o cuando se trate de alguno de los delitos o faltas por los que el mismo permite exigir responsabilidad penal a las personas jurídicas». Ello implica que la comisión de un delito del art. 325 o 326 en el seno, con la colaboración, a través o por medio de empresas, organizaciones, grupos o cualquier entidad que carezcan de personalidad jurídica determina la imposición de una o varias consecuencias accesorias a la pena que corresponda al autor del delito (art. 129.1). Al igual que sucede en el caso de las penas aplicables a personas jurídicas, las consecuencias accesorias de clausura temporal de locales o establecimientos, suspensión de las actividades sociales e intervención judicial pueden ser acordadas como medidas cautelares.

3. La reforma del artículo 328

Se trata del precepto que se ha visto afectado en mayor medida por la reforma. Por un lado, se prevén penas considerablemente más severas para el delito de establecimiento de depósitos o vertederos tipificado ahora en el apartado primero del art. 328. Aunque esta figura delictiva suscitó en un primer momento problemas de interpretación, particularmente en lo relativo a su compatibilidad con el art. 325, en la actualidad se encuentra doctrinal y jurisprudencialmente admitido que estamos ante un delito que se consuma con la mera construcción de depósitos o vertederos, sin que sea necesario que lleguen a depositarse o a verterse en ellos los desechos o residuos tóxicos o peligrosos a los que se refiere el precepto. Se trata, por tanto, de un acto preparatorio expresamente tipificado, y, como consecuencia, en caso de que efectivamente se viertan o depositen esos residuos corresponde aplicar el art. 325 y no el art. 328.1, pues se produce un concurso de leyes a resolver por el principio de consunción (art. 8.3 CP) en favor del aquél. Esta especial naturaleza del delito justifica que se prevea para él una pena inferior a la establecida en el art. 325. Antes de la reforma, esta figura delictiva se castigaba con pena de prisión de cinco a siete meses y multa de diez a catorce meses. En el derecho vigente, la pena de prisión pasa a tener una duración de seis meses a dos años, se mantiene la gravedad de la pena de multa y se añade a estas penas, como pena principal y cumulativa, la de inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años.

Por otro lado, y como novedad más relevante de toda la reforma de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, se tipifican en el art. 328 tres delitos de nuevo cuño. En ellos encuentra reflejo expreso el contenido de la Directiva 2008/99/CE de 19 de noviembre, cuyo artículo 3 dispone que los Estados miembros han de asegurarse de que esas conductas –entre otras que el legislador se ha encargado de plasmar en distintos preceptos del Código penal– «sean constitutivas de delito, cuando sean ilícitas y se cometan dolosamente o, al menos, por imprudencia grave». Estos nuevos delitos son los siguientes:

a) En primer lugar, el apartado segundo del art. 328 sanciona con las mismas penas previstas en el apartado primero a quienes, «contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo la explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos y que causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a personas, o daños sustanciales a la calidad del aire, la calidad del suelo o la calidad de las aguas, o a animales o plantas». La realización de este tipo penal, que supone la trasposición de la conducta recogida en el art. 3, letra d) de la citada Directiva, requiere la concurrencia de tres elementos: primero, que se exploten instalaciones en las que, o bien se desarrollen actividades peligrosas, o bien se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos; segundo, que la explotación de dichas instalaciones se lleve a cabo contraviniendo la normativa administrativa; y tercero, que se causen o se puedan causar determinados resultados lesivos en la vida o la integridad física de las personas, en la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o en animales y plantas.

Como es habitual en el ámbito de la protección penal del medio ambiente, nos encontramos ante una ley penal en blanco, pues es preciso acudir a la normativa administrativa para completar la descripción típica. Así, para conocer los conceptos a los que se refiere el primer elemento del tipo es posible acudir a una pluralidad de disposiciones legales, entre las que destaca la todavía vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Por un lado, no cabe duda de que integran el tipo penal las actividades o industrias productoras de residuos peligrosos (art. 8), que deben someterse al régimen de funcionamiento establecido en la Ley. Por otro lado, se ocupa la Ley también del almacenamiento de residuos, como actividad incluida en la denominación de «gestión de residuos» (art. 3, letras *h* y *n*). Además, esas conductas deben realizarse contraviniendo la normativa administrativa, aunque no tiene por qué tratarse específicamente de la protectora del medio ambiente, como sí exige en cambio el art. 325.

Finalmente, como elemento que caracteriza propiamente a la infracción penal, y que sirve en consecuencia para delimitarla de la infracción administrativa, se exige la causación o posibilidad de causación de determinados efectos en las personas, elementos naturales, animales o plantas. Es decir, curiosamente, el delito abarca tanto la lesión como el peligro abstracto de determinados bienes jurídicos, si bien en el caso de que se produzcan efectivamente resultados lesivos es preciso atender a lo dispuesto en el apartado quinto, también nuevo, del art. 328, según el cual «cuando con ocasión de las conductas descritas en los apartados anteriores se produjera, además del riesgo pre-

venido, un resultado lesivo constitutivo de delito, cualquiera que sea su gravedad, los jueces o tribunales apreciarán tan sólo la infracción más gravemente penada, aplicando la pena en su mitad superior». Además, se prevé la misma pena con independencia de cuál sea el bien jurídico afectado o puesto en peligro, aunque los bienes jurídicos referidos en el precepto no tienen el mismo rango, lo que debería conducir a una distinción penológica (en este sentido, Muñoz Lorente/Baucells Lladós/Faraldo Cabana, 2010). Es discutible, por otro lado, que se haya conseguido en todo caso una correcta delimitación entre el delito y la infracción administrativa: el art. 34.2.a. de la Ley de Residuos clasifica como infracción muy grave la actuación contraria a lo establecido en el Ley «siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la salud de las personas…», con lo que no resultará fácil distinguir, por ejemplo, el deterioro grave para el medio ambiente de los daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas referidos en el art. 328.2 (sobre ello, Montaner Ferrer, 2010).

b) En segundo lugar, el art. 328.3, castiga con la pena de prisión de uno a dos años a quienes «en la recogida, el transporte, la valorización, la eliminación o el aprovechamiento de residuos, incluida la omisión de los deberes de vigilancia sobre tales procedimientos, pongan en peligro la vida, integridad o la salud de las personas, o la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas» –conductas descritas en el art. 3.b) de la Directiva 2008/99/CE–. Excepto el aprovechamiento de residuos, el resto de las conductas forman parte del concepto de gestión de residuos y se encuentran definidas en su mayoría en el art. 3 de la Ley 10/1998.

Varias cosas llaman la atención en esta figura delictiva. Sorprende, por un lado, que se prevea sólo la pena de prisión para quienes realicen las conductas típicas y no, en cambio, las penas de multa e inhabilitación especial, cuya aplicación, dada su naturaleza, resultaría muy adecuada a las características de los hipotéticos sujetos activos de este delito. También llama la atención la exigencia típica de que se produzca un resultado de peligro –peligro concreto– para los bienes jurídicos mencionados, pues se aparta de lo que es habitual en nuestra legislación penal sobre la materia, así como que se establezca la misma pena para agresiones a bienes jurídicos de distinta importancia. Para terminar, es reseñable la ausencia del requisito de contravención, por parte de la conducta típica, de leyes u otras disposiciones de carácter general. Ello significa que, en principio, existe la posibilidad teórica de realizar el tipo penal desarrollando alguna de las actividades de gestión de residuos descritas en el precepto cuando dichas actividades pongan en peligro alguno de los bienes jurídicos citados, aunque aquéllas respeten la normativa administrativa vigente en la materia. Otra cosa es que sea posible encontrar en la práctica un caso que reúna estas características, además de ser una incoherencia que el Derecho penal prohíba lo que no está prohibido por el Derecho administrativo.

c) En tercer lugar, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 3, letra c) de la Directiva, se crea en el art. 328.4 CP un delito consistente en trasladar una cantidad importante de residuos contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general,

tanto en el caso de un traslado como en el caso de varios traslados que aparezcan vinculados. La conducta se castiga con la pena de prisión de uno a dos años. La Directiva se remite en esta materia, como norma de referencia, al Reglamento CE/1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2001, relativo a los traslados de residuos.

La primera duda que se plantea en la interpretación del precepto es cómo delimitar las conductas de traslado de residuos de las de transporte, a las que se refiere el art. 328.3. El art. 2.34 del mencionado Reglamento CE/1013/2006, define el «traslado» como el «transporte de residuos destinados a la valorización o eliminación que se efectúe o vaya a efectuarse: a) entre un país y otro, o b) entre un país y los países y territorios de ultramar u otras zonas bajo la protección del primero, o c) entre un país y cualquier zona terrestre que no forme parte de país alguno con arreglo al Derecho internacional, o d) entre un país y la Antártida, o e) con origen en un país o a través de alguna de las zonas anteriormente indicadas o f) en el interior de un país atravesando alguna de las zonas anteriormente indicadas y que se inicie y termine en el mismo país, o g) desde una zona geográfica no sujeta a la jurisdicción de ningún país, con destino a un país». En consecuencia, es posible considerar que este delito tipifica estas modalidades de transporte internacional de residuos, reservándose el art. 328.3 para los transportes nacionales que causen un resultado de peligro (Montaner Ferrer, 2010). Por lo demás, ha de trasladarse «una cantidad importante de residuos» –en la Directiva se habla de «cantidad no desdeñable»–, concepto jurídico indeterminado que deberá ser objeto de precisión por parte de los jueces y tribunales.

Resulta criticable que no se haya dotado a la figura delictiva de un mayor contenido material de ilícito. Más bien parece que nos encontramos ante un ilícito meramente formal, pues para que el delito se consume basta con la realización de una conducta que infrinja la normativa administrativa sin exigirse ni siquiera aptitud de la conducta para lesionar bien jurídico alguno, como en general se ha hecho en el resto de los delitos contra el medio ambiente (Mata y Martín, 2010).

Tras la reforma de 2010, el nuevo artículo 328 CP incorpora en su apartado quinto una regla concursal, a la que ya me he referido *supra,* pensada para los casos en que como consecuencia de la realización de alguna de las conductas descritas en el art. 328 se produzca, además del riesgo prevenido, un resultado lesivo constitutivo de delito. En esos supuestos se prevé la apreciación sólo de la infracción más gravemente penada, aplicando la pena en su mitad superior.

El apartado sexto del art. 328, por su parte, recoge la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos tipificados en los apartados 1 a 4 del precepto. Las penas previstas para la persona jurídica son las siguientes: «*a)* Multa de uno a tres años, o del doble al cuádruple del perjuicio causado cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad. *b)* Multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del perjuicio causado si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos». A diferencia de lo previsto en el art. 327 (aplicable a lo dispuesto en los arts.

325 y 326), se prevé aquí que la pena de multa se imponga bien por el sistema de los días multa, bien como multa proporcional. Además, indica el precepto, al igual que el art. 327, que «atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras *b)* a *g)* del apartado 7 del artículo 33».

Para terminar, el apartado 7 del art. 328, también de nueva creación, recoge subtipos agravados de aplicación a los tipos básicos descritos en el precepto. En virtud del art. 328.7, «cuando en la comisión de cualquiera de los hechos previstos en los apartados anteriores de este artículo concurra alguna de las circunstancias recogidas en los apartados *a), b), c)* o *d)* del artículo 326 se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código». Las circunstancias agravantes del art. 326 a las que se remite son las siguientes: «*a)* Que la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones. *b)* Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades (…). *c)* Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma. *d)* Que se haya obstaculizado la actividad inspectora de la Administración».

4. La reforma del artículo 329

En el delito de prevaricación específica en materia medioambiental del art. 329 se aprecian dos modificaciones, ambas en su apartado primero. Como es sabido, este apartado del precepto venía incluyendo una conducta activa y otra omisiva, cuyos sujetos activos sólo podían ser autoridades o funcionarios públicos. La conducta activa consistía en informar favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autorizasen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes descritas en los preceptos anteriores, y la omisiva en silenciar la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general, reguladoras del funcionamiento de esas instalaciones, que hubieran detectado con motivo de sus inspecciones. La reforma de 2010 añade a estas conductas otra consistente también en una omisión, en concreto, la de omitir la realización de inspecciones de carácter obligatorio. Se da respuesta así a una demanda doctrinal, al considerarse incomprensible que se sancionase aquí el incumplimiento de un deber de información tras la realización de la inspección y no, en cambio, la omisión de la inspección que el funcionario estaba obligado a realizar.

Por otra parte, se incrementa la gravedad de la pena, si bien en este caso el incremento no viene dado por la elevación de los límites mínimos o máximos de las penas preestablecidas sino por la conversión de una pena prevista como alternativa en pena cumulativa. En efecto, las penas previstas antes de la reforma eran la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años –por remisión a la pena del delito de prevaricación de los funcionarios públicos del art. 404–, prisión de seis meses a tres años o multa de ocho a veinticuatro meses. Por tanto, el juez había

de imponer la inhabilitación especial en todo caso y, además, debía optar entre la prisión y la multa. Tras la reforma, la multa y la prisión se acumulan, por lo que ahora son tres las penas que han de imponerse a quienes cometan el delito.

III. LA REFORMA DE LA DISPOSICIÓN COMÚN DEL ARTÍCULO 339

El artículo 339 –contenido en el Capítulo V del Título XVI, entre las disposiciones comunes a todas las conductas referidas en el Título– preveía en su antigua redacción la posibilidad de que los jueces y tribunales ordenaran la adopción, a cargo del autor del hecho, de las medidas necesarias encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como de cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes jurídicos tutelados en el Título. La reforma de 2010 ha cambiado la expresión «podrán ordenar» por «ordenarán», de manera que ahora será obligatorio para los jueces y tribunales disponer la restauración del equilibrio ecológico con cargo al autor del hecho. Es adecuado interpretar el término «autor» como sinónimo de «responsable penal», con el fin de que se ordene la restauración del equilibrio ecológico también a cargo de las personas jurídicas que sean declaradas responsables penales por un delito contra el medio ambiente (Muñoz Lorente/Baucells Lladós/Faraldo Cabana, 2010).

BIBLIOGRAFÍA

Dopico Gómez Aller, J.: «Responsabilidad de personas jurídicas», en *Memento Experto. Reforma Penal 2010*, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2010, nn. mm. 100 ss.

Gracia Martín, L., en Gracia Martín, L./Boldova Pasamar, M. A./Alastuey Dobón, C.: *Tratado de las consecuencias jurídicas del delito,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

Mata y Martín, R., en Gómez Tomillo, M. (Dir.): *Comentarios al Código Penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, art. 328.

Montaner Ferrer, R.: «Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente», en *Memento Experto. Reforma Penal 2010*, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2010, nn. mm. 3750 ss.

Muñoz Lorente, J./Baucells Lladós, J./Faraldo Cabana, P.: «Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (arts. 325, 327, 328 y 329)», en Álvarez García, J./González Cussac, J. L. (Dir.): *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pgs. 385 y ss.

CUARTA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XV

Andalucía: Ejecución de previsiones estatutarias y legales, y protagonismo del control judicial[1]

Jesús Jordano Fraga

Sumario

Página

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
II. LEGISLACIÓN .....
A) La aprobación de una legisl Comunidad Autónoma de Andalucía.....
B) -La adopción de medidas de s gislación ambiental.....
C) La creación de nuevos tributos ambientales.....
D) La adopción de la Ley 7/2010 de la Dehesa.....
E) -Modificaciones varias aproba miento a los Presupuestos o a las Leyes de Medidas administrativas.....
F) La creación de la Agencia de Mec
III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN .....
A) Organización.....
B) Ejecución.....
C) El Reglamento de Autorización Ambiental Unificado
IV. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....
A) Protección de la calidad amb restricción de las zonas verdes .....
B) -Prevalencia de la planificacić nes ex lege de suelo no urbanizable de especial protección .....
C) -Prevalencia de los intereses a dencia de medidas cautelares.....
D) Nulidad del reglamento de que aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía.....
E) Inexistencia de nexo causal en el incendio de Berrocal

1 Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (DER2010-18571) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

F) Necesidad de motivación de la alteración a
V. LISTA DE AUTORIDADES.....

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2010 se ha producido una intensa actividad legislativa y de ejecución reglamentaria. Las novedades legislativas fundamentales vienen dadas de un lado, por la aprobación de una legislación de aguas propia: Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía con importantes contenidos medio ambientales; De otro, por la creación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía como agencia pública empresarial (suprimiéndose EGMASA). Se cierra así un bucle histórico de modelo de agencia en la Administración ambiental de Andalucía. También se han producido novedades conectadas con el desarrollo de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Destacamos tres normas: 1) el Decreto 22/2010, de 2 de febrero, por el que se regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía; 2) el Decreto 356/2010, de 3 agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada; y, 3) el Decreto 357/2010, de 3 agosto, por el que se Aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

II. LEGISLACIÓN

Seis son las innovaciones fundamentales producidas: A) La aprobación de una legislación de aguas propia: Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía con importantes contenidos medio ambientales; B) La adopción de medidas de simplificación y agilización administrativas con afección de la legislación ambiental; C) La creación de nuevos tributos ambientales; D) La adopción de la Ley de la Dehesa; E) modificaciones varias aprobadas en un acto legislativo en sustitución de la Ley de acompañamiento a los Presupuestos o a las Leyes de Medidas administrativas; y, F) La creación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía como agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre y la Ley 5/2010, de 11 junio, e Autonomía Local de Andalucía, que por razones obvias trataremos en el epígrafe relativo a la Organización.

A) La aprobación de una legislación de aguas propia: Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Comunidad se dota así de Derecho propio en la materia con una norma de 115 preceptos estructurados en IX Títulos. La previsión del art. 50 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAAnd) encuentra su desarrollo normativo directo en

nuestra Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Su art. 8 establece como compencias autonómicas:

a) La elaboración de la planificación hidrológica en las demarcaciones intracomunitarias y la participación en la planificación hidrológica de las demarcaciones intercomunitarias, en los términos de la legislación básica.

b) En la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, el ejercicio de competencias sobre los volúmenes asignados a Andalucía por la planificación hidrológica. En el ámbito del sistema del Chanza, la Administración de la Junta de Andalucía ordenará la distribución de los volúmenes asignados por la planificación hidrológica a este sistema, de acuerdo con las competencias cuya ejecución le encomiende la Administración del Estado.

c) La ordenación y concesión de los usos del agua, el control de la calidad del medio hídrico y las funciones de policía sobre el dominio público hidráulico, sin perjuicio de las funciones reservadas al Estado o compartidas con el mismo, en las demarcaciones que exceden del ámbito territorial de Andalucía.

d) La ordenación de los usos de las aguas subterráneas y la recarga de acuíferos.

e) El establecimiento de normas de protección en el dominio público hidráulico, sus zonas asociadas y en las zonas inundables.

f) La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio del ejercicio de competencias sobre las obras de interés general del Estado que éste le delegue.

g) La concesión para la desalación de aguas de las demarcaciones hidrográficas de Andalucía y la autorización de las obras e instalaciones destinadas a dicha finalidad, que deberán contar con el otorgamiento por la Administración General del Estado del correspondiente título para la ocupación del dominio público marítimo terrestre. Estas competencias se entenderán sin perjuicio de las que corresponden al Estado en materia de dominio público marítimo-terrestre y sobre programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a otra comunidad autónoma.

h) La regulación y gestión de las situaciones de alerta y eventual sequía y la forma de aprovechamiento de las infraestructuras, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica sobre la materia.

i) Las competencias establecidas por esta ley y la legislación básica sobre las comunidades de usuarios.

j) La ordenación y regulación de los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano y la determinación de su ámbito territorial.

k) El establecimiento de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano y de la calidad exigibles a los mismos y su control.

l) Las funciones de policía sobre los usos concedidos o autorizados y las instalaciones y obras hidráulicas en general.

m) La regulación de los criterios básicos de tarifación del ciclo integral del agua de uso urbano, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, los periodos de facturación, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homo-

génea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas.

n) La protección y el desarrollo de los derechos de los usuarios y su participación en la Administración del agua.

ñ) La regulación y establecimiento de ayudas económicas a las entidades locales para actuaciones relativas al ciclo integral del agua de uso urbano, así como las medidas de fomento a otras entidades y particulares para la realización de los objetivos de la planificación hidrológica.

o) En general, cuantas competencias atribuye la legislación básica en materia de agua a la Administración del agua y ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con las aguas que discurren íntegramente por el territorio de Andalucía y cualesquiera otras atribuciones que le correspondan por esta ley o el resto del ordenamiento jurídico.

Ello contrasta con el propio Estatuto que atribuye a Andalucía en su art. 50 la «competencia ejecutiva dentro de su ámbito territorial sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos

La inspiración de dicho precepto estatutario, una vez más, la encontramos en el Estatuto catalán, que en su art. 117, apartado 3 a), apodera dentro de su ámbito territorial a «a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos». La STC 31/2010, de 28 de junio, en su F. 65 no se refirió a este extremo[2]. Pero la STC 49/2010, de 29 de septiembre, F. 2 erróneamente se remite al f.j. 65 de la anterior descartando la inconstitucionalidad expresamente[3]. La remisión de la STC 49/2010 carece de sentido.

2 Tan sólo afirma: «El art. 117.3 EAC se impugna al disponer la participación de la Generalitat "en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias". Los recurrentes consideran inconstitucional esta participación por estimar que su previsión no puede recogerse en un Estatuto de Autonomía, por condicionarse el ejercicio de una competencia estatal y, en fin, por no supeditar el contenido y alcance de la participación autonómica a lo que disponga el legislador estatal. En principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar los arts. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), es al legislador estatal, pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé aquí la participación autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio, debiendo en todo caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado».

3 La STC 49/2010 de 29 de septiembre afirma literalmente: «Los apartados a) y c) del artículo 117.3 EAC, atribuyen, respectivamente, a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, "la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos", y "las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal". A juicio del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente estos dos preceptos son inconstitucionales porque atribuyen a la Generalitat facultades de alcance extraterritorial y, en tal forma, lesionan las competencias exclusivas del Estado *ex* artículo 149.1.22.a) CE. *Los preceptos es-*

Sin embargo, paradójicamente, sí han existido críticas muy duras)[4]. Ha pasado inadvertido un detalle no exento de importancia que es la calificación «ejecutiva» de las competencias. Porque el art. 149.1 23 CE legitima las medidas adicionales de protección en materia de medio ambiente. Pero ello no implica necesariamente la gestión o ejecución. Un buen ejemplo es la EIA en infraestructuras estatales, donde la competencia para formular la EIA en virtud de una norma adicional de protección autonómica es estatal. En caso de conflicto de competencias, no tengo duda de que esta solución será extendida al ámbito de la calidad ambiental de las aguas intercomunitarias. Lo que contemplan el vigente art. 25.3 TRLA y los arts. 247 y 248 RPDH, en cuencas intercomunitarias, es la intervención autonómica por vía de informe. No vemos sentido a la atribución de competencias ejecutivas sólo en el tramo de las normas adicionales de protección. Una interpretación conforme a la Constitución exige –en nuestra opinión– restar en este caso del art. 42.2.3.º EAAnd «la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública». En fin, este precepto, que puede tener sentido en Cataluña, en Andalucía no lo tiene, pues las aguas intercomunitarias sobre las que se proyecta son aquellas sobre las que el art. 51 EAAnd afirma la competencia exclusiva. Una interpretación que salva la constitucionalidad es limitar la ejecución atribuida al campo estrictamente normativo. La atribución de competencias ejecutivas sobre medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos que realiza el art. 50 EAAnd debe ponerse en relación con la calidad ambiental de las aguas. En lo que se refiere a la calidad ambiental de las aguas, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante LGICA) la regula en sus arts. 78 a 88. Estamos ante competencias ambientales autonómicas de gestión. El art. 81 de dicha Ley asigna a la consejería competente en materia de medio ambiente:

a) El control de calidad de las aguas y el control de la contaminación, mediante la fijación de valores límites de vertido y el cumplimiento de los objetivos medioambientales.

b) El establecimiento, aprobación y ejecución de los programas de seguimiento del estado de las aguas continentales y litorales de competencia de la Comunidad Autónoma.

c) La clasificación del estado de las aguas y la elaboración de informes sobre el mismo.

d) La operación y el mantenimiento de los dispositivos de vigilancia y control que posibiliten el seguimiento de la calidad de las aguas.

e) La declaración de zonas sensibles y menos sensibles, de acuerdo con la normativa sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, y de zonas vulnerables, de acuerdo con la normativa sobre contaminación por nitratos de origen agrario.

tatutarios ahora considerados no vulneran tampoco el orden constitucional de distribución de competencias, conforme ya dijimos en la repetida STC 31/2010, a cuyo fundamento jurídico 65 ahora nos remitimos una vez más.»

4 Álvarez Fernández, M., El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas, «*Revista de Administración Pública*» núm. 173, mayo-agosto 2007, pgs. 341-342.

f) El otorgamiento de las autorizaciones de vertido y el control y seguimiento de las condiciones establecidas en ellas.

g) La potestad sancionadora en lo regulado en el presente capítulo en el ámbito de sus competencias.

El apartado tercero del art. 197 EAAnd establece el mandato para los poderes públicos de Andalucía de protección («protegerán») del ciclo integral del agua, y de promoción («promoverán») de su uso sostenible, eficiente y responsable, de acuerdo con el interés general. En desarrollo directo de esta previsión se ha dictado la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

Esta norma tiene como objetivo básico llevar a cabo un modelo de gestión que consiga un aprovechamiento sostenible del recurso, garantizando todos sus usos, primando el abastecimiento y los caudales ecológicos (art. 23 la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía) e impulsando aquellos que permitan una mayor creación de riqueza, empleo y cohesión territorial en Andalucía, en consonancia con las exigencias medioambientales de la Directiva Marco de Agua europea (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas). La Ley de Aguas para Andalucía regula una planificación hidrológica *en la que priman los criterios de sostenibilidad, generación de riqueza y empleo y ordenación territorial*, más allá de la mera concepción del agua como un recurso económico, y dándole un sentido unitario a las distintas necesidades hídricas del territorio (arts. 24-28 la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía). La principal novedad es la flexibilización del régimen concesional, con la equiparación de las actividades económicas, para conseguir dar un impulso a aquellos nuevos sectores que generen un mayor valor añadido en términos de creación de riqueza y sean medioambientalmente sostenibles. La ley procede a la regulación de los *Bancos Públicos del Agua* en su art. 46, en tanto que instrumentos que podrán llevar a cabo esta flexibilización, atendiendo a nuevas demandas y dando entrada a nuevos sectores eficientes en el uso del recurso. Entre los aspectos ambientales de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía destacamos:

1. La enunciación de los objetivos ambientales enunciados en su art. 6[5].

5 Éstos son: a) Prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua, superficiales, subterráneas y de las zonas protegidas, y, en su caso, restaurarlas con objeto de alcanzar el buen estado ecológico de las mismas. Para ello se definirán, implementarán y garantizarán los caudales ambientales necesarios para la conservación o recuperación del buen estado ecológico de las masas de agua. b) Conseguir un uso racional y respetuoso con el medio ambiente, que asegure a largo plazo el suministro necesario de agua en buen estado, de acuerdo con el principio de prudencia y teniendo en cuenta los efectos de los ciclos de sequía y las previsiones sobre el cambio climático. c) Reducir progresivamente la contaminación procedente de los vertidos o usos que perjudiquen la calidad de las aguas en la fase superficial o subterránea del ciclo hidrológico. d) Compatibilizar la gestión de los recursos naturales con la salvaguarda de la calidad de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos. e) Integrar en las políticas sectoriales y la planificación urbanística la defensa del dominio público hidráulico, la prevención del riesgo y las zonas inundables. f) Y en general los establecidos en el art. 80 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

2. La regulación legal de instrumentos de prevención del riesgo de inundación (arts. 58 y ss.).

3. La regulación de los Planes de inspección y control (art. 49).

B) La adopción de medidas de simplificación y agilización administrativas con afección de la legislación ambiental

En concreto, destacamos el Decreto Ley 7/2010, de 28 de diciembre, Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La norma regula un régimen para las inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía declaradas como tales por su especial relevancia para el desarrollo económico, social y territorial de Andalucía. El art. 11 de esta norma determina que a las actuaciones declaradas de interés estratégico para Andalucía, les será de aplicación, en todo caso, el procedimiento abreviado previsto en el artículo 32 de la Ley 7/2007, de 9 de julio (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, todo ello sin perjuicio de los plazos establecidos en la legislación básica del Estado. A esta declaración puede unirse la Declaración de interés autonómico (es la Disposición final segunda. Modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía).

C) La creación de nuevos tributos ambientales

Ha sido el art. 7 de la Ley 11/2010, de 3 diciembre, de Medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad[6], que ha procedido a la creación del Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso en Andalucía.

D) La adopción de la Ley 7/2010, de la Dehesa[7]

Esta norma contiene 24 preceptos y se estructura en un Título Preliminar, tres títulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El Título Preliminar establece el objeto y finalidad de la Ley, que está dirigida a promover una gestión y explotación racional y sostenible de la dehesa, su mejora y conservación. En el Título I, se definen los instrumentos para favorecer una planificación y gestión integral y sostenible de las dehesas. Se prevé la elaboración del Plan Director de las Dehesas de Andalucía como instrumento de planificación general para estos agrosistemas y, con carácter voluntario, la elaboración por parte de las personas titulares de dehesas de Planes Integrados de Gestión que se adecuen a los criterios del Plan Director. Por último, se crea la Comisión Andaluza para la Dehesa, estableciendo su composición y

6 BO Junta de Andalucía 15 diciembre 2010, núm. 243, pg. 8.
7 BO Junta de Andalucía 23 julio 2010, núm. 144, pg. 6.

funciones. El Título II, dedicado a la investigación y formación en torno a la dehesa, recoge el necesario impulso en estas materias mediante la definición de líneas estratégicas a seguir y a través de unidades o centros específicos. Por último, en el Título III se prevé la puesta en marcha de medidas de fomento que vinculen contractualmente los esfuerzos adicionales que hayan de poner en práctica los gestores de la dehesa para alcanzar los objetivos que se fija esta Ley, incluyendo también medidas adicionales que garanticen la conservación y protección de estos espacios. La norma ha sido polémica desde su gestación. El dictamen aprobado por el Consejo Económico y Social de Andalucía con fecha de 3 de marzo cree que el Anteproyecto de Ley adolecía en diversos preceptos de un exceso de indeterminación y buenas intenciones impropios de una norma jurídica. Igualmente, consideraba que el objeto de la Ley manifestado en su artículo 1 no se corresponde con el contenido y naturaleza de los preceptos que conforman su articulado y pone en consideración la manifestación de la Consejería de Presidencia, en su Informe de 12 de abril de 2007, en relación a que el Anteproyecto está plagado de expresiones más propias de un programa de políticas públicas o de un plan de actuaciones que de un texto jurídico. Según el CES de Andalucía, la falta de determinación legal obligará a un uso excesivo e inadecuado de la norma reglamentaria, lo que puede ocasionar ciertos problemas de vacíos reguladores y contribuir a la desnaturalización del texto examinado. Junto a ello, el dictamen recomienda, en aras de una mayor seguridad jurídica, evitar la utilización de conceptos indeterminados o expresiones ambivalentes. También establece que si bien la Ley asigna importantes cometidos y actuaciones a las entidades locales territoriales, ello debe verse acompañado de la correspondiente dotación de medios y recursos. En fin parece que estamos ante una norma que se inscribe en lo que Porras Nadales denomina leyes proclamáticas, «leyes que no resultan ser, como antaño, un conjunto sistemático de mandatos normativos, sino una serie de proclamaciones, aseveraciones o postulados discursivos, bastante ajenos a los contenidos prescriptivos propios de una norma jurídica»[8].

E) Modificaciones varias aprobadas en un acto legislativo en sustitución de la Ley de acompañamiento a los Presupuestos o a las Leyes de Medidas administrativas

En este caso la modificación viene operada por la Ley 3/2010, de 21 mayo, que modifica 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[9].La norma trae causa del 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 Ley 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,

8 *http://www.diariodesevilla.es/article/opinion/836055/las/leyes/proclamaticas.html* (8-3-2011).
9 BO Junta de Andalucía 8 junio 2010, núm. 111, pg. 6.

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. Vemos criticable la marginación de la LGICA de este proceso. De forma que, *en tanto modificaciones legislativas en norma con rango de Ley no sean llevadas a cabo a imagen y semejanza de las realizadas por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre o la Ley 3/2010, de 21 mayo, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12-12-2006 (LCEur 2006, 3520), del Parlamento, el margen de actuación es inexistente respecto a la sustitución de la calificación ambiental por la declaración responsable o un régimen de comunicación previa.*

III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

A) Organización

El Decreto 139/2010, de 13 de abril, establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente[10]. Básicamente se suprime la Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental. Con tal motivo, las competencias que tenía directamente asignadas dicho Centro Directivo se atribuyen a los restantes en función de su ámbito competencial. De esta forma, las competencias relativas a prevención y calidad ambiental se asignan a la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental. Asimismo, se dispone que sea la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental la que asuma las funciones de planificación que correspondían a la Secretaría General extinta. De otro lado, para racionalizar las funciones de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental, se procede a excluir de las mismas las de participación ciudadana, que pasan a ejercerse por la Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales, cuya denominación, a su vez, se modifica, siendo la nueva la de Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana.

En el ámbito organizativo, sin embargo, destacamos la creación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía como agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, mediante el Decreto-ley 5/2010, de 27 julio[11] y por el Decreto-ley 6/2010, de 23 noviembre, de Medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 julio 2010 (LAN 2010, 313), que aprueba medidas urgentes en materia de reordenación del sector público (hoy la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del Sector Público de Andalucía[12]), así como la Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía[13].

10 BO Junta de Andalucía 14 abril 2010, núm. 71, pg. 64.
11 BO Junta de Andalucía 28 julio 2010, núm. 147, pg. 6.
12 BO Junta de Andalucía 21 febrero de 2011, núm. 36, pg. 6.
13 BO Junta de Andalucía 23 junio 2010, núm. 122, pg. 6.

Especialmente conflictivo ha sido el régimen resultante del personal que ha desatado las protestas sindicales. Mediante acuerdo de 7 de diciembre de 2010 adaptado por la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía en su reunión de 18-11-2010, en materia de Reordenación del Sector Público se ha garantizado uno de los puntos de conflicto mas importantes. De este modo, el personal laboral procedente de las entidades instrumentales suprimidas se integrará en la nueva entidad resultante de acuerdo con las normas reguladoras de la sucesión de empresas, en las condiciones que establezca el citado protocolo de integración, y tendrá la consideración de personal laboral de la agencia pública empresarial o de la agencia de régimen especial. El acceso, en su caso, de este personal a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, solo podrá efectuarse mediante la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público.

Debemos también hacer referencia a la Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía cuyo artículo 9 apartado 12 determina como competencias municipales la «Promoción, defensa y protección del medio ambiente», que incluye:

a) La gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento.

b) La programación, ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía.

c) La declaración y delimitación de suelo contaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.

d) La aprobación de los planes de descontaminación y la declaración de suelo descontaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.

e) La ordenación, ejecución y control de las áreas del territorio municipal que admitan flujos luminosos medios y elevados y el establecimiento de parámetros de luminosidad.

f) La ordenación, planificación, programación y ejecución de actuaciones en materia de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones y el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con actividades no sometidas a autorización ambiental integrada o unificada.

g) La programación de actuaciones en materia de información ambiental y de educación ambiental para la sostenibilidad.

h) La declaración y gestión de parques periurbanos y el establecimiento de reservas naturales concertadas, previo informe de la consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía.

La atribución de la declaración y delimitación de suelo contaminado, y la aprobación de los planes de descontaminación y la declaración de suelo descontaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término

municipal nos parece un craso error porque sencillamente, la mayoría de los municipios carecen de capacidad y medios técnicos para ello.

B) Ejecución

Las listas de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes:

a) Inspecciones Ambientales y control y prevención ambiental

— Decreto 356/2010, de 3 agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio 2007 (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental[14]. Por su indudable relevancia e interés lo analizamos de forma individualizada en el epígrafe siguiente.

— Decreto 357/2010, de 3 agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética[15].

— Decreto 309/2010, de 15 junio, por el que se modifica el Decreto 43/2008, de 12 febero 2008 (LAN 2008, 103), regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía [16].

— Resolución de 25 enero 2010 por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2010[17].

— Resolución de 21 diciembre 2010, por la que se aprueba el Plan de Inspecciones Medioambientales para 2011[18].

— Orden de 20 septiembre 2010, por la que se establece la tramitación telemática para el suministro de información relativa al seguimiento de los vertidos[19].

b) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

— Decreto 369/2010, de 7 septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía (PORMIAN 2010-2013)[20].

14 BO Junta de Andalucía 11 agosto 2010, núm. 157, pg. 9.
15 BO Junta de Andalucía 13 agosto 2010, núm. 159, pg. 6.
16 BO Junta de Andalucía 18 junio 2010, núm. 119, pg. 9.
17 BO Junta de Andalucía 25 febrero 2010, núm. 39, pg. 40.
18 BO Junta de Andalucía 11 enero 2011, núm. 6, pg. 52.
19 BO Junta de Andalucía 18 octubre 2010, núm. 203, pg. 67.
20 BO Junta de Andalucía 23 septiembre 2010, núm. 187, pg. 29.

— el Decreto 371/2010, de 14 septiembre, por el se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 noviembre 2001[21].

— Decreto 313/2010, de 22 junio, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y el Programa Operativo Horizonte 2011[22].

— Acuerdo de 20 abril 2010, por el que se modifica el de 28-7-2009 (LAN 2009, 394), que acuerda la formulación del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019[23].

— Acuerdo de 3 agosto 2010 del Consejo de Gobierno de Formulación del Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía (2011-2020)[24].

c) Espacios protegidos

— Decreto 48/2010, de 23 febrero, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía y dicta normas y directrices para su ordenación y gestión[25].

— Orden de 25 enero 2010, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por el Decreto 227/1999, de 15 noviembre 1999[26].

— Orden de 22 septiembre 2010, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de La Ratosa, aprobado por Decreto 248/1999, de 27 diciembre 1999 [27].

d) Subvenciones y ayudas ambientales

— Decreto 438/2010, de 14 diciembre, por el que se modifica el Decreto 23/2009, de 27 enero 2009 (LAN 2009\63), por el que se 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 [28].

— Orden de 23 julio 2010 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Na-

21 BO Junta de Andalucía 30 septiembre 2010, núm. 192, pg. 5.
22 BO Junta de Andalucía 7 julio 2010, núm. 132, pg. 66.
23 BO Junta de Andalucía 10 mayo 2010, núm. 89, pg. 26.
24 BO Junta de Andalucía 13 agosto 2010, núm. 159, pg. 16.
25 BO Junta de Andalucía 12 marzo 2010, núm. 49, pg. 84.
26 BO Junta de Andalucía 17 febrero 2010, núm. 32, pg. 64.
27 BO Junta de Andalucía 18 octubre 2010, núm. 203, pg. 63.
28 BO Junta de Andalucía 31 diciembre 2010, núm. 255, pg. 29.

cional de Doñana y del Parque Nacional de Sierra Nevada, y efectúa su convocatoria para 2010[29].

— Orden de 17 septiembre 2010, 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 y efectúa la convocatoria correspondiente a 2010[30].

— Orden de 7 diciembre 2010 por la que se modifica la de 4 febrero 2009 (LAN 2009, 73), que establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y efectúa su convocatoria para los años 2009-2014[31].

— Orden de 20 diciembre 2010, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de actuaciones puntuales como estrategia ante el cambio climático en los municipios adheridos al Programa de Sostenibilidad Urbana Ciudad 21, y convoca ayudas para el año 2011[32].

— Orden de 21 diciembre 2010, por la que se deroga la de 15 abril 2009 (LAN 2009, 229), que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental en la empresa[33]. La norma invoca la crisis y la consiguiente restricción presupuestaria para justificar el abandono de esta línea de subvenciones tras haberse realizado dos convocatorias.

— Resolución de 17 febrero de 2010 por la que se establece la aplicación de las reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento por criterios de admisibilidad a las ayudas agroambientales en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para el periodo 2007/2013[34].

e) Instrumentos de mercado

— Decreto 22/2010, de 2 de febrero, por el que se regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía[35].

f) Energías renovables

— Orden de 7 diciembre 2010 por la que se modifica la de 4 febrero 2009 (LAN 2009, 73), que establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el

29 BO Junta de Andalucía 9 agosto 2010, núm. 155, pg. 41.
30 BO Junta de Andalucía 27 octubre 2010, núm. 210, pg. 7.
31 BO Junta de Andalucía 16 diciembre 2010, núm. 244, pg. 5.
32 BO Junta de Andalucía 28 enero 2011, núm. 19, pg. 23.
33 BO Junta de Andalucía 3 enero 2011, núm. 1, pg. 65.
34 BO Junta de Andalucía 10 marzo 2010, núm. 47, pg. 9.
35 BO Junta de Andalucía 16 febrero 2010, núm. 31, pg. 31.

desarrollo energético sostenible de Andalucía y efectúa su convocatoria para los años 2009-2014[36].

g) Organismos modificados genéticamente

— Decreto 320/2010, de 29 junio, por el que se regulan los órganos competentes y los procedimientos administrativos en materia de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente[37]

h) Ordenanzas municipales

Destacamos la aprobación de las siguientes Ordenanzas

— Ordenanza Municipal de Actividades del Ayuntamiento de Sevilla de 1 enero 2010[38] y Ordenanza municipal reguladora del procedimiento de tramitación de licencias o autorizaciones, mediante la comunicación previa o declaración responsable del Ayuntamiento de Cádiz de 1 enero 2010[39]. Estas dos normas están destinadas a servir de modelo para la adaptación exigida por Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la 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, que trasponen la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, de servicios en el mercado interior introduciendo, junto a las licencias, la comunicación previa y la declaración responsable como mecanismos ordinarios de intervención en el ámbito local.

— Ordenanza municipal reguladora de la tramitación de licencias urbanísticas del Ayuntamiento de Granada de 23 de diciembre de 2010[40].

— Ordenanza reguladora de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas del Ayuntamiento de Jaén de 12 de febrero 2010[41].

C) El Reglamento de Autorización Ambiental Unificada

Como ya hemos visto de conjunto de normas ejecutivas destacamos el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, y se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de

36 BO Junta de Andalucía 16 diciembre 2010, núm. 244, pg. 5.
37 BO Junta de Andalucía 16 julio 2010, núm. 139, pg. 6.
38 BO Sevilla 8 julio 2010, núm. 156, pg. 16.
39 BO Cádiz 24 diciembre 2010, núm. 244, pg. 20.
40 BO Granada 29 diciembre 2010, núm. 248, pg. 21.
41 BO Jaén 11 marzo 2010, núm. 57, pg. 2571.

la Ley 7/2007, de 9 julio 2007 (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Recordemos que la LGICA, regula la prevención ambiental estableciendo la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada, la evaluación ambiental estratégica, la Calificación ambiental y las autorizaciones de control de la contaminación ambiental. De acuerdo con el art. 19.3 LGICA, la autorización ambiental unificada es la «Resolución de la Consejería competente en materia de medio ambiente en la que se determina, a los efectos de protección del medio ambiente, la viabilidad de la ejecución y las condiciones en que deben realizarse las actuaciones sometidas a dicha autorización conforme a lo previsto en esta Ley y lo indicado en su Anexo I». Lo relevante e innovador es que en la autorización ambiental unificada *se integran todas las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que correspondan a la Consejería competente en materia de medio ambiente y que sean necesarios con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de las actuaciones.*

El Decreto 356/2010, de 3 de agosto, desarrolla dichas previsiones de la LGICA constado de 49 preceptos y ocho anexos:

— ANEXO I. Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental. Recordemos que la Disposición Final 2ª de la LGICA autoriza al Consejo de Gobierno a modificar el Anexo I, y esto es justamente lo que se ha realizado.

— ANEXO III. Documentación para el Estudio de Impacto Ambiental de actuaciones sometidas al procedimiento ordinario.

— ANEXO IV. Documentación para el estudio de impacto ambiental de las actuaciones sometidas al procedimiento abreviado de autorización ambiental unificada.

— ANEXO V. Documentación básica.

— ANEXO VI. Documentación autorizaciones sectoriales.

— ANEXO VIII. Autorizaciones ambientales que se integran, en su caso, en la autorización ambiental unificada de proyectos contemplados en el anexo I.

De la regulación destacamos los siguientes aspectos:

a) La determinación de umbrales de no sujeción en proyectos sometidos por razón de la afección de espacios de la red natura. Es el artículo 2 letra d) del Decreto 356/2010, de 3 de agosto. Este dispone

> «En cualquier caso, se considerarán excluidas, por entenderse que son inocuas o no afectan de forma apreciable a los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000, las siguientes actuaciones:
>
> 1.ª Actuaciones que se desarrollen en suelo urbano o urbanizable ordenado o sectorizado, incluidas las sometidas a calificación ambiental.
>
> 2.ª Actividades e instalaciones no sometidas a algún procedimiento de autorización de control de la contaminación ambiental recogido en el artículo 46 del la Ley 7/2007, de 9 de julio, en suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado, que

ocupen una superficie inferior a 500 metros cuadrados o supongan una ampliación de la superficie previamente ocupada inferior a 100 metros cuadrados y siempre que la superficie total ocupada sea inferior a 500 metros cuadrados.

3.ª Construcciones asociadas a explotaciones agrarias, en suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado, que ocupen una superficie inferior a 500 metros cuadrados o supongan una ampliación de la superficie previamente ocupada inferior a 100 metros cuadrados y siempre que la superficie total ocupada sea inferior a 500 metros cuadrados.

4.ª Actuaciones que, habiendo sido objeto de una evaluación global de sus posibles repercusiones, sean consideradas inocuas para le Red Ecológica Europea Natura 2000 mediante pronunciamiento público y motivado de la Consejería competente en materia de medio ambiente».

Vemos especialmente problemáticas las exclusiones 1, 2 y 3. Y creemos que pueden conculcar el Derecho de la Unión Europea. Recordemos que la jurisprudencia del TJCEE (hoy TJUE) ha declarado *ex* principio de cautela la necesidad de una interpretación pro evaluación. Es *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw,* Natuurbeheer en Visserij, § 46 y 47, Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2004, (Gran Sala) en el asunto C-127/02 (Cuestión prejudicial planteada por el Raad van State[42]) en la cual se refuerza la exigencia de EAE en función del principio de cautela.

b) La regulación de la potestad de exclusión en el art. 4 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto obligando a que el acuerdo de exclusión sea motivado y contenga las previsiones ambientales que en cada caso se estimen necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental de la actuación excluida. El precepto impone que Dicho acuerdo sea publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y que se ponga a disposición de las personas interesadas, la siguiente información: 1) La decisión de exclusión y los motivos que la justifican. 2) La información relativa al examen sobre las formas alternativas de evaluación del proyecto excluido.

c) La determinación reglamentaria precisa del concepto de modificación sustancial que obliga al procedimiento AAU (art. 9.2): A saber tendrán la consideración de modificaciones sustanciales aquéllas que impliquen, cualquiera de las siguientes circunstancias:

1) Un incremento superior al 25% de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que la actividad tenga autorizados. En el caso de emisión acústica, cualquier modificación que suponga un incremento de más de 3 decibelios (dBA) en la potencia acústica total de la instalación.

2) Un incremento superior al 25% del caudal del vertido o de la carga contaminante de las aguas residuales en cualquiera de los parámetros que la actividad tenga autorizados, así como la introducción de nuevos contaminantes. En el caso de vertidos de sustancias peligrosas o prioritarias, cualquier modificación que suponga un incre-

42 Al respecto véase el certero comentario de García Ureta & Cubero Marcos, José Ignacio, «Directiva de Hábitats: principio de precaución y evaluación de planes y proyectos», *RVAP*, núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pgs. 361-381.

mento superior al 10%, analizando en su conjunto tanto vertidos como emisiones y pérdidas.

3) Una generación de residuos peligrosos que obligara a obtener la autorización regulada en el artículo 99 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, o bien un incremento de más del 25% del total de residuos peligrosos generados, o de más del 50% de residuos no peligrosos, incluidos los residuos inertes, cuando se deriven del funcionamiento habitual de la actividad.

4) Un incremento en el consumo de recursos naturales o materias primas superior al 50%.

5) Afección por ocupación de suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado.

En el caso de actividades existentes se tendrá en cuenta para el cálculo lo establecido en las correspondientes autorizaciones sectoriales, en los procedimientos de prevención y control ambiental a los que hayan sido sometidas o en el condicionado de la autorización ambiental unificada que originariamente se hubiese otorgado. Igualmente, se considerará que existe modificación sustancial cuando las sucesivas modificaciones experimentadas por la actividad durante la vigencia de la autorización ambiental unificada impliquen la superación de alguno de los límites previstos en el apartado anterior.

d) El rescate en el nivel reglamentario de preceptos de la derogada Ley de protección ambiental (como, por ejemplo, el art. 13.2 «En todo caso serán consultados los Ayuntamientos de los municipios afectados»).

e) La regulación en el Capítulo III de las particularidades del procedimiento abreviado –cuyo plazo máximo para dictar y notificar la correspondiente resolución será de seis meses– aplicable tanto a las actuaciones recogidas en el Anexo I que, de acuerdo con lo previsto en el mismo, puedan obtener la autorización ambiental unificada por dicho procedimiento (art. 27), como a las actuaciones cuya evaluación de impacto ambiental corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado(arts. 28 a 29). En la iniciación, se recoge la posibilidad de que la presentación de solicitudes de autorización ambiental unificada pueda efectuarse por medios telemáticos[43].

El Decreto 356/2010, de 3 de agosto en su Capítulo VIII, arts. 45 a 48 regula igualmente el Registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emitan compuestos orgánicos volátiles susceptibles de autorización específica, creado por el artículo 18 de la Ley 7/2007, de 9 de julio.

En fin, el lector comprenderá que la exposición detallada de la norma excede del propósito del presente observatorio. La norma, que es innovadora respecto el derecho

43 El art. 15 apartado 3 determina que la presentación de solicitudes podrá efectuarse también por medios telemáticos en el Registro Telemático Único de la Administración de la Junta de Andalucía a través de la aplicación correspondiente disponible en el portal del ciudadano «andaluciajunta.es», así como en la página web de la Consejería de Medio Ambiente en la dirección *www.juntadeandalucia.es/medioambiente*, en los términos previstos en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), el artículo 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y demás normativa de aplicación, mediante el acceso a la correspondiente aplicación.

básico, está destinada a ser vivo experimento en el marco del federalismo cooperativo. Nos encontramos con una norma que, por ser divergente del modelo, ciertamente presenta mayores dificultades y problemas.

IV. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos mas destacados producidos en este año.

A) Protección de la calidad ambiental de la ciudad. Limites al *ius variandi* del planificador en la restricción de las zonas verdes

Resaltamos la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2), de 2 febrero de 2010 (JUR 2010, 306605) que afecta la decisión de ubicar la biblioteca general de la Universidad en una de las zonas verdes emblemáticas de Sevilla. La Sentencia controla la discrecionalidad municipal y declara nula la modificación operada. Transcribimos literalmente tres de sus fundamentos de Derecho (14º a 16º).

> DECIMOCUARTO: *La calificación de equipamiento de uso educativo no puede justificarse en el ius variandi por las exigencias legales de los preceptos analizados que protegen intereses públicos, los cuales han sido vulnerados por la calificación como se acaba de expresar, sin que por otra parte los intereses educativos sufran merma en su consideración y planificación, desde el momento en que la Administración reconoce la existencia de lugares alternativos para la ubicación y edificación de la biblioteca, con lo cual los intereses que representa la Universidad en modo alguno se perjudicarían. Mas allende la calificación discrecional no resiste el control judicial que en esta sentencia se debe hacer, respecto de la verificación de la realidad de los hechos y la coherencia lógica de la opción elegida,* con arreglo a la doctrina expuesta en el fundamento jurídico octavo. La decisión atenta contra la ordenación estructural de la ciudad, contra un sistema general y contra un parque, que como se ha dicho con anterioridad, como determinaciones fueron racionales y coherentes con el desarrollo urbanístico, de ahí que no deban sufrir variación. Por tanto, la realidad de los hechos demuestra que se ha procedido a la limitación de un parque que como tal no puede ser objeto de limitación, disminución, cercenación, debilitamiento, empequeñecimiento, pues entra dentro del concepto de sistema general que supuso una reserva básica de terrenos para destino dotacional público
>
> DECIMOQUINTO: ……. *Si con anterioridad se ha afirmado la irracionalidad de la calificación de la revisión del Plan por vulnerar los preceptos urbanísticos y no superar el control de los hechos determinantes, a ello debe añadirse que 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 serla mas 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 mas coherente y racional en el espacio urbanístico y en el medio ambiental.*
>
> DECIMOSEXTO: La revisada calificación de equipamiento de uso educativo tampoco puede encontrar justificación y motivación en la Memoria de Ordenación,

pues ya se dijo que el valor de la Huella Ecológica como indicador para Andalucía y para Sevilla, según la Junta de Andalucía en el año 2001, demuestran la insostenibilidad física del modelo, al señalarse que la Aglomeración Urbana de Sevilla poseía a mediados de la década una huella ecológica que excedía en casi 24 veces su superficie, y en 2,6 la de toda la provincia. *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, en la medida en que 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, en cuanto que 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, la actuación no fomenta precisamente la integración y sucesión de los espacios libres y lo que hace es limitar uno de los mas significativos».

B) Prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística y legitimidad de las clasificaciones *ex lege* de suelo no urbanizable de especial protección.

Así lo declara la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 19 de noviembre 2010, F. 3º, Ponente Calvo Rojas[44] negando que terrenos destinados a sistemas generales tengan que ser clasificados al menos como suelo urbanizable.

44 «En primer lugar, la limitación de la potestad de planeamiento por la legislación medioambiental, que se traduce en la prevalencia de la planificación de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística, es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (artículo 5.2); y esa misma prevalencia es mantenida en el articulo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que deroga la anterior ley 4/1989. En fin, las últimas reformas de la legislación básica estatal sobre el régimen del suelo, que han desembocado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (RCL 2008, 1260), establecen como principio rector de la actuación administrativa en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo «la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje»(Artículo 2.2.a); enfatizando el artículo 13.4 la prevalencia de la planificación medio ambiental. Por tanto, esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo sido además resaltada por la jurisprudencia, siendo muestra de ello las sentencias de 27 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 8850), (casación 8459/1999) y 13 de noviembre de 2009 (RJ 2010, 1745) casación 3511/2005); no habiendo razones para dudar de la plena constitucionalidad de esta prevalencia. Dicho esto, la clasificación de los terrenos

C) Prevalencia de los intereses ambientales en la ponderación para la determinación de la procedencia de medidas cautelares

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 20 de octubre de 2010, RJ 2010\7410, Ponente PERELLÓ DOMENECH, F. 2º, confirma respecto de una cantera en Granada la doctrina solidamente consolidada en la jurisprudencia del TS[45].

D) Nulidad del reglamento de contaminación acústica (Decreto 326/2003, de 25 de noviembre), que aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 12 de julio de 2010 (RJ 2010, 6187) ha declarado la nulidad de la norma en cuanto exige determinados requisitos para que aquellos tengan la consideración de técnicos acreditados. En concreto el TS considera, respaldando el fallo de instancia, que más allá de la cualificación técnica implícita en la titulación académica, la reglamentación impugnada subordina la intervención de los técnicos titulados al cumplimiento de unos requisitos adicionales –aquéllos que dan acceso a la condición de «técnico acreditado»– cuya exigencia carece de respaldo legal y supone una intervencionismo administrativo injustificado.

E) Inexistencia de nexo causal en el incendio de Berrocal

Así lo declara nuevamente la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3), de 4 de marzo de 2010 (JUR 2010, 268540), Ponente Méndez Martínez, F. 4º y 5º. El fallo en la línea de otros anteriores se nos antoja pequeño para la dimensión de fuego –Un incendio forestal que calcinó mas de 28.000 hectáreas en Huelva y Sevilla en julio de 2004– y la enjundia jurídica de aspectos implicados (culpa *in vigilando*, *in omitiendo*, *in* «extiguendo»)[46].

---

que ahora nos ocupan como suelo no urbanizable era obligada por aplicación de la Ley 2/1989, pues el planificador no podía desconocer los efectos de esa Ley en los terrenos que forman el paraje natural de la Desembocadura del Rio Guadalhorce, por elemental aplicación del principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 de la Constitución [RCL 1978, 2836]). Y esta constatación priva de trascendencia a las alegaciones de la parte recurrente sobre la necesidad de que los terrenos destinados a sistemas generales sean clasificados al menos como suelo urbanizable, pues tan radical afirmación se pretende apoyar en determinados preceptos del Reglamento de Planeamiento siendo claro que ningún precepto reglamentario puede prevalecer sobre una norma legal cuyo contenido es claro e inequívoco».

45 Véase nuestro trabajo «El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS», *Revista de Administración Pública*, núm. 145, enero-abril 1998, pgs. 169-198.

46 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, pgs. 87-141.

F) Necesidad de motivación de la alteración del trazado de las líneas de alta tensión

Es la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Granada, núm. 113/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), de 25 enero (JUR 2010, 331604), Ponente Martín Morales, F. 6º, que transcribimos parcialmente

> « ...Con ello, la Sala considera que existía un trazado anterior del que ya derivaba la imposición de las correspondientes servidumbres. Y este trazado es objeto de modificación para alargar el servicio a la empresa beneficiaria por su imposición (en lo alto del monte) y para mejorar la prestación del suministro a la localidad de Garnatilla, y para ello se modifica el trazado previo señalado en el mapa obrante en el expediente administrativo con las líneas discontinuas, por el trazado establecido con línea continua; sin que se proceda por parte de la Administración recurrida a valorar la conveniencia de este cambio y a razonar la necesidad de imposición de una servidumbre mucho más gravosa a la parte recurrente. Y precisamente esto engarza con el planteamiento esgrimido por la actora en el sentido de entender que existían soluciones más favorables para el medio ambiente y para la salud de las personas y menos dañosas para las fincas de titularidad de la entidad recurrente, que no fueron valoradas; como pudiera haber sido mantener el mismo trazado antiguo, acercando el suministro a la localidad de Garnatilla y retomando el anterior trazado, y una vez pasado el Cortijo Oliver (referido como de Burgo en el mapa), ascender en el monte para acercar el suministro a la Cadena Ser.
>
> **Es concretamente esta falta de motivación en el ejercicio de la facultad administrativa la que ha de determinar su nulidad, ya que no se justifica en el expediente administrativo porqué el nuevo trazado es más idóneo que el anterior ya existente, circunstancia que supone el incumplimiento del ejercicio por parte de la Administración de uno de los requisitos necesarios para que el ejercicio de la potestad discrecional se ajuste a la legalidad**».

La sentencia exige la motivación como requisito de validez de la solución que impone el ejercicio de potestades discrecionales que inciden sobre el medio ambiente Esta sentencia progresiva, no obstante, había rechazado la invocación del principio de cautela en su F. 4º, al que remitimos al lector por su indudable interés. En fin, tanto esta sentencia como la STSJ de 2 febrero de 2010 se inscriben en los límites del ejercicio del control jurisdiccional de la discrecionalidad de la Administración ambiental. La polémica Parejo Alfonso/Fernández Rodríguez sigue y seguirá viva porque refleja los problemas estructurales (y geo-institucionales) que impone la separación de poderes en el Estado de Derecho.

V. LISTA DE AUTORIDADES

Lista de autoridades

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/ç

Consejero: D. José Juan Díaz Trillo

Viceconsejero: Juan Jesús Jiménez Martín

Secretaria General técnica

Dña. Macarena Bazán Sánchez

Secretaría General de Planificación, Cambio climático y Calidad ambiental

Esperanza Caro Gómez

Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental

Esperanza Pérez Acosta

Dirección General de Gestión del Medio Natural

Francisco Javier Madrid Rojo

Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana

Dña. Rocío Espinosa de la Torre

Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano

D. José Fiscal López

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental

Jesús Nieto González

Agencia Andaluza del Agua: Director Gerente Juan Paniagua Díaz

EGMASA: Consejero Delegado: D. Francisco Mora Recio

XVI

Aragón: Su lucha contra el ruido y el mantenimiento de la pugna en materia hidráulica

Olga Herráiz Serrano

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. LEGISLACIÓN .....
   - *2.1. Contaminación acústica* .....
   - *2.2. Aguas* .....
   - *2.3. Espacios naturales protegidos* .....
   - *2.4. Flora y fauna* .....
   - *2.5. Desarrollo rural sostenible* .....
   - *2.6. Energías renovables* .....
   - *2.7. Adaptación de procedimientos* .....
3. ORGANIZACIÓN .....
   - *3.1. Encomiendas de gestión del Departamento* .....
   - *3.2. Ampliación de los medios ac sobre el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido* .....
   - *3.3. Política de protección de datos* .....
   - *3.4. Renovación de la composición del Consejo de Prote*
4. EJECUCIÓN .....
   - *4.1. Presupuesto* .....
   - *4.2. Suscripción de diversos convenios*
   - *4.3. Gestión de las vías pecuarias* .....
   - *4.4. Protección de la avifauna de la Comunidad* .....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA .....
   - *5.1. Aprovechamiento de recursos minerales* .....
   - *5.2. Adaptación de las instalacion*
6. PROBLEMAS .....
   - *6.1. -Acuerdo para la interpretació tónoma sobre la planificación hidráulica estatal con incidencia en Aragón* .....

6.2. Aprobación de la declaración de impacto ambiental a
6.3. El debate sobre los incendios forestales.....
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN.....
8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....
9. BIBLIOGRAFÍA.....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El mantenimiento de la pugna hidráulica con Cataluña con motivo del llamado minitrasvase del Ebro y del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de aquella Comunidad y su Programa de medidas.

La primera controversia hidráulica del año 2010 tuvo como detonante la transferencia de caudales para el abastecimiento desde el canal Segarra-Garrigues de la demarcación hidrográfica del Ebro a cuatro municipios situados, parcialmente, en la demarcación hidrográfica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, que solicitó en octubre de 2009 la Agencia Catalana del Agua. La transferencia buscaba satisfacer una demanda máxima de 0,62 hm^3/año y su destino era el abastecimiento de poblaciones, las de los municipios de Forès, Les Piles y Santa Coloma de Queralt, en la comarca de Conca de Barberá, en la provincia de Tarragona, y Montmaneu, en la comarca de Anoia, en la provincia de Barcelona. Por su volumen, se trataba de una transferencia de recursos hídricos de pequeña cuantía, de las previstas en el art. 14 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional, cuya autorización correspondía al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (en adelante, MARM). Pues bien, a diferencia de lo acontecido con la prolongación por el Real Decreto-ley 3/2008 del denominado minitrasvase del Ebro a Tarragona (como informamos en nuestro trabajo incluido en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*), esta vez el Ministerio sí pidió a la Comunidad Autónoma la emisión del informe a que se refiere el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón o el art. 48 de la Ley aragonesa de Ordenación del Territorio de 2009.

En cuanto al órgano informante, al amparo de esta última disposición y del art. 12.19 de la Ley del Presidente y del Gobierno autonómicos, se acordó que el dictamen fuera elaborado por el ejecutivo de la Comunidad sin previo informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, cuya competencia se avocaba ya que, en la fecha del requerimiento, aún no se había constituido conforme a la nueva Ley. Así pues, el 15 de enero de 2010, el Consejo de Gobierno declaró la transferencia propuesta coherente con la política de ordenación del territorio de la Comunidad siempre que se cumplieran las condiciones cuantitativas y de destino que habían sido declaradas y que la transferencia se entendiera como temporal y transitoria. Literalmente, el Acuerdo imponía, entre otros límites, que la concesión de caudales, o en su caso la autorización

por el sistema general de usuarios fuera a precario, y se declarase caducada conforme los municipios citados fueran recibiendo recursos desde la demarcación hidrográfica de Cuencas Internas de Cataluña. Además, se aprovechaba para reclamar que la transferencia no supusiera afección o merma alguna de la reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses, cifrada en 6.550 hm^3 en la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía, y que la Administración General del Estado demostrara «la misma sensibilidad que se mantiene hacia otras comunidades autónomas mediante la declaración como obras hidráulicas de interés general o un suficiente compromiso financiero de los abastecimientos a los municipios aragoneses que vienen teniendo dificultades de suministro en cantidad o calidad suficientes». Sin embargo, la Orden Ministerial que acabó autorizando la transferencia no hizo ninguna referencia a esas dos últimas peticiones aragonesas y, en particular, al compromiso de asegurar el abastecimiento a los 72 núcleos aragoneses con problemas.

Por lo que hace a la segunda controversia hídrica del ejercicio, su origen se sitúa en la aprobación del Decreto de la Generalitat 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 de esta Comunidad, así como en el sometimiento a información pública por la Agencia Catalana del Agua del Plan de gestión del referido distrito y de su Programa de medidas con su informe de sostenibilidad ambiental. Desde Aragón, todos los partidos políticos sin excepción denunciaron que los documentos incurrían en importantes extralimitaciones competenciales con incidencia en la Demarcación del Ebro y, en particular, en la Comunidad Autónoma, adoptándose distintas medidas tanto parlamentarias como gubernamentales al respecto. En las Cortes de Aragón, se sustanciaron distintas iniciativas de control con las que quiso expresarse el rechazo de las actuaciones de la Administración de Cataluña. Desde solicitudes de comparecencia o preguntas formuladas al ejecutivo aragonés[1] a proposiciones no de ley tendentes a encaminar la acción de protesta del Gobierno de la Comunidad[2], quien, asimismo, obtuvo el respaldo unánime de la Cámara a las alegaciones que, haciendo suyas las del Instituto Aragonés del Agua, presentó ante la Agencia Catalana respecto del Plan en tramitación. En efecto, el ejecutivo autónomo hizo una serie de consideraciones que, finalmente, y tras mediar también el informe preceptivo y determinante del MARM previsto en el art. 15.4 del Reglamento de la planificación hidrológica, sirvieron para introducir alguna modificación en la versión final aprobada.

1 A título de ejemplo, véase la pregunta núm. 1409/09 y la respuesta del Gobierno en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* (BOCA) núm. 157, de 6 de julio, y núm. 179, de 24 de noviembre, ambos de 2009; o la comparecencia del Consejero de Medio Ambiente sustanciada en la sesión plenaria correspondiente a los días 3 y 4 de diciembre de 2009.

2 En este caso, puede consultarse el texto de sendas proposiciones no de Ley, la núm. 125/2010, sobre la defensa de los intereses hídricos de los aragoneses, presentada por el Grupo Parlamentario Popular y la núm. 128/2010, sobre la situación generada con la aprobación del Decreto 31/2009 de la Generalitat de Cataluña, presentada por el GP del Partido Aragonés (BOCA núm. 224, de 20 de mayo de 2010, pgs. 14677-14679), que fueron aprobadas por unanimidad en el pleno celebrado los días 20 y 21 de mayo, como atestigua el Diario de Sesiones de las Cortes núm. 65, pgs. 5926 y ss.

Fundamentalmente, la crítica dirigida desde Aragón al proyecto de Plan de Gestión del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña que, tras su aprobación, ha derogado el Plan hidrológico de las cuencas internas de dicha Comunidad al albur del art. 20.1.a) del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre), era que tanto aquel instrumento como su Programa de medidas se apropiaban unilateralmente de la gestión de tres acuíferos compartidos y que muchas de dichas medidas tenían proyección sobre aguas incluidas en la demarcación del Ebro. En consecuencia, desde Aragón se instaba a que se eliminara de ambos documentos todo lo relativo al territorio catalán perteneciente a las Demarcaciones del Ebro y del Júcar y que tales medidas se llevaran como propuestas que hacía la Generalitat de Cataluña para una futura integración en los Planes Hidrológicos de esas Demarcaciones.

Por lo que a las tres masas de agua subterránea de la discrepancia se refiere, lo cierto es que la disposición final segunda del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, por el que se aprobó el discutido Plan de Gestión, acabó incorporando una mención expresa en el art. 2.2 del Decreto 31/2009, de 24 de febrero, por el que se delimita el ámbito territorial del Distrito de Cuenca Hidrográfica o Fluvial de Cataluña, que aclaraba que las identificadas con los números 29, 30 y 31 del apartado a) de su anexo «forman parte de la unidad hidrogeológica *compartida* Bajo Ebro-Montsià, y, en consecuencia, les es de aplicación la vigente regulación de este tipo de acuíferos («cursiva nuestra»). Conforme a la Ley de Aguas y a la Ley del Plan Hidrológico Nacional, «en el caso de los acuíferos compartidos entre varias demarcaciones hidrográficas se atribuye a cada una de ellas la parte de acuífero correspondiente a su respectivo ámbito territorial, debiendo garantizarse una gestión coordinada entre las demarcaciones afectadas» (art. 1.3 Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas).

Sin embargo, es en el Programa de medidas, aprobado por Acuerdo de la Generalitat 238/2010, también de 23 de noviembre (DOGC 30 noviembre), donde se recogen algunas relacionadas con los caudales ambientales, las especies invasoras o dirigidas a la mejora de la calidad de las aguas, cuyo ámbito territorial puede exceder de las competencias catalanas por lo que debieran, en su caso, incluirse en otro documento distinto al de las cuencas internas.

Avances en la definición de un modelo de desarrollo sostenible para los territorios de montaña.

Si en nuestro trabajo correspondiente al análisis de la política ambiental de la Comunidad Autónoma durante 2009, dimos cuenta de la constitución de una Mesa de la Montaña cuyo objetivo era consensuar un documento que definiera un modelo de desarrollo para los territorios de montaña y cuyos primeros trabajos se concretaron en un documento base de 55 puntos, a lo largo de 2010 se produjeron algunos avances. En el mes de mayo, formalmente, la Mesa dio por concluida su labor tras presentar a la sociedad aragonesa y ante las Cortes de Aragón los denominados segundo y tercer documentos, que, unidos al elaborado en 2009, deberían servir para aprobar algún

texto legal. Esos dos nuevos documentos llevaban por título, respectivamente, «Quince criterios que deberían cumplir todos los proyectos de nieve que se pongan encima de la Mesa» y «Aspectos clave a tener en cuenta para definir un futuro posible para la agricultura y la ganadería en zonas de montaña», el cual condensaba nueve objetivos y más de treinta medidas que se habían reputado imprescindibles para garantizar la rentabilidad de dichas actividades económicas. Por tanto, justo al cumplirse un año desde su constitución, la Mesa de la Montaña quiso dar paso al trabajo de los diputados aragoneses.

En efecto, por Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces, de 13 de mayo de 2010, fue creada una ponencia especial «para la elaboración de un texto legal a partir de las conclusiones del Informe de la Mesa de la Montaña presentado en las Cortes de Aragón», ponencia ésta que, al escribir estas líneas, acaba de concluir sus trabajos. Los mismos se han materializado en la presentación de una Proposición de Ley de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña, firmada en exclusiva por los Grupos Parlamentarios Socialista y del Partido Aragonés, pero que contó también con el voto a favor del Grupo Popular en el trámite de toma en consideración, a la que se opusieron, sin embargo, tanto Chunta Aragonesista como Izquierda Unida. *A priori*, se barajaba la hipótesis alternativa de que las propuestas de la Mesa de la Montaña se plasmaran en una ley específica sobre estos enclaves, pero, al final, la mayoría parlamentaria prefirió articularlas mediante una proposición de ley que prevé la modificación de las distintas leyes sectoriales que inciden en la regulación de esta materia, especialmente, de la Ley de Turismo, de la de Urbanismo y de la de Ordenación del Territorio de Aragón.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Contaminación acústica

Mediante Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón, se desarrollan 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. La tan esperada Ley aragonesa ha tratado de adaptar la normativa básica a la realidad de nuestra Comunidad Autónoma, incluido el marco competencial correspondiente a municipios y comarcas, bien que el de estas últimas aparezca circunscrito a la calificación de la licencia ambiental de actividades clasificadas y el que resulte fundamental sea el de los primeros por medio, entre otros instrumentos, de la aprobación de ordenanzas y de mapas de ruido, la declaración y regulación de zonas saturadas o la imposición de medidas correctoras y de sanciones. Se fijan los valores de los objetivos de calidad y valores límite correspondientes tanto a ruido como a vibraciones, contem-

plando la posibilidad de que los municipios, atendiendo a sus necesidades específicas, puedan establecer valores más restrictivos que garanticen un mayor grado de protección frente a la contaminación acústica.

L*a priori*dad de la política de control de la contaminación acústica ha de ser la prevención y, a tal efecto, la Ley contempla un conjunto de medidas. En esta óptica preventiva, se inscribe la exigencia de un estudio de evaluación acústica como parte de los de impacto ambiental de infraestructuras o de realización de actividades. La Ley da especial trascendencia a la relación entre los instrumentos de lucha contra la contaminación acústica y la planificación urbanística, creando una figura de protección especial, en uso de la habilitación estatal para delimitar reservas de sonidos de origen natural, denominada paisajes sonoros protegidos, que podrá declarar la Comunidad en zonas de interés ecológico y que permitirá la aplicación de protocolos de actuación y planes específicos rigurosos frente a la contaminación acústica producida por la actividad humana. Se establece, asimismo, un régimen específico para la edificación, obligando a adoptar aquellas soluciones constructivas y técnicas de ejecución que garanticen que la calidad acústica final de los edificios se adecua al uso de las mismas y prestando especial atención a la adopción de las oportunas medidas correctoras en lo relativo al ruido y vibraciones emitidos por instalaciones auxiliares y complementarias de las edificaciones. Los promotores de viviendas deberán incluir, en la información al público, las condiciones acústicas de las mismas.

Junto a la prevención, la otra esfera de actuación por parte de las Administraciones públicas es la corrección. En relación con ella, se regulan los planes de acción, así como las figuras de las zonas de protección acústica especial, las zonas de situación acústica especial y las zonas saturadas, sin perjuicio del ejercicio de las tradicionales potestades administrativas de inspección y sanción.

Por delante, la Comunidad tiene el reto de cumplimiento y desarrollo de la Ley. En el corto plazo, la Ley obliga a que se publique una ordenanza municipal tipo, que podrá ser utilizada como referencia por los ayuntamientos en la elaboración de su propia normativa en materia de contaminación acústica; y a constituir un Consejo asesor, formado, al menos, por un representante de los consumidores, de la Universidad de Zaragoza, de los Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes, de Colegios Oficiales, comarcas y demás entidades Locales, que estará encargado del vigilar el cumplimiento de esta normativa.

2.2. Aguas

La Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua de Aragón, creó la Comisión del Agua de la Comunidad Autónoma como órgano consultivo y de participación, representativo de intereses sociales, dependiente del Instituto Aragonés del Agua. La experiencia acumulada en el desarrollo de su labor por este órgano colegiado, que ha realizado un papel relevante en la conformación consensuada de la política hidráulica aragonesa, y los cambios en su composición y

régimen de funcionamiento que introdujeron varias leyes posteriores han llevado al ejecutivo autonómico a dictar un nuevo Decreto aprobatorio del Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón, que, publicado con el núm. 218/2010, de 30 de noviembre, deroga al anterior 301/2002, de 17 de septiembre. Además de adaptarse a la redacción vigente de la Ley 6/2001, el nuevo Reglamento introduce precisiones en los requisitos institucionales que han de reunir las entidades que participan en la Comisión o en el procedimiento de designación de los representantes de organizaciones sociales, así como en la duración del mandato en el caso de cargos electos. Regula la figura del Vicepresidente de la Comisión, que será el Director del Instituto Aragonés del Agua, y pormenoriza algunas de las reglas para el desarrollo de los debates que tengan lugar tanto en su Pleno como en su Comisión Permanente. Acogiendo la experiencia de los años de funcionamiento, contempla la creación de grupos de trabajo, al margen de las ponencias específicas, y cuya finalidad, a diferencia de éstas, es la de realizar estudios o análisis que no impliquen ningún pronunciamiento o adopción de acuerdo por la Comisión del Agua. Finalmente, en relación con la otra herramienta de la política hidráulica de la Comunidad Autónoma objeto de regulación mediante el Decreto 218/2010, las Bases de la Política del Agua en Aragón, se aclara, en su procedimiento de elaboración, que, si gozasen, por su contenido, de naturaleza normativa, deberían respetarse, además, los trámites previstos para la aprobación de disposiciones de carácter general.

2.3. Espacios naturales protegidos

A lo largo del año 2010, la Comunidad Autónoma ha declarado un buen número de espacios naturales protegidos como resultado del expediente de aprobar un monumento natural y un paisaje protegido, pero, ante todo, de la creación de un inventario de humedales singulares, al que se han incorporado lagos, lagunas, pantanos, ibones…, que hasta ahora no gozaban de tutela y respecto de los que se establece la obligación de elaborar individualmente una ficha registro con sus características físicas y régimen de protección en el plazo de dos años. En el primer caso, nos referimos al Decreto 189/2010, de 19 de octubre, de declaración del Monumento Natural de los Órganos de Montoro. La elección de la figura de monumento natural se justifica por su reducido tamaño (188 hectáreas en la comarca turolense del Maestrazgo) y el hecho de tratarse de un elemento singular de la gea, por lo que su adaptación a lo estipulado en el artículo 33 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, es evidente. Por lo demás, nada que reseñar respecto de la aplicación del régimen propio de este tipo de espacios excepto que el órgano consultivo y de participación social para coordinar actuaciones y asesorar en la gestión del monumento será el Patronato de los Monumentos Naturales del Maestrazgo, que pasa así a engrosar las funciones que ya tenía atribuidas en relación con la gestión de los Monumentos Naturales de las Grutas de Cristal de Molinos, del Puente de Fonseca y del Nacimiento del Río Pitarque.

En segundo término, el Decreto 71/2010, de 13 de abril, efectuó la declaración del Paisaje Protegido de las Fozes de Fago y Biniés. Éstas conforman un espacio natural de alto valor en el que se designó, de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE, un lugar para la conservación de las aves silvestres y, conforme a la Directiva 92/43/CEE, dos Lugares de Importancia Comunitaria con la finalidad de conservar los hábitats de ciertas especies. Por estas razones, y mediante el Decreto 203/1997, de 9 de diciembre, se inició el procedimiento de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Mancomunidad de Los Valles, Fago, Aísa y Borau, en cuyo ámbito se incluye, en su totalidad, el Paisaje Protegido de la Foz de Fago y, parcialmente, la Foz de Biniés. El Decreto 51/2006, de 21 de febrero, por el que fue aprobado definitivamente el meritado PORN propuso la declaración del paisaje protegido a que nos referimos, que, con una superficie total de 2.440 hectáreas, se extiende entre los términos municipales de Ansó, Canal de Berdún y Valle de Hecho (Huesca).

Finalmente, citaremos el Decreto 204/2010, de 2 de noviembre, por el que se ha creado el Inventario de Humedales Singulares de Aragón y establecido su régimen genérico de protección, en cumplimiento del mandato dirigido al Gobierno aragonés por el art. 3 de la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Como se ha dicho, sin embargo, al margen de los mecanismos genéricos de tutela asociados a la inclusión de un humedal en el citado inventario (clasificación del suelo como no urbanizable especial, prohibición de usos y actividades incompatibles con las finalidades de protección y otras), el Decreto establece la necesidad de aprobar fichas registro individuales para cada uno de los humedales inventariados, así como de elaborar el denominado Plan de Acción plurianual de Humedales Singulares de Aragón como documento marco que habrá de fijar las directrices para la planificación, ordenación y gestión de estos espacios. Por cierto, que, con el fin de mantener la necesaria homogeneidad que permita cumplir las obligaciones de información que el Estado español ha asumido en virtud de distintos tratados, se ha optado por incorporar los mismos criterios de inclusión de humedales que los recogidos en el Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, coherentes con el Plan estratégico español para la conservación y uso racional de los humedales, aprobado por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza.

Para terminar este apartado, reseñar que el Departamento de Medio Ambiente inició, durante el año 2010, la elaboración de un registro de los parajes de la Comunidad que merecen su declaración como Lugares de Interés Geológico. Integrados en un 99% en la Red Natural de Aragón, se estima que un 73% corresponde a espacios naturales protegidos, un 23% a LIC, ZEC o ZEPA y que un 3% se encuentra en montes de utilidad pública. Sin embargo, pese a que los ubicados en Aragón cuentan con diferentes regímenes de protección, los Lugares de Interés Geológico tienen en sí reconocimiento explícito en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y, más en concreto, el concepto de geoparque, cuya Red, auspiciada por la UNESCO, está formada por 25 territorios de diez países europeos, correspondiendo cuatro a España, de los que dos están en Aragón: el Parque Cultural del Maestrazgo y el Geoparque de Sobrarbe.

2.4. Flora y Fauna

En nuestro trabajo «Aragón: la política ambiental en el año de la Expo», correspondiente al *Observatorio de Políticas Ambientales 2009,* dimos cuenta de que la STS de 27 de mayo de 2008 (RJ 2008, 4100) anuló el Decreto 109/2000, de 29 de mayo, por el que se estableció un régimen de protección para la conservación del cernícalo primilla y se aprobó el Plan de Conservación de su Hábitat, por no haberse observado el procedimiento legalmente establecido para su aprobación y, más en concreto, por haberse incumplido los trámites de solicitar el dictamen de la entonces Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón y de acompañar la pertinente memoria económica del reglamento en cuestión. Pues bien, coincidiendo con la celebración del Año Internacional de la Biodiversidad, la Comunidad Autónoma procedió a dictar un Decreto, el 233/2010, de 14 de diciembre, con idéntico objeto, con lo que, finalmente, el cernícalo primilla (o *Falco naumanni*) cuenta con nuevo régimen de protección como corresponde a su catalogación de especie sensible a la alteración de su hábitat. Aunque esta categoría ya no se recoge entre las nuevas de especies amenazadas reguladas por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, su disposición transitoria primera permite que mantengan su antigua clasificación las especies incluidas en categorías suprimidas en tanto no se produzca la adaptación del respectivo catálogo autonómico. A la espera, por tanto de la renovación del catálogo aragonés que hoy contiene el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, la rapaz cernícalo primilla necesitaba nuevas medidas de protección y un plan de conservación, que son los que establece el Decreto 233/2010.

El objetivo genérico de este nuevo Plan de Conservación del hábitat del cernícalo primilla en Aragón, que resulta de la revisión y actualización del aprobado inicialmente en 2000, es asegurar unas condiciones favorables en las áreas donde la especie está presente, que permitan consolidar el proceso de extensión de su área de ocupación en Aragón y favorecer un crecimiento poblacional acorde con la disponibilidad de hábitats adecuados. El objetivo final podría fijarse en conseguir que la especie dejara de considerarse como amenazada en la Comunidad Autónoma, manteniendo en cualquier caso el estatus de Especie en Régimen de Protección Especial de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 42/2007, antes citada. Para tratar de lograrlo, el Decreto 233/2010, del Gobierno de Aragón, ha casi duplicado el número de municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Plan de Conservación de la especie en Aragón e incorpora a una nueva comarca, la de Valdejalón, a la vez que define dentro de él áreas de actuación prioritaria y áreas críticas, que se declaran zona ambientalmente sensible a los efectos de la Ley 7/2006, de Protección Ambiental de Aragón.

En relación con otra especie, esta vez «en peligro de extinción», el Gobierno de Aragón también había procedido, unos pocos meses antes, a la revisión de su régimen de protección y plan de recuperación. El Decreto 166/2010, de 7 de septiembre, relativo a la *Borderea chouardii*, planta endémica de Huesca, existente en una sola localidad del mundo, vino a cumplir el término de cuatro años, excedido con creces, que concediera en su día el Decreto 239/1994, de 28 de diciembre, para llevar a cabo el replanteamiento de las medidas de conservación y aplicar los nuevos conocimientos científi-

cos y técnicos adquiridos sobre la especie desde la promulgación del Plan en su versión primigenia, derivados, en buena medida, de su propia ejecución. El objetivo del nuevo instrumento es llegar a conseguir que se le pueda catalogar como «vulnerable», en vez de «en peligro de extinción», para lo cual, de forma orientativa, se estima que deben existir un mínimo de dos poblaciones viables dentro de espacios protegidos de la Red Natura 2000. Al efecto, el Plan de Recuperación de la *Borderea chouardii* prevé estrictas medidas de conservación de su hábitat (con sujeción a evaluación ambiental de todos los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad que tengan incidencia en el ámbito de aplicación de aquél); de conservación de los ejemplares existentes; de búsqueda de nuevos individuos y poblaciones; de mantenimiento de semillas; de sensibilización ambiental y de apoyo a la investigación científica, sin olvidar la previsión de sanciones económicas para los recolectores de ejemplares de esta especie endémica en peligro de extinción.

Finalmente, señalaremos que, en el momento de escribir estas líneas, se encuentran en proceso de elaboración y, más concretamente, en trámite de información pública los borradores de los planes de protección del águila perdicera y del urogallo.

2.5. Desarrollo rural sostenible

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, tiene como objetivo básico establecer medidas para favorecer ese desarrollo mediante la acción concertada de la Administración General del Estado y de las restantes Administraciones públicas, en particular, de las Comunidades Autónomas. A título ejemplificativo, éstas pueden pactar con el Estado planes y actuaciones a realizar en el marco del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, principal instrumento de planificación definido por la Ley 45/2007, que, para el período 2010-2014, se aprobó por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, debiendo proceder aquéllas a la delimitación y calificación previa de las zonas rurales de su territorio.

Es lo que ha empezado a hacer la Comunidad Autónoma de Aragón mediante los Decretos 84/2010, de 11 de mayo, y 100/2010, de 7 de junio, en los que, tras apostar por las comarcas como base para la identificación de las zonas rurales aragonesas conforme a los criterios adoptados por el Consejo para el Medio Rural, se definen los órganos colegiados mediante los que se llevará a cabo la programación, la participación y el seguimiento en Aragón de las acciones previstas por la Ley 45/2007. A tal efecto, se han creado una Comisión Interdepartamental para el Medio Rural en Aragón y un Consejo para el Medio Rural de Aragón, adscritos a la Presidencia del Gobierno, con funciones de coordinación y, en el segundo caso, también de participación y consulta. Si es al Consejo al que corresponderán, en particular, la evaluación de la puesta en práctica del Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Aragón y la propuesta al ejecutivo autonómico de la aprobación de los Planes de zona, son sus homólogos en las comarcas, los llamados Comités Comarcales para el Desarrollo Rural, los que, median-

te la participación de los agentes económicos y sociales de la zona, deberán elaborar los proyectos de plan de zona y evaluar su eficacia una vez aprobados.

Tras la creación de los citados órganos, el siguiente paso ha sido la declaración de interés autonómico de los planes de zona y de las actuaciones que en ellos se prevean. Mediante Orden de 30 de abril de 2010, del Consejero de Presidencia, se hizo público el Acuerdo del Gobierno de Aragón en ese sentido y por el que, además, se encomendó a los Consejeros de Presidencia y de Medio Ambiente el impulso y desarrollo de las actuaciones precisas para la aprobación y ejecución en Aragón de dichos planes.

Debe resaltarse que, desde 2008, se han venido ejecutando en nuestra Comunidad, como en otras, una serie de experiencias piloto, cuyo objetivo era servir de laboratorio a escala real para simular estrategias de colaboración y cooperación entre las Administraciones, de las que se derivasen modelos de acción, pautas de comportamiento y directrices de aplicación de la meritada Ley 45/2007, 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.

Dichos programas piloto han sido el punto de partida para la implementación de la estrategia de desarrollo rural sostenible en España y, particularmente, en Aragón. El último paso importante en nuestra Comunidad durante el año 2010 fue la suscripción del correspondiente Protocolo de colaboración con la Administración General del Estado para acordar los planes de zona que se estaban elaborando y la cuantía de los compromisos financieros de cada parte. El citado protocolo se firmó el 21 de diciembre (BOE 28 enero 2011), por lo que se espera que, a lo largo de 2011, se aprueben los correspondientes planes de zona por los comités comarcales para ir ejecutándose en los próximos años.

En el caso de Aragón, se ha establecido que también las comarcas realicen una aportación económica a cada plan de zona, establecida en un 15% sobre el total aportado por el MARM y la Comunidad, lo que dará lugar a la firma del correspondiente convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y las 33 comarcas. Se prevé que la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural suponga una inversión en Aragón de casi 220 millones de euros hasta el 2015, en proyectos cofinanciados por el Estado y el ejecutivo autónomo principalmente, pero también por las comarcas aragonesas, incluyendo tanto los programas piloto como, en su caso, los 33 planes de zona.

2.6. Energías renovables

Uno de los objetivos declarados de la política energética del Gobierno de Aragón, en el aprovechamiento de fuentes renovables, es el desarrollo de la energía eólica. Así, en el vigente Plan Energético de Aragón 2005-2012, se establece la meta de alcanzar los 4.000 MW de potencia instalada de energía eólica en el horizonte del año 2012, lo que exigiría duplicar la existente actualmente. Se estima que la consecución de ese objetivo concreto del Plan Energético de Aragón pasa por avanzar en diferentes aspectos. En primer lugar, sería necesario aumentar la capacidad global de evacuación de energía

eléctrica en la Comunidad Autónoma de Aragón, pero también facilitar la tramitación de los proyectos para la instalación de parques eólicos. En tal sentido, el Gobierno de Aragón ha optado por introducir el concurso público como procedimiento de priorización de las solicitudes de instalación para cada zona o nudo eléctrico, estableciendo como criterios de valoración no sólo los relativos al tipo de instalación, su viabilidad técnica y económica o sus afecciones y correcciones medioambientales, sino también el de su contribución a los objetivos de la planificación energética de la Comunidad Autónoma. Se pretende que la incorporación de este procedimiento de concurso evite la proliferación desmedida de solicitudes y permita centrar la actividad administrativa en aquellos proyectos de mayor interés. El Decreto 124/2010, de 22 de junio, por el que se regulan los procedimientos de priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en Aragón, deroga, por tanto, a los anteriores Decretos 279/1995 y 93/1996, aprovechando para suprimir la figura del plan eólico estratégico, que se ve desplazada por las de instalación eólica de interés especial e instalación eólica singular, que, a su vez, puede ser un miniparque eólico, un parque de innovación y desarrollo, la repotenciación de un parque eólico o la ampliación de un parque eólico, de manera que contribuyan a la consecución de diversos objetivos.

2.7. Adaptación de procedimientos

Éste ha sido el objeto principal de la Ley 9/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), aprobada en 2003. Aunque no debe ocultarse que el legislador aragonés ha aprovechado la circunstancia para regular una cuestión ajena a la actualización de procedimientos administrativos como ha sido la equiparación del nombramiento del director del INAGA al de director general, cuya oportunidad política ha sido muy discutida[3], la modificación principal ha consistido en refundir los anteriores dos Anexos en uno y actualizar los plazos y sentido del silencio de los procedimientos medioambientales que gestiona el Instituto. Las novedades normativas en la materia producidas desde 2003, tanto a nivel comunitario como estatal y autonómico, con particular referencia a la transposición de la Directiva 123/2006/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, habían ocasionado que los Anexos I y II de la Ley del INAGA quedaran desfasados y, por tanto, no informasen verazmente a los ciudadanos en todos los casos de los plazos reales de tramitación, órgano con competencias para ello y sentido del silencio administrativo. En lo sustancial, se ha actualizado éste conforme a la legislación en vigor en algunos de los expedientes relacionados con los espacios naturales protegidos, los montes y vías pecuarias y, únicamente, en el caso de los procedimientos para la constitución, ampliación, reducción, extinción y cambio de titularidad de cotos de

3 Hasta el punto de constituir una de las razones en las que la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón (Grupo Mixto) fundó su enmienda a la totalidad de devolución del Proyecto de Ley al Gobierno, como puede verse en el BOCA núm. 209, de 17 de marzo de 2010, pg. 13581.

caza municipales, deportivos y privados, se ha procedido a su modificación, pasando de silencio estimatorio a desestimatorio.

Para finalizar esta breve síntesis, en lo que resulta una de las regulaciones jurídicamente más criticables de la Ley 9/2010 que comentamos, se ha resucitado la vigencia del procedimiento de evaluación ambiental de actividades clasificadas sin licencia, regulado en la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, para hacerla aplicable hasta el 31 de diciembre de 2015. Que, en la práctica, se haya acudido en algún caso a aquel régimen transitorio más allá de su término en julio de 2007 no puede justificar bajo ningún concepto que su reinstauración, ya discutible por razones sustantivas, se instrumente, además, en una Ley cuyo objeto no era la modificación del régimen jurídico de las autorizaciones ambientales.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. Encomiendas de gestión del Departamento

En la línea de ejercicios anteriores, las frecuentes encomiendas de gestión del Consejero de Medio Ambiente en el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y en la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA protagonizaron el día a día de la organización administrativa en 2010. Mediante sendas Órdenes de 8 de enero (BOA 16 febrero), se autorizaron las concernientes a la tramitación de los procedimientos de inscripción en el Registro de productores de residuos industriales no peligrosos, de certificación de la convalidación de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente y de descatalogación de montes de utilidad pública, que recibió el INAGA. Por su parte, SODEMASA recibió encargos para la prestación de servicios y ejecución de obras ligados a la gestión de la Red Natural de Aragón (Órdenes de 21 de abril y 25 de noviembre), para la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios forestales (Órdenes de 7 de junio y 16 de noviembre) y para la explotación del Aula de Medio Ambiente Urbano (Órdenes de 21 de enero y 13 de diciembre).

3.2. Ampliación de los medios adscritos a la competencia traspasada a la Comunidad Autónoma sobre el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido

Siguiendo con el examen de las escasas novedades de la Administración ambiental aragonesa durante el ejercicio analizado, mediante el Real Decreto 251/2010, de 5 de marzo, se ampliaron los medios económicos y patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma por Real Decreto 778/2006, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido). En particular, se integraron en el coste efectivo del traspaso las actualizaciones retributivas del personal laboral de la Administración del Estado y se transfirió a Aragón la titulari-

dad de determinados inmuebles, entre los que sobresale la parcela que acoge el centro de visitantes del Parque Nacional.

3.3. Política de protección de datos

En desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, el Decreto 98/2003, del Gobierno de Aragón, dio regulación a los ficheros que los contengan y se gestionen por la Administración autonómica, remitiendo su creación a decretos posteriores del ejecutivo, aprobados a propuesta del Consejero de Presidencia, pero cuya iniciativa debe partir del Departamento competente por razón de la materia. Así las cosas, el Decreto 51/2010, de 13 de abril, crea los ficheros de datos de carácter personal de la entidad de derecho público Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y, más en concreto, los siguientes: «Gestión de personal», «Registro de promotores y ciudadanos», «Titulares de permiso de tenencia y cesionarios de aves de cetrería», «Cazadores y pescadores», «Registro de expedientes y datos relativos a reclamaciones de daños no agrarios causados por especies cinegéticas» y «Registro de terrenos cinegéticos». Repárese, por ejemplo, en la importancia de la gestión del primero, acerca de cuyos datos, solicitados en sede parlamentaria por los diputados en ejercicio de su derecho a la información obrante en poder de la Administración autonómica para el mejor cumplimiento de sus funciones, al ser negados por ésta, se han suscitado duras polémicas en los últimos años, como dimos cuenta en este mismo Observatorio.

3.4. Renovación de la composición del Consejo de Protección de la Naturaleza

Por Orden de 7 de julio de 2010, del Consejero de Medio Ambiente, se procedió al nombramiento de los miembros que integrarán el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón durante los próximos cuatro años. La novedad es que se trata de la primera composición de este órgano consultivo y de participación tras la reforma de su Ley de creación operada en 2008. En efecto, la Ley 8/2008 amplió considerablemente la representación de este órgano colegiado al elevar de cinco a seis los miembros designados por el Gobierno de Aragón de entre los departamentos con implicaciones en temas medioambientales y de sostenibilidad; de dos a tres los representantes de la Universidad de Zaragoza; de uno a dos los de los centros públicos de investigación; de dos a tres tanto los representantes de los sindicatos como de las organizaciones empresariales más representativos; de tres a cuatro los representantes de las asociaciones de conservación de la naturaleza; y de uno a dos los de las federaciones deportivas aragonesas más directamente relacionadas con el medio natural; así como por haber previsto la incorporación de un representante designado por cada uno de los Grupos Parlamentarios presentes en las Cortes de Aragón y dos representantes de las comarcas, elegidos por el Consejo de Cooperación Comarcal. Pues bien, tanto los nuevos

titulares como sus suplentes (figura ésta también introducida por la Ley 8/2008) ya ejercen las funciones que les atribuye el art. 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo.

4. EJECUCIÓN

4.1. Presupuesto

El presupuesto consolidado del Departamento de Medio Ambiente para el año 2011 asciende a 151,8 millones de euros (poco más de 112 en términos no consolidados), lo cual supone un descenso de casi 60 millones de euros o, dicho de otro modo, un 28,18% de disminución porcentual en relación al presupuesto consolidado de 2010, que fue de 211 millones de euros.

Desglosado por servicios, la Secretaría General Técnica tendría un presupuesto de 29,1 millones de euros, con una diferencia de −2,8; la Dirección General de Gestión Forestal de 24,1 millones de euros, con una disminución de 8,4 millones de euros; la de Calidad Ambiental, de 10,8, lo que implica cuatro millones de euros menos que en el ejercicio anterior; y la de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, de 22,6 millones de euros, con un descenso de 4,9. En lo que concierne a las dos entidades de derecho público adscritas al Departamento, el presupuesto del Instituto Aragonés del Agua, con 58,9 millones de euros, presentaría el mayor descenso presupuestario, cifrado en 38,4 millones de euros, que afecta, fundamentalmente, a actuaciones relacionadas con el Plan del agua, que han sido reprogramadas para que lo que se iba a hacer en el año 2011 se extienda hasta 2015. Por su parte, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, con un presupuesto de 6 millones de euros, experimenta una merma cercana al millón. Como se acaba de ver, las disminuciones por servicios, ordenadas de mayor a menor serían las del Instituto Aragonés del Agua, de la Dirección General de Gestión Forestal y, en tercer y cuarto términos, de las direcciones de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad y Calidad Ambiental. En definitiva, el de medio ambiente es el Departamento de la Comunidad Autónoma cuyo presupuesto para el 2011 más decrece, con un descenso que ha llegado a tildarse de casi exponencial en relación a la media de disminución de las restantes áreas de responsabilidad del Gobierno aragonés, en medio de una situación económica extraordinaria y de una recesión sin precedentes.

Dicho lo anterior, interesa puntualizar que la inversión medioambiental que podrá realizarse en Aragón durante el año 2011 diferiría algo de los 151 millones de euros que aparecen en el presupuesto si, en primer lugar, logra cerrarse, satisfactoriamente, el proceso de negociación abierto con el MARM por valor de 8,9 millones de euros para la ejecución del Plan nacional de calidad del agua. En segundo término, dos convenios firmados con las Diputaciones Provinciales de Huesca y de Teruel van a permitir que treinta y nueve actuaciones en Huesca y veintinueve en Teruel puedan anticiparse, desde el punto de vista de financiación, a los ayuntamientos de tal manera que el adelanto que harán las Diputaciones Provinciales, por montante de 8,4 millones de euros, van a ser inversiones medioambientales que podrán ejecutarse en Aragón con

cargo a subvenciones del plan del agua. Finalmente, habría que reseñar la aportación del MARM, que asciende a 14,7 millones de euros para el programa de desarrollo rural sostenible en las comarcas de Aragón.

Finalmente, por lo que respecta a los presupuestos de explotación y de capital para 2011 de las empresas públicas adscritas al Departamento de Medio Ambiente, los de la Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA (SODEMASA) ascienden a casi 42,5 y poco más de 13 millones de euros, respectivamente, lo que representa un total superior a los 55 millones, frente a los 66 y medio del ejercicio 2010. Por su parte, para la sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, SA (ARAGERSA), se han previsto un presupuesto de explotación cercano a los 3 millones de euros y un presupuesto de capital de apenas 24.000 euros, lo que equivale a un total inferior en cuatrocientos mil euros a la cifra consignada en el año anterior, en la tónica restrictiva del contexto de crisis.

En conclusión, si se analiza el presupuesto del Departamento de Medio Ambiente desde la óptica de los tres ejes de actuación más importantes, el eje que acapara el mayor porcentaje de inversión (un 57%) es el del desarrollo sostenible del territorio, donde, además de la gestión de los espacios naturales y de la Red natural de Aragón, cabría ubicar las políticas de incendios y los planes de desarrollo sostenible en las comarcas. La gestión del agua absorbería un 38,8% de las inversiones y tan sólo un 4%, los programas y acciones relacionadas con el eje de la lucha contra el cambio climático.

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 2010 se ha suscrito algún convenio de colaboración con el MARM. Así, mediante Orden 2 de noviembre de 2010, del Vicepresidente del Gobierno, se dispuso la publicación del que tiene por objeto canalizar la acción conjunta de ambas Administraciones en materia de estadística agraria, ganadera y de pesca, para llevar a cabo, durante el año 2010, las funciones de recogida de información en explotaciones agrarias, establecimientos, empresas industriales y mercados de productos agrarios en el ámbito territorial de Aragón.

Sin embargo, el protagonismo de la colaboración durante el ejercicio que analizamos lo ha sido de los convenios suscritos con otras Comunidades Autónomas, bien con carácter general (para definir cauces formales de relación con ellas en materia de medio ambiente, entre otras), bien para la ejecución de programas medioambientales concretos. En el primer caso, cabe situar los Protocolos Generales de colaboración con la Comunidad de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra, hechos públicos mediante sendas Órdenes de 19 de febrero de 2010, entre cuyas líneas de trabajo los Gobiernos respectivos destacan a) la prevención de incendios forestales («especial-

mente en las zonas limítrofes» y apostando por «un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles por parte de las dos Administraciones» en cada caso); b) la mejor gestión de los recursos naturales comunes (con base «en el intercambio de información, de conocimientos, de experiencias, de prácticas administrativas y de soluciones de gestión», orientando ésta especialmente a aspectos relacionados con la sostenibilidad de dichos espacios, la conservación de su biodiversidad y el tratamiento de los problemas sanitarios, y bajo el compromiso de formalizar «mutuamente las correspondientes consultas ante los respectivos órganos ambientales de las dos Comunidades» en «los procedimientos administrativos de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos que se pretendan desarrollar en las zonas limítrofes»); y c) «la consecución de los objetivos establecidos en la Directiva Marco del Agua con respecto a la mejora de la calidad de las aguas en la Demarcación Hidrográfica del Ebro y el intercambio de experiencias en educación ambiental a través del Centro Internacional del Agua y el Medio Ambiente (CIAMA)».

Por su parte, como protocolo de colaboración para un aspecto concreto de la política ambiental, citaremos el suscrito con el Gobierno de Cantabria para el desarrollo de un programa de cooperación e intercambio de experiencias en el ámbito de la educación y sensibilización ambiental, publicado mediante Orden de 5 de julio de 2010. Se trata de una iniciativa con la que se prevé la divulgación de la cuenca del Ebro como conjunto natural, así como la realización de seminarios o encuentros sobre la educación ambiental, especialmente frente al cambio climático y, sobre todo, dirigidos a fomentar la adopción de buenas prácticas por jóvenes y escolares. Ambas Administraciones ponen a disposición de los objetivos del convenio instalaciones tales como las del CIAMA y del Aula de Medio Ambiente Urbano «La Calle Indiscreta» del Gobierno de Aragón, así como los centros de visitantes del Río Ebro, en Fontibre, y del Embalse del Ebro, en Corconte, y la Goleta «Cantabria Infinita», debiendo contribuir éstos últimos, al tratarse de centros de interpretación ambiental, a un conocimiento más detallado del valle del Ebro. Una Comisión de Seguimiento, compuesta por dos miembros técnicos de cada una de las partes, será la encargada de evaluar el cumplimiento de los objetivos marcados.

Por último, repararemos en los convenios que el Gobierno de Aragón ha suscrito con las entidades locales para el cumplimiento de políticas ambientales. En concreto, durante 2010, se firmaron dos convenios, por los que las comarcas de Alto Gállego, Sobrarbe y La Ribagorza y once municipios de esta área pirenaica aportarán un total de 1,2 millones de euros para los planes piloto de desarrollo sostenible del medio rural puestos en marcha por el ejecutivo autónomo y el MARM. De esta forma, se complementan los dos convenios suscritos entre ambas Administraciones para dos de las trece zonas que se benefician de estos planes piloto en Aragón. Por un lado, el de las comarcas de Sobrarbe y La Ribagorza, y, por otro, el de la zona de Reserva de la Biosfera de Ordesa y el área de influencia del Parque Natural de Posets-Maladeta, que incluye también núcleos de la Comarca del Alto Gállego. Para el primer territorio, las entidades locales aportarán 600.000 euros, que se suman a los 3 millones financiados al 50 por ciento entre el Gobierno de Aragón y el Ministerio, por lo que la inversión en esa zona

alcanzará los 3,6 millones. Las mismas cifras y reparto se deducen del otro convenio con las Comarcas de Sobrarbe y La Ribagorza y con un ayuntamiento de la zona.

4.3. Gestión de las vías pecuarias

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad, el Departamento de Medio Ambiente ha continuado en 2010 la importante labor clasificatoria y, por tanto, clarificadora del régimen jurídico de este patrimonio público, llegando a aprobar hasta un total de 9 Órdenes por las que se publicita la clasificación de los caminos públicos de la ganadería existentes en los municipios zaragozanos de Tosos (Orden de 28 de mayo) y Calatayud (Orden de 23 de agosto) y en los turolenses de Jatiel, Castelnou (sendas Órdenes de 1 de febrero), Villalba Baja (Orden de 4 de febrero), Alpeñés (Orden de 8 de febrero), Torre los Negros (Orden de 9 de febrero), Rillo (Orden de 11 de febrero) y Villarroya de los Pinares (Orden de 4 noviembre). En el debe, cabe situar que el Departamento ha declarado la caducidad de los expedientes de clasificación de las vías pecuarias de los términos municipales de Monroyo, Alcalá de la Selva y Valderrobres (Órdenes de 8 de noviembre) por transcurso del plazo máximo para su resolución sin haberla dictado aunque, simultáneamente, se ordenó el inicio de nuevos procedimientos, que habrán de culminar en un plazo de dieciocho meses.

4.4. Protección de la avifauna de la Comunidad

El artículo 4.1 del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, establece la necesidad de que las Comunidades Autónomas delimiten las zonas de protección de la avifauna, que incluirán los territorios designados como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación de las especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los catálogos autonómicos, así como las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies si tales áreas no estuviesen ya comprendidas en las anteriores categorías. Para dar cumplimiento a dicho mandato, la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad del Gobierno de Aragón dictó una Resolución, fechada el 30 de junio de 2010, cuya consulta puede hacerse en el BOA de 6 agosto.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. Aprovechamiento de recursos minerales

En el capítulo jurisprudencial, cabe empezar reseñando dos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre aprovechamientos de determina-

dos recursos minerales. Mediante la sentencia núm. 426/2010, de 16 julio (JUR 2010, 400595), se resuelve un interesante litigio. Una mercantil solicitó en 1996 un permiso de investigación para todos los recursos de la Sección C, dentro de varios términos municipales de Zaragoza, incluida la capital, sobre una extensión de 265 cuadrículas mineras, permiso denominado «Zaragoza 2999», en atención al número con el que fue inscrito en el Libro-Registro de Permisos y Concesiones. Tres meses después, la Administración autonómica resolvió expresamente la admisión definitiva de la solicitud, sobre la que, sin embargo, no entró en el fondo hasta once años después cuando, tras varios requerimientos de la peticionaria y solicitudes de apertura de expediente de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios intervinientes, el propio Consejero avocó para sí la tramitación y resolución del asunto y, mediante Orden de 1 de junio de 2007, acordó retrotraerlo al momento de presentación de la solicitud inicial al objeto de que se presentara el Plan de Restauración exigido por la normativa aplicable (Decreto 98/1994, de 26 de abril, sobre normas de protección del medio ambiente de aplicación a las actividades extractivas en la Comunidad Autónoma de Aragón). Pocos meses más tarde, el propio Consejero se encargaría de declarar la cancelación de la solicitud del permiso de investigación por no haber cumplido el mencionado requisito (Orden de 2 de abril de 2008). Pues bien, ambos actos administrativos fueron anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la sentencia que se comenta al estimar que el acto expreso por el que se declaró la admisión definitiva del permiso de investigación, aunque de trámite, era favorable al interesado y no podía ser desconocido por la Administración autonómica sino mediante los procedimientos de revisión de los arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992. En consecuencia, no cabía retrotraer el expediente al momento de la presentación de una solicitud que se dio por completa al estimarse suficiente el programa de restauración ecológica que presentó la empresa peticionaria, ordenando el Tribunal que la retroacción tuviera lugar a la fase de otorgamiento o no del permiso en cuestión, cuya tramitación debía concluirse. Resuelve asimismo la sentencia una cuestión aledaña al expediente, que considera que la Administración había resuelto también erróneamente. En 1997, un año después de presentarse la solicitud originaria, la mercantil interesada comunicó a la Administración autonómica la cesión onerosa, mediante escritura pública, del permiso de investigación en trámite. El Departamento de Industria respondió que la legislación en vigor sólo admitía la transmisión de permisos ya otorgados, pero no así de las solicitudes y, aunque admitió que en lo sucesivo las actuaciones administrativas se entendieran con la cesionaria, la consideró una representante de la cedente. Pues bien, el Tribunal, acogiendo una concepción negativa del principio de legalidad, subrayó que, si ciertamente la legislación minera no hace referencia a la posibilidad de transmitir los presuntos derechos derivados de una solicitud de permiso de investigación en trámite de otorgamiento, tal omisión no era obstáculo para su admisión puesto que tampoco estaba prohibido.

La sentencia núm. 289/2010, de 19 de mayo (RJCA 2010, 796) tercia en una línea jurisprudencial, no siempre nítida, acerca de la compatibilidad entre permisos de investigación de recursos minerales de la sección C) y de explotación de la sección A) y

viceversa. El precepto en cuestión era el art. 22 de la Ley de Minas y el Tribunal Superior de Justicia lo interpretó fallando la compatibilidad entre una previa autorización de explotación de calizas, calificada como de recursos de la sección A), y un posterior permiso de investigación para carbonato cálcico (componente mayoritario de la piedra caliza) y otros minerales de la sección C) dado que podían desarrollarse simultáneamente sobre el mismo espacio físico. Aunque siendo evidente que los permisos se diferenciaban en el tipo de labor realizada, pero que iban referidos al mismo recurso, el órgano judicial apuró el argumento de que el postrero de investigación de carbonato cálcico confería a su titular el derecho a investigar su existencia y la mera expectativa del derecho al otorgamiento de la concesión derivada de la puesta de manifiesto de la existencia del recurso y, además, en condiciones aptas para su aprovechamiento racional. Por lo tanto, no existía derecho patrimonializado alguno a la explotación del recurso para la mercantil solicitante del permiso de investigación, no justificándose ni que los trabajos del titular de la explotación de la sección A) impidiesen un eventual sondeo de recursos de la sección C), ni que esta última investigación hipotecara la continuación de la cantera.

5.2. Adaptación de las instalaciones existentes a la exigencia de autorización ambiental integrada

En la Sentencia de 23 de febrero de 2010 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, se estudia el régimen transitorio de adaptación de una industria contaminante existente (más en concreto, de producción de aluminio por segunda fusión) a la exigencia de contar con una autorización ambiental integrada. La sentencia aplica la disposición transitoria primera de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, en la redacción dada por la disposición adicional sexta de la Ley 42/2007, y, por tanto, avala la decisión del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental de mantener las limitaciones contaminantes que poseía la instalación con las autorizaciones sectoriales sin que cupiera exigirle una nueva autorización. De haber sido así, habría tenido que ser denegada por falta de un estudio de impacto ambiental y porque el sistema de eliminación de residuos de que disponía (mediante vertedero) no era la mejor técnica disponible. Se confirma casi en su totalidad la autorización concedida por la Administración ambiental aragonesa, pero se amplía en favor del solicitante de cinco a ocho años el ámbito de vigencia temporal del referido permiso, cuya hipotética renovación futura queda sujeta a la presentación por el titular de la instalación de un «proyecto técnico para la valorización de las escorias salinas de segunda fusión» o a buscar un gestor que se haga cargo, en sustitución de la eliminación mediante vertedero. En definitiva, la Administración acepta transitoriamente esta técnica, pese a no ser la mejor disponible, en atención a que se trataba de una instalación existente que contaba con todos los permisos y a las inversiones que había realizado su titular, a quien parecía lógico conceder un período de maduración para realizar el oportuno estudio económico que le permitiera elegir entre la valorización externa o la autogestión cuando concluyera la vida útil del vertedero de que se servía.

6. PROBLEMAS

6.1. Acuerdo para la interpretación del alcance *determinante* de los informes de la Comunidad Autónoma sobre la planificación hidráulica estatal con incidencia en Aragón

Los arts. 48 a 50 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) regulan el denominado *dictamen autonómico sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial* como instrumento que califican de complementario de ordenación del territorio. Tal herramienta de coordinación de las respectivas competencias de ambas instancias hunde sus raíces en la disposición adicional novena de la LOTA 1992, introducida en 2001, y en el mismo art. 72.3 del Estatuto de Autonomía (EAAr), tras su reforma operada por Ley Orgánica 5/2007. Aunque el origen del dictamen traiga causa, por tanto, de la polémica surgida en su momento por la ejecución del trasvase del Ebro en aplicación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, como un arma legal para defender los derechos de la Comunidad Autónoma de Aragón, tanto en la regulación antecedente como en la que se contempla en la nueva LOTA el ámbito de aplicación del dictamen autonómico trasciende el de la planificación hidrológica estatal, extendiéndose a todo plan o proyecto promovido en el ejercicio de sus competencias por el Estado que, directa o indirectamente, afecte a las de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial, así como a las modificaciones o revisiones de aquéllos. Pues bien, a diferencia de lo que sucedió en 2001 cuando se introdujo, el debate ahora no se ha suscitado por la regulación general de este mecanismo de coordinación, presente, por cierto, en otras leyes autonómicas, sino que se ha circunscrito al adjetivo determinante que, esta vez sí con carácter novedoso, acompaña a la descripción del contenido que habrá de tener el dictamen que emita la Comunidad Autónoma de Aragón, a tenor del art. 49 *in fine* LOTA 2009. La publicación, en el Boletín Oficial de Aragón de 22 de octubre de 2009, del acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, por el que se iniciaban las negociaciones para resolver las discrepancias sobre el significado del inciso «teniendo carácter determinante» del mencionado precepto, indujo a pensar que el Estado interpretaba que el mismo atribuía naturaleza vinculante al dictamen allí regulado y que estaba dispuesto a defender su inconstitucionalidad ante el intérprete supremo de nuestra Carta Magna. Así lo ha venido a confirmar el postrero acuerdo con el que han concluido las negociaciones llevadas a cabo durante más de seis meses y por el que la Comunidad Autónoma se compromete a no conferir dicho carácter a los mencionados dictámenes y a incorporar en su día esta interpretación al reglamento de desarrollo de la LOTA.

Como se constata en el dictamen 127/2010 del Consejo de Estado, en consulta elevada por el Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial, el detonante de los recelos estatales a una posible interpretación del adjetivo determinante como vinculante lo constituyó «la no introducción en el texto final de la Ley 4/2009 de una disposición adicional que se había acordado entre la Comunidad Au-

tónoma de Aragón y la Administración del Estado por la que se fijaba el sentido que habría de darse al dictamen», aclarando que, no siendo vinculante para el Estado, éste debería motivar las razones de una eventual discrepancia. Ahora bien, el mismo Consejo de Estado admitía la posibilidad de una interpretación del polémico precepto de conformidad con la Constitución, lo que, como sabemos, pese a que acabara concluyendo que existían fundamentos jurídicos suficientes para la interposición del recurso, anticipaba de antemano el posible fallo del Tribunal Constitucional, cuya actuación viene presidida por aquel principio de conservación.

El malestar existente en nuestra Comunidad Autónoma ante la nula incidencia de sus intereses en la configuración en Aragón de infraestructuras estatales que aquélla ha considerado esenciales para su desarrollo y su ordenación territorial, no obstante afirmarse sus competencias exclusivas sobre esta última, han podido provocar el intento de dotarse de una herramienta que, escrupulosamente respetuosa a nuestro juicio con el reparto constitucional de poder, pretende hacer más permeables a los intereses autonómicos las decisiones del Estado. La doctrina lo había puesto de manifiesto reclamando vías institucionales de cooperación para todas las cuestiones relacionadas con las grandes infraestructuras. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al analizar la técnica de los informes vinculantes, ha utilizado el argumento de la ponderación de los intereses afectados (STC 46/2007, F. 10), que es la que algunos autores han reclamado con insistencia para toda la actividad de planificación de las Administraciones públicas. Se trataría, en definitiva, de guiar la actuación de la Administración para encontrar el punto de equilibrio adecuado entre las competencias en tensión a través de los fines para los que éstas han sido conferidas, teniendo bien presentes las circunstancias concurrentes o, dicho de otro modo, sin prejuicios concebidos *prima facie* por la mera presencia de entes titulares de intereses más generales. Si en efecto, en la concurrencia material entre dos títulos competenciales que inciden en un mismo espacio físico, la Constitución ha sentado la regla de la prevalencia del Derecho estatal, ello no debería cerrar el camino a la ponderación de los intereses autonómicos y al razonamiento sobre los mismos en la adopción de la decisión finalmente prevalente por el Estado. Precisamente, por respeto al ejercicio de las competencias ajenas, a éste debería imponérsele una especial carga argumentativa que avale la justificación de las controvertidas medidas de que se trate en intereses públicos superiores. Y en esa línea es en la que consideramos cabe situar a los informes calificados como determinantes por el art. 49 LOTA.

Por todo lo expuesto, entendemos que la Comunidad Autónoma no podía renunciar a hacer una interpretación como la defendida, perfectamente acomodada al reparto de competencias con el Estado en tanto no le impide a éste la adopción de sus propias decisiones, pero que sí le exigiría, en nuestra opinión, una motivación suficiente para apartarse de las opciones que haya hecho valer la Comunidad en su dictamen, una motivación, si se prefiere, cualificada en relación al deber genérico impuesto por el art. 54 de la Ley 30/1992. De ahí que quepa considerar como manifiestamente mejorable el acuerdo adoptado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (BOA 5 mayo) para dar por cerrado el litigio sobre la interpretación

del adjetivo determinante en el art. 49 LOTA. Aunque se ha conseguido que el Estado reconociera el matiz diferencial de la especie informes determinantes respecto del género de los no vinculantes, un matiz que ya se deducía de la interpretación sistemática de los arts. 15.3 del texto refundido de la Ley de Suelo y 18.3 de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en conjunción con el 54 de la Ley 30/1992, estimamos que se ha perdido la oportunidad de haber ido más allá para dejar claro que la motivación exigida no puede ser la mera constatación sucinta por el Estado de que ostenta una competencia materialmente concurrente que le permite adoptar la decisión final, sino que ha de ser especial y ponderar la importancia relativa de cada uno de los intereses en juego.

6.2. Aprobación de la declaración de impacto ambiental del embalse de Yesa

El Boletín Oficial del Estado del 14 de agosto de 2010 dio publicidad a la tan esperada Resolución de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formulaba declaración de impacto ambiental favorable de la modificación tercera del proyecto de recrecimiento del embalse de Yesa, promovido por la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre el río Aragón, que acumula más de cinco años de retraso respecto de sus previsiones iniciales. En efecto, el proyecto objeto de esta evaluación representa una modificación de uno anterior, que asimismo llegó a obtener declaración de impacto ambiental favorable en 1999. El recrecimiento del embalse de Yesa fue declarado de interés general por el Real Decreto-Ley 3/1992, de 22 de mayo, se incluyó en el Pacto del Agua de Aragón recogido en la resolución del Pleno de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992, relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma, en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, y en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Dicho Proyecto y su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) fue sometido a información pública en el primer semestre de 1993, formulándose 2.583 alegaciones. Tras una serie de incidencias, la Directora General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente formuló, con fecha 30 de marzo de 1999 (publicada en el BOE de 23 de abril), la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), estableciendo la viabilidad ambiental del embalse a cota máxima de agua de 521 metros, pero con la adopción de una serie de medidas correctoras. Como impactos significativos, se señalaban la inundación del pueblo de Sigüés, la inundación de unos 6 kilómetros del Camino de Santiago y ermitas adyacentes. El proyecto de 1993 se justificaba en la obtención de recursos hídricos mediante la regulación del río Aragón con los que satisfacer las concesiones existentes aguas debajo de la actual presa de Yesa; consolidar la zona regable dominada por el canal de las Bardenas en toda su extensión y, si hubiera sobrantes, proporcionar aportaciones suplementarias a la cuenca del río Gállego, deficitaria en recursos hídricos; asegurar el abastecimiento de agua en calidad y cantidad a la ciudad de Zaragoza y su entorno; mantener y garantizar el caudal ecológico del río Aragón, y producir energía eléctrica. La declaración de impacto ambiental resultante fue recurrida en sede contenciosa y penal, dando lugar a la Sentencia desestimatoria

(Sala de lo Contencioso-Administrativo) de la Audiencia Nacional, de 27 noviembre 2007 (RJCA 2008\168) y a las Sentencias absolutorias núm. 43/2006, de 16 de mayo, de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 5.ª [ARP 2006. 328]) y núm. 268/2007, de 9 abril, del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal [RJ 2007 2014]).

El modificado posterior del proyecto de recrecimiento redujo la cota de inundación de 521 a 511 metros, minorando los hectómetros cúbicos a 1.079 frente a los 1.470 iniciales y, con ello, en principio, las afecciones identificadas. Semejante cota media, que permitía duplicar los 447 hm3 actuales, traía causa de un acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua adoptado en 2005 y requería una evaluación adicional a la que se realizó en su momento, principalmente, por la declaración con posterioridad de distintos espacios naturales protegidos en el marco de la Directiva de Hábitats. Es la que ha logrado el visto bueno del MARM en agosto de 2010, condicionada al cumplimiento de las medidas que enuncia la Resolución de la Secretaría de Estado, algunas de las cuales, las relativas a geología y suelos, han sido puestas en entredicho por determinados colectivos de afectados tras el deslizamiento de la ladera izquierda del embalse, ocurrida dos años atrás. La mayoría de partidos aragoneses, en cambio, han celebrado «el paso adelante» que la declaración representa en un expediente que debe recalar aún en varios órganos estatales antes de dar paso al inicio de las obras de construcción.

6.3. El debate sobre los incendios forestales

En ejercicio de la competencia que le atribuye el art.36 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, para elaborar «informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención», el homólogo al Defensor del Pueblo en la Comunidad Autónoma, consideró oportuno redactar un informe especial sobre incendios forestales, que, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 226, de 24 de mayo, fue presentado ante la Comisión de Peticiones de esta institución el pasado 26 de octubre. Seguramente, el Justicia de Aragón actuó alertado por los grandes incendios ocurridos durante el verano de 2009, sobre todo en Zaragoza y Teruel, de los que son buena prueba las medidas urgentes para paliar los daños producidos adoptadas por el Estado mediante la Ley 3/2010, de 10 de marzo, cuyo ámbito de aplicación, en cada una de las tres provincias aragonesas, se encargó de ampliar y precisar, después, el Real Decreto 344/2010, de 19 de marzo.

Sin embargo, para cuando el informe del Justicia fue defendido en sede parlamentaria, el Departamento de Medio Ambiente del ejecutivo autonómico ya había salido al paso de algunas de sus afirmaciones y pretendido matizar varios de los datos y recomendaciones recogidos en sus conclusiones generales, con lo que el ambiente se había enrarecido. En particular, en un curioso contrainforme aunque titulado análisis de la Dirección General de Gestión Forestal, los responsables de la política de prevención y extinción de incendios en Aragón no sólo discreparon de la valoración de las estadísticas, sino que discutieron, una por una, todas las grandes líneas sugeridas

por el comisionado autonómico. Así, a partir del dato de que la Comunidad presenta el índice de incendios más bajo por cada 10.000 hectáreas, el Justicia destacó que se hayan triplicado desde 1994 y que el presupuesto para su prevención y extinción sea el segundo más bajo de toda España en razón de la superficie arbolada. Por su parte, la Consejería responsable desecha este indicador al considerar que no refleja la peligrosidad de los incendios y prefiere comparar el presupuesto sobre este particular con el total de la Comunidad o con el esfuerzo inversor por habitante. En esas tablas, Aragón se sitúa en el séptimo y quinto lugar de España, respectivamente.

También hay desavenencia sobre el concepto de eficiencia en la extinción de incendios que los respectivos autores de los informes manejan. En el del Justiciazgo, se identifica con el coste medio por incendio con lo que se denuncia la pérdida de eficiencia en los últimos años al haber ido aumentando el presupuesto para su extinción sin que disminuyera su número. Por el contrario, el Departamento estima que el parámetro a cuantificar es el del porcentaje de conatos (incendios cuya rápida actuación impide que afecten a más de una hectárea) y el del tiempo de respuesta ante un aviso de incendio, lo que le lleva a afirmar que se ha ganado en eficiencia.

Tras la diferente valoración de las cifras, vino la respuesta de la Consejería a cada una de las líneas de trabajo analizadas en su informe por el Justicia de Aragón. En particular, se respondió a las demandas de elaborar el Plan Forestal de Aragón y de actualizar el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias para Incendios Forestales, señalando que ambos se hallaban a punto de ultimar su tramitación. En segundo término, el Departamento ponderó todas las actuaciones preventivas que ha venido realizando en materia de sensibilización y formación ambientales (Programa de Voluntariado Medioambiental, exposiciones itinerantes, celebración de jornadas); de silvicultura (selección de especies menos inflamables, convenio con la Agencia Estatal de Meteorología para la elaboración de índices de ignición); de fomento (subvenciones a propietarios de montes privados, Plan medioambiental de Ganadería Extensiva; difusión de buenas prácticas agrarias); y de medios materiales y humanos de lucha contra el fuego (convenio con el ADIF para coordinar los trabajos preventivos en las proximidades de las vías férreas, ampliación del parque de autobombas, adquisición de sistemas de localización por GPS, creación de cortafuegos en cerca de 850 km de la red básica, programa de quemas controladas; especialización del personal que participa en las labores de extinción), así como las actuaciones posteriores de restauración de terrenos una vez incendiados (extracción de la madera quemada, ayudas a la regeneración, repoblación forestal). En el fondo, el Justicia de Aragón cumplía su misión al enumerar el amplio abanico de medidas que es necesario instrumentar e, incluso, reconocía que muchas de ellas ya se aplicaban al redactar sus recomendaciones con las expresiones «seguir insistiendo», «aumentar», «ampliar», «potenciar», y el Departamento de Medio Ambiente quiso salir al paso con el consabido «la mayoría de ellas… se han venido desarrollando con mayor o menor éxito en los últimos años». Sea como fuere, ambos informes se convierten en una documentación valiosa para hacer balance de la política de prevención y extinción de incendios en la Comunidad Autónoma y para seguir reclamando la máxima concienciación ciudadana contra las negligencias,

colaboración entre todas las Administraciones públicas y optimización de medios e infraestructuras, a fin de conseguir evitar el mayor número posible de estos siniestros en nuestros bosques y montes.

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 Servicio Provincial de Medio Ambiente de Huesca: Inocencio Altuna Fumanal.

Director Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel: José Antonio Gómez Sánchez.

Director Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza: Eliseo Martínez Orte, tras nombramiento efectuado por Decreto 110/2010, de 7 de junio, del Gobierno de Aragón (BOA 21 junio).

Director del Instituto Aragonés del Agua: Rafael Izquierdo Aviñó.

Director del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental: Carlos Ontañón Carrera.

Director-Gerente de SODEMASA: Jesús Jiménez Muniesa.

8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón (BOA 3 diciembre).

Ley 9/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 30 diciembre).

Decreto 71/2010, de 13 de abril, del Gobierno de Aragón, de declaración del Paisaje Protegido de las Fozes de Fago y Biniés (BOA 27 abril).

Decreto 84/2010, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOA 17 mayo).

Decreto 100/2010, de 7 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se salva una omisión en el Decreto 84/2010, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOA 21 junio).

Decreto 166/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para *Borderea chouardii*, y se revisa su Plan de Recuperación (BOA 20 septiembre).

Decreto 189/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, de declaración del Monumento Natural de los Órganos de Montoro (BOA 26 octubre).

Decreto 204/2010, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Inventario de Humedales Singulares de Aragón y se establece su régimen de protección (BOA 11 noviembre).

Decreto 218/2010, de 30 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón (BOA 13 diciembre).

Decreto 233/2010, de 14 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un nuevo régimen de protección para la conservación del Cernícalo Primilla (*Falco Naumanni*) y se aprueba el plan de conservación de su hábitat (BOA 27 diciembre).

9. BIBLIOGRAFÍA

Bermejo Latre, José Luis (2010): «Medio ambiente», en J. Bermejo Vera y F. López Ramón (Dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés,* Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pgs. 1849-1870.

Fanlo Loras, Antonio (2010): «A propósito de la planificación hidrológica (Consideraciones jurídicas sobre el documento «Esquema provisional de temas importantes» de la Demarcación Hidrográfica del Ebro», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 36, pgs. 247-268.

Herráiz Serrano, Olga (2010): «La asunción por la legislación aragonesa de ordenación del territorio de la categoría de los informes determinantes para el Estado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 36, pgs. 269-293.

Moreu Ballonga, José Luis (2010): «Aguas», en J. Bermejo Vera y F. López Ramón (Dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés,* Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pgs. 1361-1418.

Moreu Carbonell, Elisa (2010): «Minas y energía», en J. Bermejo Vera y F. López Ramón (Dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés,* Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pgs. 1483-1498.

Oliván del Cacho, Javier (2010): «Montes», en J. Bermejo Vera y F. López Ramón (Dirs.), *Tratado de Derecho público aragonés,* Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pgs. 1447-1482.

XVII

Canarias: Entre la protección de la Red Natura 2000 y el Catálogo de Especies

Adolfo Jiménez Jaén

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. .....
2. LEGISLACIÓN .....
   A) El catálogo Canario de Especies Protegidas.....
   B) Regulación de la gestión de las reservas de la biosfera
   C) La Protección de los Lugares de Interés Co
3. ORGANIZACIÓN .....
4. EJECUCIÓN .....
   A) Presupuestos.....
   B) Planificación de los Espacios Naturales Protegidos
   C) Planes territoriales con incidencia ambiental....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....
   A) -Declaración de Zonas de Espe narias.....
   B) Sentencias referidas al Plan Rector de Us
   C) Recuperación de la posesión terrestre .....
   D) Construcciones en espacios naturales protegidos
   E) Evaluación de impacto ambiental.....
6. PROBLEMAS .....
   A) Estado del Medio Ambiente.....
   B) Conflictos.....
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental de 2010 presenta una línea de continuidad de lo que ha sido los últimos años en Canarias. Si el año pasado fue el año de una ley de medidas urgentes en materia de ordenación territorial, este año, respondiendo más a aspectos coyunturales que al diseño de una política ambiental, se ha seguido en la misma línea.

Así, las principales normas aprobadas se refieren a las especies y a los espacios protegidos. En el caso del Catálogo, se trata más bien de una ley medida o singular, que pretende modificar dicho catálogo con una norma de rango de Ley con la que, además de modificar la protección de un número importante de especies, trata de bloquear la posibilidad de su recurso ante las dificultades que determinadas obras estaban teniendo en función de la protección de algunas especies, concretamente, los sebadales de Granadilla y la construcción de un Puerto en dicho lugar.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma ha procedido a dictar normas relativas a las Reservas de la Biosfera y la Red Natura 2000, en este segundo caso, en cumplimiento de un requerimiento de la Comisión Europea que emplazó al Estado español para dar cumplimiento a la Directiva sobre los hábitats en el sentido de que la protección de los lugares de importancia comunitaria ha de ser incorporada al Derecho Interno a través de su declaración como Zonas de Especial conservación. No obstante, con posterioridad el Gobierno de Canarias ha procedido a tramitar unas normas para aquellas zonas que no están incluidas en un Espacios Natural protegido, y que, por tanto, precisaban no sólo su declaración, sino una norma de gestión que les diera una protección efectiva.

Por otro lado, la crisis de Gobierno producida por la salida de uno de los partidos que lo apoyaban, concretamente el Partido Popular, ha propiciado la ocasión para una remodelación de la estructura del Gobierno que ha afectado al área de medio ambiente que ha venido a fundirse en una sola consejería que asume ahora también las competencias de agricultura, ganadería y pesca.

En cuanto a la ejecución lo más destacado es la continuación con la aprobación de los planes y normas relativos a los espacios naturales protegidos. En relación con los mismos, destaca la aprobación de las nuevas Normas de Conservación del Monumento Natural de Tindaya, en la Isla de Fuerteventura, impulsado por la necesidad de adaptar tal planeamiento a las Directrices de Ordenación General para poder desarrollar el Proyecto Monumental ideado por Eduardo Chillida.

En relación al estado del medio ambiente, del resumen de los datos que se ofrecen, cabe destacar la necesidad de contar con una estrategia global de desarrollo sostenible que dé coherencia a las distintas políticas que afectan al medio ambiente.

2. LEGISLACIÓN

A) El catálogo Canario de Especies Protegidas

La Ley 4/2010, de 4 de junio, regula el Catálogo Canario de Especies Protegidas y viene estructurada en una exposición de motivos, ocho artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y una final, así como seis anexos.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, la preservación de la biodiversidad es un objetivo fundamental de todas las políticas relacionadas con un desarrollo más sostenible en cualquier sociedad moderna, finalidad para la que es preciso contar en la Comunidad Autónoma de Canarias con una ley específica ya que se trata de una comunidad «donde la biota ha evolucionado aislada y, en consecuencia, se han formado numerosísimos endemismos, superando la cifra de 3.600 especies y 600 subespecies, entre plantas, algas, hongos y animales».

Dos son las cuestiones que se han planteado sobre la adecuación constitucional de esta ley a la normativa básica estatal: la catalogación de especies y el régimen de protección aplicable a las mismas, que se examinarán a continuación.

a) La catalogación de especies

En primer lugar, hay que recordar que el artículo 3 distingue, dentro de las Especies Protegidas, tres categorías:

— «Amenazadas» que, a su vez, se clasifican en especies «en peligro de extinción» y especies «vulnerables».

— «De interés para los ecosistemas canarios», que se definen como las merecedoras de atención particular por su importancia ecológica» en espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos o de la Red Natura 2000.

— «De protección especial» que son aquellas que, sin reunir ninguna de las características definitorias de las categorías anteriores, «sean merecedoras de atención especial en cualquier parte del territorio de la Comunidad Autónoma en función de su valor científico, ecológico, cultural o por su singularidad o rareza».

El mismo artículo 3 determina los efectos de la inclusión de especies en el Catálogo Canario en función de las categorías referidas.

Para analizar la cuestión relativa a la concordancia de la catalogación de especies de la Ley autonómica con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, conviene recordar que la normativa estatal relativa a la protección de determinadas especies tiene el carácter de norma básica y, por consiguiente, las Comunidades Autónomas pueden incrementar dicha protección, pero no rebajarla. Así lo recoge la mencionada Ley en su artículo 55.3 cuando dispone que las Comunidades Autónomas, «*en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer catálogos de especies amenazadas, estableciendo, además de las categorías relacionadas en este artículo, otras específicas,*

determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación». Y su apartado 4 añade: *«Las Comunidades autónomas podrán, en su caso, incrementar el grado de protección de las especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas en sus catálogos autonómicos, incluyéndolas en una categoría superior de amenaza»*.

El verdadero problema sobre la constitucionalidad de la Ley canaria se plantea en relación con el listado de especies recogido en el Anexo V de la Ley, en el que se contiene una menor categoría de protección para determinadas especies respecto de las incluidas tanto del catálogo en vigor como del nuevo catálogo que, en desarrollo de la Ley 42/2007 está actualmente en tramitación por parte del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino.

En concreto, lo que se cuestiona es la posibilidad de que una especie considerada, en el catálogo español vigente, en la categoría de «en peligro de extinción», y que vea revisada esta catalogación en el nuevo catálogo estatal, pase a tener, en la Comunidad Autónoma de Canarias, una protección inferior, lo cual de hecho ocurriría respecto de 18 especies para las que se fija en el anexo V una categoría supletoria inferior a la inmediata en el régimen del Estado que es la de «vulnerable».

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con el apartado 5 de la disposición transitoria de la Ley dicho Anexo fija exclusivamente unas categorías supletorias de protección aplicables al Catálogo Canario para el caso de que las vigentes en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas fuesen revisadas o reducidas respecto del catálogo actualmente en vigor. En este sentido, la Disposición Transitoria de la Ley, dispone que las especies contenidas en el mencionado Anexo, «mantendrán la categoría prevista en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas», de tal manera que sólo si se modificara su categoría de protección en el catálogo estatal, se aplicaría la categoría subsidiaria contenida en el Catálogo Canario.

En segundo término, hay que tener en cuenta que el artículo 3, al definir las diferentes categorías de «Especies Amenazadas» del catálogo canario dispone, en relación tanto a las Especies «en peligro de extinción» como a las Especies «vulnerables», que se incluirán en dichas categorías, «aparte de aquellas con presencia significativa en Canarias y así calificadas por el Catálogo Español de Especies Amenazadas», las que se incorporen de acuerdo con lo previsto en la presente ley o figuren en sus anexos I y II.

Esto es, en todo caso, están incluidas en el Catálogo Canario todas las especies amenazadas contempladas en el catálogo nacional, lo que viene a confirmar el carácter meramente residual del citado Anexo V de la Ley, y, por consiguiente, despejar las dudas sobre su posible inconstitucionalidad.

b) El régimen jurídico aplicable a las especies

El otro punto cuestionado se refiere al artículo 3, que establece en su apartado 2 los efectos que implica la inclusión de especies en alguna de estas categorías del Catálogo Canario de Especies Protegidas. Pues bien, las dudas sobre su adecuación a la norma-

tiva estatal se plantean en relación con la categoría de «protección especial» (3.2.c), respecto de la que se dispone la evaluación periódica de su estado de conservación, así como se hacen aplicables las prohibiciones que, para esta misma categoría, establece la legislación estatal (artículo 54.1 de la LPNB), lo cual es totalmente correcto. Sin embargo a continuación se añade: «sin perjuicio de que en los supuestos de actuaciones promovidas por razones de interés público y prioritario, en el procedimiento de evaluación ambiental, el órgano ambiental determine la idoneidad de la traslocación o cualquier otra medida correctora o compensatoria fundamentada en los informes técnicos oportunos».

El problema estriba en la contradicción entre esta previsión y lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en lo referido a las especies protegidas por la Directiva sobre hábitats, que siguiendo la Directiva exige no sólo la concurrencia de «*razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica*», sino, además obliga a las Administraciones Públicas competentes a tomar *«cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida»*.

Efectivamente, parece que dicha contradicción existe ya que ni se hace referencia a las causas imperiosas de interés general, ni se da cumplimiento a los trámites precisos para su aplicación, constituyéndose en una alternativa a lo dispuesto en la Ley Estatal, al configurar un supuesto en términos abiertos e indeterminados que está lejos de asegurar el respeto a las normas básicas del Estado: el precepto autoriza cualquier medida correctora o compensatoria mediante la apreciación de «razones de interés público y prioritario» por parte del «órgano ambiental» con el solo soporte de «informes técnicos oportunos».

B) Regulación de la gestión de las reservas de la biosfera

El Decreto del Gobierno de Canarias 103/2010, de 29 de julio, regula determinados aspectos de la gestión y administración de las Reservas de la Biosfera en Canarias, crea la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, su Consejo de Coordinación así como el Reglamento de organización y funcionamiento del mismo.

Según su preámbulo, su finalidad es la de reforzar el vínculo existente entre las distintas Reservas de la Biosfera de la Comunidad Autónoma de Canarias, contribuyendo a mejorar el desarrollo y la cooperación entre ellas para lograr maximizar la consecución de sus objetivos. Para lograr este objetivo regula las siguientes cuestiones:

— En primer término, establece un órgano gestor en cada Reserva, como responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas. En dicho órgano estará representada la Administración autonómica, la insular y la municipal del territorio a la que se extienda cada Reserva de la Biosfera, así como los sectores económicos y sociales locales afectados por la existencia de la Reserva.

— Por otro lado, se dispone un contenido uniforme para cada uno de los Reglamentos que regulen dichos órganos, de tal manera que el mismo debe contemplar los

siguientes aspectos: las estrategias específicas para el logro de los objetivos de la reserva, su correspondiente programa de gestión, así como el sistema de indicadores que permita valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa Man and the Biosphere (MaB).

— Crea la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, comprensiva de la totalidad de las Reservas declaradas en Canarias, con el objetivo de establecer un nodo de innovación, de aporte de nuevas ideas y proyectos, de aprovechamiento de sinergias en los distintos ámbitos competenciales y cooperación para la promoción de proyectos de interés mutuo, actuando como un vector de utilidad pública para la promoción y mejora permanente de las estrategias de sostenibilidad en el conjunto de áreas declaradas Reservas de la Biosfera por la UNESCO.

— Finalmente, establece el Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera como órgano colegiado de asesoramiento, de coordinación y de representación de las Reservas de la Biosfera, responsable de impulsar y propiciar el funcionamiento de las Reservas de la Biosfera de Canarias, orientado al desarrollo sostenible y respeto a los valores medioambientales, socioculturales e identitarios.

C) La Protección de los Lugares de Interés Comunitario de la Directiva sobre hábitats

El Decreto del Gobierno de Canarias 174/2009, de 29 de diciembre, declara las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en Canarias, así como aquellas medidas para el mantenimiento en un estado de conservación favorable de estos espacios.

Esta norma viene a dar cumplimiento parcial a lo dispuesto en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales, y más concretamente a la Decisión 2002/11/CE de la Comisión, de 28 de diciembre (DOCE núm. L 5, de 9 enero 2002), por la que se aprobó la lista de los lugares de importancia comunitaria de la región macaronésica, posteriormente ampliada a través de la Decisión 2008/95/CE de la Comisión, de 25 de enero (DOUE núm. L 31, de 5 febrero 2008).

Conviene recordar que el artículo 4.4 de la Directiva 92/43 dispone que una vez elegido un lugar de importancia comunitaria, éste deberá ser declarado zona especial de conservación en el plazo máximo de seis años. Pues bien, el presente Decreto tiene por objeto aprobar la relación de las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en Canarias y establecer nuevas medidas para el mantenimiento en un estado de conservación favorable de estos espacios naturales, además de las que ya resultan de aplicación de acuerdo con la normativa autonómica vigente.

Al respecto, cabe señalar que las Zonas Especiales de Conservación terrestres declaradas por este Decreto coinciden en un 89% con los Espacios Naturales Protegidos previstos en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias

y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Para aquellos Lugares de Importancia Comunitaria que no coinciden geográficamente con Espacios Naturales Protegidos de la Red Canaria, el Decreto prevé dotarlos de disposiciones específicas de conservación, siguiendo las premisas del artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en consonancia con los artículos 4 y 6 (1) y (2) de la Directiva 92/43/CEE.

Con ello se viene a dar respuesta a la demanda de la Comisión contra España, cuyo anuncio fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 1 de mayo de 2010, al no haber adoptado y aplicado las medidas apropiadas de conservación, así como un régimen de protección que evite el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas de las especies, garantizando la protección legal de las zonas especiales de conservación correspondientes a los lugares mencionados en la Decisión 2002/11/CE situados en el territorio español, de conformidad con los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE. Para la Comisión no bastaba con la declaración de las Zonas de Especial Conservación, sino que, en el mismo plazo, se debían haber adoptado las medidas de protección necesarias para evitar el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas de las especies, cosa que no se había llevado a cabo y que es lo que motiva el expediente abierto a España.

En relación a la Red Natura 2000, ha de tenerse presenta que el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino aprobó a finales de 2009 la Orden por la que se declaran ZEC los Lugares de Importancia Comunitaria marinos y marítimo terrestres de la región Macaronésica de la Red Natura 2000 (BOE de 31 de diciembre de 2009).

3. ORGANIZACIÓN

Por Decreto 185/2010, de 23 de octubre, del Presidente, se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, con motivo de la ruptura del pacto de gobierno que mantenían Coalición Canaria y el Partido Popular. Por lo que interesa en este momento, se crea una nueva Consejería, denominada ahora de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, y que asume, además de las competencias que ya tenía, esto es, las de ordenación del territorio y medio ambiente, las correspondientes a Agricultura, Ganadería y Pesca.

La nueva Consejería viene regulada en el Decreto 147/2010, de 25 de octubre. De acuerdo con su artículo 5 viene a tener la siguiente estructura:

— Cuatro Viceconejerías: a) Agricultura y Ganadería; b) Pesca; c) Medio Ambiente; d) Ordenación Territorial.

— En cuanto a la organización correspondiente a Medio Ambiente, de la Viceconsejería de Medio Ambiente depende la Dirección General de Protección de la Na-

turaleza, mientras que de la Viceconsejería de Ordenación Territorial depende la Dirección General de Ordenación del Territorio.

Finalmente, está adscrita a la Consejería la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

4. EJECUCIÓN

A) Presupuestos

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2010 tienen una estructura diferente a los anteriores, no detallando por programas las cantidades destinadas a los mismos. En este sentido, refiriéndonos a lo que es gasto en inversión, cabe destacar las siguientes cifras:

— Apoyo a la modernización de la gestión y del planeamiento prevé una inversión (Capítulo VI), de algo más de 7 millones de euros,

— Dentro de este mismo programa, las transferencias previstas (capítulo VII), son de un millón doscientos mil euros destinados a los Ayuntamientos y sus organismos autónomos.

— El programa relativo a la coordinación y planificación ambiental prevé una inversión directa de 670.000 euros, lo que supone una reducción de casi el cincuenta por ciento respecto del presupuesto anterior.

— El programa de biodiversidad prevé una inversión de 1.022.454 de euros.

— El Programa del medio natural prevé una inversión de algo más de 10 millones de euros, lo que supone 5 millones menos que el año anterior.

— Finalmente, el programa relativo a la calidad ambiental prevé una inversión de algo más de 11 millones de euros, lo que supone una reducción de dos millones de Euros respecto del año anterior.

Respecto de los Presupuestos del año 2010 cabe reseñar dos cuestiones: en primer lugar, que los programas son bastante continuistas con respecto a los años anteriores; en segundo término, se nota una cierta reducción en las cifras concretas, producto de los necesarios recortes provocados por la crisis y la necesidad de recortar gastos en todas las Administraciones Públicas.

B) Planificación de los Espacios Naturales Protegidos

La situación del planeamiento relativo a las distintas figuras de protección es la siguiente:

— Gran Canaria: de los 33 espacios protegidos que tiene declarados, hay 29 documentos de planificación aprobados definitivamente, lo que representa el 87,87%.

— Tenerife: de los 42 espacios protegidos cuentan con documento de planificación 37 (88%).

— La Palma: de los 19 espacios protegidos de la isla, 17 cuentan con documento de planificación (89,47%).

— Lanzarote: esta isla cuenta con 10 documentos aprobados definitivamente (83,33%).

— La Gomera: hay ya 15 documentos aprobados definitivamente (93,75%).

— Fuerteventura y El Hierro tienen aprobados la totalidad de los instrumentos de ordenación.

Los Instrumentos de Ordenación aprobados antes de 1999, deben adaptarse al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias; adaptación que tiene como novedad importante la inclusión no sólo de determinaciones propiamente ambientales, sino que éstas llegan hasta la propia clasificación del suelo y la determinación de sus usos, esto es, incluye los contenidos propios de la ordenación urbanística. Eso supone que culmina la ordenación del espacio, sin que el Plan General de Ordenación pueda incluir determinación alguna relativa al mismo.

Durante este período se han aprobado las normas y planes de protección relativos a los siguientes espacios naturales protegidos: Monumento Natural de Montaña Colorada, Monumento Natural de La Fortaleza, Monumento Natural de Caldera del Rey, Parque Natural de Cumbre Vieja, Monumento Natural del Risco de La Concepción, Paisaje Protegido de Las Lagunetas, Paisaje Protegido de Los Acantilados de La Culata, Reserva Natural Integral de Inagua, Paisaje Protegido de Tafira, Paisaje Protegido de Las Cumbres y, finalmente, Monumento Natural de la Montaña de Tindaya, Sitio de Interés Científico del Acantilado de La Hondura, Paisaje Protegido de Rambla de Castro, Parque Natural de Majona. Paisaje Protegido de Ventejís. Paisaje Protegido La Geria. Paisaje Protegido de La Isleta.

En esta materia, hay que destacar las normas relativas al Monumento Natural de Tindaya, ya que, en la misma se contiene la legitimación para llevar a cabo el Proyecto Monumental ideado por el escultor Eduardo Chillida, que ha sido objeto de una larga controversia. Dicho proyecto consiste en horadar en la montaña un cubo de aproximadamente 50x50x50, con dos aberturas que llegan hasta la cima y que permiten la entrada de la luz del sol.

El Proyecto consiste en la extracción de piedra, elemento este que si nos atuviéramos al concepto de Monumento Natural es precisamente el elemento protegido en un monumento natural. Sin embargo, esto no aparece así en dichas normas. Efectivamente, aunque la definición de la Ley es clara ya que establece de forma taxativa que se declararán Monumentos naturales «las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un especial interés por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos», sin em-

bargo, las Normas de Conservación ahora aprobadas permiten la extracción de piedra destinada exclusivamente a la realización de dicho Proyecto Monumental.

Con todo, quizás el elemento más discutible sea la necesidad de llevar a cabo una obra de verdadera ingeniería civil dentro de la Montaña para dar soporte a la cavidad que constituye el Proyecto ideado por Chillida. Sin embargo, en el año 2006, con ocasión de la aprobación de las primeras normas relativas a este espacio, y respecto de esta misma cuestión, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia de 9 de febrero de 2006, vino a afirmar que según el Proyecto Fénix y la Memoria elaborada durante la tramitación de la nueva Ley de Espacios Naturales, la Montaña de Tindaya estaba protegida «por su valor paisajístico diferenciado por su gran belleza estética, morfológica y cromatismo, visible desde múltiples puntos del norte de la isla, por su valor geológico dada la estructura geomorfológica, y por su valor cultural y arqueológica ya que cerca de su cima se pueden apreciar grabados podoformes que constituyen manifestaciones del arte rupestre declaradas Bien de Interés Cultural por la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español. También tiene plantas desaparecidas en los alrededores», por lo que «no puede afirmarse que los minerales de la Montaña de Tindaya determinen la protección de este espacio natural sino que el valor de protección es primordialmente el estético y paisajístico, es decir, su aspecto externo, incluida la flora y los motivos rupestres también protegidos». Como se puede observar, el Tribunal no entiende que el elemento protegido sea la gea, sino sólo el paisaje y, en consecuencia, permite la extracción minera en su interior.

Con todo, el debate puede volver a reabrirse ya que la Directriz de Ordenación General 34.2, contenida en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, determina que «no se permitirá la actividad extractiva en las playas, barrancos y espacios naturales protegidos, excepto por razones justificadas de índole ambiental y en los casos en que expresamente admita tal actividad el planeamiento a que se refiere el número anterior».

En el expediente constan informes en el sentido de que la realización del Proyecto Monumental no está afectada por esta norma, ya que no se trata propiamente de una extracción minera. Sin embargo, eso contradice lo que estableció la propia Administración autonómica en el año 1997, en las primeras normas de conservación que sí afirmaba que se trataba de una extracción minera.

C) Planes territoriales con incidencia ambiental

La incidencia de terminados Planes de Ordenación Territorial en el medio ambiente hace preciso referirse a ellos, destacando que dichos planes suelen tener un ámbito insular, lo que pone de manifiesto la importancia de los Cabildos Insulares, como órganos de Gobierno de cada una de las islas, en el diseño de la política territorial y también ambiental. Expondremos tres ejemplos:

— Plan Territorial Especial de Ordenación de Residuos de la isla de Tenerife (acuerdo plenario Cabildo 30 abril 2010, BOC de 21 mayo 2010), desarrollado al amparo de la Ley 1/1999, de 19 de enero, pero con la forma de PTE establecida por el Texto Refundido.

— Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de Tenerife (acuerdo plenario Cabildo 26 noviembre 2010, BOC de 28 diciembre 2010), formulado en desarrollo del PIO de Tenerife. Es el primer plan específico de paisaje aprobado en Canarias. El primero formulado (pero no aprobado) fueron las Directrices de Ordenación del Paisaje, pasaron la fase de avance y el documento para aprobación inicial está ultimado desde 2007, sin que haya visto la luz.

— Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de La Palma (Decreto 120/2010 de 2.9, BOC de 13 septiembre 2010). Una peculiaridad de este Plan es que, de conformidad con el apartado 3 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/2009, tiene carácter de plan de ordenación de recursos naturales, algo que hasta ahora estaba reservado a los Planes Insulares de Ordenación de carácter general, no sectorial como éste. Sin embargo, la previsión contenida en este Plan Territorial Especial de un campo de golf en un Espacio Natural Protegido, como es el Paisaje Protegido de Tamanca, hizo necesaria la previsión de la mencionada Ley para poder dar cobertura a esta parte del Plan.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) Declaración de Zonas de Especial Protección para las Aves en la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 23 de julio de 2010, desestima un recurso presentado contra el Acuerdo del Gobierno de Canarias, de 17 de octubre de 2006, relativo a la aprobación de la propuesta de nuevas áreas para su designación como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS).

Dos son las cuestiones principales que aborda la sentencia.

Por un lado, la clasificación, categorización o calificación previa de determinado ámbito espacial no resulta determinante para su designación como Zona de Especial Protección de Aves. La sentencia recuerda que las Zonas de Especial Protección de Aves, forman parte de la Red Natura 2000, en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, de Conservación de las Aves Silvestres, y por las Zonas de Especial Conservación (ZEC). En este sentido, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas deja claro que los artículos 3 y 4 de la Directiva obligan a los Estados miembros a preservar, mantener y restablecer los habitats en tanto que tales, debido a su valor ecológico. Por tanto, el objetivo de la Directiva, esto es, la obligación de garantizar una diversidad y una superficie suficiente de hábitats no puede verse condicionada por la clasificación, categorización, calificación y régimen de usos del suelo en el planea-

miento vigente como parece desprenderse de la tesis propuesta por la parte actora». Para el Tribunal, la conclusión es clara: «no constituyen obstáculo o impedimento a la declaración del área como ZEPA en cuanto no excluyen la obligación del Estado (y de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al reparto interno de competencias) de tomar las medidas necesarias para la conservación de las especies enumeradas en el Anexo 1º de la Directiva y de las especies migratorias».

En segundo término, se alegaba la falta de justificación de la declaración. En este sentido, la Sentencia establece que «la propuesta de ZEPA se realizó sobre espacios previamente declarados como «Áreas importantes para las aves» (IBAS) por la Comisión Europea en base a los datos recogidos en los Inventarios realizados por la SEOBird/life en 1989 (IBA 89) y 1998 (IBA 98)». Para llegar a tal conclusión, recuerda que la comunicación de la Comisión al Reino de España se basaba en la lista de áreas importantes para las aves (IBAS) no designadas como ZEPAS en España, o parcialmente designadas, confeccionadas dichas listas a partir de los datos recogidos en los Inventarios IBA 89 e IBA 98 de la SEOBird/life, y que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dejado claro que el inventario IBA, pese a no ser vinculante, puede ser utilizado, por su valor científico reconocido, como base de referencia para la definición de los territorios más adecuados que deben ser clasificados como ZEPA en cumplimiento del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE.

B) Sentencias referidas al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía

Se trata de dos sentencias de 3 de septiembre de 2010.

La primera, Sentencia 153/2010, resuelve un problema que puede tener cierta trascendencia y que deriva de la utilización de una cartografía diferente en el momento de la declaración del espacio natural protegido (1987) y la que se utiliza en el momento de elaborar el Plan.

La Sentencia comienza dando la razón al recurrente en el sentido de que «en la interpretación de las determinaciones del planeamiento, y para los casos de contradicción insalvable, prevalece lo escrito sobre la documentación gráfica tal y como ha puesto de relieve reiterada jurisprudencia». Ahora bien, matiza, dicha «jurisprudencia se refiere a las situaciones de contradicción en la interpretación y aplicación de las determinaciones del Plan, escritas o gráficas. Sin embargo, «lo que aquí pretende la parte es, en realidad, una redelimitación del Plan Rector, esto es, una definición del ámbito espacial que alcanza dicho Plan», lo cual no procede ya que «dicho ámbito aparece en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias que lo describe literalmente, sin perjuicio de que vaya acompañada tal descripción con la representación gráfica».

Por tanto, concluye, en lo relativo a la interpretación de los límites del Parque por conflicto entre lenguaje escrito y representación gráfica «tendrá que ser objeto de respuesta en cada caso concreto», de tal manera que «el propio planificador, en la res-

puesta a una de las alegaciones de la parte, remite a la práctica de un deslinde». Ahora bien, «en ningún caso la utilización de una determinada cartografia en la elaboración del Plan Rector es causa de anulación de su documentación gráfica, ni es motivo para que hubieran sido estimadas las alegaciones de las entidades aquí recurrentes en el curso de la formulación del instrumento de ordenación».

La Sentencia 156/2010 de la misma fecha, resuelve diversas impugnaciones relativas a la zonificación y al régimen de usos.

En cuanto a la zonificación, lo que viene a decir la Resolución judicial es que resulta necesario que la Administración justifique en el Plan su decisión, ya que se trata, en todo caso, de una decisión discrecional. Pues bien, después de estudiar los textos del Plan el Tribunal concluye que «Fueron, en definitiva, las características naturales de los terrenos (no negadas por la mercantil recurrente en la instancia al no solicitar prueba pericial o de otro tipo para desvirtuar el valor natural de los terrenos apreciado por la Administración), las que determinaron la zonificación llevada a cabo por el PRUG de terrenos cuya inclusión en ese ámbito espacial viene determinado por ley». Para anular dichas determinaciones hubiera sido necesario que se justificara mínimamente que la decisión del planificador había sido errónea, arbitraria o carente de lógica en cuanto a la zonificación, bien en lo que respecta al suelo del que es propietario, bien en general en cuanto a las demás zonas establecidas cada una de las cuales viene justificada en el documento normativo».

C) Recuperación de la posesión por parte de la Administración en el dominio público marítimo-terrestre

La Sentencia del TSJC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera, Santa Cruz de Tenerife), de 21 de diciembre de 2009, se pronuncia sobre la recuperación, por parte de la Administración, de un área del dominio público marítimo-terrestre que, hasta ese momento, ocupaba el recurrente mediante tres construcciones, ubicadas en el lugar de Los Cuarteles, en el término municipal de Breña Baja (Isla de La Palma). Aparte de los aspectos formales a los que se refiere la resolución comentada, es de interés referirse a la argumentación que el Tribunal desarrolla para justificar la recuperación de la posesión del área controvertida por parte de la Administración.

A partir de la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 25 de octubre de 2000), de acuerdo con la cual, en aplicación del artículo 6.3 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas, la Administración podría realizar el deslinde respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. De acuerdo con ello, se anularon los dos actos recurridos, en la medida en que no reconocían al recurrente la aplicación, en relación con el terreno afectado de la disposición citada de la Ley de Costas de 1969.

Sin embargo, la sentencia mencionada se refería a actos previos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. De acuerdo con la nueva legislación en la

materia, el recurrente no puede ser reconocido en ningún caso como propietario del área afectada del dominio público marítimo-terrestre, pasando a ejercer la posesión de la misma en régimen concesional, sin que, de acuerdo con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional en esta materia, pudiera entenderse que hubiera habido expropiación sin indemnización.

En esta materia resulta interesante también la Sentencia de la sala de Santa Cruz de Tenerife de 13 de enero de 2009, en la que se diferencia entre la recuperación del dominio público marítimo-terrestre, y la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres. En relación a esta última señala que aunque es atribuida a la Administración del Estado por el art. 110.c) de la vigente Ley de Costas, «se ha cuidado, no obstante, de matizarla la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, que, con ocasión de analizar los arts. 90 y 91 de la Ley de Costas, señala: «siendo las Comunidades Autónomas litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente, habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atenta contra la integridad del demanio o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso».

Sin embargo, cuando, como en el caso que analiza, se trata de una actuación encaminada a la recuperación del dominio público marítimo-terrestre, «actividad de todo punto ajena al seguimiento de cualquier expediente sancionador que pueda instruirse para la protección de las zonas de servidumbre de protección y de influencia, es incuestionable la competencia de la Administración del Estado y no de la Comunidad Autónoma para dictar los pronunciamientos que se recogen en el acto impugnado, propios, insistimos, de la recuperación del dominio marítimo-terrestre y no de un procedimiento sancionador».

D) Construcciones en espacios naturales protegidos

La Sentencia del TSJC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección segunda, Santa Cruz de Tenerife), de 28 de enero de 2010, se pronuncia en relación con la sanción administrativa impuesta por la construcción de un invernadero en la Reserva Natural Especial del Barranco del Infierno. El Tribunal, después de determinar que, efectivamente, la construcción se encuentra dentro del espacio natural protegido, de lo que se deriva, directamente, la corrección de la orden de restauración, examina el transcurso del plazo de prescripción. En este sentido, comprueba que el invernadero en cuestión fue construido en 2003, de modo que no ha transcurrido el plazo de prescripción. Es destacable la utilización de una ortofoto del espacio como material probatorio para determinar la existencia de la construcción infractora, así como el rechazo de los documentos privados que aportaba el recurrente para justificar que la

construcción era más antigua y, en consecuencia, la infracción, calificada de muy grave, había prescrito.

E) Evaluación de impacto ambiental

La Sentencia del TSJC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera, Las Palmas de Gran Canaria), de 15 de enero de 2010, se pronuncia en relación con la denegación, por parte de la Administración, de una solicitud de concesión directa de explotación de recursos mineros en Güímar. La desestimación, por parte Viceconsejero de Industria y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Canarias, se justificaba, según la Administración, en base a la existencia de una declaración de impacto ecológico desfavorable y vinculante, emitida por Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

En relación con la evaluación de impacto se subraya que es aquel que la discute a quien compete la carga de la prueba para desvirtuarla. Ante la absoluta inactividad del recurrente en este sentido, el Tribunal señala que no pueden «prevalecer las opiniones subjetivas del recurrente frente a los informes que soportan la declaración de impacto ambiental, que gozan de presunción de acierto al ser elaborados por técnicos de la Administración cuya imparcialidad se supone». En definitiva, aunque es posible discutir el contenido de una evaluación de impacto ambiental, hay que destruir la presunción de veracidad de sus conclusiones.

6. PROBLEMAS

A) Estado del Medio Ambiente

Las Islas Canarias poseen un elevado grado de protección con un total de 142 espacios protegidos, 177 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y 43 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). Algunos de estos elementos de protección se solapan de forma que aproximadamente el 89% de las ZEC se ubican en Espacios Naturales Protegidos, y algunas ZEPA se ubican en ZEC.

En su informe relativo al año 2010, el Consejo Económico y Social de Canarias comenta que «Toda esta riqueza natural genera un bienestar social escasamente evaluado e internalizado en el proceso productivo. En cuanto al uso recreativo que genera esta biodiversidad sólo en el caso de los Parques Nacionales es posible conocer de forma aproximada el número de visitantes, que ha crecido espectacularmente desde 1989 (tabla 5.11). Asistimos a una intensificación del flujo de visitantes en todos los Parque Nacionales». En nuestra opinión, esto denota que existe una profunda divergencia entre los valores naturales de Canarias y las principales variables del proceso productivo en las islas.

En este sentido, coincidimos, en parte, con el diagnóstico que hace el mencionado Consejo Económico y Social. Según el mismo, «el primer obstáculo con el que tropieza la ordenación y conservación de los recursos naturales *es la elevada densidad demográfica,*

la aglomeración y la actividad económica en torno a la que se concentra esta población centrada fundamentalmente en la actividad de construcción, los servicios y la actividad turística.

Sin embargo, no parece que la población, que, sin duda, resulta un factor a tener en cuenta, sea el factor más determinante. Hay que considerar que ha sido más bien el patrón de la distribución de la población en el Archipiélago condicionado por la dinámica económica, el que ha derivado en la coexistencia de zonas con una elevada densidad demográfica y zonas de baja densidad.

Además, hay que tener en cuenta dos factores más: la actividad turística, que ha provocado la concentración de la población en determinadas áreas y, por otra parte, la ampliación de la red viaria del Archipiélago que ha propiciado que en torno a los núcleos urbanos principales se generen nuevos núcleos residenciales, productivos y comerciales no jerarquizados.

Los impactos ambientales que genera la propia actividad humana, y asociado a ella la actividad productiva, afectan a los suelos, al agua y a la energía.

Suelo

En cuanto al suelo, los principales impactos se traducen en erosión, fertilización, salinización y mineralización, entre otros. Por otra parte, Canarias sigue situada a la cabeza de las comunidades autónomas con un mayor empleo de productos fitosanitarios por hectárea, seguida a gran distancia de Cantabria, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana y País Vasco.

Residuos

En relación a los Residuos, los residuos sólidos urbanos, los datos muestran una mayor producción per cápita de residuos en España con respecto a la media europea. En cuanto a Canarias, está por encima de la media nacional en cuanto a la cantidad de residuos per cápita durante todo el periodo considerado, aunque para el año 2007 la diferencia es inapreciable.

En relación a los Residuos Sólidos Urbanos-papel y cartón, Canarias se encuentra entre las comunidades autónomas donde se produce una mayor generación de residuos per cápita en los últimos años (2002-2007). Por ultimo, la recogida de papel y cartón es creciente en los últimos años, y la del vidrio parece mantenerse bastante estable.

La media española en cuanto a viviendas cuyos residentes depositan el vidrio en su punto específico de recogida alcanza el 75,3 por ciento. En Canarias ese porcentaje está en el 49 por ciento, y por tanto, por debajo de la media española. En cuanto a los residuos procedentes del papel y cartón, la media española se sitúa en el 74,5 por ciento. En Canarias la media es del 42 por ciento.

Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

La Unión Europea se comprometió a reducir sus emisiones totales medias durante el periodo 2008-2012 en un 8% respecto de las de 1990. No obstante, a cada país se le otorgó un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales según el principio de «reparto de la carga». Pues bien, España no ha cumplido lo pactado por cuanto sus emisiones han superado el 15% de incremento asignado por la Comunidad.

Canarias cuenta con el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero correspondiente al ejercicio 2005. Pues bien, del mismo se desprende que las Islas se encuentran entre las regiones con mayor crecimiento de las emisiones de CO_2 equivalentes en el periodo 1990-206, aunque su peso relativo en el total de emisiones del Estado es bajo. En el caso de Canarias, concurren varios factores que explican este crecimiento tan espectacular de los GEI en los últimos años. Por un lado, la fragmentación territorial obliga a un mayor uso del transporte. Por otro, el peso de la actividad turística condiciona de manera importante la reducción de las emisiones en muchos ámbitos (aviación, residuos, electricidad, agua, etc.).

En cuanto a las emisiones por actividad económica, en Canarias la actividad que mayor peso tiene en la emisión de gases de efecto invernadero es la generación de energía seguida a distancia de la agricultura y los residuos.

B) Conflictos

Sin perjuicio de otros conflictos ambientales, sin duda, 2010 es el año de la lucha contra el nuevo catálogo de Especies Protegidas de Canarias, que, como ya se ha dejado constancia, viene marcada por la aprobación de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, y que viene a sustituir al Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se creaba el Catálogo de Especies Amenazadas y la Orden de 13 de julio de 2005, por la que se establecían los criterios que habían de regir la evaluación de especies de la flora y la fauna amenazadas.

Lo primero que conviene resaltar es, precisamente, la elevación del rango del Catálogo. Así, es general la crítica a las leyes singulares, esto es, aquellas que no sólo llevan a cabo una regulación general de una determinada materia, sino que incluyen la determinación concreta, como es el caso, en relación a los anexos de la Ley que comentamos, que contienen las listas de las especies protegidas, cuestión que sería suficiente regular por Decreto. Como en otras ocasiones en las que esto se hace así, por ejemplo, las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos, lo que se pretende es blindar a la norma de los recursos contencioso-administrativos.

Y, en este caso, este tema es claro, ya que hay un conflicto previo, relativo a la protección de los sebadales de Granadilla, en la Isla de Tenerife, que, como se dejó constancia en el Observatorio del año pasado, ha dado lugar incluso a la suspensión de las obras de un puerto que afectaba a una población de dicho lugar, y que la descatalo-

gación del mismo dio lugar a la suspensión de la misma y, consiguientemente, de las obras por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

En segundo término, hay que señalar es que dicha Ley tiene su origen no en un proyecto de Ley del Gobierno, sino una Proposición de Ley presentada por uno de los grupos parlamentarios, el de Coalición Canaria, que lo apoya. Y ello, como fue denunciado en su día, para evitar cumplir con los mandatos de la Ley estatal que regula los derechos de acceso a la información, de participación. La fórmula seguida, la Proposición de Ley, no es la que mejor permite el ejercicio de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Así lo puso de manifiesto el propio Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen 719/2009, de 10 de diciembre cuando señaló que «la fórmula seguida, la proposición de Ley, no es la mejor que permite el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación en una materia tan sensible y proclive a garantizar la efectividad de tales derechos como es el medio ambiente (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, que transpone las Directivas europeas al respecto); y ello porque las garantías de participación establecidas en dicha Ley «se dirigen exclusivamente a las Administraciones Públicas, estando excluidas por razones obvias los Parlamentos o Cámaras Legislativas».

En segundo término, la proposición de Ley hubo de ser enmendada por el propio grupo parlamentario que había presentado la iniciativa, ya que, la inmensa mayoría de los grupos ambientales, la casi totalidad de la comunidad científica y el propio Consejo Consultivo, pusieron de manifiesto que las categorías establecidas en el proyecto presentado no se correspondían con las establecidas en el catálogo nacional.

Por otro lado, el Gobierno decía que la proposición se basaba en el documento de Evaluación de Especies de 2009, sin embargo, los grupos ambientales pusieron de manifiesto que eso no era así. Según ellos, haciendo un análisis detallado de la última propuesta de CC en comparación con dicha Evaluación 2009 (en la que supuestamente se basa), se descubre que entre ambos documentos, existen notorias diferencias.

El conflicto sigue en la actualidad, dirigiéndose los grupos ambientales en tres direcciones: solicitando del Gobierno de Canarias, que, de acuerdo con la propia Ley aprobada por el Parlamento, inicie los trámites para proteger aquellas especies que de acuerdo con la mencionada Evaluación de 2009 deben estar protegidas. En segundo lugar, solicitan al Ministerio de medio ambiente, rural y marino que presente un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley. En este caso, el Gobierno inició los trámites que han culminado con un acuerdo de la comisión mixta en la que el Gobierno de España y el de Canarias llegan a un acuerdo para interpretar la ley y no presentar el recurso. Evidentemente, los Grupos han respondido acusando al Gobierno estatal de incumplir la Constitución. En tercer lugar, se han dirigido a la Comisión Europea denunciando la ley por incumplir la Directiva sobre los hábitats.

LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente:

Consejero: Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez

Viceconsejería de Agricultura y Ganadería: Ilmo. Sr. D. Alonso Arroyo Hodgson

Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural: Ilmo. Sr. D. Pedro Tomás Pino Pérez

Dirección General de Ganadería: Ilmo. Sr. D. Juan Pedro Dávila de León

Viceconsejería de Pesca: Imo. Sr. D. Manuel Fajardo Feo

Viceconsejería de Medio Ambiente: Imo. Sr. D. Cándido M. Padrón Padrón

Dirección General de Protección de la Naturaleza: Imo. Sr. D. Emilio Atiénzar Armas

Viceconsejería de Ordenación Territorial: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Pulido Rodríguez

Dirección General de Ordenación del Territorio: Ilmo. Sr. D. Jesús Romero Espeja

Secretaría General Técnica Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente: Ilmo. Sr. D. Pedro Gómez Jiménez

Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA): Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Moreno Moreno

Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (ICCA): Ima. Sra. Dña. Sulbey González González

Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural: Ilmo. Sr. D. Pedro Pacheco González.

XVIII

Cantabria: El desarrollo de la fiscalidad ambiental autonómica

Marcos Gómez Puente

Sumario

Página

1. VALORACIÓN GENERAL: LA FISCALIDAD REGIONAL AMBIENTAL.....
2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA .....
   A) Instrumentos de intervención administrativa....
   B) Protección de los recursos naturales.....
   C) Lucha contra la contaminación.....
   D) Otros objetos.....
3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....
4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....
5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES .....
6. APÉNDICE INFORMATIVO.....
   A) Organización.....
   B) Normativa de contenido o interés ambiental.....
   C) Instrumentos de planificación.....
   D) Sentencias de interés autonómico.....
   E) Publicaciones jurídicas.....

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL: LA FISCALIDAD REGIONAL AMBIENTAL

En el informe de este año, muy cercana ya la celebración de las elecciones, parece oportuno destacar cómo ha venido desarrollándose, a lo largo de la legislatura que termina la fiscalidad verde de la región, con la creación de nuevos tributos y la actualización de otros, dando expresión al principio ambiental clásico quien contamina paga que tiene también continuidad, en el orden tributario, por el principio de imputación y recuperación del coste de los servicios ambientales.

Las Comunidades Autónomas gozan de una potestad tributaria derivada, esto es, para establecer tributos han de tener en cuenta lo previsto no sólo en la Constitución sino también en las leyes estatales [arts. 133.2 y 157.1.b) CE], de modo que han sido 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) los que han reconocido y delimitado la autonomía financiera de la Comunidad y regulado el establecimiento de tributos autonómicos.

La capacidad tributaria autonómica es, por tanto, limitada y queda enmarcada por los siguientes principios constitucionales y legales: (i) El principio de reserva de ley, de modo que la creación de nuevos tributos requiere la intervención legislativa del Parlamento cántabro (arts. 9.1.a EAC y 31.3 y 133 CE). (ii) El principio de competencia material, de forma que la creación de tributos debe estar vinculada al ejercicio de actividades o a finalidades relacionadas con las materias de competencia autonómica. (iii) El principio de separación o interdicción de la sobreimposición, de modo que los tributos autonómicos no pueden recaer sobre hechos imponibles ya gravados por el Estado (art. 6.2 LOFCA), aunque un mismo hecho imponible pueda ser objeto de gravámenes diferenciados (STC 37/1987, de 26 de marzo). (iv) El principio de territorialidad, que circunscribe la potestad tributaria autonómica a los elementos patrimoniales, rendimientos originados, gastos realizados, etc., dentro del territorio regional (arts. 157.2 CE y 9.a y .b LOFCA). Y, (v) el principio de no interferencia en la libertad de circulación de personas, mercancías, servicios o capitales o en la libertad de residencia o establecimiento, en aras de la unidad de mercado deseada por el ordenamiento constitucional (art. 139.2 CE) y eurocomunitario (art. 3.2 Tratado de la Unión Europa).

Con los límites descritos 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, tasas y contribuciones especiales, conforme a la clasificación tributaria que realiza el artículo 2.2 LGT. Tributos que pueden tener como finalidad única o primordial la recaudación u obtención de los ingresos necesarios para el genérico sostenimiento de los gastos públicos (finalidad fiscal o recaudatoria, que es consustancial a la noción misma de tributo) –tributos de carácter fiscal, se dice–, o incorporar además una intención o propósito distinto, no estrictamente fiscal o recaudatorio, estableciéndose como instrumentos (de disuasión, por ejemplo) al servicio de una determinada política sectorial (empleo, vivienda o, en lo que ahora toca, protección ambiental) –tributos de carácter extrafiscal–.

Pues bien, no siendo muy amplio el margen para la creación de tributos que dejan los límites mencionados, algunas Comunidades, como la cántabra, han encontrado en la política ambiental el espacio económico y la justificación para la creación de nuevos tributos o la de modificación de los existentes. Este año, el Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso, que grava el suministro y la utilización de estos envoltorios, que devienen residuos de difícil eliminación o gestión, y fomenta el uso de otros alternativos; anteriormente, el Impuesto sobre Depósito de Residuos en Vertedero,

que grava la acumulación o depósito de residuos en suelo y fomenta las actividades de aprovechamiento, reciclado o valorización de residuos; el Canon de Saneamiento, que grava la generación y vertido por el contribuyente de aguas residuales y fomenta el consumo responsable del agua, al tiempo que sirve para trasladar a los consumidores de agua el coste de los servicios de saneamiento y depuración que facilitan la regeneración ambiental; el Impuesto de Matriculación de Vehículos, incrementando la presión sobre los más contaminantes para fomentar la compra de vehículos ambientalmente más eficientes; o, en fin, el cobro de tasas por la prestación de servicios públicos de contenido o propósito ambiental o por la utilización de las infraestructuras ambientales, para trasladar a sus usuarios el coste de los mismos y fomentar su uso racional o la corresponsabilidad patrimonial de quienes obtienen provecho de actividades contaminantes (como las tasas de gestión de residuos sólidos urbanos, la de abastecimiento de agua en alta, las de prestación de servicios de regulación ambiental –autorizaciones ambientales, ordenación de emisores de gases de efecto invernadero, inspección de emisiones–, etc.).

Todos ellos son tributos que, según lo expuesto, deberían servir como instrumento para la ejecución de dicha política y no tener sólo un propósito recaudatorio general, tentación política en la que puede ser fácil caer cuando, en situaciones de crisis económica como la presente, disminuyen los recursos ordinarios que proporcionan otras fuentes tributarias y no puede subvenirse con ellos el gasto público. El incremento de la presión fiscal, sea por la implantación de nuevos tributos, sea por la elevación de tarifas de los existentes, es, precisamente, uno de los argumentos recurrentes con los que la oposición ha venido criticando la actuación del Gobierno en este último decurso de la legislatura regional.

Que el empleo de estos instrumentos tributarios especiales –aunque la finalidad de todo tributo sea, por esencia, recaudar– no se aparte de su finalidad teórica parece indispensable para que se interiorice socialmente el principio quien contamina paga y la necesidad de contener y asumir los costes de la sostenibilidad, porque las infraestructuras de mantenimiento que contribuyen a sostener o mejorar las condiciones ambientales y la calidad de vida, no se sufragan solas. En esa línea, la recuperación de costes, trasladando los gastos de inversión y funcionamiento de las infraestructuras y servicios ambientales a los usuarios directos de los mismos, en proporción a la intensidad del desgaste, uso o aprovechamiento de estos bienes ambientales, parece una consecuencia necesaria del principio quien contamina paga, pero, desde la perspectiva inversa, también parece necesaria la progresiva afectación o vinculación de los ingresos así obtenidos a los objetivos ambientales que justifican las exacciones, para evitar que puedan ser atraídos por un propósito recaudatorio general que tiene en el ámbito de la tributación fiscal –no en el de la extra fiscalidad– su lugar propio.

Valga, pues, esta reflexión general, propiciada por el estudio del curso político ambiental de Cantabria en 2010, para introducirnos en la descripción y el estudio de las leyes, disposiciones y actuaciones administrativas y judiciales que dan expresión jurídi-

ca a las decisiones políticas adoptadas en esta materia, que es lo que se pretende hacer en los epígrafes siguientes de este informe.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

A) Instrumentos de intervención administrativa

Tres años después de lo previsto por el legislador ha visto finalmente la luz el *Reglamento de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, Decreto 19/2010, de 18 de marzo.*

Dicha Ley vino a actualizar y desarrollar el ordenamiento autonómico con el ánimo de despejar algunas incertidumbres que suscitaba la regulación precedente (por la deficiente articulación entre la legislación autonómica y la estatal básica de directa aplicación) y de integrar en un sistema unitario, coherente y racional todas las actuaciones administrativas de prevención, de control del funcionamiento (verificación, inspección, corrección y adaptación) y de sanción. Aunque ambos objetivos quedaron, en buena medida, pendientes de la concreción o el desarrollo reglamentario necesarios para la efectiva aplicación de la Ley.

Parece oportuno recordar, antes de detenernos en el nuevo reglamento, que la intención principal del legislador era tanto racionalizar y ordenar el conjunto de técnicas, procedimientos, instrumentos y registros en los que descansa el control administrativo de los efectos ambientales de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades, como lograr un control administrativo integral, del que no pudiera sustraerse ninguna actuación susceptible de producir dichos efectos, pero también proporcionado a la potencial gravedad o alcance de los mismos, escalonando u ordenando en función de ella la intensidad de la intervención administrativa.

Bajo esa premisa, pues, las actuaciones a controlar se distribuyeron y enunciaron por listas, sujetándose respectivamente a los trámites de la autorización ambiental integrada (Anexo A), de la evaluación de impacto ambiental de planes y programas (anexo B.1, habiéndose singularizado procedimentalmente la de los planes urbanísticos), de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, instalaciones o actividades (Anexo B2) y de la comprobación ambiental (Anexo C), sirviendo esta última, además, como cauce de control residual o de cierre, pues resulta exigible para cualquier otra actuación no prevista en los citados anexos.

Y como sumario recordatorio del contenido de la Ley cabe añadir que, además de regular las actuaciones y garantías básicas de los procedimientos administrativos de control, se incluyeron previsiones como (i) la prohibición de poner en funcionamiento la actividad o instalación hasta que se levante el acta de conformidad ambiental de la misma; (ii) la prohibición de suministrar electricidad, aguas, gas, telefonía u otros servicios similares en ausencia de dicha acta; (iii) la facultad de exigir adicionales medidas correctoras para instalaciones ya en funcionamiento, pudiendo incluso llegar a

suspenderse temporalmente su actividad hasta que se adopten; (iv) la posibilidad de dejar sin efecto las autorizaciones ambientales cuando circunstancias sobrevenidas impidan o hagan inconveniente la continuación de la actividad, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que puedan derivarse de ello; (v) el reconocimiento de la condición de autoridad del personal encargado de la vigilancia e inspección ambiental y la presunción legal de veracidad de las actas que levante; (vi) la formación de un registro ambiental en el que se anotarán todas las actuaciones de intervención, comprobación, inspección y fiscalización efectuadas por las Administraciones autonómica y locales; (vii) la nulidad radical de las autorizaciones de apertura o funcionamiento que se otorguen sin la debida comprobación ambiental; (viii) la obligación de asesorar e informar adecuadamente a los promotores, actuación preventiva que propicia un tráfico jurídico más seguro y permite agilizar la tramitación administrativa y evitar conflictos y recursos; (ix) la definición de infracciones adicionales a las previstas en la legislación estatal o la sustancial elevación de las cuantías máximas de las multas que contempla; o (x) la competencia paralela que ostentan la Administración regional y los Municipios para perseguir las infracciones leves.

La última previsión mencionada debe ponerse en relación con el principio de autonomía local, siendo la articulación de las competencias locales y autonómicas, precisamente, uno de los aspectos que mayor dificultad ha planteado en el desarrollo reglamentario, como lo ha puesto de manifiesto el propio Consejo de Estado al dictaminar el proyecto correspondiente (DCdE de 7 de enero de 2010, con aclaración de 4 de marzo de 2010). En particular, en lo referente a la coordinación de las técnicas de control ambiental propiamente dichas –esto es, las previstas en la Ley de Cantabria 17/2006– y las de control territorial y urbanístico.

En efecto, 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 CC AA para ordenar dicha función ofrezcan problemas de interpretación normativa.

En el caso cántabro, como apuntábamos en el informe del pasado ejercicio, para interpretar las previsiones de la citada Ley 17/2006 debe tenerse en cuenta cuál era 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), pues era el marco de referencia para articular adecuadamente los controles ambientales y los urbanísticos. En la normativa urbanística, además de la licencia de obras (art. 183) y de la licencia de primera ocupación (art. 185), existían la licencia de actividades clasificadas y la licencia de apertura (conjuntamente previstas en el art. 186), todas ellas de competencia municipal, sin que hubiera ninguna intención (así lo confirman la exposición de motivos de la Ley y sus trabajos parlamentarios) de suprimir ninguna de estas licencias municipales, ni de crear otras nuevas, sino tan solo de articular e integrar 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.

Es cierto que tras devenir el RAMINP inaplicable y quedar sujetas las actividades contempladas en él 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 vaciada de finalidad o contenido. Pero no es así: el artículo 36 de la Ley cántabra 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. Asimismo, exige al Gobierno de Cantabria que apruebe una ordenanza general de protección ambiental que será de aplicación subsidiaria en los Municipios que no hayan aprobado una propia. De modo 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).

La articulación entre la autorización ambiental integrada y la clásica licencia de actividades obedece ahora, pues, a las siguientes pautas: (i) si el Ayuntamiento deniega la certificación de compatibilidad urbanística no debería darse la autorización ambiental; (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; (iii) aunque el Ayuntamiento otorgue la certificación de compatibilidad urbanística y se otorgue la autorización ambiental, podría denegar la licencia de actividad por la inobservancia de otras condiciones previstas en la ordenanza específica; y (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.

La articulación competencial no es, obviamente, la única cuestión que el nuevo reglamento ha venido a desarrollar y aclarar. Pero como no resulta posible en esta crónica dar cuenta detallada de toda su regulación, que sigue la estructura de la Ley de la que trae causa, con ciento cinco artículos y tres anexos, valga una esquemática descripción de su contenido.

El Título I desarrolla cuestiones relativas al objeto del reglamento, las técnicas ambientales que en el mismo se regulan, la competencia orgánica y el registro ambiental. Es aquí donde se aclara que las licencias urbanísticas de apertura y de actividad previstas en la legislación urbanística son las mismas que las que se prevén y regulan de manera algo distinta y más completa en la Ley de Cantabria 17/2006, de modo que, como se ha explicado antes, el control ambiental autonómico a través de la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental o la comprobación ambiental, no sustituye el control municipal de las actividades e instalaciones que las mismas conllevan y el Ayuntamiento mediante la preceptiva licencia, ya sea de actividad o de apertura, es quien puede y debe controlar que se reúnen las debidas condiciones de protección ambiental a las que deben sujetarse cualesquiera instalaciones o actividades que puedan ser causa de molestias, riesgos o daños para las personas, sus bienes o el ambiente con el cumplimiento, por un lado, de sus respectivas ordenanzas municipales –como prevé el citado art. 36 de la Ley de Cantabria 17/2006– y, por otro, de las condiciones que estuvieran previstas en el planeamiento urbanístico. Todo ello sin perjuicio de las condiciones que específicamente requiera la legislación básica estatal o la normativa autonómica que debe controlar la licencia de actividad o de apertura.

El Título II regula pormenorizadamente el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada que determina las condiciones exigibles, desde el punto de vista ambiental, para la explotación de determinadas instalaciones, aunque no sea suficiente por sí misma para permitir, como único título habilitante, el ejercicio de la actividad, pudiendo éste hallarse subordinado, cuando así lo prevea la legislación específica, a la obtención de alguna autorización industrial, declaración responsable o comunicación o licencia municipal de actividad, como la prevista en la legislación urbanística (subsistente esta licencia, pues, lo que sí se modifica es el procedimiento para su tramitación y otorgamiento, que ya no será el del RAMINP, sino el de la autorización ambiental integrada, integrándose éste como una parte o pieza previa de aquél).

El Título III contempla la evaluación ambiental de planes o programas (la denominada evaluación ambiental estratégica) y la evaluación de impacto ambiental de proyectos para la realización de obras, instalaciones o actividades.

El Título IV concreta el régimen de la comprobación ambiental, intervención administrativa que sustituye el procedimiento del derogado RAMINP (cuya aplicación, sin embargo, prorrogó transitoriamente el ordenamiento autonómico hasta la entrada en vigor y aplicación definitiva del desarrollo reglamentario que nos ocupa) y de la que depende ahora, pues, la obtención de la licencia municipal de actividad (exigible para todas las actividades incluidas dentro del Anexo C del reglamento, aunque sin tratarse de una relación exhaustiva).

En el Título V se regula el régimen de control preventivo (con una especial referencia a las entidades colaboradoras) y reactivo (esto es, la actuación de la inspección y el régimen sancionador).

Y finalmente incorpora el listado de sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración cuando sea pertinente para fijar los valores límite de emisión (Anexo A); el listado de aspectos a considerar cuando deban determinarse las mejores técnicas disponibles definidas (Anexo B); y el listado de actividades sujetas a comprobación ambiental, distinguiendo las que puedan ser sometidas a una comprobación simplificada (Anexo C).

En 2010 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.

Sí las ha habido, en cambio, en el plano del fomento, pero con incentivos negativos, de naturaleza tributaria. Así, la *Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero* ha dotado a la Comunidad de un nuevo instrumento regulador, el *Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso*, al que nos referiremos más adelante. Además, como todos los años, se ha procedido a revisar el catálogo de tributos autonómicos, modificando y actualizando algunos de los existentes. Así, por lo que respecta a los ambientales, ha de indicarse lo siguiente:

— Se actualiza la tarifa del *Canon de Saneamiento* (art. 2) cuyo componente variable se incrementa significativamente, un 14,9% en el caso de los usos domésticos y un 16,7% en el caso de los usos industriales. El incremento obedece, según lo explicado en sede parlamentaria, al principio de recuperación progresiva de costes que presagia nuevas subidas (hasta que el coste del servicio pueda ser íntegramente subvenido por los usuarios en función del uso que hacen del mismo, su capacidad económica u otras circunstancias).

— Se actualiza la tarifa de la *Tasa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos* (art. 4.1), incrementándola, para que los usuarios participen en mayor medida en la financiación de este servicio que se sufraga también con cargo a los fondos procedentes de otros ingresos públicos. El principio de recuperación progresiva de costes justifica también dicho incremento.

— Se actualiza la tarifa de la *Tasa de Abastecimiento de Agua en Alta* (art. 4.2) y, siguiendo la misma política de recuperación progresiva de costes, se incrementa la parte a sufragar por los usuarios. El coste se les traslada actualizando tanto la tarifa de parte fija, la que responde a los costes fijos de la disponibilidad de las infraestructuras, como la de parte variable, la que tiene en cuenta los consumos realizados.

— Se actualizan asimismo, con carácter general, los tipos de cuantía fija de las demás tasas, incrementándolos un 2% respecto de los aplicados en 2010. Así, pues, han sido actualizadas las tarifas de la *Tasa de Autorización Ambiental Integrada*, de la *Tasa por Ordenación de las Actividades Emisoras de Gases de Efecto Invernadero*, de la *Tasa por Control Administrativo de las Operaciones de descontaminación de vehículos al final de su vida útil*, de la *Tasa de gestión final de residuos urbanos*, de la *Tasa de inspección en materia de emisiones a la atmósfera*, de la *Tasa por clausura de vertedero o depósito incontrolado de residuos sólidos urbanos* y de la *Tasa por abastecimiento de aguas*.

Entre las medidas de «contenido financiero» se incluye, por cierto, la derogación del párrafo 3º la Disposición Transitoria Primera de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, que decía así:

> «En el plazo de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley los servicios ambientales comprobarán que todas las instalaciones o actividades que carezcan del acta de conformidad ambiental y para las que las Administraciones locales hayan expedido licencia de apertura o funcionamiento, disponen de las condiciones necesarias para garantizar la protección de las personas, sus bienes y el ambiente y satisfacen los valores límites de emisión y las medidas preventivas, de control o de garantía, que sean procedentes conforme a lo previsto en el artículo 32 de esta Ley. Una vez comprobada la efectividad de estas medidas, se expedirá la correspondiente acta de conformidad ambiental».

La derogación de este precepto guarda relación con las exigencias de la Directiva CE/123/2006, de 12 de diciembre, de servicios en el mercado interior, que obliga a los Estados a eliminar las restricciones, basadas en autorizaciones o controles preventivos, que obstaculizan la libertad de establecimiento o de prestación de servicios. Pues bien, de acuerdo con la disposición derogada, transcurridos cuatro años de la entrada en vigor de la ley no podrían seguir en funcionamiento las instalaciones o actividades que no hubieran obtenido el acta de conformidad ambiental. Pero como la expedición del acto requiere una previa comprobación de las condiciones ambientales por la Administración resulta patente la material incapacidad de revisar todas las instalaciones o actividades en el plazo indicado, se ha optado por suprimir dicho precepto para que las empresas puedan seguir operando. Esto, explica la propia ley, «no supone merma alguna en los controles ambientales que deban efectuar las Administraciones competentes; controles que se llevarán a cabo de conformidad con las medidas de disciplina ambiental contempladas en la legislación aplicable», pero lo cierto es que, al posibilitar la continuidad de actividades o instalaciones cuya conformidad ambiental no ha sido verificada, supone una cierta relajación o rebaja del rigor del control ambiental. Se trata, por tanto, de asegurar la posición jurídica de las empresas frente a la eventual inactividad administrativa en detrimento del interés público ambiental que resulta igualmente perjudicado por la desidia o incapacidad administrativa. Y si se reconoce la incapacidad para comprobar todas las instalaciones tampoco hay por qué confiar en que la Administración esté en condiciones de ejercitar tempestivamente las potestades de inspección y sanción propias de la disciplina ambiental.

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 para municipios no son muchas las novedades de 2010, pues durante el ejercicio se han seguido ejecutando las que se otorgaron en 2009, casi todas ellas con alcance bianual. Por ejemplo, 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),

de prevención y corrección de la *contaminación lumínica* (Orden MED/26/2009) y de mejora de las *redes de saneamiento y abastecimiento de aguas* (OO. MED/27/2009 y MED/28/2009). Se reedita, por otra parte, la convocatoria de ayuda para financiar actuaciones ambientales contenidas en los planes de acción de la Agenda 21 local (Orden MED/3/2010), también de alcance bianual.

Entre las convocatorias de ayudas ofrecidas a la iniciativa privada pueden citarse las destinadas a subvenir la adquisición de *vehículos alimentados con energías alternativas* para el servicio de taxi (Orden MED/4/2010); la instalación de *surtidores de gas licuado* de petróleo y de *surtidores de solución acuosa de urea* en estaciones de servicio (Orden MED/7/2010); la *formación de personal* en prácticas (OO. MED/5/2010 y MED/6/2010); y la *adquisición privada de bicicletas* (Orden MED/10/2010), que, como las ayudas a la construcción de carriles bici o la instalación de estacionamientos de bicicletas, se anticipan a los objetivos del plan de movilidad ciclista que el Gobierno tiene en preparación. Es una iniciativa, la de financiar hasta el 50% del precio de las bicicletas (hasta un máximo de 80 euros) compradas en plena campaña navideña, cuya oportunidad, por las características de este artículo (la orografía y la climatología de la región hacen más propicio su uso para el ocio que para el transporte) y por la crisis económica (que aconseja contener y priorizar el gasto público), resulta cuestionable y ha merecido una desigual valoración social, aunque muchos ciudadanos han solicitado este beneficio y, en tiempos ya preelectorales, la oposición ha preferido no criticarlo, siendo modesta, por otro lado, la partida destinada a esta finalidad, parte de la cual, además, retornará al erario público (no solo autonómico) por vía tributaria, sea gracias al Impuesto sobre el Valor Añadido que graba las bicicletas, sea gracias al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pues estas ayudas son renta declarable a todos los efectos y están sujetas a gravamen variable en función de la capacidad económica y nivel de renta de sus beneficiarios.

Los ajustes presupuestarios, en cambio, han dejado para mejor momento la convocatoria de algunos premios de propósito ambiental existentes en la ordenación autonómica.

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 pueden citarse, por ejemplo, las ayudas al desarrollo endógeno de las zonas rurales (Orden HAC/25/2020) o para la mejora de las condiciones ambientales del transporte público regular de viajeros por carretera (Orden IND/5/2010).

B) Protección de los recursos naturales

En 2010 ha visto finalmente la luz el *reglamento de la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio de 2006, de prevención de la contaminación lumínica* (aprobado por *Decreto 48/2010, de 11 de agosto*), aunque se trata solo de un desarrollo parcial de la misma.

Cantabria fue una de las Comunidades Autónomas que más tempranamente regularon el impacto ambiental de los sistemas de alumbrado, pero la eficacia de la legislación aprobada y formalmente vigente quedó, de hecho, prácticamente suspendida por falta de desarrollo reglamentario –un desarrollo no exento de complejidad técnica, debe añadirse– durante casi un lustro.

En efecto, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades (Cataluña: Ley 6/2001, de 31 mayo, ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno; Canarias: Ley 19/2003, de 14 abril, de Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo; Islas Baleares: Ley 3/2005, de 20 abril, de Protección del Medio Nocturno de las Illes Balears; o Navarra: Ley Foral 10/2005, de 9 noviembre, de Ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno) y con mayor alcance o ambición normativos, Cantabria aprobó la Ley 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica, con la que salió también al paso de algunas iniciativas normativas expresadas en las ordenanzas de algunos municipios cántabros.

Dirigida a ampliar la protección jurídica del ambiente nocturno, particularmente del medio natural, y a fomentar el ahorro energético y, por tanto, la sostenibilidad, dicha iniciativa legislativa fue positivamente valorada y recibida. Aunque, obligado es reconocerlo, no parece que la contaminación lumínica constituyera motivo de preocupación ambiental muy extendido entre la ciudadanía o, al menos, no estaba –ni está– tan extendida y generalizada como la problemática de la contaminación acústica, cuya regulación y control efectivo, hallándose todavía parcialmente pendiente el desarrollo de la legislación estatal y por llegar el vencimiento de algunos de los (largos) plazos que difieren su aplicación efectiva, sigue siendo a todas luces insuficiente, como puede verse por la elevada litigiosidad que suscita y por los continuos conflictos y protestas que se suceden en los medios de comunicación.

La Ley cántabra de Prevención de la Contaminación Lumínica se aprobó con pretensiones modestas, planteamientos prudentes y un lenguaje sencillo, siguiendo las nuevas técnicas y orientaciones de protección ambiental. Se incluyeron en ella un conjunto de medidas para disminuir la contaminación lumínica basadas principalmente en la limitación o regulación de los aparatos e instalaciones exteriores de iluminación para que, como dice la Exposición de Motivos, «sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o de la realización de actividades nocturnas de todo tipo».

Esa limitación pivota sobre la fijación reglamentaria de un nivel lumínico de referencia («nivel referente de luz», según la definición de la propia Ley) que actúa como parámetro para establecer, por exceso o por defecto, los objetivos de protección perseguidos y la fotocontaminación que se reputa tolerable o admisible atendiendo a las circunstancias locales. Las prescripciones legales (de cuyo ámbito de aplicación quedan excluidas algunas iluminaciones por razones de seguridad –tráfico, defensa, seguridad ciudadana– o por su inevitabilidad) fijan, así, diferentes niveles de protección, disponen que se zonifique el territorio, prevén la regulación horaria de la iluminación, or-

denan que se homologuen las especificaciones técnicas y el alcance de las luminarias, prohíben y reprueban una serie de actividades fotocontaminantes (régimen sancionador en el que se da entrada a las entidades locales, tanto para la tipificación de infracciones como para la imposición de sanciones), exigen que se verifique el impacto lumínico de los establecimientos al conceder licencias, prescriben que se condicione la contratación pública de obras a la satisfacción de determinadas exigencias lumínicas, crean un fondo económico para la mejora de la eficiencia energética y autorizan la concesión de ayudas para adaptar los sistemas de iluminación o sustituirlos por otros más eficientes y ambientalmente tolerables.

Obviamente, consciente del coste económico de esa adaptación y de la necesidad de amortizar las inversiones realizadas, la Ley fija un plazo máximo de ocho años para la adaptación paulatina de los alumbrados exteriores a sus prescripciones y a las determinaciones que, en su desarrollo, establezcan las disposiciones reglamentarias, a las que reiteradamente se remite el legislador.

Pues bien, aunque se han hecho esperar cuatro años, las primeras de esas disposiciones reglamentarias pendientes han sido aprobadas este año. Con la entrada en vigor del Decreto 48/2010 quedan perfilados o determinados muchos de los conceptos técnicos (deslumbramiento perturbador, eficacia luminosa, eficiencia energética, factor de mantenimiento, iluminancia… hasta alcanzar una treintena de definiciones) en los que descansa la regulación de las instalaciones y aparatos de iluminación exterior (e interior, si son causa de intrusión lumínica exterior); se establecen las correspondencias entre tipos de ambiente y niveles tolerados de destello o brillo nocturno de la iluminación existente en ellos (diferenciando cuatro zonas atendiendo a su tipología urbanística, estado y valor ambiental); se autoriza a la Consejería de Medio Ambiente a determinar los puntos de referencia que requieran una protección específica por su vulnerabilidad (áreas de valor astronómico o natural) y a adecuar la zonificación a la evolución de las circunstancias territoriales o técnicas; se clasifica el alumbrado por su finalidad u objeto (viario, peatonal, de actividades –laborales, deportivas, recreativas–, ornamental, de seguridad, señalético y publicitario, de festejos o específico –hitos urbanos: pasos subterráneos, parques, glorietas, escaparates…–) y se determina, mediante tablas en Anexo, los requerimientos técnicos de cada categoría de alumbrado; se establece subsidiariamente un horario de protección (de 22:30 a 06:00 horas en invierno y de 23:30 a 06:00 horas en verano, franjas en las que se limita la iluminación exterior), de aplicación en defecto de previsión municipal; y se concreta la forma en que, a través de una memoria técnica, se controlará preventivamente la promoción de proyectos que conlleven iluminación exterior a través de las técnicas de control ambiental integrado (evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada, comprobación ambiental) contempladas en la legislación autonómica.

En el orden de la protección de espacios este año debemos dar cuenta del *Decreto 89/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Oyambre.* Un espacio natural que tiene una larga historia administrativa que parece oportuno resumir para explicar por qué este instrumento

de ordenación llega veintidós años después –sí, veintidós años nada menos– de la declaración de protección de este entorno litoral.

Dicha declaración se hizo bajo la vigencia de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que no exigía la aprobación de planes de ordenación específicos, remitiéndose a la planificación urbanística –planes especiales– su ordenación y gestión. La declaración de espacio protegido, aun pudiendo hacerse por normas reglamentarias, fue realizada mediante la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, que tenía el contenido típico y característico de los instrumentos de protección (delimitación territorial, ordenación de usos por zonas, prohibición de actividades, utilidad pública expropiatoria, remisión al régimen sancionador de la legislación básica) pero que debía ser completada por las determinaciones de un Plan Especial para la zona agrícola y ganadera que envolvía el espacio protegido. Este Plan fue aprobado por la Comisión Regional de Urbanismo el 11 de mayo de 1998, casi una década después, y sucesivamente recurrido, concluyendo los litigios con sucesivas declaraciones de nulidad del TSJ de Cantabria, la primera de ellas por Sentencia de 23 de junio de 2000 (a la que siguieron las SS. de 5 de septiembre de 2000 y 9 de enero de 2001), fundadas en la falta de adecuación a las exigencias de legislación estatal de protección de espacios naturales y de la legislación urbanística. Dicha Sentencia fue confirmada por otra del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2003.

En el curso de dicho litigio, por otra parte, había sido aprobada la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, legislación estatal básica que sí exigía que estos espacios fueran ordenados a través de instrumentos específicos: los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN). De modo que, eliminado por decisión judicial el plan especial inicialmente trazado, se hacía necesario aprobar un PORN y así lo advirtió el propio Tribunal Supremo. El Gobierno regional se dispuso, pues, a elaborar el referido PORN incoando el correspondiente procedimiento en 2005. Hallándose en esta tesitura, sin embargo, la legislación estatal básica recibió continuidad por el ordenamiento autonómico a través de la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, que determinó el procedimiento de elaboración y aprobación de los PORN de la región y el alcance o eficacia jurídica de estos instrumentos, al tiempo que modificaba la Ley de Cantabria 4/1988 para adecuarla al nuevo marco legal estatal y autonómico en lo referente a los instrumentos jurídicos de ordenación y gestión del parque y para incluir los límites exteriores del parque –los mismos terrenos que originariamente se pretendían ordenar con el plan especial anulado– en el ámbito del PORN que se estaba elaborando para organizar la gestión y protección de este espacio.

Bajo estas nuevas determinaciones prosiguió la elaboración del PORN de Oyambre en cuyo procedimiento debieron también tenerse en cuenta las exigencias, en el orden de la evaluación ambiental, de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. Completada dicha evaluación, en octubre de 2010 fue finalmente aprobada su memoria ambiental y tras obtener el informe favorable del patronato del parque quedó definitivamente aprobado por el decreto citado.

C) Lucha contra la contaminación

Si en el informe anterior dábamos cuenta de la creación del *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 (por Orden HAC/15/2010, de 10 de mayo, se ha modificado la Orden HAC/25/2009, de 30 de diciembre, que estableció los requisitos para la repercusión de dicho impuesto), este año debemos dar cuenta del nuevo *Impuesto sobre Bolsas de Plástico de Un Solo Uso*, creado por la Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (art. 1). Un tributo de carácter extrafiscal, carente de propósito contributivo, aunque su implantación en un momento de crisis y déficit en las cuentas públicas puede resultar inoportuna para la percepción social de su finalidad ambiental y no recaudatoria.

La finalidad del tributo, en efecto, conecta con el principio ambiental clásico «quien contamina paga», debiendo servir para 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. Se trata aquí, pues, de reducir el uso de bolsas de plástico y fomentar su sustitución por otras biodegradables con este nuevo gravamen, tributo autonómico de naturaleza indirecta y real que ha comenzado a devengarse el 1 de enero de 2011.

Constituye el hecho imponible del impuesto el suministro al consumidor de bolsas de plástico de un solo uso en los puntos de venta de artículos o productos para el transporte de éstos, aunque con excepciones: queda exento, en efecto, el suministro de bolsas de plástico usadas exclusivamente para contener determinados tipos de alimentos que no se ofrecen previamente envasados (frutas, verduras, hortalizas y tubérculos; carnes y despojos, productos y derivados cárnicos elaborados, huevos, aves, conejos de granja, caza y productos derivados de los mismos; pescados y otros productos de la pesca y de la acuicultura y caracoles; pan, pastelería, confitería y similares y de leche y productos lácteos; alimentos cocinados fríos y calientes; y alimentos congelados). Queda exento también el suministro de estas bolsas en los establecimientos comerciales dedicados a la venta minorista y dados de alta exclusivamente en algunos epígrafes del catálogo del Impuesto de Actividades Económicas (la agrupación 64 –Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en establecimientos permanentes– con excepción de los epígrafes comprendidos en el grupo 645 –Comercio al por menor de vinos y bebidas de todas clases–, el grupo 646 –Comercio al por menor de labores de tabaco y de artículos de fumador– y los epígrafes 647.3 y 647.4). Y queda exento el suministro de bolsas de plástico de tipo reutilizable y conforme con la normativa vigente.

Siendo el hecho imponible del impuesto el suministro de bolsas, como se ha dicho, son los titulares de los establecimientos los que tienen la condición de sujetos pasivos como contribuyentes, hallándose obligados, sin embargo, a repercutir íntegramente

el importe total del impuesto sobre el consumidor (haciéndolo constar en la factura o recibo correspondiente, como concepto independiente e indicando el número de bolsas entregadas), por lo que su régimen se aproxima mucho al de la sustitución tributaria. De hecho, desde un punto de vista teórico, obviando que se ha elegido como hecho imponible el suministro y no la compra de las bolsas, si quien paga la bolsa es quien compra (se desagregue o no el importe de aquélla en el precio de lo marcado) hubiera sido más lógico considerar contribuyente al comprador –que es realmente quien, adquiriendo, usando y tirando la bolsa, expresa una capacidad económica que guarda directa relación con el hecho contaminante a controlar tributariamente– y atribuir al suministrador la condición de sustituto, siendo éste quien, conforme a la definición legal de esta figura tributaria (art. 36.3 LGT), paga el tributo y lo repercute sobre el contribuyente. Pero al ser el hecho imponible el suministro y no la compra se altera, como digo, este esquema lógico.

La base imponible se determinará teniendo en cuenta el número total de bolsas suministradas por periodo impositivo (el año natural, salvo que el establecimiento inicie o concluya su actividad en inferior término) y la cuota a razón de 5 céntimos de euro por cada bolsa, devengándose el impuesto el primer día del año o de inicio de la actividad del establecimiento. Los contribuyentes, en fin, están obligados a autoliquidar trimestralmente el impuesto e ingresar la deuda resultante en la Agencia Cántabra de Administración Tributaria.

En el apartado del control de la contaminación debemos dar cuenta, asimismo, de la *Modificación de la Ley de Cantabria 8/1993, de 18 de noviembre, del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos* en virtud del artículo 17 de la Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero. Son dos los cambios introducidos: El primero aclara que el alcance del servicio autonómico de gestión de residuos urbanos por recogida selectiva en puntos limpios alcanza únicamente a los residuos de origen doméstico (nuevo art. 8.1.a). El segundo añade un cuadro de infracciones y sanciones por incumplimiento de las determinaciones del plan de gestión o sus disposiciones de desarrollo sobre el servicio público autonómico de recogida de residuos (nuevo artículo 10). Así, las infracciones de la normativa reguladora del funcionamiento de los puntos limpios pueden ser muy graves (como el depósito de los residuos en los puntos limpios incumpliendo las condiciones establecidas con perturbación grave del ambiente, la salud e higiene públicas o la seguridad de los consumidores; o la comisión de una tercera infracción grave en el plazo de un año, cuando haya recaído sanción firme en vía administrativa por las dos anteriores), graves (como el depósito inadecuado si no implica una perturbación grave; o la comisión de una tercera infracción leve en el plazo de un año, cuando haya recaído sanción firme en vía administrativa por las dos anteriores) y leves (el resto de las infracciones). Las infracciones pueden ser sancionadas con multa de 30.001 euros a 1.200.000 euros, las muy graves; de 601 euros a 30.000 euros, las graves; y de hasta 600 euros las leves.

En materia de residuos, hay que citar también el *Decreto 68/2010, de 7 de octubre, sobre residuos sanitarios y asimilados* que, a falta de otra normativa específica de origen

estatal o comunitario (la Directiva CE/98/2008, de 19 de noviembre, de residuos no contiene previsiones sobre este particular tipo de residuos), viene a regular la producción y gestión de los residuos generados en el ejercicio de actividades profesionales y empresariales relacionadas con la salud y la estética en Cantabria (derogando y sustituyendo al Decreto 22/1990, de 7 de mayo, sobre gestión de residuos hospitalarios en Cantabria).

La regulación se refiere, pues, a los residuos producidos en hospitales, centros sanitarios, clínicas y sanatorios, centros de atención primaria, centros de planificación familiar, centros sociosanitarios y asistenciales, clínicas dentales, oficinas de farmacia que realicen formulación magistral o análisis clínicos, clínicas veterinarias, explotaciones ganaderas, laboratorios de análisis clínicos, bancos de sangre y de material biológico humano, laboratorios de experimentación o investigación asociada, institutos anatómicos forenses, y cualquier otra actividad profesional o empresarial que tenga relación con la investigación, la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la salud humana o animal. A dichos residuos se asimilan los producidos en los establecimientos de cuidado y mejora de la estética, como los centros de belleza, capilares, de microimplantación de pigmentos, de tatuaje, de perforación cutánea y otros que presten análogos servicios. No se regirán por esta normativa, sino por la que más específicamente les corresponde, los residuos radiactivos, los residuos peligrosos, los restos humanos de suficiente entidad, los animales muertos, desperdicios de origen animal y subproductos animales no destinados al consumo humano y los residuos urbanos que generen las actividades antes mencionadas pero que no sean específicos de ella, como pueden ser los residuos de cocina y alimentación, papel, cartón, vidrio, materiales de oficina y talleres, residuos de jardinería, de construcción y demolición y cualesquiera otros que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en domicilios.

La disposición categoriza estos residuos en dos grupos, uno para los que carecen de riesgo (Grupo I) y otro para los que sí lo tienen (Grupo II), y organiza el control y gestión de estos residuos teniendo en cuenta esa distinción. Las actividades generadoras de residuos del Grupo II deben ser autorizadas previamente por el órgano ambiental competente y las empresas que gestionen estos residuos deben también asentarse en el registro administrativo correspondiente u obtener la autorización pertinente de conformidad con lo dispuesto en la normativa general de residuos.

Estos residuos pueden ser gestionados en los propios centros de producción atendiendo a criterios de separación y minoración y ajustándose a las condiciones técnicas señaladas en la propia disposición que establece también las reglas por las que debe dirigirse su valorización y eliminación. Entre dichas condiciones está, por cierto, la de contar con un «plan de gestión intracentro de residuos» visado por la autoridad administrativa ambiental cuando se generen más de 100 kilogramos al mes de residuos de Grupo II. Si la gestión de estos residuos se realizara fuera de los centros de producción deberán observarse también las reglas sobre recogida, transporte, almacenamiento, valorización y tratamiento o eliminación (incineración, autoclave…) que contempla esta disposición.

El mismo propósito preventivo tiene, en otro sector industrial, el *Decreto 72/2010, de 28 de octubre, sobre producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en Cantabria*, aunque en este caso sí existe una normativa estatal básica de referencia, el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, que trae causa de la habilitación otorgada al Gobierno por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos para fijar disposiciones específicas relativas a la producción y gestión de los diferentes tipos de residuos (art. 1.2) y para regular los términos de la obligación del poseedor de residuos de construcción y demolición de separarlos por tipos de materiales (art. 11.1 en la redacción dada por la DF 1ª la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera).

El decreto autonómico se dicta, pues, para facilitar la aplicación regional de la normativa estatal y en algún caso también para elevar el nivel de protección que dispensa dicha normativa.

Al primer propósito obedece, por ejemplo, el precepto (art. 4) que refleja o aclara la distribución competencial entre la Administración autonómica y las Administraciones locales –teniendo estas últimas el protagonismo en la gestión de estos residuos–, al tiempo que apela a la colaboración interadministrativa. A la primera corresponden la elaboración y aprobación del Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Cantabria, la autorización e inscripción registral de las actividades de gestión de estos residuos, la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión cuando no sea de competencia local y la gestión final –mediante valorización o eliminación– de los residuos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria. A las segundas, la elaboración y aprobación de los Planes Locales de Residuos de Construcción y Demolición, las competencias relacionadas con la constitución y devolución de las garantías financieras que deben prestar los titulares de licencias de obras, la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de los residuos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria y la recogida y transporte de éstos. Pero se autoriza a las Administraciones a establecer fórmulas de colaboración para el mejor ejercicio de sus competencias, hallándose las entidades locales obligadas, por otra parte, a facilitar mensualmente a la Comunidad la relación de licencias urbanísticas otorgadas para las actividades que generen este tipo de residuos, con excepción de las licencias para obras menores (art. 11).

El Plan de Residuos de Construcción y Demolición de Cantabria ha de servir también para aplicar más eficazmente la normativa estatal, concretándose en dicho instrumento los objetivos cuantitativos y cualitativos de reducción, separación de materiales, reutilización, reciclado y otras formas de valorización de los residuos de construcción y demolición (en necesaria correspondencia, claro está, con los objetivos definidos en la legislación comunitaria y estatal). Precisamente en 2010, como se dirá luego, se han revisado los objetivos del Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010, del que trae causa el Plan de Residuos del Sector Industrial, Construcción y Minería que ha sido aprobado por Decreto 15/2010, de 4 de marzo.

También en desarrollo de la legislación estatal, el nuevo decreto concreta los términos de la obligación de constituir una garantía financiera para responder de las obligaciones derivadas de la gestión de estos residuos, con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras. E incluye una serie de Anexos con modelos a emplear por los productores y gestores, para el cumplimiento de algunas de sus obligaciones de carácter documental.

Al segundo propósito (elevar el nivel de protección que proporciona la legislación estatal) viene la introducción en la Comunidad de un mecanismo de control que asegure el origen y destino de las tierras y piedras no contaminadas que se empleen para obras de acondicionamiento, relleno o restauración, tanto mediante la inclusión de esta información en el estudio de gestión que ha de presentar el productor de tales residuos, como mediante el certificado que debe extender el titular de la obra o emplazamiento donde vayan a emplearse las mismas. Es una previsión novedosa, porque la reglamentación estatal excluye de su ámbito de aplicación estas tierras y piedras, que viene a fomentar su reutilización en una misma obra o en otra distinta o en algún otro espacio adecuado. Es decir, cuando las tierras y piedras se utilicen para estas finalidades no será necesaria la intervención de un gestor de residuos, precisamente, porque en este supuesto no tendrán la consideración de residuo. Aunque esto no significa que las tierras y piedras dejen de ser lo que en esencia son, residuos, si no se utilizan para tales actividades de restauración, acondicionamiento o relleno, debiendo en tal caso ser entregadas a vertedero autorizado para su eliminación.

A mejorar el nivel básico de protección viene también la exigencia de que los residuos inertes sean sometidos a una operación de valorización antes de ser utilizados en obras de acondicionamiento, restauración y relleno.

Por otra parte, en la DA 2ª del decreto se enuncian algunas medidas para apoyar o facilitar la gestión de estos residuos, como la celebración de contratos públicos para lograr un mayor aprovechamiento de esta tipología de residuos o el fomento de la suscripción de acuerdos entre los productores para la creación de sistemas organizados de gestión.

En fin, en lo tocante a residuos debe destacarse la aprobación de los planes sectoriales de residuos mediante el *Decreto 15/2010, de 4 de marzo, para el desarrollo del Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010* (aprobado, a su vez, por Decreto 102/2006, de 13 de octubre, de acuerdo con lo previsto en el art. 5 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos). Planes sectoriales que llegan agrupados (el Plan de Residuos de Cantabria preveía aprobar una veintena de instrumentos, pero éstos han sido finalmente agregados y reducidos a cuatro: el Plan de Residuos Municipales, el Plan de Residuos del Sector Primario, Sanitario y Veterinario, el Plan de Residuos del Sector Industrial, Construcción y Minería y el Plan de Residuos Especiales) y con tanto retraso que se ha procedido también (visto el desfase fáctico y jurídico existente en relación con algunos objetivos fijados para el periodo 2006-2010) a establecer los objetivos del Plan de Residuos para el periodo 2010-2014. Así, pues, los nuevos planes estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2014, momento en que se resolverá sobre su prórroga o revisión.

A diferencia de los últimos planes mencionados, no tiene auténtico carácter normativo el *Plan de Calidad del Aire de Cantabria* (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de diciembre de 2009, publicado el 15 de marzo de 2010) para contrarrestar la contaminación atmosférica. Este instrumento 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, como se ha adelantado, un instrumento meramente estratégico. 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, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera), sino una declaración gubernamental de intenciones, un elenco de objetivos políticos que se marca el Gobierno regional y que deberá articularse en sucesivas disposiciones reglamentarias o actuaciones administrativas. Intenciones que resume la resolución que acuerda la publicación del propio plan al señalar que éste surge

> «como una respuesta del Gobierno Autonómico ante la necesidad de potenciar la mejora de la calidad del aire, y con ello, nuestra calidad de vida. El objetivo primordial del Plan de Calidad del Aire de Cantabria es la mejora de los niveles de los contaminantes en el aire ambiente, y para ello, se plantea, no sólo reducir la cantidad de compuestos emitidos a la atmósfera, sino, también, estimular a la Comunidad Autónoma para alcanzar un nivel de desarrollo sostenible mediante la eficiencia en el uso de la energía y la mejora continua en los sectores industrial y energético en cuanto al uso de tecnologías más limpias e innovadoras».

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 2010.

Así, en primer lugar, debe mencionarse la *Ley de Cantabria 2/2010, de 4 de mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria, y de otras normas complementarias para su adaptación a 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.*

Como es sabido, esta disposición europea –conocida también como directiva Bolkestein, apellido del Comisario de Mercado Interior que la promovió– pretende facilitar la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento de quienes los prestan dentro del mercado eurocomunitario, obligando a los Estados a eliminar las restricciones, basadas en autorizaciones o controles preventivos, que obstaculizan su ejercicio y efectividad. Como principio general, pues, la directiva impide subordinar a control o autorización previa el establecimiento de empresas de servicios o la prestación de éstos, salvo que estén justificados por razones imperiosas de interés general –entre las que están, en lo que ahora nos importa, las referidas a la protección del medio ambiente y del

entorno urbano–, no sean discriminatorios y respondan a criterios objetivos, claros e inequívocos, transparentes y fácilmente accesibles. Y para la trasposición de la directiva los Estados han tenido que revisar sus ordenamientos, labor en la que, en un Estado políticamente descentralizado como el nuestro, han tenido que implicarse los tres niveles territoriales, cada uno en su respectivo ámbito de competencia.

Éste es el contexto de la ley autonómica que comentamos ahora y que viene a reordenar, bajo las premisas de la directiva, las condiciones para la apertura de establecimientos comerciales manteniendo bajo control la de las grandes superficies (establecimientos de superficie útil de exposición y venta al público superior a 2.500 m^2), por sus efectos ambientales, territoriales y sociales, pero sin supeditarla a la obtención de una licencia comercial específica. La función preventiva de esta licencia, en efecto, se traslada ahora al procedimiento de la clásica licencia municipal de apertura, incorporando al mismo un trámite de informe preceptivo de la Consejería competente en materia de comercio. Dicho informe debe solicitarlo la Administración local competente para otorgar la licencia de apertura, adjuntando con su solicitud todos los informes ambientales y urbanísticos que fueran necesarios. El plazo máximo para evacuar el informe es de tres meses (cinco meses si la Consejería considera necesaria la intervención de la Comisión Nacional de la Competencia), pudiéndose entender favorable en caso de silencio administrativo.

Dicho informe debe resultar de la valoración técnica de los criterios de interés general que, de acuerdo con la directiva, pueden justificar la imposición de condiciones para el establecimiento del comercio o incluso su denegación. Así, por lo que respecta a la protección del ambiente o del entorno urbano, la ley concreta los siguientes criterios: (i) La proporcionalidad y adecuación de la ubicación del establecimiento comercial y, en concreto, su relación con la trama urbana y la incidencia que pueda tener en la misma (en particular, «la potenciación de la centralidad urbana, siempre que la misma tenga influencia directa y significativa sobre la trama comercial preexistente potenciando su concentración y la rehabilitación de los centros urbanos»); (ii) la viabilidad y legalidad ambiental del proyecto; y (iii) la inclusión en el proyecto de iniciativas y compromisos relacionados con el respeto y la conservación del ambiente y el desarrollo sostenible (como el impacto e integración paisajística, la incorporación de sistemas de recogida selectiva de residuos, la inversión en técnicas de reciclaje, la inversión en energías renovables, la gestión eficiente del agua y de la energía o la realización de campañas y cursos de sensibilización medioambiental).

También debe citarse la *Ley de Cantabria 4/2010, de 6 julio, de Educación en el Tiempo Libre*, que ordena el desarrollo de actividades de «tiempo libre», esto es, de carácter lúdico, recreativo y formativo pero enmarcadas en un proyecto educativo y promovidas, diseñadas y desarrolladas por personas físicas o jurídicas y entidades públicas o privadas, en instalaciones fijas o al aire libre. Y en lo que nos importa ahora, la ley exige que dichas actividades se desarrollen en instalaciones y bajo condiciones ambientales idóneas, al tiempo que considera como modalidad específica de tales actividades las efectuadas «al aire libre», esto es, «en el medio ambiente natural o un espacio abierto» (sic).

Con parecida (escasa) significación, la *Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia*, se ha decidido a proclamar –emulando la previsión del artículo 43 CE– el derecho al medio ambiente saludable de las «personas menores» (sic), en los siguientes términos:

> Artículo 25. Derecho a un medio ambiente saludable.
>
> 1. Las personas menores tienen derecho a gozar de un medio ambiente saludable y no contaminado y para ello las Administraciones Públicas promoverán:
>
> a) El respeto y conocimiento de la naturaleza por parte de las personas menores, concienciándoles sobre la importancia de un medio ambiente saludable.
>
> b) Programas formativos, divulgativos y de concienciación sobre el reciclaje de residuos y el uso responsable de los recursos naturales y la adquisición de unos hábitos positivos para la conservación del medio ambiente.
>
> 2. Las Administraciones Públicas fomentarán la toma en consideración de las necesidades de la infancia y adolescencia en la concepción del espacio urbano, la disposición de ámbitos diferenciados en los espacios públicos para su uso y el acceso seguro a los centros escolares y demás centros que frecuenten.

El derecho así reconocido es más bien una declaración legal de vocación esencialmente programática, dirigida a orientar la actuación de las Administraciones públicas en la misma línea que los principios rectores de la política económica y establecidos en la Constitución. Pero no hay que descartar que pueda tener, como sucede con dichos principios, alguna eficacia jurídica, informando las disposiciones reglamentarias a la hora de interpretar su sentido o de enjuiciar su legalidad o la de las actuaciones administrativas que puedan considerarse contrarias a lo dispuesto en dicho precepto, pudiendo ser alegado a estos efectos ante los tribunales, con incierto pronóstico.

En este apartado debemos mencionar también la *Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, que nos sitúa ante el fenómeno de las leyes de convalidación legislativa o de punto final dictadas con el propósito de legalizar y conservar actuaciones urbanísticas jurídicas (licencias, instrumentos urbanísticos) o materiales (construcciones) realizadas con infracción de las legislación vigente y, por tal motivo, afectadas por una sentencia que declara su ilegalidad y nulidad y ordena, eventualmente, la reposición de la situación (jurídica o material) a su estado originario. Dichas actuaciones no podrían ser convalidadas por nuevos actos o disposiciones administrativos porque sobre éstos pesa la amenaza de la sanción de nulidad, prevista en el art. 103.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero como esta amenaza no alcanza a las disposiciones legislativas, la Administración puede sentir la tentación de promover un cambio del marco legal para soslayar el cumplimiento de las sentencias, haciendo que éstas devengan inejecutables en sus propios términos (imposibilidad legal) tras el referido cambio legislativo.

Ése parece ser el propósito de la ley que comentamos, por más que el legislador cántabro parezca querer ocultar la verdadera finalidad o intención de estas medidas que, silenciadas o disimuladas en la Exposición de Motivos, afloran sin disimulos en el

brevísimo debate de su, igualmente corta, tramitación parlamentaria, con el respaldo unánime, también es preciso destacarlo, de todos los grupos políticos parlamentarios. Mas para explicar el verdadero alcance y finalidad de esta Ley es preciso antes dar a conocer sus antecedentes.

Uno de los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio, técnica político-administrativa que delimita y organiza el uso del suelo, es la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Un objetivo que resulta particularmente complejo y controvertido en espacios sometidos a la presión de una intensa demanda residencial, como sucede, en nuestro país, con el territorio litoral, espacio víctima de desmedidos intereses económicos que, en muchos casos amparados por la corrupción administrativa, han propiciado excesos urbanísticos de nefastas consecuencias ambientales. Excesos con proyección, incluso, sobre el orden económico general que corroboran la necesidad y la importancia de limitar la voracidad de los procesos económicos, subordinándolos a las exigencias racionales de la sostenibilidad.

El litoral cántabro, como puede fácilmente comprenderse al contemplarlo, se ha visto también sometido a esa presión, con diferente respuesta y efectos en cada municipio costero, dependiendo –justo es reconocerlo– del grado de sensibilidad, responsabilidad y honradez políticas de las autoridades municipales y autonómicas encargadas del gobierno.

Para frenar la degradación de la franja costera, precisamente, se aprobó por Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, el Plan de Ordenación del Litoral (POL). A decir verdad, la necesidad de limitar el crecimiento de los pueblos ribereños del mar se barajó ya al elaborar la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, pero las diferencias entre los partidos que formaban el Gobierno de coalición (PP-PRC) en torno a la intensidad de la protección que debía dispensarse impidieron alcanzar un acuerdo en ese momento y aconsejaron aplazar la elaboración del plan. Así lo dispuso la DA 4ª de dicha Ley conforme a la cual, además, se excluyó la aplicación del POL en los suelos urbanos (clasificados o de hecho), urbanizables con plan parcial o dotados ya de algún instrumento especial de protección (un plan de ordenación de los recursos naturales, por ejemplo); previsión acompañada de otras medidas de tipo preventivo o cautelar, como la suspensión del otorgamiento de licencias de obras mayores o de la aprobación definitiva de planes parciales (DT 10ª, completada luego por la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral).

El POL se concibió, por tanto, con un propósito esencialmente prospectivo: debía proteger o preservar los espacios urbanísticamente vírgenes, los no desarrollados, «congelando» en cambio el *statu quo* urbanístico preexistente que, por razones económicas, era ya en buena medida irreversible. Dicha solución era realista y, probablemente, la única viable, aunque haciendo «foto fija» se viniera a consagrar el agresivo y desmesurado desarrollo urbanístico que habían tolerado y aun fomentado algunos municipios costeros, mientras que, paradójicamente, se reducían drásticamente las

posibilidades de crecimiento de aquellos municipios que habían mantenido una actitud más prudente, ordenada y conservacionista; municipios que en cierto modo resultaban penalizados o discriminados por y frente al crecimiento indiscriminado que habían auspiciado otros, sin que pareciera que fueran a ser compensados por ello. De ahí que la elaboración del POL resultara muy compleja, tanto desde el punto de vista técnico, como político y social, residiendo las diferencias de criterio no tanto en la necesidad del plan, generalmente aceptada, cuanto en el contenido de sus determinaciones (por la extensión, tierra adentro, de su ámbito de aplicación, por los criterios de zonificación elegidos, por su diferente incidencia económica sobre los municipios afectados, etc.) que trataban de contener el crecimiento urbanístico de algunos pueblos en agravio comparativo con los que ya habían desarrollado sus suelos. Diferencias de criterio que suscitaron polémicas avivadas también por las luchas e intereses de partido, según el color del gobierno municipal, y que llevaron al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC por parte de 17 de los 37 municipios afectados (Conflicto 1501-2005, admitido a trámite por Providencia de 21 de junio de 2005 y aún pendiente de resolución).

Por otro lado, el POL era un instrumento de ordenación territorial, no urbanística, de modo que si, como se ha dicho, los suelos ya habían sido clasificados como urbanos o ya habían sido ordenados con un plan parcial o con un instrumento específico de protección, prevalecía esta ordenación urbanística previa sobre la territorial, viéndose localmente alterada la continuidad o coherencia de las áreas de protección del POL por la existencia, en su interior, de espacios o islotes en los que dicho instrumento no era aplicable. Si ahora añadimos que, estando ya vigente el POL, los tribunales declararon nulos algunos instrumentos de planeamiento, rechazando la condición de urbanos de algunos suelos o dejando sin efecto sus planes parciales y anulando las licencias otorgadas para edificar en ellos, una nueva problemática cobra nitidez: la suerte o destino de edificaciones ilegales afectadas por sentencias de derribo y construidas sobre suelos (no urbanos o desprovistos de plan parcial) en los que, por hallarse sometidos a la protección que dispensa el POL, no resulta posible la edificación. Unas edificaciones avocadas, en principio, a la demolición, salvo que, por alterarse las determinaciones del POL o su clasificación y ordenación urbanística, pudiera evitarse la ejecución en sus propios términos de las sentencias.

En este punto parece oportuno añadir que, al igual que el POL, pero desde la perspectiva paisajística, la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, exige que la edificación de adapte al ambiente, obligando a los instrumentos urbanísticos a concretar, pormenorizar y definir criterios de protección paisajística en su ámbito de aplicación. Exigencia que también fue ignorada al instrumentar y autorizar ciertas actuaciones urbanísticas con un desigual resultado, pues, habiéndose impugnado algunas de ellas y otras no, la demolición de algunas edificaciones no vendría ya a restaurar la morfología del paisaje igualmente alterado por las demás construcciones y, por ello mismo, se percibía inicua y hasta arbitraria.

Como es comprensible la amenaza del derribo cayó como una losa sobre el ánimo de los propietarios de las edificaciones involucradas en estas situaciones, siendo, por otra parte, un colectivo numeroso, ya que, por las causas mencionadas u otras similares, no fueron pocas las sentencias de derribo dictadas por los tribunales que afectaban a enteras urbanizaciones construidas en la bien reciente década del ladrillo. Pero los afectados no se resignaron y se dispusieron a dar batalla para evitar la demolición de sus viviendas, formando asociaciones (la más activa, probablemente, AMA –Asociación de Maltratados por la Administración–, que agrupó a casi 4.000 afectados).

La presión social y mediática de los propietarios de los inmuebles afectados por dichas viviendas (la mayoría de ellos, por lo demás, víctimas de la desaprensión de constructores y autoridades urbanísticas o de la mala administración), la necesidad de acompasar el derribo con las indemnizaciones debidas, la complejidad material y el coste de las operaciones de reposición de las cosas a su estado anterior o incluso la renuncia de las empresas de demolición a involucrarse en los trabajos de derribo por las amenazas que recibían sus empleados, ralentizaron y postergaron la ejecución de las sentencias, llegándola incluso a poner en duda –con fundamento, a la vista de los acontecimientos posteriores–, en detrimento de la seguridad jurídica y de la confianza del Estado de Derecho, en lo que respecta a la perspectiva de las asociaciones ecologistas o vecinales y de los particulares que denunciaron las ilegalidades urbanísticas.

A dicha presión quedó sometido también el Parlamento de Cantabria que alumbró un pronunciamiento político de dudosa finalidad y alcance. Descartada por la jurisprudencia la constitucionalidad de las denominadas leyes de convalidación legislativa o de punto final dirigidas a soslayar el cumplimiento de fallos judiciales (STC 73/2000, de 12 de marzo –Presa de Itoiz–), el Parlamento intentó contener el problema en el ámbito ejecutivo o administrativo, dirigiendo al Gobierno una ambigua proposición no de ley, de fecha 17 de diciembre de 2007, aprobada con el asentimiento de todos los grupos parlamentarios, en la que le instaba a que en el plazo «más breve posible», «desde el respeto a la ley y a los intereses públicos», formulara un plan para «dar solución, en la medida de lo legalmente viable», a los problemas planteados por las sentencias de derribo, teniendo en cuenta la situación de los afectados y considerando incluso «la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento» o «la posible legalización de los inmuebles»…

Es comprensible que el Parlamento expresara y compartiera la preocupación por los afectados (víctimas de estos embrollos urbanísticos, como he dicho) y que tratara de proporcionarles alguna asistencia o apoyo. No lo es tanto que se soslayara o silenciara el superior valor de los bienes ambientales perjudicados –altamente ensalzados, en cambio, cuando se procedió a aprobar el POL– o se pusiera implícitamente en duda la justificación de los derribos judicialmente acordados, contribuyendo a incrementar la sensación de impunidad que suele rodear la infracción urbanística, propiciando la demora o la inactividad de la Administración responsable del cumplimiento de las sentencias y generando expectativas (ahora parece que bien sólidas) e incertidumbre sobre su inejecución. Tal fue la incertidumbre o confusión sobre la viabilidad y fina-

lidad de la ejecución que incluso la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria llegó a dictar alguna providencia paralizando los trámites de ejecución de diversas sentencias de derribo e instando al Gobierno para que le aclarara e informara sobre sus planes de actuación en relación con la mencionada proposición parlamentaria.

A tan incierta situación conducen los sobreentendidos que sugiere la lectura de esa proposición, por más que se aluda en ella al «respeto de la ley y los intereses públicos». Sobreentendidos que justifican su crítica, dicho sea con todo respeto a la institución.

Una crítica que debe reiterarse a la vista de la aprobación reciente de las medidas urgentes que contiene la Ley que ahora nos ocupa –la citada Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio–, de la que pueda considerarse antecedente el plan que el Gobierno presentó en respuesta a la mencionada proposición no de ley.

En efecto, siguiendo con esta historia, en octubre de 2008 el Ejecutivo cántabro presentó un Plan sobre (no digo para) la ejecución de sentencias de derribo en Cantabria (puede verse la comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, núm. 54, de 22 de octubre, Serie B, pgs. 903 y ss.), relacionando y clasificando la situación de las actuaciones urbanísticas afectadas considerando la naturaleza y alcance de las irregularidades cometidas, su reversibilidad física o jurídica y las alternativas existentes. Más concretamente, por lo que se refiere al POL, el plan iba acompañado de un estudio que detallaba el contenido de cada sentencia, cómo quedaba afectado el suelo por el planeamiento territorial y por el urbanístico y en qué medida la modificación de éste o la zonificación en aplicación del planeamiento territorial podían, en su caso, salvar las edificaciones u ofrecer otras alternativas, sin descartar la realización de expropiaciones, la conclusión de convenios urbanísticos específicos o el reconocimiento de compensaciones o indemnizaciones para los afectados, lógicamente.

Pues bien, de esa casuística traen causa las medidas urgentes que contempla la Ley 6/2010. Así, la Ley permite realizar modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico para reclasificar suelos que, estando inicialmente excluidos de la aplicación del POL por la citada DA 4ª, quedaran finalmente sujetos al mismo por no ser urbanos o haber sido anulados sus planes parciales de desarrollo (art. 1). Permite también asignar a dichos suelos usos residenciales, salvo cuando por su ubicación les corresponda alguna categoría de protección ambiental (art. 2). Permite determinar específicamente la zonificación que, según el POL, les corresponda (art. 3). Permite resolver caso por caso sobre la necesidad de someter a evaluación ambiental dichas modificaciones atendiendo al carácter menor de éstas o su escasa magnitud territorial (art. 4). Y fija un plazo de 10 meses para realizar dichas modificaciones puntuales, de modo que, transcurrido ese plazo, los planeamientos habrán de adaptarse al POL siguiendo los más complejos trámites de la revisión del planeamiento (DF 2ª).

Además, por lo que respecta a la protección del paisaje, alterado por algunas de las actuaciones urbanísticas reprobadas, la Ley (modificando el art. 34 de la Ley de Can-

tabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, e incorporando a ella un nuevo art. 211 bis), permite que los instrumentos de planeamiento establezcan tanto criterios de carácter general, aplicables en todo su ámbito territorial, como criterios específicos y diferenciados para espacios concretos de dicho ámbito (art. 5). Y también permite dejar sin efecto las órdenes de demolición recaídas sobre edificaciones realizadas en infracción de las normas de protección del paisaje, si los propietarios acreditan la desaparición sobrevenida de los valores paisajísticos que justificaban la aplicación de dichas normas, por la transformación del entorno, como consecuencia del levantamiento de otras construcciones e instalaciones legalmente construidas (dicho de otro modo, si el desarrollo urbanístico ha terminado por degradar el paisaje ya no tiene sentido demoler para hacer valer las normas que deberían haber contribuido a su protección…).

De este casuístico origen, que otorga a esta Ley de medidas un carácter singular, propio de las leyes de convalidación legislativa o de punto final, nada dice la Exposición de Motivos, que apela sólo a la mejora de la seguridad jurídica para justificar estos cambios normativos y disimular su verdadero propósito. Un propósito que aflora sin tapujos, sin embargo, en las actas del debate parlamentario, de las que me parece oportuno transcribir algunos pasajes.

Así, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista afirma (*la cursiva es mía*):

> «…esta proposición de ley… acierta al proponer remedios y medidas con un carácter general y abstracto… Pues no cabe desconocer que ante todo estamos ante un problema jurídico, económico y social que trasciende los casos concretos de los afectados por las sentencias firmes de derribo, para convertirse en un asunto cuya entidad y envergadura le sitúa en el terreno del interés general y no de la mera suma de intereses particulares…Por tanto, *no estamos alumbrando una legislación para el caso*, sino que estamos mejorando la seguridad jurídica…
>
> …frente a algunas voces que nos pedían una legislación especial, una ley de punto final, los Grupos Parlamentarios hemos elaborado un texto legal que no violenta los principios constitucionales y que incorpora la jurisprudencia sobre las condiciones de admisibilidad de los cambios legales cuando éstos se constituyen en obstáculos para la inejecución de sentencias firmes, tal y como contempla por otro lado el artículo 105 párrafo segundo de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa…
>
> … Por tanto, que nadie se confunda. *Esta Ley ni es ni pretende ser una Ley excepcional de punto final* que, como por otro lado bien es sabido, entraría en abierta contradicción con los parámetros constitucionales. Bien al contrario, hemos procurado en todo momento que su orientación sea plenamente respetuosa con la doctrina del alto Tribunal, y por eso y en eso reside precisamente su principal virtud.
>
> En consecuencia, esta Ley que sometemos a la consideración, abre caminos, ofrece remedios, posibilidades respetuosas con el principio de legalidad y la tutela judicial efectiva. Pues no cabe desconocer que corresponde a los jueces, como siempre, ponderar las nuevas circunstancias que se puedan generar como consecuencia de la potestad de variación normativa que en materia urbanística tenemos las distintas Administraciones, y muy especialmente los Ayuntamientos, que son los directamente llamados por el orden competencial en esta materia a actuar y a explorar las posibilidades que esta Ley va a poner en sus manos…

> …el valor precisamente de esta proposición de ley es su sintonía con los principios constitucionales y con la doctrina del Alto Tribunal. Y eso es lo que da fuerza y valor y virtualidad ante los tribunales de justicia que van a ser siempre… los encargados de hacer ejecutar lo juzgado… Y por tanto, ellos ponderarán la *virtualidad de los mecanismos de solución que ofrece esta ley para poder presentar como incidente de ejecución, un obstáculo legal para salvar un derribo*».

Y en la misma línea el portavoz del Grupo Parlamentario Regionalista reitera (*la cursiva es mía*):

> «… la Ley que hoy aprobamos… se justifica por el interés general, por una correcta ordenación del territorio, por una gestión eficiente de los recursos públicos y para garantía de la seguridad jurídica.
>
> ...es una modificación de interés general de Cantabria. Pero ha sido fomentada, sin duda ninguna y hay que reconocerlo, por el conocimiento directo y personal de situaciones personales que son dignas de atención en este Parlamento.
>
> Esta modificación, como digo de interés general, está sostenida por casos personales. Pero no es un caso, como también ha dicho el Portavoz Socialista, de legislación "ad casum", sino el ejercicio más característico y más responsable de la función de este Parlamento…
>
> …este Parlamento ha demostrado reiteradamente su voluntad de acabar con el desmadre urbanístico y no son las demandas ni las sentencias las que lo están consiguiendo. La normalidad y la sensatez viene de normas aprobadas en este Parlamento, a veces duras y a veces mal entendidas, como ha sido el POL o como fue la Ley del Suelo. No queremos la especulación salvaje; en modo alguno, queremos el mejor urbanismo, la Cantabria mejor ordenada y queremos también, si podemos, solucionar los problemas y evitar situaciones injustas.
>
> Por cierto, ¿alguien es capaz de decir qué especulación urbanística existe detrás de lo que hoy vamos a aprobar? Si *la ley tiene como consecuencia ajustar a la legalidad las viviendas de personas inocentes, que han sido perjudicadas*. Siempre que la modificación se ajuste a la ley y respete el medio ambiente y el paisaje, ¿se puede afirmar realmente con rigor y con responsabilidad, que estamos actuando en contra de la decencia o en contra de la legalidad? Pues no.
>
> Pero también existe otro riesgo y es que esta norma sea mal entendida por los ciudadanos. Precisamente a causa de ese tipo de opiniones transmitidas a la sociedad. *Se puede llegar a la conclusión de que estamos creando esta norma para evitar responsabilidades o para, como se dice, tapar irregularidades*. Y aquí todos tenemos, también los afectados, una labor pedagógica que hacer a la sociedad, porque está fundada esta reforma en razones de justicia, respeta los principios de conservación de medio ambiente, respeta la ley y respeta la obligación de cumplir las sentencias de los tribunales.
>
> Hay quien afronta los problemas como si sólo estuviera en juego un solo derecho, el de ejecución de las sentencias, hay que derribar todo. Pero eso no es correcto porque hay otros derechos y otros principios en juego. Y en primer lugar, hay una diferencia entre la pretensión de que desaparezca lo ilegal y la pretensión de que desaparezca la ilegalidad. O dicho de otro modo, la voluntad de que se cumpla la ley.
>
> Es el propio Tribunal Constitucional el que habla de la necesaria proporción que debe existir entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto. Hay que ponderar si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo, dice el Tribunal Cons-

> titucional, guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o por el contrario resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio y desproporción entre los intereses en juego.
>
> Para ello es posible considerar la existencia de normativa sobrevenida que tenga justificación en una razón general, atendible; esto es, que tenga en cuenta, como yo creo que esta ley tiene, los valores y bienes constitucionalmente protegidos y que incluso en el caso concreto han llevado a justificar el propio pronunciamiento de los tribunales.
>
> Por eso en algunas sentencias, también aquí en Cantabria es el propio tribunal el que dice: «Oiga busquen y encuentren, si es posible, una alternativa a esta situación que no lleve directamente al derribo».
>
> Esas son las premisas que están en el fondo y en el principio, en el origen del planteamiento de esta ley. Porque eso nos exige el interés público, buscar la mejor solución desde el punto de vista general pero también buscar la mejor solución desde el punto de vista de los intereses concretos de los ciudadanos».

Un discurso que pivota, como se ve, sobre el interés público, conscientes los parlamentarios de la necesidad de encontrar razones objetivas, de interés general, para que estos cambios normativos no conculquen el derecho al cumplimiento del fallo. Aunque la insistencia en esa justificación pone en duda la autenticidad de la premisa que se invoca (*excusatio non petita, accusatio manifesta*) y hasta revela cierta mala conciencia, cierta falta de confianza o de seguridad acerca de la constitucionalidad de la Ley que se aprueba.

Ese recelo no es injustificado. Porque el recurso a esta clase de leyes, aunque se aprueben por unánime consenso y el aval de todos los partidos políticos haga improbable su impugnación (que, no obstante, podría tener lugar por el cauce del recurso de amparo), no es constitucionalmente admisible, como se ha puesto de manifiesto en el propio debate parlamentario.

La jurisprudencia constitucional ha esbozado algunos límites de este tipo de actuaciones legislativas en las anteriormente citadas SSTC 73/2000, de 12 de marzo –caso de la Presa de Itoiz– y 273/2000, de 15 de noviembre –caso canon de saneamiento catalán–, de los que se ha hecho también eco la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 6 de junio de 2003 [RJ 2003, 6135] y 31 de mayo de 2005 [RJ 2005, 2016]).

Entre esos límites se halla, como es fácil comprender, el propio derecho a la ejecución de la sentencia, como contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al devenir dicha ejecución imposible (en sus propios términos) por efecto del cambio legislativo operado. Pero el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación (SSTC 58/1983, de 29 de junio, 109/1984, de 26 de noviembre, o 149/1989, de 22 de septiembre). Y entre dichas razones se halla la imposibilidad legal de ejecución por el cambio sobrevenido de la legalidad, siempre que este cambio persiga «razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos» y se observe la «debida proporcionalidad entre el

interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar» (F. 10 y 11 STC 73/2000, de 14 de marzo). Circunstancial ponderación de los valores, fines e intereses enfrentados que constituye también criterio habitual de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los límites que a las convalidaciones legislativas imponen los derechos tutelados por el Convenio (particularmente, pero no sólo, el derecho al juicio justo del art. 6.1 de dicho instrumento –por ejemplo, la STEDH Gorraiz Lizarraga y otros c. España de 27 de abril de 2004, el caso de la Presa de Itoiz–).

Pero no sólo el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva condiciona la constitucionalidad de las convalidaciones legislativas. También los principios constitucionales de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos o de igualdad o no discriminación (estos últimos eventualmente comprometidos por el carácter singular de la ley), por los que ha de dirigirse la aludida ponderación circunstancial, pueden limitar la validez y el alcance de estas actuaciones legislativas cuya constitucionalidad puede ser objeto de control a través de la cuestión de inconstitucionalidad que indirectamente pueden promover (aunque deba ser planteada por el órgano judicial) los interesados en la ejecución de la sentencia con ocasión del incidente de inejecución (por imposibilidad legal) de la sentencia.

En cualquier caso, a ese margen de actuación legislativa que deja la jurisprudencia constitucional parece querer aferrarse el legislador regional, aunque, a efectos de la aludida ponderación, resulta difícil apreciar, más allá del interés de los propietarios o del erario público, por la repercusión indemnizatoria de las demoliciones, cuáles son los valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos que deban prevalecer sobre el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar.

En fin. Aunque la finalidad principal de esta Ley es facilitar, como se ha dicho, la regularización de actuaciones urbanísticas ilegales (estableciendo un régimen temporal o transitorio, una especie de «última vez», para adaptar por vía rápida, mediante modificaciones «puntuales», el planeamiento de los suelos que, pese a haber sido inicialmente excluidos, deban de quedar finalmente sujetos al POL), no puede descartarse, al contemplar conjuntamente sus previsiones, que albergue también la intención de (y si no la alberga, que pueda servir de pretexto para) propiciar una aplicación o interpretación más flexible de las previsiones del POL en dichos suelos, apoyándose en la zonificación específica de los mismos, para mejorar las expectativas urbanizadoras y de desarrollo de los municipios afectados y devolverles algo de la autonomía que les recortó el POL (las leyes –y el POL es una ley– pueden ampliar o reducir la autonomía local –art. 2 LRBRL–), rebajando, de este modo, la conflictividad inicialmente planteada y dejando algún margen al sector de la construcción para la ejecución de actuaciones más contenidos y sostenibles. Mayor flexibilidad que, sin embargo, no debería escudar el incumplimiento de la legalidad, so pena de provocar la inseguridad jurídica que se pretende atajar o de incurrir en la arbitrariedad, ni desconocer los objetivos de protección ambiental inherentes a la ordenación territorial.

Pasando a otro asunto, el cuarto de los que estamos analizando en este apartado, debemos recordar que el Plan de Ordenación del Litoral (aprobado por Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre), al que se ha venido haciendo referencia, es un instrumento esencialmente regulador, que limita o delimita la autonomía normativa de las entidades locales afectadas al ejercer sus potestades de ordenación urbanística. Pero contempla también actuaciones de transformación física o, mejor, de conservación material, del suelo ribereño del mar, para facilitar el conocimiento y disfrute de la naturaleza litoral, mejorar la accesibilidad al mismo (también de las personas afectadas por discapacidades) y enaltecer su valor ambiental y la sensibilidad social por la protección y defensa de dicho espacio.

Entre tales actuaciones está la elaboración de una Red de Sendas y Caminos del Litoral que permita establecer un corredor para disfrutarlo de este a oeste por el territorio de la Comunidad. Y con tal finalidad fue aprobado, en el ejercicio que estamos analizando, el *Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral (Decreto 51/2010, de 26 de agosto).*

Este plan especial, sometido a la pertinente evaluación de impacto ambiental, contempla la realización de obras, bajo la premisa de la mínima o indispensable actuación, para la recuperación, restauración y creación de sendas de dos tipos (el Gran Recorrido Litoral –GRL– y los Pequeños Recorridos Litorales –PRL– que nacen de dicho recorrido principal); la recuperación y conservación del patrimonio vinculado a los caminos costeros; el impulso de iniciativas para incentivar el conocimiento del litoral como elemento del patrimonio de Cantabria, promoviendo su uso y disfrute; la homogeneización y señalización de las sendas y caminos y la mejora de su accesibilidad.

Importa destacar que el plan no es un mero documento técnico que aglutine estudios y propuestas de actuación administrativa, no es un mero programa de trabajo, sino que tiene valor normativo, como otros instrumentos de ordenación territorial. Vincula y prevalece sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecte, que deberán recogerlo en su primera revisión o en aquellas modificaciones que puedan afectar al ámbito de las sendas o alguna de las determinaciones de desarrollo de las mismas. Y esa adaptación no puede suponer la modificación de los usos de las sendas. Además, la aprobación del Plan Especial y sus variaciones conlleva la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

El contenido normativo del Plan Especial aparece desagregado en seis títulos, cinco Disposiciones Adicionales y una Disposición Final.

El Título Preliminar se refiere al objeto, ámbito de aplicación y objetivos del Plan y a la naturaleza de las dos categorías de senderos que contempla. El Título I recoge los criterios generales que deben regir en el diseño de todas las sendas y caminos que se realicen, estableciendo normas de actuación (sobre localización, trazados, materiales, elementos –áreas de descanso, miradores, observatorios o pasarelas–, señalización, iluminación…) y de protección. El Título II fija las directrices, criterios y metodología para la realización de los proyectos de las sendas, considerando los entornos por los

que transcurren (de alto valor ambiental y paisajístico, de transición y periurbanos). El Título III regula los actos preparatorios para la ejecución de las sendas y caminos incluidos en el Plan. El Título IV regula el uso, la conservación y el mantenimiento de las sendas. Y el Título V define la estrategia de divulgación y fomento del conocimiento y uso de estas sendas. Las Disposiciones Adicionales se refieren a la señalización, homologación ante la Federación Cántabra de Montañismo e inventario de las sendas y la difusión de la información relativa a las mismas.

En quinto lugar, anótese que en el periodo al que se circunscribe este informe se ha publicado el *Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales (NUR)*, disposición de naturaleza urbanística que tiene, como se comprende, notable significación ambiental. Y también alguna historia que es necesario contar.

Las nuevas NUR vienen a integrar el vacío normativo que provocó la anulación de las anteriores (aprobadas por Decreto 57/2006, de 25 de mayo, y anuladas por STSJ de Cantabria de 17 de enero de 2008), consecuencia de no haberse tramitado correctamente la Evaluación de Impacto ambiental de la que debían ser objeto a la luz tanto de la legislación regional como comunitaria (traspuesta al ordenamiento nacional por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente).

En efecto, varios Ayuntamientos las recurrieron por entender que el Informe de Impacto Ambiental (documento que antecede a la estimación de impacto ambiental y sirve para prepararla) debía haber sido sometido a la preceptiva información pública de manera autónoma, separadamente del expediente de las propias NUR, por exigirlo así los artículos 16 y 31.1 del Decreto 50/1991 (hoy ya derogado, pues la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, reguló *ex novo* el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas) y 6 de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio de 2001. El Gobierno regional, en cambio, consideraba efectuado dicho trámite por hallarse incorporado dicho Informe al expediente de elaboración de las NUR en cuyo decurso se evacuó el trámite de información pública previsto en la normativa urbanística, aunque los anuncios públicos no singularizaran la sumisión a dicho trámite del citado Informe, siendo ésta una irregularidad no invalidante. En su defensa el Gobierno citaba, además, la STSJ de Cantabria, de 29 de marzo de 2007, según la cual no era necesario someter el Informe de Impacto Ambiental al trámite de información pública subsiguiente a la aprobación inicial del plan. Esta conclusión no era nada pacífica, pues el art. 31.1 del citado Decreto 50/1991, de tenor un tanto ambiguo, también permitía afirmar que dicho informe debía someterse a información pública siempre que el procedimiento sustantivo aplicable (el urbanístico en este caso) contemplara este trámite y así era, en la práctica, cómo dicho precepto había venido interpretándose (sometiéndose dicho informe y el plan aprobado inicialmente a conjunta información pública y elaborándose luego, con el resultado de ésta, la correspondiente estimación de impacto ambiental, sin la cual no podía recibir aprobación provisional el instrumento urbanístico).

Mas lo cierto es que, examinando la legislación vigente en el momento de aprobarse la NUR y el contenido de las Directivas comunitarias reguladoras de la evaluación ambiental, alguna de ellas entonces todavía pendiente de trasposición al ordenamiento interno, la Sala concluyó que el trámite de información no se practicó adecuadamente lo que, tratándose de un trámite esencial, le llevó a declarar nulas las NUR. Una decisión, pues, técnicamente discutible, por el enrevesado juego de vigencias de las normas aplicables, y muy relevante, por la importancia del instrumento anulado, de lo que parece muy consciente y preocupado el Tribunal, hasta el punto de incorporar en la sentencia una reflexión o valoración muy poco frecuente (*la cursiva es mía*):

> «la Sala *lamenta tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental*, y declarar la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales por un motivo en apariencia formal, pero que la legislación de forma progresiva, al igual que la jurisprudencia, le ha otorgado el carácter de esencial, imponiéndolo como trámite preceptivo en virtud de una normativa aprobada al final de su tramitación, pero aplicable *ratione temporis*, y que siquiera invocada por los Ayuntamientos recurrentes».

Así, pues, hubo que tramitar unas nuevas NUR, siguiendo en esta ocasión los trámites de evaluación ambiental dispuestos en la legislación estatal básica (o sea, en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente) y en la citada Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.

Las NUR son un instrumento de ordenación urbanística contemplado en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria (arts. 19 a 25), que encomienda al Gobierno la aprobación de unas normas urbanísticas de ámbito regional o comarcal que fijen criterios y pautas para el uso del suelo (tipologías constructivas, volúmenes, alturas, ocupación, distancias, revestimientos y otros aspectos constructivos y de diseño) y que sean aplicables «en ausencia de Plan General o como complemento del Plan y de las normas de aplicación directa establecidas» en dicha Ley.

Sin embargo, a tenor del contenido de las NUR aprobadas, parece que su propósito regulador excede la antedicha función subsidiaria o complementaria de la Ley o del planeamiento municipal, tratando en algún caso de imponerse a las determinaciones de éste y adoptando, por ello mismo, la función propia de un plan de ordenación territorial (al punto incluso de incorporar en Anexo varios planos y una detallada memoria con esquemas, fotografías y más planos).

A esta conclusión puede llegarse al constatar que las NUR pretenden «regular la adopción de medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural» (art. 3.b), «establecer criterios y orientaciones para el planeamiento en lo referente a la clasificación del suelo y la definición de los elementos de la estructura general del territorio» (art. 3.d) o «regular los usos, actividades, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico» (art. 3.e), sin precisar que esto, a tenor de lo dispuesto en la citada Ley de Cantabria 2/2001, sólo debería

tener sentido en defecto o ausencia de plan general municipal o en defecto de previsión legal de directa aplicación (aunque su art. 43.2 menciona las NUR entre las normas a respetar en la elaboración de los Planes Generales en lo que respecta a la clasificación del suelo).

Sin embargo, como se ha dicho, asumiendo la ordenación territorial como competencia autonómica y en ejercicio –hay que presumirlo, pues de otro modo no se aprecia cuál sería la habilitación reglamentaria para hacerlo– de la potestad reglamentaria para desarrollar y completar la normas de la propia Ley de Cantabria 2/2001, las NUR aspiran también a sujetar o vincular el planeamiento municipal. Así, la propia norma destaca la diferencia entre la eficacia de su Título I, dirigido a establecer criterios para la clasificación del suelo y la definición de los elementos fundamentales de la estructura general del territorio de los que podrán apartarse los planes municipales únicamente cuando las particularidades de su territorio lo justifiquen, la eficacia del resto de los Títulos que es, como se ha dicho, subsidiaria o complementaria y dependiente, por ello mismo, de la existencia y contenido del planeamiento urbanístico municipal (en ausencia de éste, por cierto, los Ayuntamientos pueden, a su vez, dictar ordenanzas de desarrollo de las NUR –art. 62 de la Ley de Cantabria 2/2001–).

En cualquier caso, las NUR eran un instrumento esperado que colmará algunas lagunas y ayudará a reducir las incertidumbres sobre el contenido de la propiedad del suelo derivadas del silencio de los planes o de la inexistencia de éstos (siendo 29 los municipios cántabros que carecen de plan alguno).

En fin, otro instrumento normativo que debe ser mencionado aquí es el *Decreto 50/2010, de 26 de septiembre, de inclusión y zonificación de terrenos del municipio de Medio Cudeyo en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral.* Señalaba la Ley de Cantabria 2/2004 –la que aprobó el POL– que los municipios afectados por la misma debían adaptar sus planeamientos a las determinaciones del POL y que si con ocasión de dicha actualización se advirtiera la existencia de suelos indebidamente excluidos de su ámbito de aplicación la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo propondría su inclusión y zonificación (art. 3.1). Pues bien, eso es lo que ha sucedido en el municipio de Medio Cudeyo al que se refiere el citado decreto.

3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La organización administrativa no ha experimentado cambios sustanciales en 2010. 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). Esta última, por cierto, ha asumido por encomienda de gestión la prestación de los servicios correspondientes a la clausura de vertederos o depósitos incontrolados de residuos urbanos y la gestión de determinados servicios urbanos y hospitalarios, ta-

reas que añade a las que ordinaria y estatutariamente le corresponden sobre la gestión de abastecimientos y saneamiento de aguas.

Asimismo, está adscrito a la Consejería el *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria* (CAMAC), órgano consultivo de asesoramiento y participación que, con medio centenar de miembros, ha sido convocado solo una vez en 2010, aunque en su seno existe una Comisión Permanente (convocada en cinco ocasiones) y dos grupos de trabajo (uno sobre desarrollo eólico del Plan Energético de Cantabria, otro para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible). También está adscrita a la Consejería la *Comisión de Seguimiento del Plan de Residuos de Cantabria.*

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* y la *Comisión Regional de Urbanismo.* En ambas tiene representación la Consejería de Medio Ambiente.

Desapareció este año, por cierto, la *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, suprimida con el desarrollo reglamentario de la Ley de Cantabria 17/2006, de Control Ambiental Integrado, que ha puesto en funcionamiento la *Comisión para la Comprobación Ambiental*, dependiente de la Consejería ambiental. Este nuevo órgano colegiado de carácter técnico y consultivo lo preside el Consejero de Medio Ambiente y está formado por un Secretario, diez directores generales y cuatro vocales designados por la Federación de Municipios de Cantabria (dos de ellos elegidos entre los municipios con una población de derecho superior a 50.000 habitantes). Además, podrá formar parte de la Comisión, con voz pero sin voto, incorporándose a ella en el momento oportuno que corresponda en cada reunión, un representante designado por el municipio competente para aprobar el proyecto, instalación o actividad que deba ser objeto de la comprobación ambiental. Ante la Comisión intervendrán como ponentes funcionarios técnicos y jurídicos de la Dirección General de Medio Ambiente. Actuará como asesor, con voz pero sin voto, un Letrado designado por la Dirección General del Servicio Jurídico. Por Decreto 72/2010, de 14 de octubre, se ha hecho un cambio en la relación de directores generales miembros de la comisión (modificando así el reglamento de desarrollo de la ley, aprobado meses antes por Decreto 19/2010).

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 este apartado organizativo debe dejarse también anotado el *Decreto 89/2010, de 16 de diciembre, que aprueba los estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del consorcio interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa.*

Recuérdese que esta gestión consorciada trae causa de la jurisprudencia constitucional que, correspondiendo a las CCAA las competencias de ejecución en materia ambiental, concluyó que debían asumir conjuntamente la gestión de los espacios naturales que se extendieran sobre sus territorios (STC 194/2004, de 10 de noviembre), como sucede en el caso del Parque Natural Picos de Europa que se extiende por el territorio de Asturias, Cantabria y Castilla y León. A raíz de ese pronunciamiento, la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (DA 4ª) previó que la Administración regional pudiera gestionar «en su territorio los Parques Nacionales que se extiendan por éste y por el de otra u otras Comunidades Autónomas en cooperación con éstas, mediante fórmulas que al efecto se acuerden» y la Ley 16/2006, de 24 de octubre, autorizó el Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa mediante un consorcio interadministrativo. Ahora son los estatutos del consorcio creado los que han recibido la aprobación de las Comunidades implicadas.

En lo relativo a los *cauces orgánicos de participación*, en el informe del pasado año dábamos cuenta de la aprobación de la Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales, que garantizó su presencia en los órganos de asesoramiento y participación implicados en la política ambiental. Ahora, por lo que respecta al ejercicio 2010, debemos destacar cómo la tramitación del Reglamento de Control Ambiental, antes examinado, ha servido también, a raíz del dictamen emitido por el Consejo de Estado, para mejorar la participación del público en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, propósito para el que se cuenta ahora con la ventaja de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

En efecto, el Gobierno cántabro sometía sus proyectos normativos y planes al CAMAC a través de un foro telemático (cauce de participación que, por cierto, puede considerarse modélico por su agilidad y flexibilidad) en el que los miembros de éste podían intercambiar pareceres y efectuar las alegaciones que considerasen oportunas, considerando innecesario un posterior trámite de información pública, en los términos del artículo 86 LRJPAC, para poder tener por cumplida la exigencia del artículo 16 (en relación con los arts. 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.

Sin embargo, según el parecer del Consejo de Estado, aunque la participación pública exigida por el Convenio de Aarhus, las Directivas CE/4/2003 y CE/35/2003 y la Ley 27/2006 no tenga necesariamente que adoptar la forma del trámite de información pública de carácter general a la ciudadanía, debe asegurarse que tengan la oportunidad de opinar todas las «personas interesadas», resultando insuficiente que se haya dado dicha oportunidad sólo a las organizaciones y asociaciones representadas en el CAMAC y debiendo descartarse que la intervención de éstas pueda justificar la no participación de aquéllas.

Teniendo en cuenta esto, pues, el Gobierno regional ha introducido la práctica administrativa de dar publicidad a sus proyectos de planes o disposiciones de carácter general

en el sitio o dirección electrónica de la Consejería de Medio Ambiente al efecto de que, durante un determinado plazo, todas las personas interesadas puedan presentar alegaciones o sugerencias. Y también para promover y mejorar la participación, así como para agilizar y facilitar su funcionamiento, se modificó la regulación del CAMAC (mediante Decreto 69/2009, de 24 de septiembre), creando una Comisión Permanente e introduciendo la posibilidad de formar grupos de trabajo. La idea es que estas formaciones más reducidas, alternativas 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.

En el orden de la *colaboración interadministrativa* cabe destacar la conclusión en 2010 de algunos convenios y protocolos, como el acordado entre la Agencia Estatal de Meteorología y el Centro de Investigación del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el desarrollo del proyecto «Inventario e integración de información meteorológica y climática de Cantabria y creación de un portal web» (13 de abril de 2010); o la formalización del Plan Operativo 2010 para el Convenio Marco entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno de Cantabria (13 de diciembre de 2010).

Por otra parte, en 2010 no hubo nuevas incorporaciones a la *Red Local de Sostenibilidad*, de la que ya forman parte 92 municipios (de los 101 existentes en la región), 4 mancomunidades y dos entidades no locales (la Universidad de Cantabria y la Asociación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local).

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

El examen de las sentencias de materia ambiental dictadas en 2010 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria arroja el siguiente resultado:

— La *STSJ Cantabria de 4 de febrero de 2010* confirmó la denegación de una concesión de ocupación temporal de terrenos para la explotación de una cantera en un espacio –Sierra del Escudo– integrado en la Red Natura 2000 por tratarse de un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) por la presencia de diversos hábitats incluidos en el Anejo I de la Directiva CEE/43/1992 (e incluido, por tanto, en las sucesivas listas de LIC de la región biogeográfica atlántica aprobadas por la Comisión, Decisiones 813/2004, de 7 de diciembre, 23/2008, de 12 de noviembre, y 96/2009, de 12 de diciembre). Siendo este un hecho incuestionable y aceptado incluso por la recurrente, la Sala desestima su recurso recordando que dichos espacios merecen protección desde el momento mismo en que se propone a la Comisión su inclusión en las lista de LIC (art. 4.5 de la Directiva mencionada) y hasta su descatalogación, si por la natural evolución del espacio perdiera sus cualidades ambientales, y que dicha protección sólo puede levantarse por necesidades relacionadas con la salud humana, la seguridad pública, la propia salvaguarda del ambiente u otras razones imperiosas de interés público de primer orden entre las que no está obviamente, el interés económico de una explotación minera.

— La *STSJ Cantabria de 8 de febrero de 2010* declaró inadmisible el recurso interpuesto por un Ayuntamiento contra la autorización ambiental integrada otorgada a una empresa instalada en su territorio. Importa mencionar esta sentencia (a la que siguieron otras con idéntica razón) por la doctrina que sigue sobre los efectos del silencio administrativo en las relaciones interadministrativas. Como es sabido, entre Administraciones públicas no cabe interponer recurso en vía administrativa (art. 44.1 LJ), debiendo la Administración afectada por la actuación de otra interponer recurso contencioso-administrativo, aunque previamente puede también requerirle para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada. Requerimiento que la Administración debe formular en el plazo de los dos meses siguientes al día de publicación de la norma o en que tuviera conocimiento o hubiera podido conocer el acto, la actuación o la inactividad que suscita el conflicto y que se entenderá rechazado si la Administración requerida no contesta dentro del mes siguiente al día de recepción del requerimiento. En este caso, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo, según el artículo 46.6 LJ, es de dos meses a contar del día en que el requerimiento puede entenderse «presuntamente rechazado». Pues bien, el Ayuntamiento recurrente, guiado posiblemente por la jurisprudencia constitucional y legal que deja abierto el plazo para interponer recurso en casos de silencio administrativo, dejó pasar con creces el referido plazo de dos meses y la Sala considera extemporáneo e inadmisible su recurso porque la referida doctrina no es aplicable entre Administraciones públicas, conclusión a la que llega invocando otros pronunciamientos jurisprudenciales (SSTS de 15 de diciembre de 2008 y 24 de marzo y 25 de mayo de 2009).

— La *STSJ Cantabria de 6 de marzo de 2010* declaró nulo el proyecto de una carretera (la variante Este de Comillas, carretera CA-135) que un particular había impugnado por considerarlo injustificado o falto de motivación (en cuanto al trazado elegido), por no haberse evaluado su impacto ambiental en la forma legalmente exigida, por infringir la normativa del patrimonio cultural (dada la proximidad de unas cuevas declaradas bien de interés cultural) y por infringir las normas de ordenación territorial (el Plan de Ordenación del Litoral, POL) y urbanística (las normas subsidiarias de planeamiento, NN SS). Todos estos motivos encontraron la acogida de la Sala como resultado de la valoración conjunta de la prueba sobre los hechos constitutivos de las infracciones legales alegadas por el recurrente. Ahora no es posible analizar en detalle cada una de ellas, pero sí parece oportuno destacar la valoración que hizo la Sala de la declaración de impacto ambiental que acompañaba el proyecto porque resulta, ciertamente, inusitada.

En 2000 el proyecto en cuestión mereció una declaración de impacto ambiental negativa que determinó su modificación, siendo este segundo proyecto modificado, que sí obtuvo una evaluación ambiental favorable, el impugnado. Pues bien, la Sala considera que esta segunda declaración (favorable) de impacto ambiental no se ajusta a Derecho porque desconoce o ignora las limitaciones derivadas de la Directiva CEE/43/1992, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, que creó la red de espacios naturales protegidos denominada Natura 2000. Infringiéndose en ocasiones la normativa ambiental, una decisión tal

tendría poco de particular, si no fuera porque, en este caso, la carretera proyectada… no discurre por, ni afecta a, un lugar de interés comunitario propiamente dicho e integrado en la referida Red Natura 2000.

En efecto, aunque la Sala sorprendentemente afirma lo contrario, el arroyo de Gandarias –espacio afectado por la variante proyectada– nunca formó parte de las relaciones de LIC propuestas por Cantabria a la Comisión Europea. No estaba en la propuesta inicial de 1997 (en la que figuraba el LIC «Rías occidentales y Duna de Oyambre» de cuya delimitación, sin embargo, quedaba fuera dicho arroyo), ni en la posterior de 1999, avaladas ambas por los informes técnicos de la Universidad de Cantabria. Tampoco se incluyó en las sucesivas propuestas, fruto de las revisiones efectuadas, y no está en la vigente relación de LIC aprobada en 2004. Sin embargo, la Sala concluye, a la vista de un informe pericial (cuyo objeto, debe añadirse, no era discernir si ese espacio merecía ser declarado LIC), que teniendo en cuenta sus características naturales la Administración debería haberle dado la consideración y la protección propia de los LIC y que, por tanto, la ejecución del proyecto resulta inviable y la declaración de impacto debió ser desfavorable.

Parece, sin embargo, que al actuar así, al dar la consideración de LIC a un espacio que formalmente carece de ella, la Sala puede haber rebasado los límites revisores propios de la función jurisdiccional (constreñidos a la valoración de la conformidad a Derecho de una declaración de impacto ambiental), atribuyéndose de hecho el ejercicio de una función administrativa de calificación ambiental, con sustitución del procedimiento y del criterio o juicio técnico de la Administración que en su día llevaron a dejar fuera la lista de LIC ese espacio, que, siendo además ajena al objeto mismo del proceso judicial (pues no era la calificación ambiental del espacio lo que se discutía en el litigio, sino la conformidad a Derecho de la declaración de impacto ambiental que sustentaba el proyecto impugnado), no le correspondía.

Por otro lado, la propia calificación realizada en sede judicial parece errónea e injustificada, a la luz de la Directiva CEE/43/1992, pues ésta no exige que un espacio sea designado LIC por la mera presencia de alguno de los hábitats o especies que pretende preservar. Lo que hace la Directiva, precisamente, es determinar cuáles de los espacios (no todos) en que existen ciertos hábitats o especies deben ser incluidos en la relación de LIC y abrigados por la protección que se les dispensa. Establece un procedimiento técnico y contradictorio, de propuesta, evaluación y contrapropuesta para determinar con criterios objetivos y científicos cuáles de los espacios en que están presentes dichos hábitats o especies deben ser considerados LIC para cumplir los objetivos de la Directiva. Sin que, por ello mismo, deba ser considerado LIC cualquier espacio –y hay muchos– en que se detecte la presencia de algún hábitat o especie, incluso siendo prioritario, de los contemplados en la Directiva, pues, si así fuera, todo el procedimiento de evaluación que prevé sería innecesario y superfluo, ya que bastaría la simple constatación o comprobación de dicha presencia.

La sentencia ha sido recurrida en casación y su confirmación está pendiente, pues, del fallo del Tribunal Supremo.

— Las *SSTSJ Cantabria de 1 y 2 de julio de 2010* desestiman el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra sendas autorizaciones ambientales integradas otorgadas por la Administración regional a dos empresas establecidas en el municipio de El Astillero. El Ayuntamiento impugna dichas autorizaciones porque no tienen en cuenta los niveles máximos de emisión sonora contemplados en las ordenanzas municipales. En el litigio subyace, pues, la siguiente cuestión jurídica de fondo: El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, ¿debe supeditarse al cumplimiento de toda la normativa ambiental y también, por lo tanto, de las ordenanzas municipales? Examinando el alcance de las competencias autonómicas y locales, la Sala concluye que no ha de ser así. Que a través de la autorización ambiental integrada la Administración autonómica debe limitarse a comprobar el cumplimiento de la legislación estatal básica y de la legislación autonómica de desarrollo, otorgando dicha autorización cuando la actividad o instalación, eventualmente sometida a condiciones, resulte compatible con las exigencias ambientales de la citada legislación. Ahora bien, pudiendo los municipios mejorar o elevar el nivel de protección que dicha legislación proporciona, ejercitando las potestades normativas inherentes a su autonomía, esto es, estableciendo requisitos ambientales más rigurosos en sus ordenanzas municipales, han de ser ellos mismos los que garanticen el cumplimiento de dichas ordenanzas con ocasión del otorgamiento de la licencia de actividad que, con ese preciso fin, queda bajo la competencia municipal. Por ello mismo, el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, constatando la inexistencia de impedimentos legales de carácter general, constituye un presupuesto necesario del otorgamiento de la licencia de actividad, pero no lo prejuzga en modo alguno, pudiendo ser denegada si la actividad o instalación no se ajusta a las disposiciones de carácter local (criterio que, por lo demás, la Sala regional ya había seguido en anteriores ocasiones –por ejemplo, SSTSJ de 2 de marzo y 31 de julio de 2009–).

— La *STSJ Cantabria de 29 de septiembre de 2010* desestima el recurso de la mercantil SNIACE contra diversas liquidaciones del canon de saneamiento. Entre los motivos alegados hay uno que, por su proyección más general, merece ahora ser comentado: la supuesta ilegalidad del reglamento regulador del régimen económico-financiero del canon de saneamiento de Cantabria –el Decreto 11/2006, de 26 de enero– por infracción del principio de reserva de ley previsto en los artículos 31.3 y 133 CE. Según el recurrente, se infringiría este principio porque el artículo 24.1 del citado decreto subordina la aplicación del denominado «coeficiente de regulación» al cumplimiento de condiciones (que exista un dispositivo de regulación para efectuar el vertido, que se vierta en un régimen horario convenido con la Administración y que lo vertido no sea agua de refrigeración) que no han sido expresamente previstas en la ley creadora del canon (Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria). Pero lo cierto es que el artículo 29.4.e) de la citada ley exige que la regulación reglamentaria para la aplicación del canon aplique un coeficiente corrector del tipo imponible, fijado reglamentariamente, por «la utilización por las industrias de dispositivos que permitan efectuar una distribución temporal del caudal del vertido», entendiendo la Sala que, por ello mismo, ningún reparo de legalidad formal puede hacerse a la disposición, pues se li-

mita –debemos añadir– a perfilar o concretar uno concreto aspecto configurador del tipo impositivo siguiendo los criterios indicados en la propia ley, hallándose regulados en esta, pues, los elementos esenciales del canon.

5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

La regulación de la instalación de parques eólicos, de la que ya se dio cuenta en el informe del año anterior, ha seguido siendo centro de controversia política en 2010, animada por la intervención del Defensor del Pueblo a raíz de la queja de un ciudadano.

El procedimiento para la autorización de parques eólicos en la Comunidad se hallaba regulado por Decreto 41/2000, de 14 de junio, concediéndose la misma para cada parque o instalación, previa presentación del correspondiente plan director eólico. Con arreglo a esta normativa se presentaron en menos de un año casi una veintena de planes para instalar, en su conjunto, más de 500 MW de potencia. Visto el interés existente en estos proyectos, el Gobierno, después de autorizar planes para instalar 113 MW (en seis parques), decidió detener o suspender la autorización de nuevos parques (Acuerdo de 6 de abril de 2001, conocido como de «moratoria eólica») para estudiar cómo conciliar tan elevada demanda de asentamientos eólicos tanto desde el punto de vista ambiental, como mercantil (para limitar y organizar la concurrencia empresarial sin menoscabo de la necesaria competencia mercantil) e industrial (la potencia instalada debe guardar relación con la capacidad de las líneas eléctricas para evacuar la energía generada). Así, el Plan Energético de Cantabria 2006-2011 (PLENERCAN) consideró oportuno instalar inicialmente solo 300 MW y señaló las tres zonas que se consideraban más idóneas para hacerlo (Puerto de los Tornos, Sierra del Escudo y Campoo). En 2008, sin embargo, el Gobierno encargó a la Universidad un estudio estratégico para el aprovechamiento de la energía eólica en el que se identificaron asentamientos, en siete ámbitos territoriales, para instalar hasta 1.500 MW, cota con la que supuestamente la región tendría garantizado su autoabastecimiento eléctrico.

Teniendo presente ese estudio, el Decreto 19/2009, de 12 marzo, reordenó la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, sometiéndola a un concurso público de asignación de potencia eólica; esto es, las empresas interesadas concursan para conseguir que les sea reconocido el derecho exclusivo a instalar en cada uno de los ámbitos territoriales identificados como aptos para la generación una determinada cota o capacidad de generación. Así, pues, el decreto no determina la potencia o capacidad de generación que finalmente se instalará en la Comunidad (que tendrá que determinarla el plan energético regional), ni tampoco la ubicación exacta de los futuros parques, aunque introduce un procedimiento concursal para limitar y distribuir territorialmente la concurrencia de las empresas asignándoles una potencia eólica. De este modo, solo las empresas a las que se les haya asignado potencia eólica estarán en condiciones de solicitar autorizaciones para instalar parques eólicos en las zonas y hasta las cotas máximas de generación que se les hayan asignado, sin que la asignación de potencia eólica prejuzgue por sí solo el otorgamiento de las autorizacio-

nes para la construcción y explotación de los parques eólicos que puedan instalarse en la zona territorial asignada, ni conceda al titular ningún tipo de derecho sobre el otorgamiento de dichas autorizaciones o por la eventual denegación de las mismas.

Aplicando el decreto, pues, en junio de 2009 se convocó un concurso público para la asignación de un máximo de potencia eólica de 1.400 MW distribuidos en siete zonas territoriales y surgió la polémica alimentada, sobre todo, por la sustancial diferencia entre la potencia que se ha previsto asignar o repartir (1.400 MW) y la que el PLENERCAN 2006-2011 preveía instalar (300 MW). El activismo de algunas asociaciones ecologistas llevó al imaginario popular la imagen de una región repleta de aerogeneradores (con una elocuente campaña gráfica que ubicaba virtualmente los molinos en la Bahía de Santander) y cundió la idea de que se instalarían sin haber llevado a cabo antes una evaluación ambiental del desarrollo eólico en su conjunto (aunque se hiciera la de cada parque) y de que el procedimiento de asignación antes descrito constituía un fraude de ley para eludir la normativa que exige la evaluación estratégica de planes y programas. Ideas de las que se hizo eco el Defensor del Pueblo cuya intervención, solicitando aclaraciones sobre el proceso de desarrollo de la energía eólica en la región, avivó aún más la polémica.

No parece, sin embargo, que puedan oponerse objeciones de orden ambiental al procedimiento de selección de empresas regulado al que, teniendo únicamente esa finalidad selectiva, podrían buscársele objeciones de índole mercantil, de defensa de la competencia, pero no ambientales, como digo, porque no se regula, ni se programa la instalación de parques propiamente dicha.

En efecto, dicho decreto nada prevé sobre el efectivo despliegue de los parques eólicos que vendrá determinado y limitado por el techo de potencia instalada que contemple el PLENERCAN (300 MW para el periodo 2006-2011, aunque puede ser elevada con la modificando o sustitución del plan vigente) y por los concretos proyectos de instalación. Aquél y éstos deberán superar la correspondiente evaluación ambiental: el PLENERCAN (el futuro plan o las modificaciones del actualmente vigente), la evaluación estratégica exigida para los planes y programas, y los proyectos, la clásica evaluación de impacto ambiental.

En tales términos puede resumirse, pues, la polémica suscitada por el decreto que nos ocupa y la convocatoria del concurso subsiguiente al mismo, en la que participaron medio centenar de empresas, que se resolvió a finales de 2010 (Boletín Oficial de Cantabria núm. 236 de 10 de diciembre de 2010).

Por los diarios de las sesiones parlamentarias y por la prensa puede advertirse que también ha centrado el debate político y social el incremento de la presión fiscal ambiental (por la implantación de los impuestos a que se ha referencia en este mismo informe y el incremento de las tarifas del canon de saneamiento y de las tasas), junto con algunos otros temas de proyección territorial más limitada (olores derivados de la actividad industrial en Barreda, acondicionamiento y reparación del nacimiento del Ebro o la polémica demolición del polideportivo Peru Zaballa, en Castro Urdiales, de la que ya dimos cuenta en el informe del ejercicio anterior).

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.

Dirección General de Medio Ambiente:
D. Javier García-Oliva Mascaró.

Dirección General 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. Maria 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* (su composición regulada por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, modificado por Decreto 71/2010, de 14 de octubre).

— *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.

Dirección General de Biodiversidad:
Dña. María Eugenia Calvo Rodríguez.

• *Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa* (consorcio interautonómico cuyos estatutos han sido aprobados, en Cantabria, por Decreto 89/2010, de 16 de diciembre).

— *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.

Dirección General 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).

B) Normativa de contenido o interés ambiental

— Leyes:

• Ley 2/2010, de 4 mayo, de modificación de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero de 2002, del Comercio de Cantabria, y de otras normas complementarias para su adaptación a 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.

• Ley 4/2010, de 6 julio, de Educación en el Tiempo Libre.

• Ley 6/2010, de 30 julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

• Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia.

• Ley 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

— Reglamentos:

• Decreto 15/2010, de 4 de marzo, por el que se aprueban los Planes Sectoriales de Residuos que desarrollan el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 y, en su virtud se fijan los objetivos del mismo para el período 2010-2014.

- Decreto 19/2010 de 18 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 17/2006 de 11 de diciembre de Control Ambiental Integrado.
- Decreto 48/2010, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica.
- Decreto 50/2010, de 26 septiembre. Inclusión y zonificación de terrenos del municipio de Medio Cudeyo en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral.
- Decreto 51/2010, de 26 agosto. Aprueba el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral.
- Decreto 65/2010, de 30 septiembre. Aprueba las Normas Urbanísticas Regionales.
- Decreto 68/2010, de 7 de octubre, por el que se regulan los residuos sanitarios y asimilados de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Decreto 71/2010, de 14 de octubre, por el que se modifica el Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.
- Decreto 72/2010, de 28 de octubre, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Decreto 89/2010, de 16 diciembre. Aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de Oyambre.
- Decreto 89/2010, de 16 diciembre. Aprueba los estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del consorcio interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa.
- Orden MED/9/2010, de 20 de diciembre, por la que se fijan las cuantías de los precios públicos del Gobierno de Cantabria para determinadas actividades de gestión de residuos urbanos y hospitalarios para el año 2011.
- Orden HAC/15/2010, de 10 mayo. Modifica la Orden HAC/25/2009, de 30-12-2009, por la que se establecen los requisitos para la repercusión del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Orden HAC/31/2010, de 27 diciembre. Aprueba el modelo 690 Web de autoliquidación y las obligaciones formales del Impuesto sobre Bolsas de Plástico de un Solo Uso y se crea el Censo de obligados tributarios sujetos.
- Orden DES/43/2010, de 1 julio. Regula el reconocimiento de las Agrupaciones de Sanidad Vegetal (ASV) y se crea su registro.

Hay otras órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas con diversa finalidad ambiental. Las convocatorias de algunas acciones sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria…) incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las ayudas.

C) Instrumentos de planificación

En 2010 se han aprobado los Planes Sectoriales de Residuos que desarrollan el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 y sus objetivos para el periodo 2010-2014 (Decreto 15/2010), el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral (Decreto 51/2010) y el PORN del Parque Natural de Oyambre (Decreto 89/2010).

Además, en la actualidad la Comunidad tiene en desarrollo los siguientes instrumentos:

Estrategia Cántabra de Educación Ambiental

Plan Integral de Ahorro del Agua para Cantabria

Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria 2008-2012

Plan de Calidad del Aire de Cantabria 2006-2012

D) Sentencias de interés autonómico

Tribunal Supremo

— STS de 9 de diciembre de 2009. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.

— STS de 16 de diciembre de 2009. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.

— STS de 20 de febrero de 2010. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.

— STS de 5 de marzo de 2010. Evaluación de impacto en variantes y modificaciones de una línea eléctrica.

— STS de 18 de mayo de 2010. Responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración en autorización parque eólico.

— STS de 28 de septiembre de 2010. Asignación de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2008-2012 a la empresa Solvay Química SL.

— STS de 26 de octubre de 2010. Expropiación de terrenos para emplazamiento de colector de aguas.

— STS de 27 de octubre de 2010. Evaluación de impacto ambiental de línea eléctrica.

— STS de 27 de octubre de 2010. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

Audiencia Nacional

— SAN 10 de noviembre de 2009. Canon de vertidos.

— SAN de 25 febrero 2010. Construcción en zonas de dominio público marítimo-terrestre.

— SAN de 16 de abril de 2010. Proyecto Autovía del Cantábrico. Tramo Solares-Unquera.

— SAN de 6 de septiembre de 2010. Proyecto Autovía del Cantábrico. Tramo Unquera-Llanes.

— SAN de 2 diciembre 2010. Deslinde y anchura de la servidumbre de protección de costas.

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria

— STSJ Cantabria de 19 de octubre de 2009. Sanción por vertidos en dominio público hidráulico.

— STSJ Cantabria de 1 de febrero de 2010. Nulidad de ordenanza municipal sobre instalaciones de telefonía móvil celular y otros equipos radioeléctricos.

— STSJ Cantabria de 4 de febrero de 2010. Explotación de cantera en zona LIC.

— STSJ Cantabria de 8 de febrero de 2010. Autorización ambiental integrada de Ferroatlántica.

— STSJ Cantabria de 19 de febrero de 2010. Denegación de ayuda ambiental.

— STSJ Cantabria de 16 de marzo de 2010. Proyecto nueva carretera Comillas.

— STSJ Cantabria de 14 de junio de 2010. Subvenciones para limpieza de playas.

— STSJ Cantabria de 1 de julio de 2010. Autorización ambiental integrada de FCC Ámbito.

— STSJ Cantabria de 2 de julio de 2010. Autorización ambiental integrada de Allion Española

— STSJ Cantabria de 29 de septiembre de 2010. Canon de saneamiento.

E) Publicaciones jurídicas

No consta que en 2010 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 2010* del Instituto Cántabro de Estadística (*www.icane.es*), aunque las series de datos ambientales no están muy actualizadas (normalmente terminan en 2008).

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: La reducción de la administración ambiental y el agotamiento del programa legislativo

Nuria María Garrido Cuenca

Sumario

Página

I. PANORÁMICA Y VALORACIÓN GENERAL: CONTINUIDAD DE LA GESTIÓN EN TIEMPOS DE ESCASEZ ECONÓMICA Y LEGISLATIVA.....

II. PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y LA INICIACIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA DECLARACIÓN DE NUEVOS PARQUES NATURALES Y MONUMENTOS NATURALES.....

III. NOVEDADES ORGANIZATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA AUTONÓMICA Y EN LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL.....

1. La aprobación del Estatuto de la Agencia del A

1.1. Funciones de defensa y fomento del uso sostenible de los recursos hídricos autonómicos.....

1.2. Estructura orgánica de la Agencia del Agua: la reiteración del modelo clásico.

2. Supresión del organismo autónomo Espacios

3. La modificación de los Estatuto

IV. ACTUACIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL .....

V. MEDIDAS DE FOMENTO EN MATERIA DE CONSERVACIÓN DE ESPACIOS NATURALES .....

VI. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA: PROTECCIÓN FRENTE A LOS INCENDIOS Y LOS TRASVASES .....

1. -Delito de imprudencia por om gulación de la prohibición de barbacoas. Grado de participación delictiva y separación de responsabilidades política, administrativa y penal .....

2. Responsabilidad patrimonial públicos con producción de daños al medio ambiente originados por un incendio. Un amplio concepto de daños ambientales indemnizables .....

3. La inaplicación de la exigenc acordados por el Estado que afectan a cuencas intercomunitarias .....

VII. PERSPECTIVAS DE FUTURO: UN COMPÁS DE ESPERA IMPUESTO POR EL CALENDARIO ELECTORAL Y LA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA.....

* * *

I. PANORÁMICA Y VALORACIÓN GENERAL: CONTINUIDAD DE LA GESTION EN TIEMPOS DE ESCASEZ ECONÓMICA Y LEGISLATIVA

Durante el periodo analizado no han sido muchas las novedades normativas. Y menos de rango legal, salvo la que sirve para imponer una tasa por la emisión de la etiqueta ecológica, lo que, habida cuenta de la escasa recaudación previsible, no debe achacarse a afanes recaudatorios propios de tiempos de dificultades para las haciendas públicas. En realidad, podemos colegir que el mayor ritmo de la agenda legislativa se concentró al inicio de la legislatura, estando cumplido en este último año.

La Ley 1/2010 de 11 de marzo, de Regulación de la tasa para concesión de la etiqueta ecológica en Castilla-La Mancha, desarrolla en el ordenamiento autonómico las previsiones comunitarias relativas a este canon, en aplicación del Reglamento (CE) 66/2010, del Parlamento Europeo del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea. Esta norma, como es sabido, pretende promover productos y servicios que puedan reducir los efectos ambientales adversos, en comparación con otros productos de la misma categoría, contribuyendo así a un uso eficaz de los recursos, a incentivar su uso y a un elevado nivel de protección del medio ambiente. En este contexto, la celebración de un contrato con el solicitante de la etiqueta y el pago de un canon de concesión de la misma constituye el presupuesto mismo de la concesión de la etiqueta ecológica en relación a un producto concreto, canon cuya cuantía se fija en el marco normativo establecido por el propio Reglamento (CE) núm. 66/2010 de 25 de noviembre de 2009.

La cuantía de la tasa se fija en 200 euros por solicitud, quedando encargados de su gestión los órganos de la Consejería competentes en materia de medio ambiente. Aunque esta cuantía será objeto de bonificación del 20% para los sujetos pasivos que acrediten disponer de la validación por el Reglamento EMAS o certificación por la Norma ISO 14001, y se comprometan, en su política medioambiental, a incorporar una referencia expresa al cumplimiento de los criterios de la etiqueta ecológica que han servido de base a la concesión.

Esta misma Ley 1/2010, en su Disposición Final Primera procede a la modificación de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha. Y en concreto, su art. 48 para establecer como plazo para máximo resolver y notificar la resolución de los procedimientos sancionadores referidos a las infracciones graves y muy graves el de un año desde el inicio del procedimiento, y de tres meses para las leves.

Por ello, si ha de destacarse alguna novedad sería la aprobación de los Estatutos del organismo autónomo Agencia del Agua de Castilla-La Mancha o la declaración de monumentos naturales y la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales del Valle de Alcudia, Sierra Madrona y Sierra Norte de Guadalajara, con la consiguiente iniciación del procedimiento para la declaración de los parques naturales correspondientes.

Desde el punto de vista organizativo, los malos augurios sobre el organismo autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha se han visto cumplidos con su extinción

en junio de este año, pasando la totalidad de sus fines y objetivos a ser asumidos por la nueva Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Asimismo ha sido modificado, fundamentalmente en aspectos estructurales, el convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de 15 de febrero de 2008 por el que se creó el Consorcio para la Gestión del Plan Especial del Alto Guadiana y se aprobaron sus Estatutos.

Estas reducciones y reestructuraciones no han afectado a esta rama administrativa únicamente, ni especialmente, sino que son una muestra más de la política de «adelgazamiento» de la Administración puesta en práctica por el Gobierno regional para contrarrestar la proliferación de empresas, entidades y organismos públicos –y consiguiente escalada del gasto público experimentada en los años precedentes– y tratar de ajustarla a la actual caída de ingresos.

Entre las actuaciones de fomento, han sido también publicadas en este espacio temporal las convocatorias de importantes subvenciones destinadas al fomento, conservación o aprovechamiento de actuaciones de apoyo a la conservación de áreas naturales.

Como no podía ser menos, algunas iniciativas políticas de sonada repercusión ambiental se han visto envueltas en una controvertida discusión mediática y el anuncio de acciones judiciales por parte de colectivos ecologistas regionales, destacando: la declaración de impacto ambiental del proyecto de autovía Toledo-Ciudad Real, la cementera de la Parrilla en Cuenca, o la paralización de las obras del vertedero de Toledo.

II. PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y LA INICIACIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA DECLARACIÓN DE NUEVOS PARQUES NATURALES Y MONUMENTOS NATURALES

En este periodo han sido aprobados dos planes de ordenación de los recursos naturales mediante sendos Decretos 214/2010 y 215/2010, de 28 de septiembre (DOCM 5 octubre 2010), por los que se aprueban, respectivamente, el Plan de Ordenación de los recursos naturales del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, y la Sierra Norte de Guadalajara, iniciando el procedimiento para la declaración de parque natural de ambos espacios. Todo ello de acuerdo a la Ley 9/1999 de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza, lo que conlleva la aplicación del régimen de protección preventiva previsto en esta norma para todas las actividades contempladas en el Plan que no hayan sido calificadas expresamente como «compatibles» y la aplicación del régimen sancionador específicamente previsto. Asimismo, el Decreto 214/2010 otorga la declaración de espacio protegido al «Monumento Natural del Volcán de Alhorín» y a la «Reserva Fluvial del Río Guadalmez», completando de este modo la práctica totalidad de los espacios protegidos del Plan de Ordenación de los recursos naturales del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.

Por otro lado, el Decreto 224/2010, de 26 de octubre (DOCM 29 octubre 2010), declara «Monumento Natural», por reunir las características previstas en el art. 45 de

la Ley autonómica 9/1999, de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza, el espacio natural sito en la provincia de Toledo (términos municipales de Albarreal de Tajo, Burujón y La Puebla de Montalván) denominado «Barrancas de Castrejón y Calaña». El Decreto justifica esta declaración en su indudable valor paisajístico (singular ejemplo del paisaje de incisión del río Tajo) y su importancia zoológica, de modo que la importancia de los hábitats y especies de la zona ha motivado la inclusión de la mayor parte del conjunto dentro del territorio regional de la Red Natura 2000, formando parte de la ZEPA y LIC «Río Tajo en Castrejón, Islas de Malpica de Tajo y Azután». La norma, de acuerdo a la exigencias de la Ley 9/1999, establece el marco normativo preciso para otorgar una atención preferente a la conservación de los valores ecológicos, geológicos y científicos de la zona, lo que supone fundamentalmente el establecimiento del régimen de usos, aprovechamientos y actividades (art. 3), determinar su régimen de administración y gestión –que corresponderá a la Dirección general de Áreas Protegidas y Biodiversidad– (art. 5) y la clasificación de los instrumentos de planificación urbanística de la superficie afectada por el monumento natural como «suelo rústico de protección natural» (art. 4). Expresamente las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda establecen como actividad prioritaria en la gestión del espacio protegido la sustitución de los postes de tendido eléctrico por otros de diseño inocuo que eviten el peligro de electrocución de la avifauna, obligando además a la minimización de la afección paisajística del entorno en los diferentes trámites de informe o evaluación ambiental de planes y proyectos, lo que supone una novedad resaltable en este tipo de normas de protección ambiental de espacios protegidos.

En fin, el Decreto 243/2010, de 21 de diciembre, ha modificado la denominación del plan de ordenación de los recursos naturales y la reserva natural del «Complejo Lagunar de Arcas» sustituyéndolo por el de «Complejo Lagunar de Ballesteros», por ser el nombre más apropiado y por el que el común de la población conoce este paraje tradicionalmente.

Aunque no se trate expresamente de un espacio natural protegido, pero dado el indudable valor ambiental que presenta, nos ha parecido oportuno dar noticia del convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 15 de septiembre de 2010, para la ejecución del proyecto de clasificación, deslinde, amojonamiento y señalización de la denominada «Cañada Real La Plata», en su trayecto por la provincia de Ciudad Real, y de la «Cañada Real de Zaragoza a Andalucía», a su paso por la provincia de Guadalajara, publicado mediante Resolución de 19 de octubre de 2010 (DOCM 2 de noviembre de 2010). Este convenio, del que la cláusula séptima predica expresamente su naturaleza administrativa, encuentra su fundamento normativo en la Ley básica 3/1995 de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y el desarrollo autonómico mediante Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha. Así, en un ámbito de colaboración y aunando esfuerzos, este convenio y las actuaciones que conlleva supone la ampliación del ámbito de las vías pecuarias colindantes (Cañada Real Soriana Oriental y Real Conquense), implementando los programas de determinación física de las vías pecuarias que forman parte de la Red Nacional y la revalorización de los tradicionales itinerarios ganaderos también desde la perspectiva

natural, cultural y recreativa, potenciando las nuevas posibilidades que ha ido autorizando la normativa vigente. Este convenio fija taxativamente los respectivos compromisos de las partes (cláusula segunda), las obligaciones económicas (tercera), su duración (hasta 31 de diciembre de 2014) y constituye una Comisión Mixta de Seguimiento integrada por cinco miembros, dos en representación de la DG de Medio Natural y Política Forestal, dos en representación de la DG de Política Forestal y uno en representación de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha.

III. NOVEDADES ORGANIZATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA AUTONÓMICA Y EN LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

1. La aprobación del Estatuto de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha

La Ley 6/2009, de 17 de diciembre, creó la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha como organismo autónomo adscrito al órgano de gobierno responsable de la coordinación hidrológica, que pretende ser una Administración hidráulica autonómica, esto es, concentrar el ejercicio de las competencias actuales y futuras en materia de aguas en el ámbito de la Comunidad. Con esta medida organizativa se sigue el camino iniciado por otras autonomías en la constitución de sus propias administraciones del agua, que conviven para la gestión de los intereses propios con la Administración hidráulica estatal, cuyo exponente primero son las Confederaciones Hidrográficas.

Tal como imponía la Ley, se ha procedido al desarrollo normativo de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha mediante Decreto 179/2010, de 1 de julio (DOCM 6 de julio de 2010). En la norma, similar en cuanto a la definición, estructura, contenidos y fines al resto de organismos autonómicos que la han precedido –por más que entre ellos existan notables diferencias–, recoge como capítulos esenciales: las funciones y potestades (Capítulo I), organización (capítulo II, que constituye el grueso del decreto) y el régimen jurídico, económico-financiero, patrimonial y de personal (Capítulo III), de naturaleza jurídico-administrativa y acorde con la modalidad jurídica de la que se ha decidido dotar a nuestra Administración hidráulica como organismo autónomo, una de las principales notas diferenciadoras respecto a otras administraciones autonómicas del agua.

1.1. Funciones de defensa y fomento del uso sostenible de los recursos hídricos autonómicos

Recordemos que la decisiva apuesta por la creación de este organismo se justificaba en el cumplimiento de los 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. Que se concretaron para nuestro nuevo ente autónomo en: 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.

Dada la consideración del agua como recurso fundamentalmente caracterizado por su valor ecológico y ambiental, las funciones de la Agencia reflejan la impronta de este recurso natural en el prolijo art. 4 del Decreto que, de modo sintético, se refieren a: ejercicio de competencias en materia de obras hidráulicas, ordenación y protección de los recursos hídricos autonómicos, participación en la planificación, coordinación con el resto de órganos competentes en materia de aguas (autonómicos o estatales), régimen demonial, inspección y control, participación orgánica y funcional en la Administración hidráulica estatal. Explícitamente, las competencias relacionadas con el carácter y uso sostenible del agua son las siguientes:

a) programación, promoción, aprobación, ejecución y explotación de obras hidráulicas declaradas de interés regional, incluyendo en todo caso las relativas a abastecimiento, saneamiento, depuración, encauzamiento y defensa de márgenes de los ríos y aprovechamientos hidráulicos en general;

b) programación, promoción y aprobación de regadíos y de las obras hidráulicas necesarias;

c) propuesta y aprobación inicial del Plan Director de Abastecimiento de Agua y del Plan de Depuración de Aguas Residuales Urbanas;

d) desarrollo de programas, ordenación y protección de los recursos hídricos de competencia autonómica;

e) participación en la planificación, ordenación y protección de los recursos hídricos que afecten a la Comunidad Autónoma, incluida la reutilización de aguas residuales depuradas para cualquier uso, en coordinación con la planificación hidrológica del Estado, en el marco de la legislación de aguas vigente;

f) confección de una base de datos de aprovechamientos de las aguas subterráneas y superficiales que afecten a la Comunidad Autónoma;

g) ejercicio de funciones de inspección y control de abastecimiento, saneamiento y depuración, en particular relativas a caudales circulantes, vigilancia y control de la calidad de las aguas, vertidos y contaminación;

h) fomento de las actividades públicas y privadas destinadas a un uso más racional de los recursos hidráulicos de la Región, incluida la gestión de ayudas y subvenciones en la materia.

1.2. Estructura orgánica de la Agencia del Agua: la reiteración del modelo clásico

En su organización interna tienen presencia los distintos intereses implicados, exigencia impuesta por lo demás en la legislación estatal de aguas: administración regio-

nal, provincial y, de modo esencial, los interesados y usuarios. Siendo tres los niveles generales de organización de la agencia:

a) órganos de gobierno, que concretan la 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, que según los Estatutos representarán a la Agencia en su correspondiente ámbito territorial mediante las personas titulares de las Delegaciones Provinciales del órgano del Consejo de Gobierno responsable de la coordinación hidrológica (art. 6.2)

c) un órgano consultivo y de participación en materia de agua que, bajo la denominación de «Consejo Consultivo del Agua de Castilla-La Mancha», se integrará por: representantes de la Administración Regional y Local, de los usuarios de todas las Demarcaciones Hidrográficas que afectan a Castilla-La Mancha (abastecimientos, agrícolas, ganaderos, industriales, forestales y recreativos) que deben ser al menos un tercio del total del Consejo, junto a los representantes de las organizaciones empresariales, sociales, medioambientales, universidades y expertos de reconocido prestigio en materia de aguas. La regulación de sus funciones, composición y funcionamiento sigue pendiente al día de hoy, resultando palmariamente significativo el vacío normativo absoluto que sobre este órgano guardan los Estatutos de la Agencia aprobados.

Los Estatutos centran su atención en la descripción organizativa y funcional de los órganos de gobierno de la Agencia, que ocupan la casi totalidad del Capítulo II de la norma (arts. 6 a 16). Sin ánimo de exhaustividad, la estructura orgánica se concreta de este modo:

A) Presidencia: corresponde al titular del órgano de gobierno responsable de la coordinación hidrológica, siendo sus funciones principales: representación legal de la Agencia, desempeño de la superior función ejecutiva y directiva; control, contratación y administración patrimonial del ente (art. 7).

B) El Consejo de Administración: se estructura en una Presidencia (que coincide con el Presidente de la Agencia), una Vicepresidencia (que se reserva al titular de la Dirección Gerencia de la Agencia) y 11 vocales que representan a las distintas áreas políticas con competencias que puedan afectar al gobierno y gestión de las aguas (titulares de las Direcciones Generales de planificación territorial, urbanismo, desarrollo rural, evaluación ambiental, medio natural, explotaciones agrarias, industria y energía, política financiera y presupuestaria, y salud pública).

Como órgano superior de planificación y programación de la Agencia, sus funciones reflejan el peso decisivo del órgano dentro de la estructura organizativa y funcional, en detrimento de las que corresponden a la Presidencia que, siguiendo la tendencia de destrucción de la denunciada hidrocefalia que ha caracterizado durante largo tiempo a las Confederaciones Hidrográficas, pasa a tener un valor simbólico

y representativo más que funcional en la estructura de las Administraciones estatal y autonómicas del agua, repartiéndose sus anteriores omnipotentes funciones entre Consejo de Administración y Gerencia. Como refleja el catálogo funcional del Consejo de Administración de nuestra Agencia: aprobación de los criterios generales de actuación y programación anual, seguimiento de su cumplimiento, aprobación del anteproyecto de presupuestos, correa de trasmisión de los convenios formalizados con otras Administraciones, aprobación de los Planes Directores de Abastecimiento de Agua y Depuración de Aguas residuales, y aprobación de las propuestas modificativas del organismo para su elevación al Consejo de Gobierno autonómico (art. 10). Como imperativo normativo en la regulación estatutaria de este órgano, los Estatutos concitan al detalle el estatuto personal, régimen de reuniones y formalización de acuerdos (arts. 11 y 12)

C) La Dirección-Gerencia: es el órgano de gestión y administración ordinaria de la Agencia, cuyo titular, con rango orgánico de Director General, es nombrado por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Presidencia de la Agencia, de quien depende directamente. En sus funciones, siempre ejercidas bajo supervisión directa del Presidente, destacan: la dirección, coordinación, planificación y control de las actividades de la Agencia, ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración, propuesta y jefatura del personal, gestión y ejecución del presupuesto, política subvencional y disposición presupuestaria. Siguiendo otros modelos autonómicos, la Dirección-Gerencia se estructura en tres unidades administrativas, cuyas dilatadas e importantes funciones se concretan en la norma (arts. 14 y 15). Esta organización funcional se concreta en: Unidad de Administración Hidráulica; Unidad de Planificación Hidrológica y Unidad de Vigilancia y Control. Además, la Entidad de Derecho Público preexistente «Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha» encuentra su adscripción en la Agencia a través de esta Dirección Gerencia, manteniendo su personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, aunque resulta evidente que la parte más importante de sus funciones ha pasado a la estructura funcional de la Agencia autonómica.

2. Supresión del organismo autónomo espacios naturales de Castilla-La Mancha

En el último año se ha acentuado la crisis crónica que venía padeciendo el Organismo Autónomo «Espacios Naturales de Castilla-La Mancha», creado mediante Ley 11/2007, de 29 de marzo, y cuyos Estatutos se aprobaron por Decreto 16/2009, de 10 de marzo, ostentando como función más destacada la gestión de las áreas protegidas, recursos naturales y en especial la gestión de los Parques Nacionales. Con una dirección interina después del cese de su anterior directora 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 ambientales ya comprometidas en la Comunidad Autónoma (como la ampliación de la

Red de Espacios Protegidos), resultando llamativa su relegación en asuntos de indudable trascendencia ambiental en el ámbito autonómico.

Esta atropellada andadura culmina con la extinción del organismo mediante Decreto 97/2010, de 1 de junio (DOCM 8 de junio de 2010). Aunque justificada en el proceso de racionalización de las estructuras administrativas y contención del gasto público que comienza a visualizarse en la reestructuración de la Administración regional que llevó a cabo el Decreto 63/2010, de 24 de mayo (DOCM de 25 de mayo), lo cierto es que el organismo venía ya dando señas de esta agonía casi desde la aprobación de sus Estatutos. El Decreto de junio de este año trasmite y subrroga en las competencias del extinto organismo a la novel Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, quedando sus bienes, patrimonio, derechos, obligaciones y personal adscrito en las estructuras correspondientes de aquélla. En especial, todas las funciones ejecutivas y de carácter vinculante que la normativa de parques nacionales otorgaba a los Parques de Cabañeros y Tablas de Daimiel pasan a asumirse por el titular de la correspondiente Dirección General de esta Consejería.

3. La modificación de los estatutos del Consorcio para la Gestión del Plan Especial del Alto Guadiana

Por último, queremos dar noticia de la modificación del convenio de colaboración de 25 de febrero de 2008 entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades por el que se creó el Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana, lo que ha supuesto además la modificación de sus Estatutos, mediante Resolución de 26 de agosto de 2010 (DOCM 2 de septiembre de 2010). Como es conocido este acuerdo concretaba el protocolo de colaboración entre ambas administraciones para el impulso, coordinación, seguimiento y control de las medidas contenidas en las Normas y Programas Sectoriales del Plan Especial del Alto Guadiana y del Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Alto Guadiana.

La reciente revisión afecta por un lado, al detalle puntual de las normas organizativas de los órganos de presidencia y administración del Consorcio y por otro, adecua el ámbito funcional específico a las modificaciones que han derivado de las nuevas normativas referidas a la evaluación ambiental de proyectos, planes y programas aprobadas tras la firma del convenio. En tal sentido, ha sido necesario sustituir el mero carácter previo del informe sobre la coherencia de determinadas medidas con el Plan Especial del Alto Guadiana por su exigencia preceptiva, que llega también al control de autorizaciones de sondeos hídricos de investigación o de cualquier otro tipo a desarrollar en el marco territorial del Plan. Desde el punto de vista organizativo se prevé novedosamente la posibilidad de prorrogar el mandato anual de la Presidencia, se amplía la cualidad de los posibles electos a la Secretaría del Consorcio, que bien podrá ser un funcionario de los servicios jurídicos de las respectivas Administraciones o, como novedad, un letrado de los propios servicios jurídicos del Consorcio y, por último, se concreta la posibilidad de que entre el personal del consorcio pueda ser contratado personal eventual.

IV. ACTUACIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

Pronto a concluir el periodo establecido por la Ley estatal 45/2007, de 14 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural para el establecimiento de los distintos programas, convenios y protocolos de actuación con las Comunidades Autónomas, se ha publicado la Resolución de 14 de octubre de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que contiene el Protocolo general con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 2 de noviembre de 2010).

La norma estatal tiene por objeto establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural, tanto condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, como bases para la ordenación general de la actividad económica en dicho medio. Su aplicación práctica ha sido objeto de planificación mediante el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014, que fue aprobado por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, explicitando medidas de política rural, de competencia estatal y autonómica, así como los procedimientos y los medios para llevarlas a cabo, todas ellas relacionadas con los objetivos de la ley, como son la mejora de la situación socioeconómica y la calidad de vida de las poblaciones de las zonas rurales en el marco del respeto ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales. Este Programa será de aplicación en los términos municipales del medio rural integrados en las zonas rurales delimitadas y calificadas por las comunidades autónomas, según unos criterios de ruralidad comunes, elaborándose para cada una de ellas un plan de zona rural específico que concrete los criterios genéricos del Programa.

Pues bien, el primer paso para preparar el marco de concertación de las actuaciones entre ambas administraciones, es definir las bases de colaboración y sus principales compromisos mediante un Protocolo General, que concluya con la elaboración de los planes de zona sobre las zonas rurales de la Comunidad Autónoma incluidas en el Programa, de manera que posteriormente se pueda concertar la ejecución de sus actuaciones mediante el oportuno Convenio de colaboración. Es este Protocolo general, cuya naturaleza se predica jurídico-administrativa, el que acaba de ser publicado en la Resolución que comentamos. En él se establecen: un listado de actuaciones preparatorias, las zonas rurales sobre las que se elaborarán los planes de zona –con su ubicación provincial, calificación y nivel de prioridad–, previsiones financieras globales de referencia de ambas Administraciones, los Compromisos de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma para la debida ejecución de las actuaciones. En fin, se crea una Comisión de Seguimiento de las actuaciones derivadas del Protocolo para facilitar la cooperación y coordinación entre las partes, con la siguiente composición:

— Presidente: el Director General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, o persona que designe al efecto.

— Por parte de la Administración General del Estado: dos representantes designados por el DGDSMR y un representante de la Delegación del Gobierno.

— Por parte de la Comunidad Autónoma: la Directora General de Desarrollo Rural, que actuará de Vicepresidenta y dos representantes designados por ella.

Las zonas rurales sobre las que realizar la actuaciones, ya descritas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible y para las que se van a elaborar los planes de zona son las siguientes: Sierra de Alcaraz y del Campo de Montiel, Sierra del Segura, La Manchuela, Mancha Júcar-Centro, Monte Ibérico, Corredor de Almansa, Campos de Hellín, Valle de Alcudia, Montes Sur y Norte de Ciudad Real, Campo de Montiel, Campo de Calatrava, Cabañeros, Mancha Norte, Alto-Guadiana-Mancha, Serranía de Cuenca, Alcarria Conquense, Sierra y Mancha Conquense, Záncara, Manchuela Conquense, Molina de Aragón-Alto Tajo, Tajo-Tajuña, Alcarria y Campiña de Guadalajara, Campana de Oropesa de Toledo, Tajo medio, Montes Toledanos, Sierra de San Vicente y de la Jara, Mesa de Ocaña y Mancha Toledana.

A los exclusivos efectos de definir una envolvente financiera tentativa que sirva como referencia para enmarcar la elaboración de los presupuestos de los planes de zona de la Comunidad, ambas partes han establecido unos montantes financieros orientativos globales para el conjunto de planes, unos 22,62 millones de euros anuales, por cada Administración. Teniendo en cuenta que no comprometen directamente los presupuestos hasta que no sean elaborados los específicos proyectos de planes de zona de la Comunidad Autónoma, debiendo entonces materializarse el acuerdo para su ejecución concertada y cofinanciada mediante Convenio de colaboración.

Para la debida ejecución de las actuaciones a que se refiere este Protocolo, la Comunidad Autónoma se compromete a:

a) Organizar la coordinación institucional de las Consejerías/Departamentos de la Comunidad Autónoma competentes para la elaboración y posterior ejecución de los planes de zona, mediante el Consejo Regional para el Desarrollo Rural, órgano creado a tal efecto por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de febrero de 2008 por el que se aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de Castilla-La Mancha.

b) Designar a la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente como órgano encargado de la coordinación operativa por parte de la Comunidad Autónoma, y para la elaboración de los proyectos de planes de zona, en la que se entiende incluida la elaboración y ejecución del programa de participación pública.

c) Elaborar y poner a disposición del público, dentro del mes siguiente a la suscripción del Protocolo, el programa de actividades de participación pública a seguir en el proceso de elaboración de cada plan de zona, y documentar posteriormente su realización y sus resultados.

d) Crear formalmente, en el plazo de un mes desde la firma del Protocolo, un órgano de participación para cada zona rural objeto de planificación, con el fin de facilitar una participación pública real y efectiva, tanto en la elaboración del plan de

zona como en su posterior seguimiento y evaluación. En dicho órgano estarán al menos representadas las corporaciones locales de la zona y los agentes económicos, sociales y ambientales que tengan actuación en el territorio. Podrá asistir a las reuniones de dicho órgano, en calidad de observador, una representación de la Administración General del Estado, a cuyos efectos se notificará electrónicamente todas las convocatorias tanto a la Delegación del Gobierno como a la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en los mismos plazos que al resto de sus miembros.

e) Disponer de los proyectos de planes de zona en el plazo máximo de cuatro meses desde la suscripción del Protocolo, con las características especificadas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, acreditando haber realizado del programa de participación pública previsto, y habiendo concluido su evaluación ambiental con la oportuna memoria ambiental conjunta, en caso de que fuera preceptiva.

f) Aprobar los planes de zona tras haber concertado con la Administración General del Estado sus términos de la forma que determina el Programa de Desarrollo Rural Sostenible. En caso de que los procesos de concertación sobre las tres categorías de acciones autonómicas cofinanciadas, acciones de los departamentos ministeriales, y obras públicas de interés general, no puedan resolverse simultáneamente, la aprobación del plan de zona podrá ser parcial y afectar exclusivamente a las actuaciones sobre las que sí se haya materializado el acuerdo.

g) Incluir en los proyectos de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2011 y siguientes las previsiones y dotaciones presupuestarias necesarias para posibilitar la ejecución de los planes de zona.

V. MEDIDAS DE FOMENTO EN MATERIA DE CONSERVACIÓN DE ESPACIOS NATURALES

En este periodo también han sido modificadas algunas normas ejecutivas de acuerdo a criterios trasversales de orden medioambiental. Sin detenernos demasiado en ellas, cabe citar: la Orden de 19 de enero de 2010, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, modificando la anterior Orden de 14 de noviembre de 1994, para declarar la trucha común especie de interés preferente y establecer la delimitación de aguas trucheras. Y ello de acuerdo a las exigencias impuestas por la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha establece entre sus objetivos la protección, la conservación, el fomento y el ordenado aprovechamiento de los recursos de la pesca en los cursos y masas de agua de la Región.

También en base al art. 27 de la Ley de Pesca Fluvial, que dispone el establecimiento anual por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Orden de Vedas, la Orden de 20 de enero de 2010 recoge la relación de especies objeto de pesca, las épocas hábiles, tallas límite de captura, el número máximo de capturas por pescador y cebos autorizados para cada especie, las especies comercializables y las limitaciones y prohibiciones especiales, así como la delimitación y reglamentación establecida para las aguas en régimen especial y refugios de pesca establecidos en los distintos cursos y masas de agua del ámbito

territorial de Castilla-La Mancha. Este tipo de normas tienen una especial importancia desde el punto de vista medioambiental pues de todos es conocido la influencia que la fauna puede tener para la conservación y mantenimiento futuro del valor ecológico de las masas hídricas. Así, tras las propuestas elaboradas por las correspondientes Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural e informadas por los respectivos Consejos Provinciales de Pesca y oído el Consejo Regional de Pesca, la Orden regula, siguiendo un criterio territorial provincial: las especies pescables, invasoras o exóticas (con especial atención en el cangrejo rojo) y amenazadas, periodos hábiles, cebos admitidos y prohibidos dependiendo de la especie y de su influencia en las condiciones hidrológicas de los distintos cursos de agua, cupos de captura, comercialización y las disposiciones relativas a moratorias temporales y prohibiciones especiales.

Mediante Orden de 5 de octubre de 2010 ha sido modificada significativamente la Orden de 26 de septiembre de 2009 que establecía las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de actuaciones de apoyo a la conservación de las áreas y recursos naturales protegidos y para contribuir al desarrollo socioeconómico de los municipios en los espacios naturales protegidos de Castilla-La Mancha (DOCM 11 octubre de 2010). Esta revisión obedece a un triple fin que la gestión de la medida desde su aprobación parece imponer:

En primer lugar, se ha puesto de manifiesto la necesidad de incluir entre las actuaciones subvencionadas en concepto de «apoyo a la conservación» aquellas desarrolladas en las áreas críticas de especies con plan de conservación aprobado y que deben contar con idéntico mecanismo de apoyo y cofinanciación, de modo que entre estas medidas subvencionables en tanto contribuyan a la mejora del medio natural se encontrarán: la red de áreas protegidas (con exclusión de los parques nacionales); las zonas periféricas de protección de espacios naturales protegidos; las zonas sensibles de protección concertada; las zonas de dispersión del águila imperial ibérica; y las áreas críticas de especies con plan de conservación.

En segundo lugar, se ha incluido entre los posibles beneficiarios de esta línea de ayudas para el desarrollo socioeconómico a las entidades locales que cuenten con un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado en la fecha de la convocatoria, en la idea de que este tipo de planificación conlleva determinadas limitaciones que es preciso compensar mediante apoyo y cofinanciación pública.

En tercer lugar, se ha corregido el momento en que deben considerarse «iniciadas» las inversiones, para incluir junto al momento de iniciación de los trabajos de construcción, cuando se haya iniciado la prestación de los servicios, ya que a los efectos de la concesión de subvención revisten la misma importancia ambos tiempos.

VI. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA: PROTECCIÓN FRENTE A LOS INCENDIOS Y LOS TRASVASES

La jurisprudencia de este periodo en el ámbito autonómico ha sido escasa y, curiosamente, las sentencias más destacables han recaído en los daños producidos por

sendos incendios, los dos en la provincia de Guadalajara. Uno tristemente conocido por sus dramáticas consecuencias tras la muerte de los componentes del retén de bomberos que acudió a su extinción y otro en un vertedero que originó también importantes daños ambientales. Se ventila en el primero de ellos la procedencia de un auto de procesamiento por delito de incendio, homicidio imprudente y contra los derechos de los trabajadores frente a la Consejera de Medio Ambiente en el momento en que ocurrieron los luctuosos hechos. Y en el segundo se trata de un clásico supuesto de responsabilidad patrimonial por los daños al medio ambiente producidos con ocasión de un incendio acaecido en un vertedero.

1. Delito de imprudencia por omisión de un alto cargo político autonómico, por la ausencia de regulación de la prohibición de barbacoas. Grado de participación delictiva y separación de responsabilidades política, administrativa y penal

La Audiencia Provincial de Guadalajara (Sección 1ª), en Auto 10066/2010 de 21 de julio estima el recurso de apelación interpuesto por la que fuera Consejera de Medio Ambiente contra el Auto de procesamiento de la actora, de 13 de enero de 2010 dictado por el Juzgado de Instrucción de Sigüenza, acordando el sobreseimiento de las actuaciones y dejando sin efecto el procesamiento de la recurrente.

El recurso resuelve sobre el tema central de la imputación, basado en el art. 351 in fine del Código Penal, tipo penal de consumación anticipada que sanciona: «a los que provocaren un incendio que comporta un peligro para la vida o integridad física de las personas», achacando a la Consejera su defectuosa actuación «en la formación y extinción del incendio» y en lo esencial, por no haber prohibido el uso de las barbacoas, que finalmente es la causa última de la catástrofe.

Se plantea, por tanto, el problema de la participación delictiva por omisión –bastante controvertido, dicho sea de paso, tanto en sede doctrinal como jurisprudencial (F. 1)–, que sería la imputación a la procesada de la no prohibición de hacer barbacoas. La Audiencia, tras dejar sentado que la imputada «no poseía el dominio potencial del hecho», sin que «la causalidad respecto del resultado sea directa, completa e inmediata», afirma que no se dan los requisitos exigidos por la jurisprudencia del TS para la imputación penal: 1º) la acción ha creado un peligro jurídicamente desaprobado para la producción del resultado; 2º) si el resultado producido por dicha acción, en este caso la omisión, condición de la causalidad natural, que si faltar eliminaría la tipicidad de la conducta y, por tanto, su relevancia penal. Tras el análisis de los hechos y las pruebas ya aportadas en primera instancia, la Audiencia es contundente:

> «*sin margen de duda alguna cabe afirmar que la conducta descrita por lo que se refiere a la no prohibición de las barbacoas por quien ocupaba el cargo de Consejera de Medio Ambiente es una conducta atípica por cuanto se trataba de una actividad de general y extendido desarrollo en todo el país y que por los que se refiere al área recreativa donde se inicia el incendio, se venían utilizando las barbacoas del lugar desde hacía veinte años sin que conste incidente relevante alguno, lo que hacía innecesaria restricción a su uso, adoptándose lógicamente las*

medidas de prohibición tras el siniestro…nada indicaba un riesgo que hubiera podido evitarse, siempre claro está que su uso se hiciera con la diligencia debida siendo el uso indebido el factor desencadenante del resultado».

Se concluye, en fin, que la inacción normativa de prohibición (omisión) no ha supuesto un riesgo no permitido o un incremento ilícito del riesgo, lo que impide establecer la relación entre conducta omisiva y resultado. Otra hubiera sido la respuesta si la prohibición general de realizar barbacoas, que pronto tendría su reflejo en la práctica totalidad de normativas autonómicas, hubiera sido incumplida o no vigilada con la debida diligencia. Y aun así, la sentencia que comentamos da alguna respuesta a la condición en que un cargo político actúa en esta posible cadena de responsabilidades que se reclamaba desde el inicio en primera instancia del pleito. Y se hace acudiendo a la doctrina jurisprudencial relativa a la posición de «garante» como cauce para una potencial imputación. Partiendo de la definición genérica que se refiere «a la relación existente entre un sujeto y un bien jurídico, determinante de que aquél se hace responsable de la integridad del bien, surgiendo un deber jurídico específico de evitación del resultado, concluye la Audiencia en aplicación al caso concreto que:

«*la condición de garante derivaría de su condición de Consejera de Medio Ambiente a quien correspondería la competencia en materia de extinción de incendios y en el mantenimiento de la zona en debidas condiciones de limpieza…se atribuye a la procesada la defectuosa ejecución y control del Plan de emergencias por incendios forestales. En cuanto a la falta de medios, de preparación de organización, gestión negativa en la extinción del incendio, entiende esta Sala que no se trata de conductas relevantes desde el punto de vista penal…y ello por múltiples razones entre las que destacan la delegación de competencias…Resulta obvio que la aplicación del Plan correspondía a los técnicos con conocimientos al efecto…en concreto el Técnico del Centro de Operaciones Provincial o el Jefe de coordinación provincial*».

Por tanto, termina el juzgador dejando sin efecto el procesamiento de la Consejera y advirtiendo que: «aunque pudiera asistir la razón cuando se habla de la responsabilidad última que debe asumir quien acepta un determinado cargo público, en lo que esta Sala no puede entrar, responsabilidad que no puede ser sin embargo penal cuando no se dan los elementos del tipo penal, sin olvidar el principio de intervención mínima que implica que la sanción penal haya de quedar reservada para las conductas más reprobables».

2. Responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento anormal de los servicios públicos con producción de daños al medio ambiente originados por un incendio. Un amplio concepto de daños ambientales indemnizables

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha resuelve en Sentencia 94/2010, de 12 de abril un recurso de apelación interpuesto frente a la sentencia del Juzgado núm. 1 de lo contencioso-administrativo de 27 de noviembre de 2008, donde se había estimado parcialmente el recurso interpuesto en materia de responsabilidad patrimonial, condenando a la mancomunidad de municipios de Las Dos Campiñas a indemnizar a propietarios colindantes con ocasión del incendio que se produjo deri-

vado de un incumplimiento de la normativa sobre vertederos que definitivamente causó el incidente. Sin entrar en el fondo de todas las cuestiones debatidas, nos interesa detenernos en la respuesta ofrecida sobre la «naturaleza de los daños ambientales y su tratamiento indemnizatorio», a resultas del incendio.

El Juzgador ha debido resolver sobre la alegación de la compañía aseguradora respecto a la inexistencia en nuestro Derecho de norma alguna de responsabilidad civil que permita la recuperación de los costes de reparación de daños ambientales. Es decir, que estos daños no son indemnizables al menos desde el ámbito del derecho privado, el individuo potencialmente afectado no tiene acción para exigirlos y la legitimación corresponde únicamente a las entidades públicas. El Juzgado de instancia concluyó, sin embargo, que dichos daños sí eran cuantificables e indemnizables, aunque, al entrar en juego la cláusula de exclusión de este tipo de daños en la póliza de seguros, habrían de ser soportados directa y exclusivamente por la mancomunidad de municipios.

Ésta es la solución que se acepta también en segunda instancia, al entender que los daños, entre otros ambientales, no fueron consecuencia exclusiva de quienes llevaron a cabo el acto de ignición, «sino que tales daños también fueron consecuencia directa de quien, pese a recaer sobre él la obligación de mantener las condiciones mínimas de seguridad (en un vertedero en el que no se aplicaron las normas mínimas de evitación del riesgo de incendio), en el ejercicio de la prestación del servicio que venía gestionando, posibilitó con su incorrecto actuar los hechos que se produjeron». Y por tanto, se declara la responsabilidad patrimonial de la mancomunidad de municipios.

En cuanto a la consideración o no de indemnizables de los daños ambientales –que fueron valorados y cuantificados por el perito judicial–, será también rotundo el Tribunal Superior de Justicia: «tanto los perjuicios ecológicos como el impacto erosivo del terreno y el valor paisajístico son daños indemnizables».

3. La inaplicación de la exigencia autonómica de evaluación de impacto ambiental a los trasvases acordados por el Estado que afectan a cuencas intercomunitarias

Aunque esta jurisprudencia no es nueva (*vid.* STS de 19 de enero de 2009), durante el periodo analizado el Tribunal Supremo ha debido resolver sobre la recurrente cuestión de los trasvases acordados por el Consejo de Ministros de aguas del Tajo para abastecimiento a poblaciones y riegos y que vienen siendo recurridos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en dos sentencias de 14 y 17 de junio de 2010.

El primer recurso se dirige contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2007 por el que se autoriza un trasvase de la cabecera del Tajo para abastecimiento humano de los municipios de la Mancomunidad de los Canales de Taibilla y algunos municipios almerienses y otros tantos para riegos. Como en ocasiones anteriores, la administración autonómica esgrime dos argumentos principales en contra del trasvase: la ausencia de evaluación de impacto ambiental de la trasferencia hídrica, con incumplimiento de la Ley autonómica 4/2007, de 8 de marzo de evaluación am-

biental de Castilla-La Mancha, y en segundo lugar, la falta de motivación del acuerdo especialmente en cuanto al trasvase de agua con destino a riegos.

Respecto a la aplicación de la norma autonómica de impacto ambiental, el TS afirma contundentemente su inaplicación al trasvase enjuiciado, «por tratarse de una cuenca intercomunitaria que se rige exclusivamente por las normas estatales…cuyas disposiciones fijan los requisitos y condiciones para llevar a cabo el trasvase, de manera que no resulta necesaria la invocada evaluación de impacto ambiental».

En cuanto a la falta de motivación del acuerdo, el Tribunal, en base a la documentación obrante en el expediente y con cita expresa de la jurisprudencia anterior (SSTS 10 de febrero y 10 de marzo de 2010), concluye: «que, si bien el acuerdo del Consejo de Ministros es muy escueto en su fundamentación, al limitarse a citar una serie de preceptos sobre el carácter excedentario de las aguas embalsadas en el conjunto de Entrepeñas y Buendía y sobre la competencia para acordar trasvases, careciendo de otra apreciación de hechos que no sea la relativa a la previsión de existencias embalsadas, a pesar de que las razones de la decisión son primordialmente fácticas y deberían quedar recogidas en su texto para cumplir con exactitud lo establecido concordadamente en los arts. 54.1.f) y 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no se puede negar que en el expediente tramitado al efecto obran numerosos informes de distintos órganos administrativos y de otras organizaciones o entidades que justifican o explican el acuerdo de trasvasar…lo que permite de forma clara y suficiente a la Administración autonómica demandante conocer las razones de tal decisión». En consecuencia, el recurso es desestimado, con imposición expresa de costas a la demandante por considerar su actuación «temeraria», puesto que su actuación «denota un decidido propósito de impugnar de manera sistemática todo acuerdo del Consejo de Ministros en que se decida un trasvase de aguas de la cabecera del Tajo, limitándose la demanda a reproducir miméticamente las mismas alegaciones, carentes de toda consistencia, ya formuladas ante esta Sala en ocasiones anteriores».

La segunda sentencia, de 17 de septiembre de 2010, impugna el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de marzo de 2008 que acordó el trasvase de 39 Hm^3 con destino al acueducto Tajo Segura. En este caso, el único motivo de impugnación por la Administración Autonómica fue la no realización de la preceptiva evaluación ambiental de acuerdo a la citada norma castellano-manchega. Reiterando su argumentación anterior, el Tribunal Supremo insiste en la inaplicación de la norma autonómica (art. 5.1) que únicamente sería de recibo respecto de las cuencas intracomunitarias cuyos recursos hídricos discurrieran exclusivamente por el territorio autonómico. Decisión que se explica en la sentencia acudiendo a una interpretación conforme a la Constitución del diseño competencial en la materia, diferenciando entre cuencas intra o extracomunitarias (con cita de las SSTC 118/1998, de 4 de junio y 227/1988 de 29 de noviembre). En el mismo sentido ha resuelto también el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia 675/2010, de 30 de junio, en este caso desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta contra el acuerdo de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura de 21 de abril de 2009, autorizando el trasvase

de 109.1 Hm^3 con destino al Acueducto Tajo-Segura, para reiterar que: «en la medida en que las aguas trasvasadas –del Tajo– pertenecen a una cuenca intercomunitaria, la competencia –conforme al art. 149.1.22 CE– viene atribuida en exclusiva al Estado en todo lo relativo a legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos».

La doctrina jurisprudencial reseñada parece criticable, ya que la legitimidad competencial de las Comunidades Autónomas para imponer la evaluación de impacto ambiental a las decisiones sobre trasvasar caudales a otras cuencas parece fuera de dudas, pues tal y como señala Quintana López[1] surge de la indiscutible competencia autonómica para establecer medidas adicionales de protección ambiental. Y en este punto, no existe ningún obstáculo por el hecho de que la competencia sustantiva sobre la actividad la ostente el Estado[2]. Como subraya el citado autor, no cabe duda de que la decisión de transferir recursos hídricos entre cuencas puede no ser ambientalmente inocua, por lo que resulta razonable que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se asiente la cuenca cedente puede imponer la evaluación del impacto ambiental de los efectos de la transferencia hídrica en su territorio[3].

VII. PERSPECTIVAS DE FUTURO: UN COMPÁS DE ESPERA IMPUESTO POR EL CALENDARIO ELECTORAL Y LA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA

Es difícil aventurar por dónde puede caminar la política ambiental regional cuando estamos ante un año electoral. Serán las ofertas políticas de los partidos y obviamente la que resulte vencedora la que marque posibles novedades. Habrá que saber igualmente qué equipos se sitúan al frente, en los puestos de gobierno y otros altos cargos de la Administración. Hasta ahora poco se conoce, por no decir nada, de los contenidos programáticos que se ofrecen a los electores. Si acaso cabe esperar que aquéllas irán en línea con las posturas mantenidas ante los debates ya planteados, como la instalación del almacén de residuos nucleares, la defensa del agua, la promoción de las energías renovables u otros.

La situación económica sí permite colegir que será difícil poner en marcha aquellas actuaciones que requieran importantes aportes presupuestarios e incluso que se ralenticen los programas existentes, v. gr. el Plan Especial del Alto Guadiana. Será obligado, por tanto, esmerarse en la gestión eficiente de las políticas en práctica, con los

1 Quintana López T., «La evaluación ambiental de los trasvases y sus actuaciones», en A. Fanlo Dir., *La ordenación jurídica del Trasvase Tajo-Segura,* IEA, Murcia, 2008, pgs. 339 y ss.

2 De hecho, la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 1/2008 dispone: «1. Los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado y no hayan de sujetarse a evaluación de impacto ambiental conforme a lo establecido en esta Ley podrán quedar sujetos a dicha evaluación cuando así lo determine la legislación de cualquier comunidad autónoma afectada por el proyecto. En tales casos será de aplicación lo dispuesto en el anexo I, grupo 9, letra d) y en el anexo II, grupo 9, letra n).
2. La evaluación a la que se refiere el apartado anterior se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento abreviado que a tal efecto se establezca reglamentariamente por el Gobierno».

3 En el mismo sentido, Gallego Córcoles, I., *Régimen jurídico de los trasvases,* Civitas, 2009, p. 260.

recursos organizativos, personales y materiales disponibles, más que en nuevos programas que acarreen mayores gastos, sean de inversión o de gasto corriente.

La disminución de la actividad urbanística e industrial, así como de la acometida de nuevas infraestructuras públicas puede dar, esperemos, una tregua a la aparición de nuevos conflictos ambientales. Sobre los actuales, en todo caso, la Administración está obligada a seguir trabajando.

En ese sentido, desde la Consejería se sigue avanzando en el borrador de la Estrategia Regional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático 2010-2012, con un horizonte 2020, pendiente de su ratificación por el Consejo Regional del Clima. A principios de noviembre se ha incorporado al Pacto contra el Cambio Climático de Castilla-La Mancha, firmado en octubre de 2009, la Asociación de los Centros de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (CEDERCAM), y a través de ella, los Grupos de Desarrollo Rural de nuestra región. Con esta incorporación son ya veintisiete las entidades adheridas al Pacto, entre las que se encuentran 18 instituciones u organizaciones, 3 Ayuntamientos y 5 entidades empresariales. Dados los ambiciosos objetivos del Plan regional –de los que se dieron cuenta en la anterior crónica– la adhesión de este nuevo colectivo resulta esencial, dada la enorme repercusión en el medio rural de las medidas estratégicas frente al cambio climático. Lo que, además, y a juicio del Gobierno regional revertirá indudablemente en beneficios para la mejora de la calidad de vida de los municipios. No está de más recordar que de las 300 medidas de la Estrategia, más de la mitad tendrán una clara deriva positiva en la economía rural castellano-manchega, pues 50 medidas son específicas para agricultura, 41 para ganadería, 31 relacionadas con el sector forestal, cinegético, espacios protegidos y biodiversidad; otras 50 se relacionan con la gestión de residuos, 26 con vivienda y urbanismo, 11 sobre el turismo y 12 afectan a la salud ambiental.

En directa relación con esta cuestión, según informa el Gobierno regional en su página web, se están ultimando los convenios para la aplicación de la Ley estatal de Desarrollo Rural Sostenible en las zonas rurales a revitalizar, habiendo concluido en octubre el plazo fijado por el Ministerio de Medio Ambiente para estas actuaciones. Según las fuentes oficiales, el Gobierno de Castilla-La Mancha dará prioridad a zonas como el Parque Natural del Alto Tajo o la Serranía de Cuenca, de acuerdo con el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de Castilla-La Mancha que, aprobado paralelamente a la Ley estatal, dividió en 29 comarcas las áreas de actuación impuestas por la norma básica. Con toda una serie de «programas horizontales» para la práctica totalidad de las comarcas, destacan los de apoyo al transporte público, fomento de proyectos generadores de actividad económica en el aprovechamiento energético de la biomasa forestal y el turismo vinculado al patrimonio natural. Con ello, la actuación autonómica trata de acercarse a una ley que pretende conciliar economía, desarrollo y sostenibilidad en el ámbito rural. En este sentido, destaca la aprobación y publicación de la Resolución de 14 de octubre de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, de «Protocolo general con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el desarrollo sostenible del medio rural», que constituye el

marco general de actuación y concreción de las políticas autonómicas que resultan de la Ley básica estatal.

Y, ya para concluir, debe destacarse el papel que toca jugar a la Comunidad Autónoma en el actual proceso de elaboración de los planes de cuenca de los ríos que trascurren por nuestro territorio. Aunque no son todavía muchas las noticias y hará falta un estudio más detenido cuando el proceso culmine, el actual borrador del Plan de Cuenca del Tajo recoge algunos de los planteamientos de la política hídrica defendida por el Gobierno regional, entre ellos: el incremento del caudal ecológico del río Tajo o el mantenimiento de láminas permanentes de agua en los embalses de Entrepeñas y Buendía, que tanto afectaron en su día al desarrollo económico de las zonas limítrofes. El documento ha sido objeto de severas críticas por parte del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura que, haciendo visibles las voces de los regantes del Levante español, manifiesta su empeño en conservar la inercia del uso tradicional de los ríos sin buscar las alternativas que garanticen otros sistemas de suministro y no impidan a las cuencas cedentes la utilización del agua para su propio desarrollo económico y social.

Quizás pueda resultar significativo de que algo en materia de aguas se mueve a favor de esta comunidad autónoma el anuncio público de la futura fusión de las sociedades públicas de aguas «Hidroguadiana», «Aguas del Tajo» y «Aguas de la Cuenca del Guadalquivir» en una nueva sociedad que se constituirá antes de finales de diciembre de 2010 con el nombre de «Aguas de la Cuenca del Sur» habiéndose llegado al acuerdo de constituir su sede en Toledo.

En cambio, la revisión del Plan Hidrológico del Júcar sigue atascada en la delimitación misma de su ámbito territorial, por la negativa de algunos gobiernos autonómicos a asumir su responsabilidad competencial sobre las cuencas intrarregionales.

XX

Castilla y León: Un balance de ejecuciones[1]

Iñigo Sanz Rubiales
Isabel Caro-Patón Carmona

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. LEGISLACIÓN .....
   A) Dos leyes de «convalidación» .....
   B) La ley sobre la contaminación lumínica .....
   C) -La Declaración del Parque de
   claración del Parque «Sierra Norte de Guadarrama» .....
   D) Otras leyes que inciden en el medio ambiente .....
   E) -Aplicación de la normativa d
   existentes .....
3. ORGANIZACIÓN .....
   A) El consorcio interautonómico para la gestión de Picos
   B) Descentralización administrativa .....
   C) La Comarca del Bierzo .....
   D) La Junta Rectora de Laguna Negra .....
4. EJECUCIÓN .....
   A) Hacia la horizontalidad de la ejecución medioambiental
   B) Ordenación territorial .....
   C) Importancia del capítulo agroforestal .....
   D) Otras actuaciones .....
   E) Rigor presupuestario .....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....
   A) -«El RAMINP nunca muere»
   viación de poder de una sedicente ordenanza ambiental) .....
   B) De nuevo sobre los efectos sinérgicos de los parques eólicos

1 Agradecemos cordialmente a la Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León, en particular a su Secretaria General, Dª Ana Álvarez-Quiñones Sanz, la ayuda prestada. D. Luis Méndez Fernández, Jefe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, nos remitió la memoria de actuaciones y revisó la redacción final.

C) Sobre la autonomía local y .
(integrada) donde la ley sólo exige licencia ambiental.....
D) De nuevo sobre la legitima
acceder al contencioso, pero sólo los de las organizaciones ambientales.....
E) Las concesiones demaniales
de sustitución judicial en el ejercicio de potestades discrecionales.....
F) La legalidad del plan de recuperación del urogallo cantábrico
6. PROBLEMAS.....
7. BALANCE FINAL.....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

2010 ha sido un año de actuaciones. Algunas decisiones ya adoptadas en años anteriores se ponen en marcha. Entre éstas, resulta emblemática la del traspaso del Parque Nacional de Picos de Europa a las tres Comunidades Autónomas afectadas, primer supuesto de traspaso de gestión de un parque nacional supraautonómico, en el que se aplica la doctrina de la STC 102/1995.

Hay otras decisiones que se sitúan en caminos ya emprendidos, como las dos leyes de convalidación de dos estaciones de esquí, cuyos proyectos iniciales se habían visto afectados por decisiones judiciales.

2. LEGISLACIÓN

A) Dos leyes de «convalidación»

En este apartado se han de destacar dos leyes de convalidación de proyectos para la ejecución de pistas de esquí, que habían sido anulados judicialmente.

La Ley 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de Proyecto Regional del «*Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski*», viene a convalidar un proyecto lúdico-deportivo que los jueces, reiteradamente, han declarado contrario a la legalidad (a una legalidad formal, pero legalidad).

La historia es, sintéticamente, la siguiente: la Diputación de la provincia más llana de España decidió en 2006 la construcción de una pista de esquí «seco» (esto es, sin nieve, ni natural ni artificial: el suelo es una especie de alfombra plástica). La ubicación elegida, Tordesillas, en cuanto a la accesibilidad de los potenciales usuarios de las pistas, no podía ser más oportuna.

Pero, casi desde el inicio, comenzaron los problemas jurídicos. Porque los conflictos generados por el proyecto, más que sociales o ambientales de fondo, fueron y son fundamentalmente jurídicos y derivados en buena medida de la ubicación del pro-

yecto en el cerro de Villavieja, por haber sufrido éste unos años antes, en 1999, un incendio que le afectó parcialmente y que impide el cambio de uso del suelo quemado, según la Ley estatal de Montes.

Durante estos largos años de tramitación del expediente, los jueces y Tribunales han anulado, sucesivamente, la autorización de uso excepcional en suelo rústico (22 de febrero de 2008), la licencia de obras con carácter precario (31 de julio de 2008), las licencias ambiental y de obras (9 de enero de 2009), todas ellas concedidas por el Ayuntamiento (entonces, gobernado por el partido que era oposición en la Diputación) de Tordesillas y la autorización autonómica del cambio de uso forestal de los terrenos afectados por el proyecto (14 de diciembre de 2009); han suspendido cautelarmente algunos de los actos anteriores y, finalmente, han ordenado el derribo de las obras realizadas y la restauración del suelo a su situación anterior (15 de septiembre de 2010).

Pero antes de que el Ayuntamiento empezase a derribar lo construido, la Comunidad Autónoma decidió tomar cartas en el asunto y «desbloquear» el proyecto mediante la aprobación de una Ley específica, de las llamadas de «convalidación». El Parlamento regional aprobó la Ley 6/2010, de 28 de mayo, *de Declaración de Proyecto Regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski»*. Ahora bien, todo el esfuerzo realizado por los procuradores regionales, que aprobaron la Ley por una sorprendente unanimidad (lo cual es muestra del interés público que subyace en esta iniciativa), corre el riesgo de venirse abajo, por la posible inconstitucionalidad de la Ley. En efecto, la razón última de las resoluciones judiciales condenatorias más decisivas es que las pistas de la estación Meseta-Ski están montadas sobre un terreno que, parcialmente se quemó en un incendio no intencionado en 1999, provocado por un vehículo. Y la ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes en su art. 50.1 a) (introducido por la Ley 10/2006, de 28 de abril) prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados durante al menos 30 años. Tratándose de un precepto básico, obliga también a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales implicadas, por lo que, aparentemente, la ley regional 6/2010 sería inconstitucional por infringir la Ley de Montes estatal. Es cierto que la modificación del citado art. 50 tenía como objeto prevenir incendios intencionados, pero desgraciadamente la redacción del precepto no distingue por la causa del incendio; se trata, además, de una disposición de aplicación inmediata que se refiere a los terrenos incendiados, tanto antes (como es el caso) como después de su entrada en vigor. Al final, la falta de matices y el maximalismo de la redacción legal son los causantes últimos de la inviabilidad de la ubicación del proyecto: una mera ilegalidad formal puede acabar dando al traste con un costoso proyecto.

Si el Gobierno impugna la Ley 16/2010, el Tribunal Constitucional decidirá sobre la constitucionalidad de la Ley singular. Pero mientras el Gobierno deshoja la margarita de la «impugnación, si –impugnación, no» (recordemos que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le da hasta nueve meses para hacerlo, si se reúne –como ha ocurrido– la Comisión bilateral y se cumplen los demás requisitos fijados en el art. 33.2 LOTC), lo cierto es que se le ha adelantado el juez. En efecto, el Juez que tenía que

conocer de los últimos recursos contra la inactividad administrativa en la ejecución de la sentencia, ha planteado una cuestión de constitucionalidad en relación con la Ley autonómica de convalidación. Será, pues, el Tribunal Constitucional, pero en vía de «cuestión» el que determine el alcance de la prohibición de cambio de uso forestal incluida en la Ley de Montes.

Respecto de la otra Ley de convalidación, en las crónicas del Observatorio de años pasados (2008, 2009) hemos ido dando cuenta de este conflictivo proyecto que se pretende llevar a cabo en la montaña palentina, dentro del Espacio Natural Protegido de Fuentes Carrionas; se trata de una zona con presencia de oso pardo (el exiguo núcleo oriental de la distribución del oso pardo cantábrico incluye esos terrenos) y de otras especies protegidas o en peligro de extinción.

En 2008 la conocida «sentencia de San Glorio», de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) de 8 de enero, anuló el Decreto 13/2006, por el que se modificaba el PORN del espacio natural de Fuentes Carrionas, para permitir la construcción de pistas de esquí en el territorio protegido.

La Ley 5/2010, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio (BOCyL de 2 de junio), de *Declaración del parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)* trae su causa de la anulación judicial del PORN, citada más arriba y busca, precisamente, «validar» los preceptos anulados del PORN mediante su aprobación por norma con rango de ley. Así lo deja señalado la propia Exposición de Motivos, que lo explica con una claridad meridiana. Es importante esta motivación, porque contribuye a asegurar la viabilidad constitucional de una ley singular como es ésta, si se adecua al principio de proporcionalidad (cfr. STC 71/2000, Itoiz). De esta forma, el legislador regional, al calificar el proyecto de esquí como de interés general y afirmar la intención de darle salida jurídica a través de la Ley está motivando la previa ponderación de intereses y la justificación de una Ley que, en principio, no se adecua al principio de reserva jurisdiccional.

El PORN aprobado por Decreto 140/1998, de 16 de julio, prohibía en su art. 23 la construcción de pistas de esquí en esos terrenos. Este plan ha sido modificado por la Ley citada con el objeto de admitir el mencionado uso: para ello, la Ley modifica la Ley 4/2000, de Declaración del Parque Natural. En efecto, mediante la Ley 5/2010 se añaden a la Ley 4/2000 siete Disposiciones Adicionales que, a su vez, modifican sendos preceptos del PORN.

Estamos, así, ante lo que los especialistas califican como «convalidación en cascada». La nueva Ley singular y convalidante modifica algunos artículos, no sólo de la Ley de Declaración del Espacio Protegido, sino también del PORN que pasan –estos últimos– a tener la rigidez formal de una norma con rango legal. De esta forma, se eleva el rango de dichos artículos del PORN, que autorizan así la instalación de pistas de esquí alpino en el territorio del espacio protegido, y que quedan blindados frente a eventuales modificaciones operadas por simples Disposiciones administrativas.

Tras la aprobación por Ley, el proyecto de pistas de esquí (de iniciativa privada) puede salir adelante. Es importante, ahora, que la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto de estación sea rigurosa y logre lo que parece tan difícil: combinar la construcción y la explotación económica de la estación con la protección del ecosistema y especialmente de, al menos, dos especies emblemáticas y en peligro de extinción que tienen una de sus ubicaciones relictas en la zona de San Glorio (el oso pardo y el urogallo).

B) La ley sobre la contaminación lumínica

La Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de iluminación, es una norma innovadora, en la línea de las últimas regulaciones sobre la prevención frente a las nuevas formas de contaminación. Ya la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección atmosférica había habilitado a las Administraciones competentes para adoptar medidas de prevención de la contaminación lumínica, pero con esta Ley autonómica se pretende establecer un régimen acabado de control y prevención, régimen que enlaza directamente con la normativa comunitaria vigente en la materia.

La Exposición de Motivos y el art. 1 de la Ley aclaran cuáles son los dos principales objetivos de esta regulación: por una parte, el ambiental (la prevención de daños a determinadas especies, en especial algunas protegidas, que pueden sufrir deslumbramientos, desorientación, o ver afectados sus ciclos reproductivos); por otra, la eficiencia energética, estrechamente vinculada a la reducción de emisiones impuesta por Kioto. No se alude, con buen criterio, al denominado «derecho a ver las estrellas» porque estamos ante una norma de «acción» y no de tutela de situaciones subjetivas.

La Ley pivota sobre una larga serie de criterios estrictamente técnicos, que la asemejan a muchas normas europeas (el número de definiciones casi agota las letras del abecedario: art. 5, y los tecnicismos utilizados hacen incomprensibles al lego en la materia muchas partes de la ley: véanse los conceptos de «coeficiente de reflexión», «difusión o esparcimiento de la luz-scattering», «factor especular», «flujo hemisférico superior», y los preceptos donde se recogen, de difícil entendimiento para uno no «iniciado»). Este contenido lleva a plantearse si en buena medida el contenido de la Ley no es propio, más bien, de un reglamento (no deja de ser chusco imaginarse a sus señorías discutiendo sobre el factor especular y el coeficiente de reflexión…).

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente jurídico las técnicas utilizadas para alcanzar los objetivos son de uso tradicional en este ámbito. En concreto, deben destacarse las siguientes técnicas.

En primer lugar, la «zonificación» (art. 6). La Ley dispone la clasificación de todo el territorio de la Comunidad Autónoma en distintas zonas, por razón de la vulnerabilidad a la contaminación lumínica, derivada de los usos del suelo, del entorno natural o del valor paisajístico. Se reconocen cuatro tipos de zonas «lumínicas», desde

las zonas E1 (áreas con una especial protección frente a la luminosidad, por razón del especial valor natural o por la presencia de observatorios astronómicos de categoría internacional), hasta las zonas E4, que son áreas de brillo y luminosidad alta (centros urbanos, sectores comerciales y de ocio, etc.). La determinación de las áreas de la zona E1 corresponde a la Comunidad Autónoma (por razón de su competencia ambiental); el resto deben ser establecidas por los municipios, cada uno dentro de su ámbito territorial (art. 7). Debe señalarse que la propia Ley prevé la posibilidad excepcional de autorizar temporalmente actividades de iluminación prohibidas en la zona correspondiente, siempre que sea por razones de interés social, cultural o deportivo y que se limite a la duración del evento en cuestión (art. 13.2 y 3).

En segundo lugar, las limitaciones y prohibiciones a la actividad, pública o privada. En efecto, la ley contiene un régimen de limitación de las actividades (características de las instalaciones y elementos de iluminación –art. 10–, características de los pavimentos –art. 11–, régimen horario del alumbrado exterior –art. 12–, prohibiciones generales –art. 13–). Corresponde a las Administraciones competentes (autonómica y locales) la inspección y el control del cumplimiento de la Ley (art. 18) y la exigencia de los requisitos legales en las autorizaciones y licencias ambientales, en las comunicaciones de actividad y, en su caso, en los Estudios de Impacto Ambiental (art. 15). Finalmente, la Ley impone el sometimiento a licencia municipal de las instalaciones de alumbrado de monumentos (art. 17). El problema es que, normalmente, dichas instalaciones serán de titularidad municipal, lo cual deja en agua de borrajas esta previsión.

Finalmente, la Ley otorga un importante poder sancionador a las Administraciones competentes: las locales en las zonas E2, E3 y E4, y la autonómica en la E1. Pero también se atribuye a la competencia de la Comunidad Autónoma la potestad sancionadora cuando el infractor sea una Administración Pública (se entiende que distinta de la propia Comunidad); esta previsión es importante, porque posiblemente los sujetos más obligados por la Ley sean los municipios, y su actuación no debería quedar impune si infringen, efectivamente, las previsiones legales. Sin embargo, las sanciones previstas no parecen adecuadas a las infracciones cometidas por Administraciones (art. 23.1): las multas afectan al presupuesto municipal, no al bolsillo de los responsables; y la desconexión del alumbrado exterior tampoco se puede realizar si se trata de alumbrado público, por razones de seguridad.

La otra novedad importante en materia sancionadora se refiere a la iniciación del procedimiento sancionador: antes del inicio, la Administración competente debe requerir al incumplidor para que corrija las deficiencias observadas. Sólo en caso de que no atienda al requerimiento, se iniciará el procedimiento sancionador. Estamos, así, ante una especie de trámite de conciliación previa obligatoria, que si bien choca con el principio de oficialidad-legalidad de la potestad sancionadora, puede ser muy eficaz para evitar onerosos trámites procedimentales y resolver sin ejercicio autoritario del poder los problemas que haya. Supone convertir la potestad sancionadora en el último recurso.

Finalmente, la Ley establece una serie de obligaciones dirigidas únicamente a las Administraciones públicas (específicamente, a las Entidades Locales, pero no sólo).

Así, impone la memoria justificativa de todos los proyectos de alumbrado público (art. 14), la inclusión de las previsiones de la ley y sus reglamentos en los pliegos de prescripciones técnicas particulares de los contratos públicos (art. 16).

En definitiva, se trata de una ley novedosa, muy descentralizadora, en cuanto atribuye a los Entes locales la responsabilidad principal de ejecución de la ley. A pesar de la forma de ley, incluye en buena parte contenidos típicamente reglamentarios; sin embargo, es realista y se basa en técnicas jurídicas ya conocidas y experimentadas –zonificación, prohibiciones, limitaciones a la actividad privada, obligaciones impuestas a las Administraciones públicas, régimen sancionador–, que parecen adecuadas a los objetivos pretendidos. Los próximos años (el periodo transitorio máximo para la adecuación a las previsiones legales es de diez años) mostrarán la eficacia de este novedoso instrumento normativo.

C) La Declaración del Parque de La Laguna Negra y la aprobación del PORN y de la Ley de Declaración del Parque «Sierra Norte de Guadarrama»

Tras la aprobación del PORN por Decreto 40/2008, de 29 de mayo, el legislador regional tramitó lo que terminó por convertirse en la primera ley del año, la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (BOCyL núm. 47, de 10 de marzo de 2010). Este espacio había sido ya calificado como ZEPA desde el 31 de agosto de 2000 y LIC desde la Decisión comunitaria de 19 de junio de 2006.

Entre los principales valores ambientales de esta zona, que han llevado a la declaración de Parque Natural, destacan los siguientes –de acuerdo con lo que establece la Ley de declaración en su art. 2–: las propias lagunas y turberas (humedales relacionados con el glaciarismo cuaternario de alta montaña) y los roquedos y pedreras propias de los circos de origen glaciar. Al margen de los elementos geológicos distintivos, hay que destacar los matorrales y pastizales propios de las cumbres de la alta montaña silícea y los bosques de montaña (principalmente pinares silvestres autóctonos y hayedos).

Por otra parte, terminando el año natural, el Parlamento regional declaró el Parque Natural «Sierra Norte de Guadarrama» (Segovia y Ávila) por Ley 18/2010, de 20 de diciembre (BOCyL del 21), antes de que se cumpliese un año desde la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por Decreto 4/2010, de 14 de enero (BOCyL núm. 12, de 20 de enero de 2010).

El último Espacio Natural declarado por Ley regional goza de interesantes peculiaridades, si se compara con los demás ya declarados: una extensión extraordinaria (83.620 ha), un territorio fuertemente humanizado, que incluye incluso la capital segoviana, y atravesado por importantes infraestructuras de transportes; importantes valores naturales, que justifican su declaración y que se manifiestan, a mayores, en la presencia de dos ZEPAs y tres LICs dentro del espacio planificado. De esta forma se aprecia que los valores ambientales de una zona pueden ser compatibles con una fuer-

te incidencia de la actividad humana: el nuevo Parque trata de asegurar precisamente el mantenimiento de esa compatibilidad.

A la luz del Plan, los valores ambientales del espacio protegido son, en buena medida, geomorfológicos, pero también vegetales y faunísticos, porque cuenta con la presencia de varias especies en peligro de extinción (algunas de ellas, como el águila imperial, el buitre negro o la cigüeña negra, que están protegidas con planes específicos de protección y manejo aprobados por la Administración autonómica).

Al margen del contenido vinculante, el PORN señala la existencia de un sector –las cumbres de Guadarrama– que, por sus características naturales y valores ambientales, cumple plenamente los requisitos establecidos por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales para poder ser propuesto como Parque Nacional; la Junta de Castilla y León emitió posteriormente el Acuerdo 80/2010, de 29 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba inicialmente la propuesta de declaración del Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

D) Otras leyes que inciden en el medio ambiente

Tangencialmente inciden en nuestra materia la *Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León,* porque nuestro legislador maneja la previsión de que el crecimiento turístico de la Comunidad Autónoma se encauzará hacia el turismo «de naturaleza», además del cultural. Tiene interés el concepto de «espacio turístico saturado» que regula el art. 56 y que permite la declaración administrativa de «espacio turístico saturado» de aquella parte del territorio en el que se registre una demanda causante de problemas ambientales. Esta declaración permite limitar el establecimiento y ejercicio de actividades turísticas, hasta que desaparezcan las circunstancias que motivaron la declaración.

La Ley 3/2010, de 26 marzo, modifica aspectos procedimentales de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio, para simplificar la tramitación ambiental.

E) Aplicación de la normativa de contaminación por nitratos de origen agrícola a actividades preexistentes

Como consecuencia de la apertura en Bruselas de un procedimiento de infracción de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura, se ha modificado el Programa de Actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero designadas de Castilla y León para señalar que la capacidad mínima de almacenamiento de deyecciones es aplicable a todas las explotaciones ganaderas y no sólo a las nuevas (Orden MAM/1536/2010, de 5 de noviembre).

3. ORGANIZACION

A) El consorcio interautonómico para la gestión de Picos

El Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad de Castilla y León, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa) ha culminado una trabajosa negociación. Su publicación fue simultánea a la de los Reales Decretos de Traspasos del Parque Nacional de Picos de Europa a Asturias y Cantabria. El traspaso ha exigido la previa constitución de un consorcio –en el que no se ha dado entrada al Estado– para la gestión del Parque. El Decreto 63/2010, de 30 de diciembre, aprueba en Castilla y León los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. El consorcio se configura como ente público de base asociativa y fines especiales. Se crea con carácter obligatorio en aplicación del art. 16.3 de la Ley de Parques Nacionales, que exige una fórmula de colaboración interautonómica para llevar a cabo la gestión integrada. En esta época de recortes presupuestarios, la dotación del consorcio equivale a la suma del coste de las transferencias.

B) Descentralización administrativa

Hay que aludir al Decreto 22/2010, de 27 de mayo (BOCyL 104, de 2 de junio) «por el que se atribuyen competencias de la Junta de Castilla y León al titular de la Consejería de Medio Ambiente y se desconcentran otras en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León».

No deja de sorprender la aprobación de un Decreto de este calado a mitad de legislatura; en este caso, el nuevo Decreto ha sido provocado por el dictado de nuevas leyes y la necesidad de acomodar el Decreto anterior a la nueva normativa. Se sujeta a las previsiones de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en sus arts. 46 (principios generales) y 47 (desconcentración). Prácticamente alude a todos los ámbitos materiales de actuación de la Consejería, y consiste en tres tipos de medidas, en función de las potestades afectadas:

En relación con la potestad sancionadora, el Decreto traslada al titular de la Consejería la competencia para imponer sanciones muy graves que hasta el momento –de acuerdo con una práctica tradicional– correspondía a la Junta, en once materias distintas, desde la licencia ambiental hasta las vías pecuarias. En este caso no se trata de una desconcentración, porque no hay relación jerárquica entre el Consejero y la Junta de Consejeros; pero además de esto, el Decreto desconcentra (traslada «hacia abajo») competencias sancionadoras de órganos superiores a órganos inferiores dentro de la misma Consejería de Medio Ambiente: los receptores serán el Secretario General, las Direcciones Generales y las Delegaciones territoriales. En general, esta medida servirá

para acercar las decisiones a los administrados, especialmente en una potestad –la sancionadora– que no es rentable desde la perspectiva electoral o de «imagen».

En relación con la ejecución del gasto y administración de los bienes, se prevé la desconcentración de competencias relativas a la contratación pública, la gestión de los gastos y ejecución presupuestaria, y la administración de bienes.

Finalmente, en otras potestades se prevé igualmente la atribución al titular de la Consejería o, en su caso, la desconcentración en otros órganos de la Consejería de un buen grupo, heterogéneo, de competencias, reguladas por leyes diferentes.

C) La Comarca del Bierzo

La Ley 17/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo, es una norma de organización territorial cuyo art. 5 establece que la Comarca ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos que establezcan la legislación básica y autonómica sobre régimen local y las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, en (entre otras materias) «*h) prevención y protección del medio ambiente*».

Lógicamente, la concreción de esta previsión genérica vendrá dada por la legislación sectorial, fundamentalmente, que debe, además, respetar los ámbitos competenciales de los municipios integrados en la Comarca del Bierzo y de la Diputación de León.

D) La Junta Rectora de Laguna Negra

El Decreto 46/2010, de 21 de octubre, regula la composición de la Junta Rectora del recién creado Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (Soria). Trae su origen de la Disposición Final Segunda de la reciente Ley 1/2010, de 2 de marzo, de Declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (Soria), que aplica lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de Castilla y León.

4. EJECUCION

A) Hacia la horizontalidad de la ejecución medioambiental

La Estrategia de Desarrollo Sostenible aprobada en 2009 (*Observatorio 2010*) persigue una implicación en la sostenibilidad ambiental por parte de todas las Consejerías. Para ello se obliga a cada centro a realizar un plan ejecutivo y a presentar un informe de ejecución, utilizando una base de indicadores: consumos energéticos, utilización de energías renovables, aplicación de criterios de contratación pública verde, implicación de los empleados públicos, movilidad sostenible, etc. Resulta una iniciativa pione-

ra, cuyos resultados pueden seguirse a través de un portal específico (*http://www.jcyl.es/desarrollosostenible*).

B) Ordenación territorial

Por Decreto 21/2010, de 27 de mayo, se ha aprobado el Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero. Se trata de un plan mixto que persigue la consolidación de una red de corredores ecológicos y, al tiempo, la realización de actuaciones sectoriales de desarrollo sostenible. Asimismo prevé estrategias de cooperación trasnacional entre Portugal y España. Es un instrumento formalmente desvinculado de la planificación hidrológica de la cuenca, aunque ésta habrá de tomarlo en consideración (art. 40.2 TRLA).

En concreto, desde la perspectiva del medio ambiente, el Plan Regional citado «trabaja bajo la óptica permanente de la sostenibilidad del modelo» (Exposición de Motivos, I), afecta a once espacios naturales (EM, II), y define el río Duero como «*río de la sostenibilidad*», «definiendo medidas concretas para la compatibilidad entre preservación de los valores naturales y culturales y el crecimiento y desarrollo social y urbano. Apuesta, para ello, por el aprovechamiento de los recursos y potencialidades disponibles, por el mínimo impacto sobre los valores y recursos naturales y por una adecuada gestión de los mismos» (EM, IV).

En la parte dispositiva del Plan hay dos títulos estrechamente vinculados a la protección del medio ambiente: el Título III, «*Protección y Desarrollo del medio Ambiente*», alude a los espacios de interés ambiental y plantea la creación de una red entre ellos, prevé el uso sostenible de los recursos hídricos y trata los sistemas forestales y la protección del patrimonio natural y ecológico, así como la recuperación de las zonas degradadas y abandonadas del Duero; el Título V, *«Protección y Desarrollo de los Paisajes del Duero»*, establece una consideración sistemática del concepto de Paisaje, de acuerdo con el Convenio Europeo sobre el Paisaje, a nivel de ordenación, gestión y ejecución. El tiempo dirá si se aplican correctamente estas previsiones y, en definitiva, si este instrumento de ordenación resulta o no eficaz.

Como complemento del anterior, a los pocos meses de la aprobación del Plan del Valle del Duero, la Junta aprobó otro Plan regional de ámbito territorial que se superpone con el anterior en la provincia de Zamora. Decreto *34/2010, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial Zamor@-Duero.*

Se trata de un Plan con escaso contenido ambiental, aunque corresponda a la Consejería ambiental su tramitación, por razón del reparto de competencias entre Consejerías: se centra en el desarrollo tecnológico y de ahí el uso (criticable, sin duda alguna, desde la perspectiva de la normativa lingüística) del signo de la arroba (@) en su propio título. Su relación con el Plan del Valle del Duero se pretende aclarar en la Exposición de Motivos de aquél: «el Plan Regional de Ámbito Territorial «Zamor@-Duero», en relación con el Plan del «Valle del Duero» como instrumento de ordena-

ción territorial marco establece, en un ámbito de actuación coordinada, una actuación unitaria promovida por la Junta de Castilla y León para la revitalización económica de Zamora, en un espacio homogéneo situado en posición estratégica y capaz de albergar los proyectos y actuaciones previstas conjuntamente con otras iniciativas de desarrollo local, equipamientos y ocio» (EM, I).

Por Resolución de 20 diciembre de 2010 de la Dirección General del Medio Natural se aprueba el Plan de Gestión de las Zonas Húmedas del Canal de Castilla.

C) Importancia del capítulo agroforestal

Sigue teniendo gran importancia la política agroambiental y de apoyo a gestión de montes privados, que se instrumenta en una actividad de fomento: se han publicado en el año más de 20 órdenes de convocatorias de subvenciones (algunas en especie, como es la distribución de árboles, según Orden MAM/1287/2010). En su mayor parte, son cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). En diciembre, se ha previsto que algunas de estas ayudas se gestionarán por la sociedad instrumental de Medio Ambiente de Castilla y León (SOMACYL) (Orden MAM/2347/2009, de 30 de diciembre).

D) Otras actuaciones

Entre otras actuaciones, cabe destacar: la elaboración y aprobación de 64 memorias ambientales de planes y programas y 166 declaraciones de impacto ambiental; la puesta en marcha de la Ley del ruido (*Observatorio 2010*) mediante la contratación de un servicio para la elaboración de mapas de ruido de los municipios de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Zamora, Aranda de Duero, Laguna de Duero, Medina del Campo, Ponferrada y San Andrés del Rabanedo; y la utilización de más de 22,8 millones de euros entre obras y subvenciones directas concedidas a entidades locales y consorcios de gestión de residuos para la construcción de infraestructuras para el tratamiento y gestión de los residuos urbanos y proyectos de recuperación ambiental (sellado de vertederos).

E) Rigor presupuestario

El rigor presupuestario extremo se deja ver en la dotación de la Consejería que pierde más de un 30% en relación con los presupuestos del año anterior, donde ya sufrió un importante recorte: para 2011 se le asignan 255 millones de euros, esto es, un 2,5% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma. De esta cantidad, cabe destacar que 143 millones se destinan a actuaciones medioambientales, dentro de las que se incluye la mejora del patrimonio natural y forestal.

El descenso en la dotación de infraestructuras hidráulicas (recibe 35 millones) ha de vincularse al cumplimiento del Plan Regional de Saneamiento: 113 depuradoras ya

disponen de un tratamiento biológico adecuado y cumplen los valores indicados en la Directiva 271/91; hay 7 depuradoras con varias analíticas no conforme y 10 EDARs cuyo mal funcionamiento genera un efluente no conforme. Aunque Castilla y León sigue sin haber regulado el canon autonómico de saneamiento, se prevé que empiecen a recuperarse los costes de las depuradoras construidas por la Comunidad Autónoma mediante el pago de cánones de derecho privado. Siguiendo el modelo de las sociedades estatales de obras hidráulicas, SOMACYL ejecuta la obra y cobrará un canon a los municipios beneficiarios, quienes a su vez repercutirán este canon sobre los usuarios domésticos. Por cierto, la SOMACYL recibe 8 millones de euros.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) «El RAMINP nunca muere» (la subsistencia del régimen de distancias del RAMINP y la desviación de poder de una sedicente ordenanza ambiental)

La STSJ Castilla y León núm. 133/2010, de 26 de enero de 2010 (RJCA 2010, 465) tiene un extraordinario interés porque trata (y reconoce) la existencia de desviación de poder en una ordenanza local de Alcazarén (Valladolid) que imponía un régimen de distancias a determinadas actividades y vuelve otra vez al «cuento de nunca acabar» de la subsistencia del régimen de distancias en el RAMINP. Tiene, por una parte, intuiciones interesantes, aunque no le faltan aspectos criticables.

En concreto, el recurso contencioso-administrativo lo plantea una empresa que había solicitado licencia ambiental para el establecimiento de un «Centro de Transferencia de Residuos» en una parcela de un polígono industrial, colindante con la carretera nacional, a unos 1.500 metros del pueblo. El Ayuntamiento aprobó una Ordenanza, sobre la base de un proyecto espurio del Alcalde que, tras una apariencia de generalidad (por ejemplo, su exposición de motivos alude a la calidad de vida y el respeto a la naturaleza, así como que no es necesario esperar a que las crisis sanitarias, accidentes fortuitos o catástrofes climatológicas desbaraten la convivencia), resultaba de aplicación sólo a las instalaciones de residuos.

El Tribunal entendió que resultaba probada la desviación de poder a la luz de las pruebas aportadas por el demandante y tras el análisis jurídico «siquiera rudimentario» del texto. Así, afirma (F. Sexto) que «el Ayuntamiento… ha ejercitado una potestad reglamentaria esencialmente discrecional con la evidente finalidad de impedir o al menos dificultar el establecimiento del Centro de Transferencia de Residuos solicitado por la parte actora», y aporta una serie de indicios (que le llevarán a anular dicha ordenanza): «no hay referencia alguna a crisis sanitarias… ni menos aún a su relación con beneficios económicos de no se sabe quién»; «su art. 1 diseña un objeto amplísimo para a continuación, en su art. 3, concretarlo en lo que de verdad es la finalidad disimulada del alcalde proponente y del pleno aprobante…»; «evidentemente, esta limitación [la de 2,5 km] en poco afecta a los recursos naturales». Y «siguiendo con el art. 3, no hay justificación técnica, científica ni documental que avale el por qué el alcalde ha

propuesto 2 km y medio de distancia y no los 2.000 metros que era lo informado por la secretaria como norma de aplicación (art. 4 del Decreto de 1961)» «tampoco hay justificación técnica, científica o documental de por qué se ha concretado en 25 t de residuos… y no otra cantidad»; «además, la citada ordenanza destila una escasa –por no decir inexistente– calidad técnica que contrasta con toda la normativa medioambiental existente»; «ha sido objeto de tramitación significativamente acelerada … celeridad que contrasta con la lentitud, suspensión y ampliación del trámite de concesión de la licencia ambiental solicitada por la actora»; «el propio alcalde y el resto del municipio se ha posicionado manifiestamente contra la construcción del centro de tratamiento». En definitiva, tras el cúmulo de argumentos manifestados por el propio Tribunal, «es muy claro que el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal ha sido desviado, buscando inequívocamente la prohibición u obstaculización del establecimiento del centro de tratamiento de residuos».

Parece, por tanto, inapelable la existencia de desviación de poder y la contundencia de las pruebas aportadas –incluida la propia redacción de la ordenanza– para demostrarla. Lo que no parece tan claro, es el problema relativo a la subsistencia del régimen de distancias del RAMINP. ¿Sigue vigente el RAMINP en Castilla y León?

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera derogó el RAMINP (DD única), aunque –señalaba– «*el citado reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa*». La Sala vuelve por enésima vez a resucitar el RAMINP alegando que si la Comunidad Autónoma no ha regulado –pudiendo hacerlo– un régimen de distancias en actividades que pueden incidir en el medio ambiente (así lo recoge la DF 3ª Ley 11/2003, que habilita a la Junta para –si lo ve conveniente– fije condiciones de ubicación o distancias mínimas), es porque acepta la subsistencia de las distancias del RAMINP: «Y si tenemos presente además que la Comunidad Autónoma de Castilla y León perfectamente podría legislar rechazando la vigencia y aplicación del Decreto 2414/1961, como se ha venido haciendo y no lo ha hecho, la conclusión evidente es que mantiene su aplicación supletoria, al menos en lo referido a la distancia que fija su art. 4 (…). En consecuencia, la no fijación de distancias, voluntaria, implica la necesaria vigencia del art. del Decreto 2414/1961» (F. Cuarto). Algo se ha ganado respecto de la jurisprudencia anterior de la Sala (previa a la Ley 34/2007), y es que ya no le reconoce naturaleza básica y sí supletoria, pero a los efectos es lo mismo.

Es criticable esta conclusión. No hay ninguna norma estatal básica ni autonómica que establezca un régimen de distancias. ¿No quiere decir esto que ni el legislador estatal ni el autonómico consideran conveniente –hoy en día– imponer un régimen de distancias? Dicho de otra manera: las regulaciones modernas ambientales, urbanísticas y de ordenación del territorio se basan en técnicas diversas y más modernas que las distancias: tecnología, zonificación, no transferencia de contaminación, etc. Excepcionalmente, cuando así se ha valorado por el carácter «molesto» de determinadas actividades, se ha establecido dicho régimen de distancias (art. 5 Real Decreto 324/2000,

de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas), pero en condiciones normales, corresponde a la legislación sectorial y urbanística la determinación de las condiciones de instalación de actividades sometidas a licencia ambiental. Además, el Parlamento regional, en el momento de dictarse la sentencia que se comenta, sí que se había pronunciado ya sobre la inaplicabilidad del RAMINP ¡con carácter retroactivo! (buena prueba de su voluntad de no aplicar el régimen de distancias del RAMINP). En efecto, la Ley 10/2009, de 17 de diciembre, de Medidas Financieras modificó (DA 8ª), la Disposición Derogatoria única de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, al declarar la inaplicación retroactiva del RAMINP: *«En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no mantendrá su vigencia el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, ni sus disposiciones de desarrollo. Lo establecido en el párrafo anterior será aplicable, con carácter retroactivo, a todas la instalaciones ubicadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León sometidas a autorización o licencia ambiental*». Con esto se despejan todas las dudas sobre la posible vigencia de las distancias: no hay en el ordenamiento castellano leonés vigencia alguna de dicho reglamento, a pesar de los intentos judiciales de resucitarlo.

B) De nuevo sobre los efectos sinérgicos de los parques eólicos

La Ley de Evaluación del Impacto Ambiental somete a evaluación a los parques eólicos. Y los Tribunales vienen haciendo uso de las técnicas tradicionales de control judicial de la discrecionalidad, que aplican a la potestad evaluadora del impacto ambiental de dichos parques.

En el Observatorio de 2010 nos hacíamos eco de la sentencia conocida como «Murias», del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 10 de junio de 2009, que enjuició, en parte de forma justificada y en parte con un mejorable rigor conceptual, un conflicto sobre la evaluación ambiental de los parques eólicos que hay que tener en cuenta a la hora de comentar las sentencias de la Sala de Burgos 333/2010, de 10 de mayo de 2010, que cita a aquélla expresamente, y la posterior (en pocos días) de 21 de mayo.

La primera de las sentencias, de 10 de mayo, además de recordar la obligación de someter a Evaluación de Impacto ambiental las «modificaciones sustanciales» de los proyectos sometidos, incide en la necesidad de considerar en la Evaluación de Impacto los importantes «efectos sinérgicos» vinculados a la presencia de varios parques con utilización común de algunas infraestructuras de evacuación y ubicados unos en las proximidades de otros (F. 6º).

En la misma línea de la necesidad de considerar los efectos sinérgicos de los parques en las correspondientes evaluaciones de impacto ambiental, se encuentra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) núm. 373/2010, de 21 de mayo. Esta decisión judicial retrotrae las actuaciones para permitir que se lleve a cabo la adecuada Evaluación de Impacto Ambiental que tenga en cuenta los

efectos sinérgicos de los diferentes parques y de las diversas infraestructuras vinculadas a ellos en la zona. En efecto, como señala el F. 9º,

> «Considera la Sala por ello que no se han valorado (…) los efectos sinérgicos que pudieran derivarse de la concurrencia en la misma zona de influencia de los otros cuatro parques eólicos que hemos nombrado formando parte de un segundo grupo y de la concurrencia de la infraestructura, sobre todo eléctrica, asociada a cada parque incluidas las correspondientes subestaciones y la línea aérea de evacuación (…)».

Pero dicha valoración de los efectos sinérgicos no implica, ni mucho menos, que la existencia de parques próximos o de infraestructuras de evacuación compartidas suponga la existencia de un único parque: una cosa es la acumulación de proyectos (como es el caso) y otra el fraccionamiento (que no se da en estos supuestos). Pues bien, en plena concordancia con lo señalado en dicho trabajo, la citada sentencia de 21 de mayo insiste en la necesidad de considerar los efectos sinérgicos pero rechazando, a la vez, el denunciado «fraccionamiento»:

> «Por ello considera la Sala, que aunque no se aprecia incumplimiento legal ni reglamentario por el hecho de que cada uno de los siete o incluso de los once parques eólicos hayan sido objeto de un proyecto separado e independiente y por ello también de una autorización independiente (…) sin embargo sí se ha incurrido en un defecto de forma en su tramitación consistiendo dicho vicio, causante de anulabilidad al amparo del art. 63.2 de la Ley 30/1992, en que la evaluación de impacto ambiental ha sido limitada y parcial por cuanto que no ha comprendido todos los posibles efectos sinérgicos de todas las instalaciones próximas y comprendidas en la zona de influencia del parque eólico «Cerros de Radona», así de los once parques eólicos con su consiguiente instalación eléctrica, de las subestaciones eléctricas que reciben la electricidad generada por los mismos, así como las líneas eléctricas aéreas».

C) Sobre la autonomía local y sus límites: un municipio no puede exigir autorización ambiental (integrada) donde la ley sólo exige licencia ambiental

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) núm. 1288/2010, de 4 de junio (RJCA 2010, 613) resuelve un asunto de interés jurídico público evidente, por cuanto aborda la vinculación de los municipios a la Ley.

En el caso en cuestión, el Ayuntamiento de Benavente aprobó una nueva Ordenanza Municipal Reguladora de las Condiciones de la Instalación de Elementos, Equipos y Sistemas de Telecomunicaciones que utilizan el Espectro radioeléctrico o lumínico como soporte de transmisión.

Una importante operadora de móviles interpuso un recurso contencioso-administrativo contra varios preceptos de la disposición reglamentaria, aunque la Sala anuló únicamente el art. 11, en cuanto que exige autorización ambiental para la implantación de instalaciones de telecomunicaciones, cuando de acuerdo con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, el régimen aplicable es el de

las denominadas «*licencias ambientales*». Las autorizaciones ambientales (integradas) tienen un régimen mucho más estricto y severo que las licencias ambientales (herederas, éstas, de las de actividades clasificadas), pero el Municipio no está habilitado por la ley para imponer requisitos más exigentes que ésta a los promotores privados (en especial, cuando esos requisitos más exigentes implican la ubicación en una categoría diferente a la asignada por la Ley).

De acuerdo con lo anterior, aunque los Municipios pueden tener un amplio margen competencial e incluso ser más estrictos que la Ley en la determinación de las limitaciones ambientales de las actividades económicas, lo cierto es que esta capacidad normativa no puede ejercerse en contra de la Ley. Aunque la vinculación de la Administración Local a la ley sea negativa, este tipo de limitación no elimina las prohibiciones de ir contra la Ley que afectan a todas las Administraciones públicas en España. En efecto, las ordenanzas locales pueden regular, en determinados casos, supuestos no recogidos en la Ley, pero no pueden infringir ésta, no pueden contradecirla.

D) De nuevo sobre la legitimación procesal en materia ambiental: los intereses difusos pueden acceder al contencioso, pero sólo los de las organizaciones ambientales

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), núm. 448/2010, de 18 de junio (JUR 2010, 249579), aunque termina con la inadmisión de la demanda, contiene una interesante doctrina sobre la legitimación procesal en materia ambiental.

Un particular persona física y una empresa impugnaron, en noviembre y diciembre de 2007, la Declaración de Impacto Ambiental de un determinado proyecto de instalación industrial en Miranda de Ebro (Burgos) y la correspondiente autorización ambiental, aprobadas por Resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. La Junta se opuso a dicha pretensión alegando, además de razones de fondo, la falta de legitimación de los recurrentes.

El Tribunal, después de analizar el concepto de interés legítimo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (que exige que la resolución impugnada repercuta de forma clara y suficiente en la esfera jurídica de quien promueve el proceso), valora las posibilidades de acción pública, reconocida en el ámbito urbanístico (hoy por el art. 48 del Texto Refundido de la Ley del Suelo vigente, aprobado por RDLeg 2/2008, de 20 de junio) y en algunos sectores de regulación del medio ambiente, y finalmente expone las características de la denominada «acción popular» de la Ley 27/2006 (basada en la legitimación por intereses «difusos»). Tras estas consideraciones, la sentencia analiza también la acción pública del art. 88 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. Pero va descartando la aplicación de todas ellas, una tras otra: bien por falta de afectación a la esfera jurídica propia (interés legítimo), bien por razón de la materia (urbanismo en la acción pública del art. 48 TRLS), bien por razón de los sujetos (legitimación de asociaciones ambientales

en el art. 19 Ley 27/2006) o por razón de la potestad a la que se puede aplicar (en el caso de la Ley 11/2003 la acción pública únicamente es referible a la potestad sancionadora (art. 88).

La conclusión se impone de forma evidente: aunque la legitimación debe interpretarse siempre en sentido amplio y favorecedor del acceso a los Tribunales, la ausencia de un auténtico interés legítimo (esto es, de una repercusión en la esfera jurídica personal) impide el acceso del interés de mera legalidad ambiental a la Jurisdicción contencioso-administrativa, si no es posible incluir el supuesto en alguno de los cada vez más numerosos reconocimientos de acción pública.

E) Las concesiones demaniales: discrecionalidad, motivación y control judicial. La posibilidad de sustitución judicial en el ejercicio de potestades discrecionales

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) núm. 1316/2010, de 9 de junio (JUR 2010, 312965), viene a anular una concesión de obras e instalaciones en una isla del río Tormes en beneficio de una sociedad mercantil otorgada por resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Duero ¡de 14 de noviembre de 2002!

Al margen de lo que pone de manifiesto en cuanto a la lentitud de nuestra justicia ordinaria (lo que es aplicable, especialmente, a la contencioso-administrativa), que logra en el tiempo récord de casi ocho años alcanzar una sentencia en única instancia (no se trata, aunque lo parezca, de una apelación), esta decisión judicial «sustituye» a la Administración en el ejercicio de potestades discrecionales.

En efecto, es conocido que los Tribunales pueden anular decisiones adoptadas en ejercicio de potestades discrecionales contrarias al ordenamiento, de acuerdo con los criterios de control que la legislación y jurisprudencia les reconocen: los elementos reglados, los hechos determinantes y la utilización de los principios generales del Derecho; sin embargo, la posibilidad de sustituir a la Administración en el ejercicio de este tipo de potestades debe interpretarse restrictivamente. Únicamente cabrá hacerlo, además de en el cálculo de indemnizaciones (p. ej., cuando se impugne el justiprecio determinado por el Jurado Provincial de Expropiación), en el supuesto de que la discrecionalidad se reduzca a cero: es el caso de la anulación de un acto favorable dictado en concurrencia competitiva cuando son únicamente dos los que aspiran a recibir dicho beneficio. Éste es el caso que ahora se comenta.

La Confederación otorgó la concesión de una isla en el Tormes, a la altura de Salamanca, en competencia de proyectos, a una empresa, que promovió dicho procedimiento. Pero, junto a la solicitud de esta empresa (o de la que le sucedió, Casino de Salamanca, SA), un grupo ambientalista (Ecologistas en acción) presentó también otra solicitud. Aunque la concesión es discrecional, debe adecuarse a los Planes Hidrológicos (que son vinculantes: art. 40.3 TRLA), motivarse y adoptarse en función del interés público, tal y como establece el art. 59 TRLA. Ahora bien, el Plan Hidrológico del

Duero establece la limitación de actividades que puedan ocasionar un impacto directo a los hábitats acuáticos y terrestres que se desarrollan en los humedales, y en la medida en que dicha isla (tal y como lo afirma un informe pericial emitido en fase probatoria por un técnico en la materia) se configura como un elemento esencial para la vida de varias especies protegidas, las obras previstas en el proyecto ganador provocarían la degradación de dicho hábitat.

Con base en lo anterior, la sentencia (FD 2º) declara la anulación de la concesión impugnada y, en consecuencia, el derecho de la Asociación recurrente a obtener la concesión solicitada, en la medida en que el proyecto presentado por ésta es respetuoso con las disposiciones del Plan Hidrológico de la cuenca del Duero.

F) La legalidad del plan de recuperación del urogallo cantábrico

La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) núm. 1906/2010, de 14 de septiembre (JUR 2010, 355029), resuelve la impugnación del Decreto de la Junta de Castilla y León 4/2009 de 15 de enero, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del urogallo cantábrico.

El Ayuntamiento de Posada de Valdeón (en el corazón de Picos de Europa) interpuso recurso directo contra el citado Plan de Recuperación, recurso que fue desestimado por la sentencia de 14 de septiembre.

La sentencia aborda –entre otros– el problema de las relaciones entre Planes urbanísticos y el propio Plan de recuperación del urogallo cantábrico. Frente a la alegada agresión a la autonomía local por el hecho de que el Plan del urogallo [art. 7.2.b)] condiciona el ejercicio de las potestades urbanísticas municipales al informe favorable de la Dirección General del Medio Natural, la Sentencia entiende que, efectivamente, la Ley de Biodiversidad no prevé esta subordinación de los planes urbanísticos respecto de los de Recuperación de especies en peligro de extinción, pero este sometimiento sí que responde a la primacía de la protección ambiental sobre la ordenación urbanística plasmada en el art. 2.f) de la misma Ley 42/2007, de Biodiversidad. Además, la sentencia alude a la doctrina jurisprudencial plasmada en la STC 240/2006, de 20 de julio, en virtud de la cual se justifica el sometimiento de los intereses municipales –potestades urbanísticas– a los denominados intereses supramunicipales, «que es –dice la sentencia– lo que acontece en el caso de autos, donde el interés supramunicipal prevalente es la finalidad de protección ambiental que consagra el principio básico que inspira la citada Ley 42/2007». Esto supone, por lo tanto, una interpretación generosa de las potestades de protección ambiental en cuanto que ésta debe informar otros ámbitos de actuación administrativa como el estrictamente urbanístico.

Además, la sentencia plantea la compatibilidad entre las actividades cinegéticas, turísticas y recreativas en general, y la protección del urogallo. No hay inseguridad jurídica alguna por disponer la adopción de diversas medidas de protección del uroga-

llo frente a las citadas actividades recreativas, porque a la luz de los preceptos que las habilitan (arts. 12.3, 13.1 y 14.2 del Plan), se trata de actuaciones previstas que deben adoptarse en el futuro, con mayor o menor grado de concreción pero sin que pueda alegarse, ni indefinición ni inseguridad. Y todas ellas, conformes a la Estrategia para la Conservación del urogallo cantábrico en España, aprobada por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza el 17 de marzo de 2004 y que permite la coordinación voluntaria de las medidas a adoptar por las Comunidades Autónomas responsables, más directamente implicadas en la protección de esta especie, que son Asturias y Castilla y León. Sin dicha coherencia en la actuación, los respectivos planes de protección correrían el riesgo de convertirse en papel mojado.

6. PROBLEMAS

Además de los problemas que rodean a algunos de los proyectos aprobados por Ley (pistas de esquí) expuestos más arriba y que subyacen en las decisiones judiciales comentadas, se puede aludir puntualmente a algunos otros:

1. La rotura de un acuífero del Bernesga por el Adif en la construcción del túnel de Pajares. Aunque el concreto momento de la rotura en cuestión tiene que retrotraerse varios años, el problema empieza a ser mostrado por la prensa a partir de diciembre de 2009 y ha estado presente a lo largo de este año. Las tuneladoras para el AVE Asturias-meseta provocaron la rotura de un importante acuífero de la cabecera del Bernesga de tal manera que el caudal perdido –cerca de 700 litros al segundo, capaz de abastecer una ciudad de 400.000 habitantes– ha ido a parar al Huerna (deja de caer a la cuenca del Duero para caer en el Cantábrico asturiano). Después de meses de negar el problema o de minusvalorarlo, tanto el Adif como las Confederaciones afectadas lo han terminado reconociendo. Ha sido preciso ampliar el presupuesto inicial en cerca de 300 millones de euros para impermeabilizar los túneles, aunque todo parece indicar que el desvío se mantendrá *sine die*, por la dificultad técnica (necesidad de bombear, etc.) de la reposición a la situación inicial.

2. La Ciudad del Medio Ambiente de Soria sigue presentado problemas. Se han aprobado ya los proyectos de actuación del Sector 1 (10 de febrero) y del Sector 2 (4 de agosto) de la ciudad. Pero la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León acordó, con fecha 11 de noviembre**,** suspender cautelarmente parte de las obras de urbanización del sector 1 para asegurar la protección de las masas arbóreas, de los cauces, acuíferos y humedales del Soto de Garray. La Sala confirmó (ya en 2011) la suspensión acordada.

3. Sin duda, la mayor repercusión en los medios de comunicación social es la del «tema energético». Aquí situamos el cierre escalonado, ya en marcha, de la Central Nuclear de Garoña y las subvenciones admitidas por la Comisión Europea hasta 2018 a las minas de carbón de León, gracias a la Decisión del Consejo de 10 de diciembre de 2010 relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas.

7. BALANCE FINAL

El balance final, y pese al ruido de las leyes de convalidación, es que se ha tratado de un año de continuidad política y administrativa, en el que las agendas están marcadas por la crisis económica y la necesidad de ir dando cumplimiento a los objetivos con plazos fijados por la normativa comunitaria.

XXI

Cataluña: Final de legislatura, de nuevo el medio ambiente sin consejería propia

Maria Teresa Vadrí Fortuny

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. LEGISLACIÓN .....
2.1. -Normativa relativa a sectores ción de los recursos naturales .....
2.1.1. Espacios naturales .....
2.1.2. Pesca .....
2.1.3. Protección de los animales .....
3. ORGANIZACIÓN .....
4. EJECUCIÓN. .....
4.1. Gestión de residuos .....
4.2. Espacios naturales .....
4.3. Aguas .....
4.4. Ordenación del territorio y urbanismo .....
4.5. Paisaje .....
4.6. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias
5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....
5.1. Denominación del Departamento competente en
5.2. Titulares de los principales órganos del Departamento
5.3. Titulares de las entidades y sociedades públicas a
6. APÉNDICE LEGISLATIVO .....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La intervención pública en el ámbito del medio ambiente en el 2010 está claramente marcada por tres circunstancias. En primer lugar, una circunstancia de carácter

general, el contexto de crisis económica que ha marcado el desarrollo tanto en la actividad pública como en la privada. En segundo lugar, la convocatoria de las elecciones al Parlamento de Cataluña para el día 28 de noviembre de 2010. Y, en tercer lugar a finales de 2010, el cambio de color político que ha traído como consecuencia la celebración de estos comicios. De la mayoría que hizo posible en el año 2006 el «Govern d'entesa» formado por el PSC, ERC e IC-V se pasa a una mayoría de CiU. En concreto, la distribución de los escaños por grupos políticos fue la siguiente: 62 CiU («Convergencia i Unió»), 28 PSC («Partit dels Socialistes de Catalunya»), 18 PPC (Partit Popular de Cataluña), 10 ICV-EUiA («Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa»), 10 ERC («Esquerra Republicana de Cataluña»), 4 (Solidaritat Catalana per la Independencia), 3 C'S (Ciutadans-Partit de la ciutadania).

En este contexto, de crisis y elecciones, la acción pública ambiental ha sido, tal como se constatará en los apartados siguientes, menor que en otros períodos analizados, especialmente por lo que respecta a la actividad legislativa (y sobre todo si se compara a la actividad legislativa desarrollada en los dos años anteriores). Menor es esta disminución de la actividad en relación a la actividad ejecutiva, implementada a través de los diferentes instrumentos aplicados al desarrollo de las exigencias de la función de protección del medio ambiente, especialmente, en cuanto a la aprobación de un importante número de instrumentos de planificación.

En el marco del Plan de Gobierno (2007-2010), ha habido continuidad en relación a los ámbitos prioritarios de la acción pública ambiental. Así, son destacables las actuaciones en diversos sectores como la contaminación atmosférica (en el marco del cambio climático), la gestión de los residuos, la gestión del agua o del medio natural (especialmente espacios naturales y pesca) o la prevención de incendios.

No obstante, como actuación de carácter transversal, en relación a los principios de sostenibilidad y de integración es remarcable la aprobación de la denominada «Estrategia para el desarrollo sostenible de Cataluña» (aprobada por el Gobierno de la Generalitat el 31 de agosto de 2010). Se configura como un documento prospectivo, con horizonte en el año 2026, que fija objetivos de sostenibilidad teniendo en cuenta la variable social, económica y ambiental. En el contexto de crisis se trata de realizar una adecuada diagnosis para tomar las decisiones más adecuadas y poder dar, así, respuesta a los diversos compromisos asumidos desde el nivel más internacional al más local. Uno de los objetivos es, por tanto, el de situar al medio ambiente como una variable imprescindible en la toma de decisiones en el ámbito de todas la políticas públicas, en los diversos niveles de gobierno, así como también en el desarrollo de la actividad privada. Se trata de garantizar la transición de Cataluña hacia «una economía segura, ecoeficiente (...) basada en la eficiencia en el consumo de recursos y en la minimización de los impactos sobre la salud y el medio».

Impulsada por el Gobierno de la Generalitat, la «Estrategia» es el resultado de un proceso participativo en el que tiene un papel fundamental la denominada «Mesa para el Desarrollo sostenible de Cataluña» –a la que haremos referencia en el apartado dedicado a la organización– y prevé concretos mecanismos de desarrollo, seguimiento y evaluación periódica.

También como ejemplo de actuación transversal e integradora debe mencionarse la aprobación del «Plan de Investigación e Innovación 2010-2013 del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda» (aprobado el 27 de octubre de 2010 por el Consejo Interdepartamental de Investigación e Innovación). Se trata de un Plan elaborado en coherencia con el «Plan de Investigación e Innovación 2010-2013», aprobado por el Gobierno de la Generalitat. En un contexto especialmente complejo, desde un punto de vista socioeconómico, en el que la sostenibilidad se configura claramente como un objetivo estratégico, el Plan tiene como objetivo el establecimiento de las condiciones y criterios básicos para gestionar adecuadamente el sistema I+D+I del Departamento. En su elaboración participaron representantes de diferentes universidades, centros de investigación y tecnológicos, y empresas.

El «Plan de Investigación e Innovación» establece, por una parte, las denominadas «líneas estratégicas operativas» que se refieren a cómo el Departamento debe impulsar y gestionar adecuadamente la investigación y la innovación y, por otra parte, las denominadas «líneas estratégicas temáticas» en las que se destaca un amplio abanico de sectores como principales ámbitos de interés en el sistema de investigación y tecnología de excelencia que se quiere desarrollar (agua, atmósfera, suelos, biodiversidad, gestión del patrimonio natural, valorización de los recursos naturales, meteorología, cambio climático, gestión del riesgo, economía sostenible, residuos, ecoproductos, educación para la sostenibilidad y vivienda sostenible).

En esta primera valoración general del período, considerando los instrumentos concretos relativos a las políticas medioambientales, sin perjuicio de su análisis más detallado en los apartados correspondientes, señalamos en cuanto a la actividad legislativa, la aprobación de la Ley 15/2010, de 28 de mayo, que declara el Parque Natural del Macizo del Montgrí, las Islas Medes y el Baix Ter, de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas y de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del Decreto legislativo 2/2008, que aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales. Destaca también, la entrada en vigor, el 31 de agosto de 2010, de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, de acuerdo con la Disposición Final 3ª de la Ley. Sigue en elaboración el Anteproyecto de Ley de la biodiversidad y el patrimonio natural de Cataluña.

En relación a la actividad del Parlamento de Cataluña, a principios de 2010 se acuerda crear una comisión de investigación –que realizó sus trabajos entre febrero y marzo de 2010– como consecuencia de los graves hechos sucedidos a raíz del incendio forestal que tuvo lugar en julio de 2009 en el municipio de Horta de Sant Joan (mueren cinco miembros del cuerpo de bomberos de la Generalitat de Cataluña).

Los trabajos de la comisión tienen como resultado la aprobación de la Resolución 662/VIII en la que se concretan las conclusiones de la comisión y se establecen 66 recomendaciones dirigidas al Gobierno para llevar a cabo mejoras en relación a la prevención y a la extinción de incendios forestales. En cuanto a las actuaciones posteriores al incendio forestal se aprueba elaborar una propuesta de restauración de la zona afectada.

Por lo que respecta a los mecanismos de ejecución, es destacable de nuevo, en este período la utilización de los instrumentos de planificación administrativa, tanto para actuaciones de carácter más general y transversal, como se ha visto, como en diversos ámbitos de actuación ambiental específicos (aguas, residuos, espacios naturales o protección del paisaje).

Al realizar esta valoración general, no podemos dejar de hacer referencia, por lo que aquí ahora interesa analizar, a la, tan esperada, STC 31/2010, de 28 de julio, que se dicta en relación a la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC). Sin perjuicio de las referencias que realizaremos en otros apartados del trabajo a la Sentencia en cuanto a aspectos relativos a la organización territorial de Cataluña, en este apartado de valoración general, resulta de interés la interpretación que realiza el TC de los preceptos estatutarios que se refieren, con carácter general, a la tipología de las competencias que se atribuyen a la Generalitat (arts. 110 a 112) en relación a las distintas materias. No hay en la Sentencia otras referencias más concretas a las competencias en materia de medio ambiente u otras relacionadas.

Respecto a la tipología de las competencias exclusivas, el EAC afirma en su art. 110.2 que «El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro». Pues bien, la STC 31/2010 declara, en su F. 59, que «el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado (...)». En relación a las competencias compartidas (art.111) el EAC establece que corresponde a la Generalitat «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y este Estatuto». La STC declara inconstitucional y nulo el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y este Estatuto». Por lo que respecta a las competencias ejecutivas (art.112) el EAC establece que corresponde a la Generalitat la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, y también la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas las funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública. El TC en su Sentencia entiende, en el F. 61, que el precepto no es inconstitucional siempre que se interprete la potestad reglamentaria «limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica».

Finalmente en esta valoración general, es imprescindible una referencia a las consecuencias de las elecciones celebradas en noviembre de 2010. La mayoría parlamentaria obtenida por CiU, antes indicada, permite al nuevo presidente de la Generalitat de Cataluña, Artur Mas, formar un gobierno monocolor y diseñar una nueva estruc-

tura de la Administración de la Generalitat en la que es necesario destacar la posición que ocupan las políticas medioambientales.

Este cambio de Gobierno, a finales de diciembre de 2010, tiene como consecuencia evidente la modificación del grupo político responsable del desarrollo de las políticas ambientales. Si hasta el 29 de diciembre (fecha en la que toman posesión los nuevos consejeros) está al frente de las políticas ambientales el grupo político IC-V, a partir de esta fecha es CiU quien se responsabiliza de estas políticas. No obstante, el ejercicio de la función pública de protección del medio ambiente no se llevará a cabo desde una única consejería. La nueva estructura de la Administración de la Generalitat, con 12 Consejerías, tiene como consecuencia la división de las competencias relativas al medio ambiente, que más adelante analizaremos, entre dos Departamentos: el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Se produce una reducción del número de consejerías, de 15 a 12, que se justifica, en el marco de la situación de crisis económica, por motivos de austeridad. En este contexto de recorte en el organigrama de la Administración, la distribución de competencias ambientales entre los dos Departamentos se ha justificado por objetivos de transversalidad.

El nuevo presidente de la Generalitat opta, pues, por un diseño del ejecutivo en el que no se sitúa el medio ambiente, en el máximo nivel, en una única consejería. Si la distribución de carteras entre las tres fuerzas que integraban el gobierno de la Generalitat hasta diciembre había conducido a integrar en un único Departamento el medio ambiente y la vivienda –como ya se ha expuesto en anteriores ediciones– ahora, con el cambio de gobierno, la opción no ha sido la de situar el medio ambiente en el máximo nivel jerárquico en solitario, sino que la opción ha sido la de separar las competencias ambientales en las dos consejerías señaladas. Se repite así la situación de dispersión producida ya, con anterioridad a la creación en el año 1991 del Departamento de Medio Ambiente, durante el gobierno de CiU presidido por Jordi Pujol.

A partir de este nuevo organigrama de la Administración de la Generalitat y de la nueva distribución de las fuerzas políticas en el Parlamento deberá verse cómo se desarrolla, en este nuevo contexto, la intervención pública en relación a la función pública de protección del medio ambiente.

2. LEGISLACIÓN

2.1. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objeto la ordenación de la protección de los recursos naturales

2.1.1. Espacios naturales

Por lo que respecta a la intervención normativa en este sector destaca la Ley 15/2010, de 28 de mayo, de declaración del Parque Natural del Montgrí, las Islas Medes y el Baix Ter. La Ley supone un ligero incremento de la superficie del Parque

respecto al Anteproyecto. El objetivo principal de la Ley es el de unificar la normativa de protección de los tres espacios que integran el parque natural. La Ley declara la Reserva natural parcial marina de las Islas Medes, la Reserva natural parcial de los Aiguamolls del Baix Ter, y como Reserva natural integral, la superficie emergida de las Islas Medes.

Destaca también la aprobación del Decreto 146/2010, de 19 de octubre, de declaración del Parc Natural de la Sierra de Collserola y de las reservas naturales parciales de la Font Groga y de la Rierada-Can Balsac. En este caso se trata de un espacio de cerca de 10.000 hectáreas, situado en el centro del área metropolitana de Barcelona. En el año 1987 precisamente la consideración de sus valores ambientales ya dio lugar a la aprobación del Plan especial de ordenación y protección del medio natural de la Serra de Collserola. En este momento la importante presión que ha sufrido la zona ha llevado a la necesidad, y a la clara voluntad de todos los agentes implicados, de incrementar la protección de la Sierra aplicando una figura que supone un nivel de protección superior.

2.1.2. Pesca

Con la finalidad de adaptar a las nuevas necesidades y exigencias legales las previsiones de la Ley 1/1986, de 25 de febrero, de pesca marítima de Cataluña, se aprueba la nueva Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas, en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat de Cataluña (art. 119), así como de los mandatos de intervención previstos, particularmente por lo que ahora interesa destacar, en el art. 46, en relación al uso racional y sostenible de los recursos naturales. Al tratarse de una competencia compartida, la Ley se sitúa en el marco de la detallada regulación llevada a cabo por la Ley estatal 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima, así como de los diferentes Reglamentos de la Unión Europea aplicables que condicionan de manera relevante las políticas pesqueras internas.

En este contexto normativo, la nueva Ley 2/2010 establece una regulación general y extensa, tanto de la vertiente profesional como recreativa de la pesca, incluyendo también el resto de actividades que se desarrollan en el medio marino. Se ordenan así la pesca, el marisqueo, la acuicultura, la ordenación del sector pesquero, la comercialización de los productos y las actividades recreativas náuticas.

En cuanto a las finalidades de la Ley relacionadas de un modo más directo con objetivos medioambientales destacan: la explotación racional, responsable y sostenible de los recursos marinos, adoptar las medidas necesarias para proteger y regenerar estos recursos y su ecosistema, la adaptación de la flota a los recursos existentes, el comercio responsable de los productos del mar, la capacitación de las personas que se dediquen a actividades pesqueras o marítimas, la promoción de la innovación y la investigación en este ámbito y la promoción de la creación de zonas de protección como mecanismo de gestión pesquera y de recuperación de los ecosistemas degradados.

Al regular, en primer lugar, la pesca en aguas marítimas y el marisqueo –tanto en su vertiente profesional como recreativa– la Ley somete, con carácter general, toda actividad –de pesca o marisqueo– a la obtención de la licencia o autorización previa y establece un conjunto de diversas figuras de protección, como son los denominados fondos mínimos y vedas, los planes específicos de gestión para la conservación y la recuperación de los recursos pesqueros y marisqueros (arts. 25 y 26) y las zonas de protección pesquera o marisquera (art. 29) que a su vez pueden incluir otras formas de protección más específica (por ej. las reservas pesqueras o marisqueras). Todo ello para hacer posible la compatibilidad entre el ejercicio de las actividades pesqueras con la protección y regeneración de los recursos pesqueros.

A continuación la Ley regula la acuicultura, estableciéndose criterios para que la Administración pueda concretar, mediante las denominadas Directrices de planificación de la acuicultura (art. 46), los ámbitos idóneos para la acuicultura y pueda, de esta manera, protegerla. Como mecanismo de control se establece también el régimen de autorizaciones y concesiones a los que se somete esta práctica. Se contempla el régimen aplicable al sector pesquero (profesionales, flota e infraestructuras pesqueras), fijando los requisitos exigibles para el ejercicio profesional de la pesca, así como de las organizaciones y entidades en que se organizan los profesionales de esta actividad.

Se regula también la comercialización de los productos pesqueros, para garantizar el ejercicio responsable de la actividad así como para promover la calidad y la sostenibilidad de la oferta de productos pesqueros. En este sentido se prevén mecanismos de control, como el de la autorización de la primera venta de estos productos.

La Ley prevé también instrumentos económicos de estímulo (ayudas y subvenciones) en relación a las diferentes actividades relativas a la acuicultura, al sector pesquero o a la comercialización adecuada de los productos pesqueros.

Otro instrumento de control previsto es el establecimiento de un único Registro de Pesca y Acuicultura de Cataluña, asegurándose así un tratamiento coordinado e integrado de los datos públicos sobre el sector pesquero.

Como órgano asesor y de consulta en este ámbito se prevé el Consejo de Pesca y Asuntos Marítimos de Cataluña, que integra representantes de la Administración, del sector pesquero, de las federaciones deportivas de actividades acuáticas, así como representantes del sector de la distribución y de la comercialización, y del ámbito científico y académico.

Con la finalidad de asegurar el respeto con el medio marino, los recursos naturales y el patrimonio subacuático se establecen medidas de ordenación y gestión de las denominadas actividades marinas (que incluyen tanto las nauticorrecreativas, de ocio, como las subacuáticas).

Finalmente la Ley establece una extensa y detallada regulación del régimen de infracciones y sanciones aplicables.

2.1.3. Protección de los animales

Debe mencionarse, en relación a este sector, la controvertida modificación del Decreto legislativo 2/2008, que aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales. En concreto, se trata de la modificación del art. 6 (apartados 1 y 2) del mencionado Decreto legislativo, mediante la Ley 28/2010, de 3 de agosto. La modificación normativa supone la prohibición de «las corridas de toros y los espectáculos con toros que incluyan la muerte del animal y la aplicación de las suertes de la pica, las banderillas y el estoque, así como los espectáculos taurinos de cualquier modalidad que tengan lugar dentro o fuera de las plazas de toros, salvo las fiestas con toros a que se refiere el apartado 2». En este sentido, se excluyen, de manera expresa de esa prohibición «las fiestas con toros sin muerte del animal (correbous) en las fechas y las localidades donde tradicionalmente se celebran. En estos casos está prohibido inferir daño a los animales».

3. ORGANIZACIÓN

Como órgano de participación, de carácter permanente y transversal, se constituye en octubre de 2010 la «Mesa para el Desarrollo Sostenible de Cataluña» –que tiene como antecedente el «Consejo Consultivo de la Estrategia para el Desarrollo sostenible de Cataluña»–. La Mesa está presidida por el Consejero de Medio Ambiente y Vivienda y la integran representantes de la Administración, del ámbito empresarial, profesional, sindical, asociativo y académico. Se prevé la posibilidad de crear Comisiones sectoriales y se configura como permanente la Comisión local integrada por representantes de las entidades locales de Cataluña. El objetivo es que la Mesa intervenga en todos aquellos casos en los que se deban tratar políticas, estrategias o actuaciones de carácter general o transversal que sean relevantes en relación al medio ambiente y a la sostenibilidad. Así, se prevé, entre otras, la intervención de la Mesa en relación al desarrollo y seguimiento de la Estrategia para el Desarrollo sostenible de Cataluña y al seguimiento del Plan Marco de mitigación del cambio climático 2008-2012. Considerando la importante posición que este órgano de participación puede desempeñar, en la toma de decisiones en el ámbito de la sostenibilidad y el medio ambiente, es de esperar que se formalice su creación mediante el instrumento normativo correspondiente en el que se concrete su composición y sus funciones.

En el ámbito de las políticas de gestión del agua, destaca el Decreto 104/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el despliegue territorial de la Agencia Catalana del Agua. El Decreto se aprueba para completar el proceso de desconcentración de funciones que se inició en el Decreto 175/2001, de 26 de junio, con la creación de las demarcaciones territoriales de la Agencia. Posteriormente el Decreto 86/2009, de aprobación de los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua modifica el Decreto de 2001, y supone un paso más en relación a esta tendencia hacia la desconcentración en el ejercicio de las funciones propias de la Agencia, estableciendo la figura del jefe de demarcación territorial.

El Decreto 104/2010 se aprueba con el objetivo de completar este proceso de desconcentración, sustituyendo el Decreto 175/2001. El Decreto establece las seis demar-

caciones territoriales en las que la Agencia catalana del Agua ejerce sus funciones y presta sus servicios de manera desconcentrada. Regula la figura del jefe de demarcación que está al frente de cada una de las demarcaciones. El Consejo de administración de la Agencia deberá fijar la estructura interna de cada demarcación, distribuyendo las funciones entre las diferentes unidades organizativas.

En relación a las medidas organizativas que tienen como objetivo mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos, haciendo efectivos los principios de eficacia y eficiencia en la actuación pública, no podemos dejar de mencionar la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías. Debemos referirnos también a los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) relativos a la veguería, así como a los pronunciamientos de la STC 31/2010, de 28 de julio en relación a la interpretación de esos preceptos.

El art. 83 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que la organización territorial básica de Cataluña se estructura en municipios y veguerías, quedando constituido el ámbito supramunicipal por comarcas, con la posibilidad de crear otros entes supramunicipales. El art. 90 EAC configura la veguería como el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, atribuyéndole personalidad jurídica propia. Se configura también como la división territorial de la Generalitat para la organización territorial de sus servicios. El art. 90.2 establece la naturaleza territorial de la veguería y le reconoce autonomía para la gestión de sus intereses. En este punto la STC 31/2010, de 28 de julio, declara que el artículo no es inconstitucional siempre que se interprete que «la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la supresión de sus funciones constitucionales» (F. 40).

El art. 91 atribuye el gobierno y la administración autónoma de la veguería al Consejo de la veguería, declarando, en su apartado 3, que los Consejos sustituyen a las diputaciones. De nuevo debe tenerse en cuenta la STC 31/2010 cuando, en su F. 41, afirma que «si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias».

Finalmente, el art. 91.4 establece que la creación, la modificación, la supresión y el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías se regularan por ley del Parlamento y que, la alteración de los límites provinciales, en su caso, se debe llevar a cabo de acuerdo con el art. 141.1 de la Constitución. La STC 31/2010 concluye que esta previsión estatutaria hay que interpretarla en el sentido de que «cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no

la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico».

En este contexto de las previsiones estatutarias y de las consideraciones interpretativas que realiza el TC en su Sentencia, debemos referirnos brevemente a la regulación de las veguerías establecida por la Ley 30/2010, considerando la posición que pueden tener en relación a la prestación de servicios en el ámbito de la función específica de protección ambiental u otras funciones estrechamente relacionadas con ésta.

Se establece en la Ley la doble naturaleza de la veguería, como división territorial en que se organizan los servicios de la Generalitat (demarcación veguerial), y como ámbito territorial para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local. Se concreta el régimen jurídico de los Consejos de veguería como órganos de gobierno y de administración de la veguería, regulándose la transición de las diputaciones provinciales a los nuevos Consejos. Las previsiones no afectan a la consideración de la provincia como circunscripción electoral para las elecciones generales y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Se establecen siete demarcaciones vegueriales (Alt Pirineu, Barcelona, Cataluña Central, Girona, Lleida, Camp de Tarragona, Terres del Ebre) y se prevé un régimen especial para Aran. Se prevé la constitución de los Consejos de veguería de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona después de las próximas elecciones municipales de mayo de 2011 (Disposición Transitoria primera). La circunscripción territorial de estos Consejos coincidirá con la de las provincias vigentes. En estos casos los Consejos de veguería sustituirán a las diputaciones provinciales correspondientes. En el caso de los Consejos de veguería de las Terres del Ebre, Alt Pirineu y Cataluña Central, se requieren modificaciones de la legislación estatal correspondiente y, por tanto, no es posible en este momento la constitución de estos Consejos.

También, en relación a la mejora de la actuación pública y a la prestación de servicios públicos ambientales en el ámbito local, debe destacarse, en el marco de las previsiones estatutarias, la Ley 31/2010, de 3 de agosto, por la que se crea el Área Metropolitana de Barcelona. La aprobación de la Ley da cumplimiento a la Resolución 70/VIII del Parlamento de Cataluña por la que se instaba al Gobierno de la Generalitat a presentar el Proyecto de ley del Área Metropolitana de Barcelona.

Se trata de una medida organizativa que tiene como principal objetivo la racionalización y mejora en la prestación de los servicios públicos de competencia municipal de la capital de Cataluña y su área de influencia. Se integran así en un único organismo las tres entidades metropolitanas existentes hasta el momento: la Mancomunidad de Municipios, la Entidad del Transporte y la Entidad del Medio Ambiente. La Ley regula el proceso de extinción de las dos entidades metropolitanas y el proceso de traspaso de servicios, medios, derechos y obligaciones de la Mancomunidad de Municipios a la nueva Área Metropolitana. Así, se atribuyen al Área Metropolitana competencias en materia de transportes y movilidad, aguas, residuos, medio ambiente e infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social, y, cohesión social y territorial. Se añaden además las competencias urbanísticas que pueden ejercer los entes

locales de acuerdo con las normas vigentes. Forman parte del Área Metropolitana los 36 municipios que hasta ahora habían integrado alguna de las tres entidades metropolitanas existentes.

En relación con el nuevo organigrama de la Administración de la Generalitat, tal como se ha comentado en el primer apartado de valoración general, el cambio de gobierno trae como primera consecuencia en relación al desarrollo de las políticas ambientales, la distribución de las competencias relacionadas con el medio ambiente entre dos nuevos Departamentos: el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Así lo establece el Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

El art. 3 del Decreto determina los ámbitos en los que es competente cada uno de los nuevos Departamentos. En relación a las competencias vinculadas de manera más estrecha a la función específica de protección del medio ambiente, el art. 3.7 atribuye al Departamento de Territorio y Sostenibilidad: la planificación y calidad ambiental, así como las políticas ante el cambio climático, el agua, los residuos, los servicios meteorológicos y el impulso de las energías renovables. Por los términos utilizados por la norma no queda siempre claro cuál es el alcance de la atribución competencial (p. ej. «políticas ante el cambio climático» o «impulso de las energías renovables»). También debe señalarse la competencia en dos ámbitos estrechamente relacionados con el medio ambiente como son la política y la planificación territorial y el urbanismo. El art. 3.9 establece como ámbitos competenciales propios del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, relacionados directamente con las políticas ambientales: el medio natural, los bosques y la biodiversidad y las políticas de pesca. Son destacables también por su importante interrelación con las políticas medioambientales, la competencia en materia de desarrollo rural, las actividades cinegéticas y la pesca fluvial. Debe señalarse que, tal como ocurría hasta ahora, se atribuye a otro Departamento, el de Empresa y Ocupación, la competencia en materia de energía y minas (art. 3.12).

4. EJECUCIÓN

Además de los instrumentos de planificación más general o transversal comentados en el apartado de valoración general («Estrategia para el desarrollo sostenible de Cataluña», «Plan de Investigación e Innovación 2010-2013 del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda»), debemos referirnos en este apartado, especialmente, a los instrumentos de planificación específica o por sectores, como una de las formas de actuación más utilizadas de nuevo en el desarrollo de las políticas ambientales en Cataluña. Daremos también información en relación a aquellos instrumentos de ejecución estrechamente vinculados a la función específica de protección del medio ambiente, como son los que se desarrollan en el ámbito de la ordenación del territorio o del

urbanismo. Y, finalmente se tratan también en este apartado como mecanismos de ejecución, algunos de los instrumentos económicos de estímulo (ayudas o subvenciones) más significativos aprobados en este período, así como también las previsiones de la Ley de presupuestos para el período objeto de análisis.

4.1. Gestión de residuos

Ya dábamos noticia en el Observatorio de 2010 de diversos proyectos de Decreto de aprobación de instrumentos de planificación específicos en el ámbito de la gestión de los residuos. Se trata de planes y programas elaborados en el marco del Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos. Excepto en el caso del Plan sectorial de infraestructuras, en el resto de casos, se trata de planes específicos que suponen la continuación de la actividad de planificación, en el ámbito de la gestión de los residuos, ya iniciada en el marco de la anterior normativa autonómica.

El Decreto 16/2010, de 16 de febrero, aprueba el Plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales. El Plan con naturaleza de plan territorial sectorial (según la tipología de planes que se contempla en la Ley 23/1983, de política territorial) tiene como objetivo determinar y, en su caso, localizar, las instalaciones de gestión de residuos municipales con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclaje y valorización previstos en el Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña. El Decreto prevé la revisión del Plan en un plazo máximo de seis años. En cuanto a la financiación de las actuaciones previstas en el Plan se concretará de acuerdo con los contratos programa suscritos entre la Agencia de Residuos de Cataluña y el Gobierno.

El Decreto 87/2010, de 29 de junio, aprueba el Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña (PROGREMIC) y regula el procedimiento de distribución de la recaudación de los cánones sobre la disposición del desecho de los residuos municipales. Tiene naturaleza de plan sectorial de coordinación (art. 148, Decreto legislativo por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña). El Programa fija los objetivos en materia de gestión de residuos municipales para el año 2012 (en relación a la prevención en origen, la valorización material y la reducción del desecho destinado a disposición final), las prioridades en este ámbito, así como los métodos y los procedimientos de tratamiento y gestión de los residuos. Se prevé la revisión obligatoria del Programa en un período máximo de seis años. La financiación de las actuaciones previstas se somete también a los contratos programa suscritos entre la Agencia de Residuos y el Gobierno.

El Decreto 88/2010, de 29 de junio, aprueba el Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña (PROGRIC) y modifica el Decreto 93/1999, de 6 de abril, sobre procedimientos de gestión de residuos. El Programa establece como ejes de intervención la minimización, la valorización (se concreta el objetivo de valorización para el año 2012), la disposición del desecho y la protección del suelo. Se prevé la revisión

del Programa en un período máximo de seis años. La financiación se vincula también, en este caso, a los contratos programa que suscriban la Agencia Catalana de Residuos y el Gobierno autonómico.

El Decreto 89/2010, de 29 de junio, aprueba el Programa de gestión de residuos de la construcción de Cataluña (PROGROC), regula la producción y gestión de los residuos de la construcción y demolición, y el canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción. Con el Decreto se desarrollan las previsiones del Real Decreto 105/2008, por el que se regula la producción y la gestión de los residuos de la construcción y demolición. Se regulan también algunos aspectos concretos del canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción, atendiendo a las previsiones de la Ley 8/2008, de 10 de julio. El Programa concreta objetivos para el año 2012 en relación a la recogida y gestión controlada de los residuos, la reducción de la generación, el reciclaje, la valorización de residuos de envases de materiales de construcción y la recogida selectiva y correcta gestión de los residuos peligrosos. Se prevé también la revisión del Programa en un período máximo de seis años y la financiación de las actuaciones previstas, como en los demás programas, en base a los contratos programa suscritos entre la Agencia de Residuos de Cataluña con el Gobierno.

4.2. Espacios naturales

Destacamos aquí como mecanismos de ejecución en el ámbito de la protección de los espacios naturales, diversos instrumentos de planificación (planes especiales y de gestión) aprobados en este período.

Así, en el caso del Plan especial de protección del Parque Natural de la Zona Volcánica de La Garrotxa, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 14 de septiembre de 2010, se trata de una revisión del plan aprobado con anterioridad (1994). El nuevo Plan tiene como objetivos destacables, el de ordenar las ampliaciones del Parque que se han producido y, el de adaptarlo el régimen de protección a las nuevas políticas de paisaje, a las exigencias de la Red Natura 2000, así como a la Carta europea del turismo sostenible.

Especial importancia adquiere la aprobación del Plan especial de protección del medio natural y del paisaje y el Plan de gestión de los espacios naturales protegidos de la Plana de Lleida, por Acuerdo del Gobierno de 11 de octubre de 2010. La aprobación de estos planes se enmarca en el conflicto producido en relación al canal Segarra-Garrigues, –en concreto en relación al proyecto de regadío y concentración parcelaria– y las Zonas de especial protección para las aves (ZEPA), que dio lugar a dos Sentencias condenatorias del TJCE (STJCE de 28 de junio de 2007 y, Asunto C-235/04 y STJCE de 18 de diciembre de 2007, Asunto C-186/06). Una por considerar que el proyecto de canal vulneraba la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, por insuficiente declaración de zonas ZEPA y, la otra, por considerar que la protección prevista para la protección de los hábitats esteparios de la zona era insuficiente ya que debían clasificarse como zonas de protección especial. Como con-

secuencia, el Gobierno de la Generalitat aprobó sucesivas ampliaciones de las ZEPA de la Plana de Lleida (la última en 2009). No obstante, la Comisión Europea consideraba que las ZEPA no eran incompatibles con el riego pero que eran necesarios los correspondientes planes que establecieran algún tipo de riego que no afectase a las aves en peligro de extinción. Para dar cumplimiento a estas exigencias de protección se suceden un conjunto de actuaciones del Gobierno, una de las cuales es la aprobación del Plan especial y del Plan de gestión.

El objetivo primordial del Plan especial es el de armonizar la conservación de los hábitats, y por tanto de su fauna, con los usos del sector agrícola y ganadero de la zona. Por ello se explica que el Plan sea el resultado de un largo, complejo y amplio proceso de participación pública. En él se establece la regulación de los usos y de la gestión de nueve Espacios naturales protegidos (ENP) de la Plana de Lleida, ya incluidos en la Red Natura 2000 y en el Plan de espacios de interés natural de Cataluña. Para hacer efectivos los objetivos de protección el Plan de gestión aprobado prevé unas 250 acciones.

En relación al canal Segarra-Garrigues debe mencionarse también la Resolución MAH/3644/2010 que da publicidad al Acuerdo de declaración de impacto ambiental del proyecto de regadío y concentración parcelaria, aprobado el 8 de octubre por la ponencia ambiental. Esta Declaración, que sustituye a una anterior de 2002, tiene como objeto analizar la viabilidad del regadío en términos ambientales, teniendo en cuenta las ampliaciones de las ZEPA que se habían aprobado. La DIA es favorable, en relación a un conjunto de actuaciones previstas en el proyecto, siempre que se apliquen las medidas y condiciones señaladas, y desfavorable, en relación a otras actuaciones que se concretan. La Declaración señala explícitamente que, si por razones imperiosas de interés público de primer orden es necesario continuar con el proyecto, deberán establecerse medidas compensatorias o modificaciones.

En este sentido, también el día 11 de octubre de 2010, el Gobierno de la Generalitat aprueba un Acuerdo por el que se declara de «interés público de primer orden» el proyecto de regadío y concentración parcelaria del canal Segarra-Garrigues. Como consecuencia del mismo se aprueban las medidas compensatorias necesarias que dan cumplimiento a los objetivos de protección de la Red Natura 2000 (Directiva 92/43/CEE).

Esta declaración de interés público y las medidas compensatorias aprobadas permiten poner fin a los conflictos con la Comisión Europea, originados por el incumplimiento de la normativa europea, que dieron lugar a las dos Sentencias condenatorias del TJCE, antes citadas. Se evita así la paralización de las obras el canal y la posible retención de fondos europeos de la que había advertido la Comisión Europea.

Pese a lo expuesto parece que el conflicto en relación al canal Segarra-Garrigues, no está cerrado. Por una parte, porque representantes del sector agrícola no están de acuerdo con las sucesivas ampliaciones de las ZEPA. Por otra parte, por la anunciada interposición de recurso contencioso administrativo contra el Plan especial y de gestión por parte de Unió de Pagesos (entre otros motivos se alega que la incompatibili-

dad entre protección y regadío no se ha demostrado científicamente). Y, finalmente, considerando que el actual presidente de la Generalitat se comprometió, antes de las elecciones de 2010, a revisar las ZEPA. Después de la victoria electoral de CiU deberemos ver si se produce o no una revisión de la delimitación de las ZEPA y, por tanto, una revisión de los acuerdos de 2010.

Finalmente, debe destacarse el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje de los Aiguamolls del Alt Empordà, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 23 de noviembre de 2010. El Plan se centra en el espacio del PEIN (Plan de espacios de interés natural) denominado Aiguamolls del Alt Empordà que incluye el Parque Natural dels Aiguamolls del Empordà. La principal finalidad del Plan es dar continuidad y mejorar la conservación y la gestión de este espacio natural. Como principal instrumento de ordenación del espacio, fija los objetivos de conservación y recuperación, define sus características, establece su regulación (usos, régimen de nuevas actividades y actividades de ocio) y concreta el programa de actuaciones que deberán realizarse. El Plan promueve la coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas para facilitar el establecimiento de medidas en relación a la conservación de los sistemas naturales costero y prevé actuaciones que deben permitir la conexión entre los Aiguamolls del Alt Empordà y otros espacios protegidos cercanos como son el Cap de Creus y el Montgrí-Islas Medes-Baix Ter.

4.3. Aguas

El Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, para el período 2010-2015, con el fin de dar cumplimiento al mandato establecido en el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre por el que se aprueba el Texto refundido en materia de aguas de Cataluña, así como a las previsiones del Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas. Todo ello para poder cumplir con los objetivos de la Directiva 2000/60/CE.

El ámbito territorial del Plan comprende las cuencas hidrográficas internas de Cataluña y las aguas subterráneas y costeras asociadas. Se prevén objetivos generales (relativos a las masas de agua superficial y a las masas de agua subterránea) y objetivos específicos. El Plan establece acciones y medidas concretas para hacer efectivos estos objetivos. El contenido del Plan de gestión se complementa con las previsiones del Programa de saneamiento de aguas residuales industriales (2003), del Programa de saneamiento de aguas residuales urbanas (2006), del Plan sectorial de caudales de mantenimiento (2006), así como de otros planes o programas de gestión específicos que se aprueben.

Como instrumento de programación que se integra en el Plan, por Acuerdo del Gobierno de 23 de noviembre de 2010, se aprueba el Programa de Medidas relativo a este Plan de gestión. El Programa agrupa las medidas previstas en cuatro ámbitos, en función de la materia a la que se refieren, todas ellas para hacer efectivos los objetivos

de la planificación. Las medidas previstas se dirigen a la mejora de la calidad hidromorfológica y biológica del medio, a la gestión de la demanda y de los recursos hídricos, a la mejora de la calidad de las aguas y a la modernización de los regadíos.

Como complemento, y, en cumplimiento de las previsiones del Programa de saneamiento de aguas residuales urbanas (2005) se aprueba, también por Acuerdo del Gobierno de 21 de septiembre de 2010, el Programa de actuaciones para la gestión de los fangos residuales generados en los procesos de depuración de aguas residuales urbanas de Cataluña. Los objetivos del Programa son la minimización del impacto ambiental que produce la gestión de los fangos y la minimización del coste económico de su gestión. Para ello se establecen un conjunto de criterios de gestión y actuaciones dirigidas a darles el tratamiento adecuado, ampliando la capacidad de las estaciones depuradoras de aguas y la capacidad de las plantas de compostaje y de secado.

4.4. Ordenación del territorio y urbanismo

Considerando la clara relación que se produce entre las funciones públicas de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, debemos continuar haciendo referencia, en el 2010, al modelo territorial y urbanístico que ha continuado su desarrollo. La ejecución de las políticas públicas se produce básicamente mediante los instrumentos de planificación en el marco de las previsiones de la Ley 23/1983, de Política Territorial y del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo. Este último se aprueba como consecuencia de la autorización al Gobierno que realiza la Ley 26/2009, de medidas fiscales, financieras y administrativas, para que se refunda el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo y las modificaciones introducidas, respecto al texto refundido, por la misma Ley 26/2009, por la Ley 2/2007, del Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña y por el Decreto ley 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística. Estos cambios no suponen cambios en relación a las previsiones del Texto al regular los instrumentos de planificación urbanística.

Por lo que respecta a la planificación territorial y, en concreto, en relación al Plan territorial general de Cataluña (previsto en el Capítulo II –arts. 4 a 11– de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, aprobado por Ley 1/1995, de 16 de marzo), el Decreto 174/2009, de 10 de noviembre, acordó, aunque con retraso, el inicio de su revisión. La Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprobó el Plan territorial general, obligaba a una revisión del plan, como mínimo cada diez años. El art. 3 establecía el inicio de los trabajos en el mes de noviembre de 2009 y su finalización en diciembre de 2010, no obstante, el proceso de revisión no ha concluido en el plazo previsto, manteniendo, por tanto, su vigencia el Plan general de 1995.

En relación al resto de planes territoriales, como señalábamos, se continúa completando el modelo territorial en el marco de la Ley 23/1983. Señalamos, en relación a las distintas tipologías de planes, aquellos que se han aprobado definitivamente y aquellos que están en proceso de elaboración en el 2010:

— Planes territoriales parciales (previstos en el Cap. III –arts. 12 a 16– de la Ley 23/1983):

- Plan territorial parcial del Camp de Tarragona. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 12 de enero de 2010.
- Plan territorial metropolitano de Barcelona. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 20 d'abril de 2010.
- Plan territorial de les Terres del Ebre. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 27 de julio de 2010 (sustituye al aprobado en mayo de 2001).
- Plan territorial parcial de les Comarcas Gironines. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 14 de septiembre de 2010.

— Planes territoriales sectoriales (previstos en el Cap. IV –arts. 17 a 19– de la Ley 23/1983). Entre los diversos planes, con incidencia territorial, destacamos dos en fase de elaboración:

- Plan director de movilidad de Girona.
- Plan director de movilidad de Tarragona.

— 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 Empordà. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 14 de septiembre de 2010.
- Plan director territorial de la Garrotxa. Aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de 14 de septiembre de 2010.

Por lo que se refiere a la planificación urbanística, destacamos en este período los siguientes instrumentos, en diferentes fases de tramitación.

— Planes Directores urbanísticos (previstos en el Decreto Legislativo 1/2010, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo –art. 56, Capítulo I–):

- Plan director urbanístico para la concreción y delimitación de la reserva de suelo para el establecimiento del eje transversal ferroviario. Aprobado el 8 de enero de 2010.
- Plan director urbanístico para la concreción y delimitación de la reserva de suelo para el establecimiento de la línea orbital ferroviaria. Aprobado el 8 de enero de 2010.
- Plan director urbanístico del Pla del Estany. Aprobado el 22 de abril de 2010.
- Plan director urbanístico de les Áreas Residenciales Estratégicas del Alt Penedès. Aprobado definitivamente el 28 de junio de 2010.
- Plan director urbanístico de la Val d'Aran. Aprobado el 20 de julio de 2010.

- Plan director urbanístico del sistema urbano de Girona. Aprobado el 27 de julio de 2010.
- Plan director urbanístico de las colonias del Ter y del Freser. Aprobado el 20 de septiembre de 2010.
- Plan director urbanístico del sistema urbano de Figueras. Aprobado el 11 de noviembre de 2010.
- Plan director del ámbito central del Camp de Tarragona. En proceso de elaboración.
- Plan director urbanístico para el desarrollo de infraestructuras viarias, ferroviarias y logísticas en las comarcas del Alt y el Baix Penedès. En proceso de elaboración.

4.5. Paisaje

En el análisis de la intervención pública medioambiental no podemos dejar de mencionar aquellos aspectos relativos a la actuación sobre el paisaje para su adecuada protección y gestión. En este sentido, también en este período, debe considerarse cuál ha sido el desarrollo de 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, Capítulo II) y en el Decreto 343/2006 que la desarrolla: los Catálogos y las Directrices del paisaje.

Se han aprobado definitivamente los siguientes Catálogos que deberán incorporarse en los instrumentos de planificación territorial mediante las Directrices del paisaje:

— Catálogo del Camp de Tarragona. Aprobado definitivamente en el mes de mayo de 2010.

— Catálogo de las Terres de l'Ebre. Aprobado definitivamente en el mes de julio de 2010.

— Catálogo de las Comarcas gironinas. Aprobado definitivamente en el mes de noviembre de 2010.

Se encuentran en fase de elaboración los siguientes Catálogos del paisaje:

— Catálogo de la Región Metropolitana de Barcelona.

— Catálogo de Alt Pirineu y Aran.

— Catálogo de Comarcas centrales.

Además de los instrumentos de planificación, deben incluirse, como mecanismos previstos y desarrollados para hacer efectiva la ejecución de la política de protección y gestión del paisaje, las denominadas Cartas del paisaje (art. 14, Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje). Se configuran como instrumentos de concertación entre los diferentes agentes públicos y privados implicados en un determinado territorio (administraciones locales, asociaciones empresariales, aso-

ciaciones de defensa del territorio, etc.). A través de la firma de las Cartas las diferentes partes se comprometen a hacer efectivos objetivos de mejora del paisaje y de calidad de vida. De acuerdo con las previsiones de la norma, incluyen en su contenido: diagnosis, objetivos y un programa de gestión en el que se deben concretar las acciones específicas que se prevén.

Deben destacarse aquellas que están ya firmadas y aquellas que están en proceso de concreción, antes de concluir con la correspondiente firma de las diferentes partes:

— Carta del paisaje del Alt Empordà, firmada el 10 de noviembre de 2010 por el Consejero de Política Territorial i Obras Públicas y la presidenta del Consejo comarcal del Alt Empordà.

— Carta del paisaje del Priorat, en tramitación.

— Carta del paisaje de la Riera, en tramitación

— Carta del paisaje del Valle del Tenes, en tramitación.

4.6. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias

Como instrumentos económicos de estímulo se sitúan las diferentes ayudas y subvenciones convocadas por el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda para incentivar distintas actuaciones, tanto públicas como privadas, en diferentes sectores ambientales. En este sentido, son destacables las ayudas convocadas en diversos ámbitos de la gestión de los residuos, las subvenciones convocadas para la realización de actuaciones de ordenación ambiental de la iluminación exterior o las subvenciones en el ámbito de la formación, difusión e información en el marco del Plan de acción de la estrategia de ahorro y eficiencia energética y del Plan de energías renovables. También en el sector pesquero se aplican instrumentos de estímulo, en concreto, se otorgan subvenciones para las actuaciones desarrolladas en zonas de pesca controlada.

Siguen siendo destacables en este período las subvenciones en el ámbito de la gestión del agua. Se financian con ellas los gastos extraordinarios de los entes locales en relación al transporte de agua destinada al consumo doméstico y a las obras de emergencia para asegurar la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable.

En el contexto de grave crisis económica mundial los presupuestos de la Generalitat para el año 2010 (Ley 25/2009, de 23 de diciembre) están marcados por un descenso de los ingresos debido a la caída de la actividad económica y, a su vez, por una clara contención y ajuste en el gasto para garantizar la calidad en la prestación de servicios, las medidas de fomento de la ocupación, así como medidas relativas al fomento de la competitividad y la capacidad de crecimiento de la economía catalana.

En este marco los presupuestos siguen vinculando recursos asignados con resultados obtenidos de modo que se siguen relacionando, como ya señalamos en el OPAM 2009, con la planificación estratégica del Gobierno y, en concreto con los tres grandes objetivos del Plan de Gobierno 2007-2010. Éstos son: el refuerzo del Estado del bien-

estar, el incremento de la calidad democrática y de la eficacia del Gobierno y de las instituciones de Cataluña, y, más destacable a nuestros efectos, la potenciación de una economía plena y dinámica en un territorio sostenible.

Esta relación entre la planificación estratégica, en la que se marcan unos objetivos para un período de tiempo, explicaría que el presupuesto del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda no sufra, pese a la coyuntura de crisis, un descenso sino al contrario. El presupuesto se incrementa ligeramente respecto al aprobado para el año 2009 (530.538.802,74 euros). Para el año 2010 el presupuesto para el Departamento es de 645.759.330 euros. A esta cantidad debe sumarse el presupuesto aprobado para el conjunto de entidades instrumentales con funciones atribuidas en el ámbito de la función pública de protección del medio ambiente (Agencia catalana del agua, Agencia catalana de residuos, Centro de la propiedad forestal, Aguas Ter-Llobregat, etc.).

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Señalamos la denominación y los titulares considerando el organigrama de la Administración de la Generalitat antes y después de las elecciones de noviembre de 2010.

5.1. Denominación del departamento competente en materia de medio ambiente

El Departamento de Medio Ambiente y Vivienda es el competente en materia de medio ambiente hasta finales del mes de diciembre de 2010, en concreto hasta la aprobación del Decreto 200/2010, de 27 de diciembre.

Como ya se ha expuesto, a partir del Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, las competencias en las materias relativas al medio ambiente, se distribuyen entre dos departamentos: el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.

5.2. Titulares de los principales órganos del departamento

— Departamento de Medio Ambiente y Vivienda (hasta el Decreto 200/2010). 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 Consejero de Medio Ambiente y Vivienda: Joan Serra Barceló.

Secretario General: Eduard Pallejà Sedó.

Dirección de Servicios: Elisenda Rius 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 Clofent.

Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad: Francesc Ximeno Roca.

— Departamento de Territorio y Sostenibilidad (desde el Decreto 200/2010). Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente.

Titular del Departamento de Territorio y Sostenibilidad: Lluís Recoder Miralles.

Secretaría General de Territorio y Sostenibilidad: Pau Villòria Sistach.

Secretaría General de Medio Ambiente y Sostenibilidad: Josep Enric Llebot.

Dirección General de Calidad Ambiental: M. Assumpta Farran Poca.

Dirección General de Políticas ambientales: Marta Subirà Roca.

— Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural (desde el Decreto 200/2010). Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente.

Titular del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural: Josep M. Pelegrí Aixut.

Secretaria General de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural: M. Teresa Martí Castro.

Dirección General de Pesca y Acción Marítima: Mercè Santmartí Miró

Dirección General del Medio Natural y Biodiversidad: Josep Escorihuela Mestre.

5.3. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al departamento

Se incluyen aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales, atendiendo también a la etapa anterior y posterior a las elecciones de noviembre de 2010.

— Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Medio ambiente y Vivienda (hasta el Decreto 200/2010).

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.

— Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Departamento de Territorio y Sostenibilidad (desde el Decreto 200/2010).

Agencia Catalana del Agua: Manuel Hernández Carreras.

Agencia de Residuos de Cataluña: Genoveva Català Bosch.

Aguas Ter-Llobregat: Joan Compte Costa.

Servicio Meteorológico de Cataluña: David Rodríguez Albert.

Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña: Ramon Arribas Quintana.

— Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural (desde el Decret0 200/2010).

Centro de la Propiedad Forestal: Antoni Farrero Compte.

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.

— Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades.

— Ley 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2010.

— Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas.

— Ley 15/2010, de 28 de mayo, de declaración del Parque Natural del Montgrí, las Islas Medes y el Baix Ter.

— Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del Texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008.

— Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías.

— Ley 31/2010, de 3 de agosto, por la que se crea el Área Metropolitana de Barcelona.

— Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

— Decreto 16/2010, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales.

— Decreto 87/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña (PROGREMIC) y se regula el procedimiento de distribución de la recaudación de los cánones sobre la disposición del desecho de los residuos municipales.

— Decreto 88/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña (PROGRIC) y se modifica el Decreto 93/1999, de 6 de abril, sobre procedimientos de gestión de residuos.

— Decreto 89/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos de la construcción de Cataluña (PROGROC), se regula la producción y gestión de los residuos de la construcción y demolición, y el canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción.

— Decreto 104/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el desarrollo territorial de la Agencia Catalana del Agua.

— Decreto 146/2010, de 19 de octubre, de declaración del Parc Natural de la Serra de Collserola y de las reservas naturales parciales de la Font Groga y de la Rierada-Can Balsac.

— Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

— Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

XXII

Comunidad Valenciana: Entre el reflejo ambiental de la crisis económica y los conflictos con el Estado

Juan Rosa Moreno

Sumario

Página

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....

II. LEGISLACIÓN .....

1. Modificaciones ambientales mediante Ley de acompañamient

2. Modificaciones ambientales «urgentes» .....

A) La articulación de la evaluación estratégica en la aprobación de los planes generales .....

B) Modificaciones del régimen del suelo no urbanizable .....

3. Desarrollo reglamentario del acceso a la i

4. Protección civil y gestión de emergencias .....

5. Desarrollos o modificaciones puntuales .....

III. ORGANIZACIÓN. .....

IV. EJECUCIÓN: DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL .....

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....

1. Daños ambientales no evaluados al dominio público

2. Planificación eólica .....

3. Vertidos y conflicto interadministrativo .....

4. Aplicación de la Ley 27/200

fines ambientales .....

VI. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES .....

1. Un nuevo episodio en el conflicto euro

2. Continuación del conflicto del Cabanyal .....

3. La puesta en marcha de un nuevo conflicto:

VII. APÉNDICE INFORMATIVO.....

1. Organización administrativa .....

2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009

3. Principales actuaciones de planificación.....
4. Principales sentencias del Tri
del año 2010.....

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2010 se ha caracterizado, también en el ámbito ambiental, por los efectos de la crisis económica, lo que ha ocasionado una rebaja considerable, más bien desmesurada, de los programas presupuestarios con incidencia en la protección del medio. Aunque se han realizado intentos, no muy afortunados, de mejora de empleo y actividades productivas que afectan también a la regulación de algunos bienes ambientales. Por otra parte, el pulso entre la Administración de la Generalitat y la estatal ha seguido con nuevos capítulos, en los conflictos ya existentes, se han incorporado nuevas situaciones litigiosas e, incluso, se han dictado sentencias judiciales sobre alguno de ellos. Lo cierto, en definitiva, es que desde instancia alguna (estatal o autonómica) se realizan actuaciones dirigidas a la necesaria cooperación y coordinación interadministrativa.

Por su parte, la producción normativa ambiental, durante el 2010, ha seguido la pauta de años anteriores en cuanto a la utilización de las leyes de acompañamiento para la modificación de disposiciones legales ambientales. Existen, no obstante, algunos factores que deben valorarse positivamente. Así, se han actualizado (aunque sea con técnica normativa no deseable) y adaptado a la legislación básica la Ley sobre espacios protegidos; también se ha aprobado alguna norma reglamentaria de valoración positiva, con carácter general, como la relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y sobre participación ciudadana. En este sentido, la nueva configuración del Centro de Información y Documentación Ambiental (CIDAM), así como la creación de la Red de Información Ambiental de la Comunidad Valenciana (Red INAM) constituyen la esperanza en el ámbito de la información, sólo esperanza ya que su operatividad práctica apenas ha notado cambios significativos. Otro aspecto positivo es la culminación en 2010 del complejo proceso de elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobándose en enero de 2011.

Desde la perspectiva de la organización administrativa poco hay que valorar. Sigue el diseño de la estructura orgánica de la Conselleria tal y como se aprobó en el 2009, eso sí, con la creación de algunos órganos colegiados y especializados, ya consultivos, ya *ad hoc* para otorgar respuesta orgánica a alguna actuación estatal, como la relativa a los permisos de investigación en hidrocarburos.

En cuanto a la ejecución, y como ya se ha indicado, si el 2009 supuso, con carácter general, un notable descenso en las asignaciones presupuestarias para los programas ambientales, el decremento del 2010 ha sido aún mayor, sin que pueda excepcionarse ningún programa, esto es, sin que pueda destacarse algún aspecto positivo. Ahora

bien, parece que ésta más que importante disminución en la inversión ambiental no elimina la sensación de que vivimos en un estado permanente de complacencia, y ello por cuanto que, desde instancias de la Generalitat, se siguen haciendo valoraciones públicas positivas. Así, se insiste en el excelente control de calidad del aire que realiza la Generalitat, se hacen manifestaciones públicas sobre que la Red de control cumple sobradamente los requisitos de implantación de estaciones establecidos en las normas europeas, sin embargo, las dotaciones económicas de los programas ambientales en materia de control de la contaminación atmosférica no es que sean escasas, es que son absolutamente ridículas.

II. LEGISLACIÓN

1. Modificaciones ambientales mediante Ley de acompañamiento

Como ya es habitual, mediante la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat se ha procedido a modificar un gran número de preceptos legales ambientales. La utilización, ya cansina, de esta forma de innovación del ordenamiento ha afectado, esencialmente en esta ocasión, a dos marcos legales: el forestal y el relativo a espacios naturales protegidos, disposiciones legales que, por otra parte, hacía años que necesitaban de actualización. También se han visto afectadas de manera puntual otras leyes ambientales.

Las modificaciones de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, alcanzan al régimen de autorizaciones y concesiones, así como a la regulación de las servidumbres y demás derechos reales, todo ello en relación con su compatibilidad con los valores naturales de los montes. Sin duda, la modificación de mayor calado (desde el punto de vista cuantitativo) es la sufrida por la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, aunque de una trascendencia menor por cuanto que únicamente trata de adaptarse al marco europeo y básico, esencialmente en lo relativo a los espacios protegidos de la Red Natura 2000.

Otras disposiciones legales afectadas (sólo de manera puntual) son la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental (modificación de un punto de su anexo 1); la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental (se crea una comisión consultiva de evaluación y seguimiento de la protección y conservación del patrimonio arbóreo de la Comunidad Valenciana); o las Leyes 9/1998, de pesca, y 13/2004, de caza.

2. Modificaciones ambientales «urgentes»

Mediante Decreto Ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, se adoptaron un conjunto de medidas urgentes con la pretendida finalidad de «agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo». A través de esta disposición se realizaron modificaciones de la normativa de suelo valenciana, algunas de ellas con nota-

bles efectos en la normativa ambiental (aunque creo que no puede afirmarse respecto a la creación de empleo, como reza el título de Decreto Ley). La tramitación legal de esta disposición culminó con la aprobación de la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat. En estas disposiciones se modifica la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Generalitat Valenciana. Aquí, no obstante, únicamente se mencionarán aquellas modificaciones que tienen alguna relación con aspectos ambientales o del régimen del suelo no urbanizable.

A) La articulación de la evaluación estratégica en la aprobación de los planes generales

Una de las cuestiones que se plantean como urgentes en la citada disposición es la articulación de la evaluación ambiental en el procedimiento de aprobación de los planes generales, para ello, la modificación legal, en este sentido, afecta exclusivamente al 1 del artículo 83 de la Ley Urbanística Valenciana:

> «1. Previamente a la redacción técnica del plan general, el Ayuntamiento iniciará el procedimiento de evaluación ambiental estratégica mediante la elaboración del documento consultivo o de inicio a los efectos de la emisión del documento de referencia por el órgano ambiental en los términos previstos en el artículo 7 y siguientes de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, o norma que la sustituya».

El artículo 83 de la citada Ley urbanística contempla la tramitación (fase municipal) del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento general. En los apartados 2 y siguientes regula la fase de información pública e informes, terminando con la aprobación provisional municipal. No hay en estos apartados modificación normativa alguna. El legislador ha entendido, por tanto, que con la simple referencia que realiza en el apartado 1, tal y como se transcribe, es suficiente para la adecuada articulación de la evaluación estratégica. No voy a añadir mucho más, simplemente perplejidad. Si bien es cierto que la modificación algo ayuda a una adecuada aplicación, no lo es menos que la labor de interpretación sistemática con otras normas (la citada por el propio artículo 83.1) debe seguir realizándose, prácticamente como se hacía hasta ahora. Debe interpretarse lo que significa «previamente a la redacción técnica» o respecto del momento en el que se integra la memoria ambiental, en definitiva, la integración procedimental sucesiva (expediente único), lo que ya se desprende de la legislación ambiental básica. Si la adecuada articulación normativa era urgente (por aceptar esta afirmación, sin más) su concreción no ha despejado todas las dudas que motivaron, supuestamente, esa urgencia.

B) Modificaciones del régimen del suelo no urbanizable

La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Suelo No Urbanizable, también se vio modificada, de manera urgente. Únicamente se hará referencia a algu-

nas de estas modificaciones por afectar a elementos ambientales relevantes o, incluso, a los instrumentos de ordenación espacios protegidos.

Con la finalidad de facilitar el desarrollo de actividades y la creación de empleo se disminuyen o eliminan condicionantes ambientales. Así, se rebajan los condicionantes para la implantación de determinados usos de restauración, hoteleros y asimilados, bien eliminando el requisito obtener la declaración de interés comunitario (en viviendas rurales legalmente emplazadas en suelo no urbanizable, siempre que no se requiera un aumento del volumen edificado existente superior al 20%), bien exceptuando los requisitos de distancia y parcela mínimas cuando la implantación de los mencionados usos sea de interés para el desarrollo turístico rural o pueda acometerse mediante la recuperación del patrimonio arquitectónico radicado en suelo no urbanizable; esto último debe convertirse en un importante instrumento de rehabilitación de un patrimonio arquitectónico que en nuestra Comunidad ha tenido episodios de auténtico expolio.

Por otra parte, también se elimina el requisito de declaración de interés comunitario cuando los usos y aprovechamientos, excepcionalmente, vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como no urbanizable protegido. En estos supuestos, únicamente se requerirá el informe favorable de la conselleria competente en materia de espacios naturales. Además de agilizar la tramitación para la implantación de estos usos, creo que aquí, sin menoscabo de garantías ambientales, se procede a una adecuada coordinación normativa con la relativa a espacios protegidos.

Por último, y con carácter general, cuando estemos ante actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios, y en atención a su capacidad para crear empleo, la conselleria competente en materia de urbanismo podrá acordar su tramitación urgente a propuesta del ayuntamiento. Como todo procedimiento de urgencia, los plazos legales previstos se reducirán a la mitad, y el plazo de información pública será de veinte días hábiles. No obstante, la modificación legal deja un importante límite ambiental, es decir, en ningún caso se tramitarán con carácter de urgencia aquellas actuaciones que, por razón de su objeto, estén sujetas a informes exigidos por la legislación de patrimonio cultural o impacto ambiental.

3. Desarrollo reglamentario del acceso a la información y de la participación ambiental

El Decreto 97/2010, de 11 de junio, reguló el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, así como la participación pública en materia de medio ambiente. La intención de esta norma reglamentaria no es solamente desarrollar el marco legal y básico y este ámbito, sino también establecer una importante conexión con la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana. Este desarrollo reglamentario no aborda, en modo alguno, cuestiones sustantivas por cuanto que, como afirma su exposición de motivos, «la normativa básica estatal reguladora de ambos derechos agota prácticamente el campo del desarrollo legislativo autonómico pero

confiere, en cambio, la posibilidad de aplicar las competencias autonómicas en la materia mediante la determinación del marco de ejercicio de esos derechos por los ciudadanos y el establecimiento del contexto organizativo y operativo en el que las autoridades públicas deberán atender con eficacia, diligencia y prestancia las demandas ciudadanas de información y participación en medio ambiente». La regulación, por tanto, que incorpora la disposición comentada se centra esencialmente, en aspectos formales, desarrollando, en este sentido, la tramitación de solicitudes de información:

Con este objeto y esta finalidad, el Decreto otorga revestimiento electrónico al Centro de Información y Documentación Ambiental (CIDAM), centro que, operando hace ya años, no tiene, hasta la fecha, una presencia notoria o importante en este campo y que, con esta norma, asume notables competencias. Semejante valoración merece la otra herramienta que contempla el Decreto, esto es, la Red de Información Ambiental de la Comunidad Valenciana (Red INAM), herramientas que son calificadas por el tratado Decreto de «hitos en la apuesta por una "e-co administración" en la Comunidad Valenciana». Términos utilizados exagerando su actual papel, sin duda. La creada Red INAM es, por tanto, la plataforma tecnológica de difusión ambiental accesible de desde la sede electrónica del CIDAM

Las dos cuestiones principales que, por tanto, incorpora este Decreto son la regulación formal del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y las principales herramientas electrónicas para el mismo. De esta forma, las solicitudes de acceso a información ambiental serán tramitadas por el CIDAM, adscrito a la conselleria competente en materia de medio ambiente. Se establece la obligación del CIDAM de poner a disposición del público el formulario general para las solicitudes de información ambiental. Este formulario está accesible desde la Red de Información Ambiental de la Comunidad Valenciana (Red INAM), es decir, está efectivamente disponible en la sede electrónica del CIDAM.

En cuanto a las competencias para la resolución de estos expedientes se atribuyen a la Subsecretaría de la Conselleria competente en materia de medio ambiente; resolución que procederá tras propuesta del CIDAM y pondrá fin a la vía administrativa. El contenido de esta resolución puede consistir simplemente en notificar el modo en el que los interesados pueden acceder al apartado de la Red INAM que contenga la información relativa a la solicitud de información efectuada, «o a aquellas direcciones electrónicas que contengan la información ambiental requerida para los supuestos en que ésta no deba estar necesariamente integrada en la Red INAM».

4. Protección civil y gestión de emergencias

La Ley 3/2010, de 23 de noviembre, introduce en la Generalitat Valenciana un nuevo sistema de protección civil y gestión de emergencias, nuevo modelo por el que se modifica el vigente desde 2002 (Ley 9/2002), aunque basado en los mismos principios y fundamentos. Por ello, la Ley 3/2010 advierte de que se trata no de una ruptura sino de «un nuevo modelo de evolución y desarrollo adaptado a los nuevos tiempos y

nuevas necesidades que en materia de protección civil y gestión de emergencias» que intenta adaptarse al actual contexto social y económico y que está basado también en la experiencia acumulada en siete años de gestión derivados de la anterior Ley.

Como se acaba de apuntar, los fundamentos siguen siendo los vigentes, por ello también el medio ambiente se encuentra entre los bienes objeto de protección mediante las actuaciones en materia de protección civil o emergencias, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad públicas, así como –y esencialmente en lo que aquí interesa– accidentes graves.

Por ello, uno de los objetivos fundamentales de la actuación de las administraciones públicas en la Comunidad Valenciana en materia de protección civil y gestión de emergencias consiste en el análisis de la vulnerabilidad del territorio de cara a la obligatoria elaboración de los distintos mapas de riesgos. Precisamente, también en el año 2010, aunque con anterioridad al nuevo modelo, se publicó el Decreto 81/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones en la Comunidad Valenciana, y por el que se sustituye el anterior Plan aprobado en 1999. En puridad, se trata de una revisión y actualización del hasta ahora vigente Plan Especial, actualización que, no obstante, sería oportuno adecuar, aunque no esencial, al nuevo modelo legal.

De igual manera, sin alterar el modelo existente, la protección de los bienes ambientales se halla en la definición de los denominados servicios de intervención, así como sigue articulándose a las asociaciones ecologistas como parte de las entidades que pueden prestar voluntariado de protección civil. Por su parte, los instrumentos de protección civil y gestión de emergencias responden al mismo esquema que en la norma anterior, incluyéndose, eso sí, los planes de autoprotección (ya existentes) entre la enumeración de instrumentos que realiza la Ley 3/2010. Entre estos instrumentos, la nueva regulación legal incluye los denominados Planes de eventos especiales.

Hay, no obstante, dos aspectos que deben destacarse del nuevo modelo. En primer lugar, la inclusión, de manera expresa y singular, del personal técnico de prevención medioambiental entre lo servicios esenciales de intervención, integrado por los técnicos forestales y los agentes medioambientales de la Conselleria de Medio Ambiente. En segundo lugar, la tipificación como infracción grave de la realización de actos negligentes o contrarios a las recomendaciones e instrucciones de las consellerias competentes en materia de protección civil y en materia de medio ambiente, que provoquen la movilización necesaria de recursos de los servicios esenciales de intervención; tipificación que conlleva una sanción de multa de 6.001 a 150.000 euros más, en su caso, la clausura temporal del centro, local o instalación, o la suspensión temporal de las actividades de riesgo por un término máximo de seis meses.

5. Desarrollos o modificaciones puntuales

Mediante el Decreto 208/2010, de 10 de diciembre, se desarrolla el artículo 11 de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano y se establece el contenido mínimo de la documentación necesaria para la elaboración de los informes de patrimonio que

deben incorporarse a los estudios de impacto ambiental. En este sentido, se establece la obligación a los promotores de planes y programas sujetos a evaluación ambiental estratégica o de proyectos sujetos a estudio de impacto ambiental de realizar una memoria de impacto patrimonial sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural valenciano afectados, bienes que integran el patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, etnológico, arqueológico y paleontológico. La valoración de la incidencia del plan o proyecto se realizará a través de una preceptiva prospección arqueológica o una consulta paleontológica, tal y como ya están contempladas en el artículo 59 de la citada norma legal.

En aplicación de la Directiva y legislación sobre servicios (Directiva 2006/123/CE y Ley 17/2009) el Consell, mediante el Decreto 106/2010, de 25 de junio, revisa y deroga la normativa de 1999 vigente hasta ahora sobre laboratorios de salud pública en el ámbito de la seguridad alimentaria y ambiental, esencialmente en cuanto a la autorización e inscripción que contemplaba el Decreto 216/1999, de 9 de noviembre, del Consell. Así, los laboratorios únicamente quedan sujetos a la comunicación de inicio de actividad (comunicación previa), o bien a la acreditación, sólo cuando pretendan participar en el control oficial de productos alimenticios [Reglamento (CE) núm. 882/2004]. No obstante, esta nueva norma reglamentaria establece, también, las condiciones mínimas de funcionamiento de estas actividades, con el objeto de garantizar la calidad de su actividad principal de verificación.

Una modificación puntual es la realizada mediante el Decreto 150/2010, de 24 de septiembre, por el que se modifica el reglamento de desarrollo de la Ley Forestal Valenciana. El objeto de esta modificación es evitar los posibles incendios forestales producidos por contacto o descarga disruptiva entre los conductores y la vegetación, así como para minimizar los efectos que pudieran derivarse de la rotura o caída a tierra de los conductores, con obligaciones para los titulares de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, con conductores desnudos, que discurran por terrenos forestales. Además, en el mismo Decreto se aprueba la correspondiente Instrucción Técnica.

III. ORGANIZACIÓN

Durante el 2010 mantuvo la vigencia la estructura orgánica de la Administración de la Generalitat Valenciana tal y como se reflejó en el informe anterior. Las modificaciones puntuales que en este sentido se han producido no han afectado a la Conselleria de Medio Ambiente. El Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, aprobado mediante Decreto 139/2009, de 18 de septiembre, del Consell, fue desarrollado por Orden 1/2010, de 19 de enero, contando, por tanto, con la misma estructura que la reflejada en el informe anterior.

De acuerdo con el citado Reglamento Orgánico, la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismos y Vivienda, cuenta con la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda como órgano superior, y con los órganos directivos:

— 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), la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales y el Instituto Cartográfico Valenciano.

Aunque la estructura orgánica y competencias de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda no han sufrido variaciones, sí se han aprobado normas organizativas que afectan, directa o indirectamente, a la protección ambiental. En este sentido, puede citarse el Decreto 167/2010, de 15 de octubre, por el que se determina la composición de los consejos de administración de las autoridades portuarias de Alicante, Castellón de la Plana y Valencia o, esencialmente, el Decreto 178/2010, de 22 de octubre, por el que se crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Valenciana, como desarrollo orgánico, en esta Comunidad, de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (así como respecto al Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo). La Comisión Interdepartamental se configura como el órgano colegiado responsable de dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos del Consell en relación con el medio rural para la aplicación de la citada Ley, mientras que el Centro asumirá la coordinación de todas las actuaciones necesarias para la puesta en funcionamiento del Programa, así como su ejecución y seguimiento.

También debe citarse el Decreto 216/2010, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se crea la Comisión Delegada para Coordinar las Acciones contra las Prospecciones de Hidrocarburos en la Comunidad Valenciana, a la que se hará referencia en el apartado de conflictos.

IV. EJECUCIÓN: DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental recibieron en los presupuestos de 2010 una disminución más que significativa, mucho mayor que la produci-

da en el 2009, se podría afirmar que el recorte sufrido en los programas ambientales para el 2010 no tiene precedente. La situación económica ha desplegado todos sus efectos sobre las inversiones ambientales de la Generalitat Valenciana.

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 25,95%, pasando de 17 millones y medio a 13 millones de euros. La disminución se produce esencialmente en el capítulo de transferencias, tanto corrientes como de capital. Derivado de la disminución que se produjo en 2009 en el capítulo de inversiones, lo único positivo que puede subrayarse es el tratamiento que reciben las inversiones en este Programa, sin apenas variación, aunque en el anexo de inversiones algunas de sus líneas de actuación se dotan a la baja. Así, por ejemplo, el «Desarrollo del Banco de Datos de la Biodiversidad» ha pasado de una previsión de inversión en el 2009 de 580 mil euros a 370 mil euros en 2010. Por el lado positivo, las actuaciones en fauna y flora, y en caza y pesca, siguen manteniendo los montos más importantes de las inversiones de este Programa.

— El Programa de Conservación de Espacios Naturales (programa 442.80), ve reducida su dotación en un 23,51% (en 2009 fue del 8,92%). Las transferencias corrientes y de capital desaparecen de este Programa y las inversiones se disminuyen en un 8,40%, lo que representa un millón doscientos cincuenta mil euros, siguiendo la línea descendente de 2009. En definitiva, las inversiones en este Programa alcanzan en 2010 los 13 millones seiscientos mil euros.

— El Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), sufre una variación de −26,14% (−5,17% en 2009). Nula lectura positiva ofrece este Programa que ve reducida las inversiones en más de un 41%, lo que representa casi once millones y medio de euros. Este Programa sigue siendo el más importante de los que gestiona la Dirección General del Medio Natural con más de cuarenta y tres millones de euros (cincuenta y ocho millones y medio de euros en el 2009). Las líneas de actuación que mayor dotación reciben en inversiones son las relativas a la lucha contra la desertificación (con más de seis millones de euros) y el mantenimiento de infraestructuras de prevención de incendios (con casi tres millones y medio de euros, más de once millones de euros tuvo esta línea de actuación en el 2009 dirigida esencialmente a la creación de dicha infraestructura).

Los programas gestionados por la Dirección General para el Cambio Climático siguen teniendo asignados escasos recursos (en números absolutos) para la relevancia de las competencias que asume:

— El Programa Gestión Residuos (programa 442.50) tras el leve incremento del 2009 ha vuelto a sufrir un considerable decremento del 33,15%. El 35% si hacemos referencia exclusiva al capítulo de inversiones, lo que implica casi tres millones de euros. De los más de ocho millones de euros previstos en inversión en el 2009 hemos pasado a poco más de cinco millones trescientos mil euros en el 2010. Las actuaciones

que reciben mayor dotación siguen siendo las relativas a descontaminación de suelos, eliminación de determinados residuos (neumáticos) y sellado y desgasificación de vertederos que, a través de diferentes conceptos, reciben cerca de cuatro 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 15,87% (parecido al sufrido en el 2009). Las inversiones dentro de este Programa disminuyen un 28,62%, lo que supone casi un millón de euros. Las actuaciones en materia de contaminación (control contaminación atmosférica, control integrado de la contaminación y actuaciones sobre control emisión atmosférica-Protocolo Kyoto) reciben escasas dotaciones, aunque, quizás, lo más llamativo son los 700 mil euros que se asignan a nuevas infraestructuras de educación ambiental.

La Dirección General de Territorio y Paisaje gestiona dos programas, uno de ellos con una función urbanística y otro con una función de protección del paisaje, los dos han visto recortadas sus asignaciones presupuestarias, aunque ambos son poco importantes ya que estamos ante programas escasamente inversores:

— El Programa Paisaje (442.70), recibe una disminución del 27,56%. Sus inversiones se ven reducidas en un 34,96%, no alcanzando ni los dos millones trescientos mil euros. El programa en total recibe una dotación de poco más de tres millones de euros. Es absolutamente llamativo el anexo de inversiones, en el que el Plan de Acción Territorial del Paisaje recibe unos doscientos cincuenta mil euros (diez mil euros para su redacción), mientras que la «investigación y asistencias técnicas» están dotadas con más de un millón y medio de euros. En esto, el programa sí es continuista.

— El Programa Ordenación del Territorio y el Litoral (432.30), es el programa con menor dotación de los examinados (no llega a dos millones de euros), también ve disminuida su dotación en un 21,74%, pero esencialmente se afectan las inversiones, con un recorte del 62,56%, lo que implica dejar las inversiones del programa en algo más de 600 mil euros. Cualquier línea de actuación que se refleje en este programa tendrá, por tanto, recursos económicos escasos. Es lo que sucede con las denominadas «acciones para la sostenibilidad y calidad de vida» que de casi un millón cuatrocientos mil euros en el 2009, han pasado a poco más de doscientos mil euros en el 2010, no teniendo previsión alguna en los escenarios presupuestarios temporales.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua, han sufrido también una considerable disminución, aunque el relativo a las infraestructuras sigue siendo el de mejor dotación económica:

— El Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas (programa 442.10) sufre una disminución del 49,90% (14,91% en el 2009), con casi un 30% de decremento en inversiones. Se ha disminuido el programa, por tanto, prácticamente a la mitad, de casi 26 millones se ha pasado a casi 13 millones de euros. En inversiones, de los cuatro millones doscientos mil euros, la previsión es destinar más de dos millones y medio a

nuevas infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales, no siendo significativas las cantidades previstas para otras inversiones.

— El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos (programa 512.10), con más de noventa y tres millones de euros (aunque asume los gastos de personal y de funcionamiento ordinario, los que implican cinco millones de euros), ha visto reducida su dotación en un 23,07% (el 3,53% en 2009). Al contrario del ejercicio anterior, las inversiones reales también han sufrido un recorte significativo del 23,82% (más de 23 millones de euros), pasando de casi cien millones a 76 millones. De esta cantidad, se atribuye más del 50% a nuevas infraestructuras de encauzamiento de ramblas y barrancos, y más de veinte millones de euros a las obras en curso de 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 14,82% (9,70% en el 2009), aunque las inversiones han sufrido una reducción mínima (de poco más del 1%), aunque la mayor asignación la reciben las transferencias corrientes y de capital, esencialmente a organismos, entes y empresas de la Generalitat (prácticamente el 80% de la dotación del programa). En esta misma Conselleria, el Programa Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas (Programa 514.10), cuenta, entre sus objetivos básicos, con alguno de incidencia ambiental, así el programa sigue determinando entre sus objetivos «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 todas formas, las inversiones en este programa han vuelto a sufrir una nueva disminución, pasando de algo más de nueve millones a seis millones de euros.

Otro programa con incidencia ambiental es el relativo al Desarrollo del Medio Rural (714.70) de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, gestionado por la Dirección General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural, que destina al capítulo de inversiones siete millones ochocientos mil euros y que, en transferencias de capital, sigue destinando cinco millones de euros al programa Ruralter, para la ejecución de una política de apoyo a los territorios rurales para su desarrollo económico, la mejora de la calidad de vida y la preservación del paisaje rural.

V. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Además de las resoluciones judiciales que se comentarán a continuación, durante el 2010 se ha seguido la línea jurisprudencial ya consolidada (tal y como se expuso en el informe anterior) en orden a la repercusión de la acreditación de recursos hídricos suficientes en el planeamiento urbanístico. De igual manera, y en el mismo sentido que en informes anteriores, siguen resolviéndose conflictos relativos a las ordenanzas reguladoras de instalaciones susceptibles de generar campos electromagnéticos.

1. Daños ambientales no evaluados al dominio público marítimo-terrestre

Mediante Sentencia de 1 de febrero de 2010, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana se resolvió el conflicto planteado por el proyecto de ampliación del Puerto deportivo de Altea (Puerto Luís Campomanes). Este conflicto llenó páginas de diarios por la repercusión no sólo ambiental sino también turística que la iniciativa proyectada conllevaba. En efecto, la afección a la pradera de posidonias hizo que Ecologistas en Acción reaccionara contra la concesión administrativa que habilitaba la citada ampliación. Los motivos de impugnación fueron diversos, pero, entre ellos, deben subrayarse dos. Desde la perspectiva formal se alegó la nulidad del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto; desde la vertiente material, los graves e irreversibles perjuicios ambientales que iba a sufrir el dominio público marítimo-terrestre.

Así, en la demanda se expresaba que «el Estudio de Impacto no se corresponde con el proyecto del 2002, sino con el del 1999, habiéndose presentado el último documento en el año 2001, ni tampoco se ha sometido a información pública el Proyecto del 2004, ni su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental y Estudio Económico, considerando que la Información expuesta, ha sido inconsistente parcial, sesgada y fragmentada». En puridad, estos vicios constituyeron el principal caballo de batalla del conflicto.

Tal y como contestó a la demanda la defensa de la Generalitat, la Declaración de Impacto ambiental de 31 de julio de 2002 fue favorable y la resolución de la Directora General de Planificación y gestión de Medio Natural de 10 de marzo de 2003, la declaró válida, no obstante las modificaciones del proyecto. Posteriormente, la Dirección General de Planificación y Gestión del Medio Natural, el 11 de abril de 2005 informó, reiterando el cumplimiento de la legislación de impacto ambiental y ratificando la declaración. A pesar, por tanto, de las modificaciones que había sufrido el proyecto, se había producido, de acuerdo con la propia defensa de la Generalitat, una especie de subsanación de la evaluación ambiental realizada en primer término

Los hechos probados, tal y como se acredita por el Tribunal en la Sentencia, demostraban que, tras la declaración de impacto favorable, un nuevo proyecto fue de nuevo sometido a información pública conjuntamente con el mismo EIA, referente al primer proyecto y, posteriormente, la propia administración autonómica consideró que la DIA realizada sobre el primer proyecto «conservaba toda su vigencia» y era aplicable al segundo proyecto que, a la postre se aprobó.

Centrados en estos términos el debate procesal, el Tribunal tuvo que examinar los dos proyectos sometidos a información pública y el contenido de la evaluación ambiental realizada sobre el primer proyecto, y ello a través de una notable prueba pericial. De esta prueba pericial se derivaron varias cuestiones esenciales. El análisis de alternativas era no sólo confuso sino contradictorio, por cuanto que en la DIA convalidada se estimaba aceptable la solución planteada en la denominada «alternativa quinta», mientras que en el contenido de la evaluación sólo se apreciaban cuatro alternativas.

Además, el proyecto variaba notablemente. En efecto, el proyecto para el que se efectuó la declaración de Impacto Ambiental, es decir, el de 1999 y el nuevo proyecto nuevamente sometido a Información Pública, diferían en cuanto a la superficie ocupada y a la configuración de los diques, en el nuevo proyecto se ocupan nuevos espacios y se diseñan superficies de construcción antes no diseñadas.

A partir de ahí, el Tribunal, certeramente, configura los esenciales fundamentos de su sentencia. De este modo, afirma que «permitir la convalidación de la DIA a un distinto proyecto básico, iría contra el efecto útil del Derecho comunitario», así como contra la propia técnica de la convalidad tal y como está diseñada en la Ley 30/1992. En definitiva, el Tribunal considera que la pretendida convalidación no puede lograr el efecto jurídico pretendido: «Para que ésta produjera dicho efecto, sería preciso que la misma permitiera el cumplimiento de la finalidad del procedimiento de impacto ambiental. Y el procedimiento de impacto ambiental no puede cumplir con su función cuando el órgano ambiental se basa para la declaración de impacto en un proyecto que no resulta el que es objeto de aprobación», «pudiendo afirmar que el procedimiento de impacto ambiental se ha llevado a cabo de forma imperfecta e incompleta, dado que se ha privado al órgano ambiental de una posibilidad de evaluación de la alternativa definitiva».

2. Planificación eólica

La planificación eólica también sufrió el control jurisdiccional durante el 2010. En efecto, mediante Sentencia TSJCV de 29 de abril de 2010 se declaró la nulidad de la Resolución del Conseller de Territorio y Vivienda de 30 de diciembre de 2005, por la que se aprobaba, definitivamente, el Plan Especial de la Zona Eólica 6ª, plan de desarrollo del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (aprobado en julio de 2001). Los argumentos de la demanda (ONG ecologista) se basaban en diversos fundamentos, algunos de ellos de carácter claramente ambiental, como irregularidades de la evaluación realizada o la obligatoriedad de la evaluación estratégica. También se ponían de manifiesto cuestiones relativas a la distribución competencial así como al régimen especial, señalando la actuación fraudulenta de la administración autonómica de «convertir en instalaciones de menos de 50 MW aquellas instalaciones que técnica y económicamente pueden disponer de una potencia instalada superior, con la única finalidad de acceder al régimen de primas, es decir, obtener una rentabilidad añadida con cargo a los Presupuestos Generales del Estado». Son estas cuestiones competenciales y de caracterización del régimen especial de producción eléctrica sobre las que el Tribunal va a centrar su fallo.

La citada Sentencia, por tanto, analiza el régimen jurídico de la producción eléctrica de manera minuciosa, esencialmente en lo relativo al régimen especial de la producción eléctrica y a las competencias administrativas de autorización, todo ello en relación con los límites de potencia. En efecto, el límite de potencia es un criterio esencial en la normativa analizada por el Tribunal, por cuanto que determina las com-

petencias estatales y autonómicas en la autorización de los parques eólicos: la autorización de las instalaciones eólicas de más de 50 MW se atribuyen a la administración estatal, de acuerdo con el artículo 4 del derogado Real Decreto 536/2004 y actualmente del mismo precepto del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. Este límite de potencia también afecta a la sujeción de la instalación eólica al régimen especial que contempla el reglamento citado, accediendo de esta forma la instalación al régimen económico de primas (tema, ahora, afectado por la reducción de las primas en un alto porcentaje).

Se trata, por tanto, en este asunto de analizar la competencia autonómica ejercida mediante la resolución del Conseller de Territorio y Vivienda que se recurre (por la que se aprueba el citado Plan Especial), así como la adecuada sujeción al régimen especial de las instalaciones eólicas que incorpora el Plan, instalaciones (seis subconjuntos de aerogeneradores) cuyas potencias, de forma individualizada, es inferior al límite de los 50 MW.

La Sentencia recuerda que para el supuesto de instalaciones eólicas ubicadas en tierra, se considerara que, pertenecen a una única instalación, todos aquellos elementos de producción, que viertan su energía a un mismo transformador con tensión de salida igual a la de la red de distribución o transporte a la que hayan de conectarse. Además, el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana establece en su artículo 2º que «se considera parque eólico el conjunto de aerogeneradores que, con independencia de su titularidad, disten entre sí una distancia inferior a 2.000 metros medidos en proyección horizontal, o que viertan la energía eléctrica generada sobrante a la misma central de transformación con tensión de salida igual a la red de distribución o transporte a la que hayan de conectarse».

Pues bien, en el presente supuesto, en el conjunto de aerogeneradores sólo existe una estación de transformación que vierte su energía a una línea eléctrica aérea de 220 Kv. que conduce la energía hasta una única estación (la de Segorbe), además, los diversos conjuntos de aerogeneradores distan entre sí una distancia inferior a los 2.000 metros. De acuerdo con la normativa de aplicación, la conclusión era evidente; «teniendo en cuenta el criterio de la unidad de transformación; al existir solo un transformador para todos los subconjuntos de aerogeneradores debe entenderse que, todos ellos, constituyen un Parque Eólico, cuya potencia es de unos 200 MW (producibles por unos 142 aerogeneradores) y consiguientemente, indica el Tribunal, «se supera en un 400%, el límite que permite a las Comunidades Autónomas autorizar la implantación de parques sometidos al régimen eléctrico especial, que como sabemos está en 50 MW, y consiguientemente, ni podía el conjunto que se examina quedar sometido al régimen especial al que se ha hecho referencia, ni la competencia para su autorización corresponde a la Generalitat Valenciana».

El Tribunal, por tanto, identifica vicios tanto en el aspecto competencial como en lo relativo a la fragmentación argumentada por la parte actora y refleja en la Sentencia toda la doctrina habida sobre el concepto unitario de los proyectos de energía eólica

(Sentencias del Tribunal Supremo de de 28 de marzo y de 24 de abril de 2006). En efecto, la figura del parque eólico debe ser necesariamente contemplada desde una perspectiva unitaria, pues en otro caso quedaría desvirtuada la naturaleza y la función de este tipo de instalaciones generadoras de electricidad, «la instalación eléctrica es, pues, el parque como unidad y no cada uno de sus elementos singulares (entre ellos, los aerogeneradores) que lo integran». El Tribunal, en definitiva, declara la nulidad del Plan Especial recurrido, «no en sus contenidos urbanísticos propiamente dichos, sino en sus referencias y determinaciones energéticas, en la medida en que la Administración Autonómica carecía de competencias para regularlas».

3. Vertidos y conflicto interadministrativo

Mediante la Sentencia del TSJCA de 30 de junio de 2010 se dirimió el recurso contencioso-administrativo de la Administración estatal frente a la desestimación por silencio por la Generalitat Valenciana de la solicitud formulada por la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas SA (Acuamed) relativa a la autorización de vertido al mar de la «Planta desalinizadora para garantizar los regadíos del Trasvase Tajo Segura», en Torrevieja, así como frente a la resolución de la Secretaria Autonómica de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de 27 de julio de 2007, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por Acuamed contra la desestimación por silencio de aquella solicitud.

Se trata de un nuevo episodio de los diversos que ya cuenta la instalación y funcionamiento de la desalinizadora de Torrevieja. En este caso, los términos del conflicto son los siguientes:

1º. La Administración estatal, demandante, aduce «que la planta desalinizadora de Torrevieja es una obra declarada de interés general por Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, siendo la Administración General del Estado la competente para autorizar el proyecto y para emitir la Declaración de Impacto Ambiental, sin que la Administración autonómica valenciana pueda, a través de la autorización de vertido al mar de la planta desalinizadora, condicionar ese proyecto y cuestionar la viabilidad ambiental de la planta, y más cuando el sistema de vertido al mar de salmuera fue, junto con sus incidencias sobre el medio marino, una de las principales cuestiones sobre las que versó el examen efectuado en la DIA, habiendo debido la administración autonómica valenciana limitarse, en el ejercicio de su competencia autorizatoria de vertido al mar de la planta, a valorar los parámetros de seguridad y calidad de las aguas, que dependen del cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la citada Declaración de Impacto Ambiental. Por todo ello concluye la demandante que en la media en que la solicitud de autorización de vertido iba acompañada de la necesaria y suficiente documentación, y cumplía todos los requisitos exigidos por la legislación para su obtención, y siendo además que la viabilidad medioambiental del proyecto quedaba garantizada a través del cumplimiento de los condicionantes impuestos en la DIA, la citada resolución de 27 de julio de 2007 debió haber concedido la

autorización de vertido solicitada por Acuamed, al concurrir los requisitos necesarios para su obtención conforme a la legislación vigente».

2º. Por su parte, la Administración de la Generalitat manifiesta que «en virtud de los arts. 57 a 62 de la Ley de Costas y concordantes de su reglamento es claro que el órgano autonómico tiene amplio margen para establecer en la autorización de vertido al mar los condicionantes que considere necesarios, de conformidad con los criterios técnicos y jurídicos que estime oportunos y los objetivos y fines que la normativa persigue, y que pueden incluso ser más rigurosos que los establecidos en la Declaración de Impacto Ambiental, más aún cuando en el presente caso la DIA no se pronuncia sobre las posteriores modificaciones sufridas por el proyecto de la planta desalinizadora, modificaciones que afectan de manera determinante a los aspectos ambientales del mismo y que son el objeto propio de la autorización de vertido que corresponde valorar al órgano autonómico».

El Tribunal utiliza un doble argumento para desestimar las pretensiones de la Administración del Estado. El primero relativo a la propia defensa de la demandante, por cuanto que toda su argumentación gira alrededor de la favorable declaración de impacto ambiental que se emitió sobre el proyecto y en la que ya quedaron salvaguardados los distintos aspectos de protección de los elementos ambientales afectados. Pues bien, como apunta el Tribunal ello no es cierto por cuanto que la ampliación del proyecto que, en definitiva, es el que condiciona la autorización de vertido solicitada a la Administración autonómica no fue objeto de evaluación ni, por ende, de declaración de impacto, por lo que «no habiendo sido sometida a procedimiento de evaluación de impacto ambiental esa modificación del proyecto sobre el que versa la autorización de vertido, y afectando dicha modificación a aspectos esenciales de las condiciones de vertido al mar de la planta desalinizadora, elemento ambiental cuya valoración corresponde al órgano autonómico, es claro que la Generalitat, en el ejercicio de su competencia en materia de autorización de vertido, no quedaba constreñida, contrariamente a lo que sostiene la actora, a los requisitos y condiciones establecidos en la DIA aprobada».

El segundo argumento versa sobre las competencias de la parte demandada, esto es, sobre las competencias autonómicas respecto a las autorizaciones de vertido al mar. De acuerdo, indica el Tribunal, con el artículo 58 de la Ley de Costas, entre las condiciones a incluir en las autorizaciones de vertido deberán figurar: a) Instalaciones de tratamiento, depuración y evacuación necesarias, estableciendo sus características y los elementos de control de su funcionamiento, con fijación de las fechas de iniciación y terminación de su ejecución, así como de su entrada en servicio; b) Límites cualitativos del vertido y plazos, si proceden, para la progresiva adecuación de las características del efluente a los límites impuestos; y c) Evaluación de los efectos sobre el medio receptor, objetivos de calidad de las aguas en la zona receptiva y previsiones que, en caso necesario, se hayan de adoptar para reducir la contaminación. Por ello, las competencias autonómicas en este ámbito tienen a garantizar un alto nivel de protección

de los elementos ambientales impactados, gozando, por tanto, el órgano autonómico de un significativo margen de apreciación.

Desmontados, de esta forma, los argumentos de la Administración estatal, el Tribunal desestima el recurso y declara ajustado a derecho las resoluciones autonómicas recurridas, quedando, a la postre, la instalación sin autorización de vertido.

4. Aplicación de la Ley 27/2006 al procedimiento de elaboración de Ordenanzas municipales con fines ambientales

Es objeto de la Sentencia del TSJCV de 17 de marzo de 2010 la Ordenanza Municipal para la Instalación de Contenedores para el Depósito y Recogida de Residuos Urbanos generados durante el uso de la construcción, en el Ayuntamiento de Denia, concretamente, y respecto a lo que aquí interesa, la litis se centró en la aducida causa de nulidad de pleno derecho en el procedimiento seguido para la tramitación y aprobación de la Ordenanza, al no aplicar 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

La defensa del Ayuntamiento se redujo a sostener la aplicación de la Ley 7/1985, concretamente su artículo 49 sobre procedimiento de aprobación de Ordenanzas Municipales, negando el carácter ambiental de la Ordenanza y, por ende, la aplicación a este supuesto de la Ley 27/2006 y afirmando que la «participación ciudadana se cumplió con la exposición pública de la Ordenanza durante treinta días a efectos de alegaciones».

Centrado así el debate, el Tribunal primero examinó la naturaleza ambiental de la Ordenanza para, después, dirimir sobre la necesaria aplicación de la Ley 27/2006 en el procedimiento de elaboración y aprobación.

Como premisa, debe recordarse, que la Ley 27/2006, de carácter básico, regula la participación en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas. El Tribunal, entre otras cuestiones que prevé la citada disposición legal, recuerda el tenor de su artículo 18 al establecer que «las Administraciones Públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las Disposiciones de carácter general» que versen, entre otras materias, sobre gestión de residuos.

En la Sentencia se identifica el objeto y finalidad de la Ordenanza. En este sentido, en su propio preámbulo hace referencia a que con esta norma «se trata de complementar la regulación legal de la gestión de los residuos urbanos establecido en la Ley 10/2000, de Residuos y su normativa de desarrollo» amparándose, también, en la legislación estatal sobre residuos. A mayor abundamiento, el preámbulo sigue adicio-

nando importantes elementos, de esta forma, indica que las circunstancias que han aconsejado elaborar dicha Ordenanza derivan de «las exigencias de modernización que impone la normativa aplicable a esta clase de Servicios Públicos con clara influencia medio ambiental».

A la vista de esta constatada finalidad, de la propia regulación local, y de las normas legales que otorgan cobertura a la Ordenanza, el Tribunal alcanza una conclusión: «efectivamente la Ordenanza debió de someterse a las previsiones de participación reguladas en la Ley 27/06, de 18 de julio», por cuanto que es «una disposición de carácter general que trata de gestión de residuos, y en este punto no puede admitirse lo alegado por el Ayuntamiento de que la gestión de los residuos empieza con la retirada de los mismos de los contenedores, sino que por el contrario la gestión de residuos comprende igualmente los Sistemas e Instalación de contenedores y sus tipos, dimensionado, determinación de puntos de recogida, pues indudablemente todas estas decisiones se enmarcan en un concepto amplio de la Gestión de los Residuos, no siendo igual a dichos efectos que el contenedor se instale en superficie o subterráneo, la estanqueidad del mismo, o su volumen».

Ahora bien, una vez sentenciada la necesaria aplicación de la Ley 27/2006, en un segundo momento de análisis se trata de identificar el alcance de dicha aplicación. En este sentido y como certeramente apunta el Tribunal, la citada Ley no regula procedimiento participativo alguno sino que establece con carácter general la obligación de promover la participación real y efectiva del público. La obligación recae sobre la Administración pública actuante, que debe velar por el correcto cumplimiento de las garantías participativas que recoge la Ley 27/2006, así como el propio Convenio de Aarhus. La actuación municipal, en este sentido, se circunscribió a aplicar las previsiones contenidas en el artículo 49 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, «y por lo que a la publicidad se refiere remitió la misma al BOP, y la expuso en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, y transcurridos treinta días sin que se formularan alegaciones se procedió a la aprobación definitiva de la misma». El Ayuntamiento, por tanto, obvió aplicación alguna del artículo 18 de la Ley 27/2006, «el Ayuntamiento debió de prever …qué miembros de la población de Denia tenían la condición de personas interesadas y podían por consiguiente participar en dicho procedimiento», dejando sin aplicación el concepto de persona interesada que contempla la citada legislación, es decir, dejando fuera del procedimiento participativo a las «personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente y cumplan los demás requisitos previstos por la Ley en su artículo 23». El vicio procedimental fue suficiente para declarar la nulidad de la Ordenanza.

En definitiva, el alcance local de esta Sentencia es notable, por cuanto que recuerda a los gestores municipales la necesidad de operar con todo el ordenamiento, incluso el ordenamiento ambiental, incluso aquellas disposiciones ambientales que no regulan específicamente procedimientos locales, sino que realizan regulaciones genéricas y que, es obvio y jurídicamente ortodoxo, modifican también el marco normativo sobre régimen local.

VI. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

1. Un nuevo episodio en el conflicto europeo sobre la legislación urbanística valenciana

El 16 de septiembre de 2010 el Abogado General presentó sus conclusiones en el Asunto C - 306/08. Dos cuestiones esenciales deben subrayarse dan entrada respecto a estas conclusiones. La primera, no estamos ante un conflicto ambiental; la segunda, las Directivas comunitarias no son de aplicación a los procedimientos urbanísticos que contempla la legislación valenciana (procedimientos respecto a los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas –PAI–). Esta última es, únicamente, la cuestión sobre la que se centran las conclusiones.

El Abogado general realiza primero un análisis de los criterios jurisprudenciales de interpretación de las Directivas en materia de contratos públicos, advirtiendo de la necesaria cautela en esta labor para «no estirar excesivamente el significado de determinados criterios incorporados a las Directivas sobre contratos públicos para hacer encajar el presente acuerdo en el ámbito de aplicación de esa normativa».

Como apunta el Abogado general, no se discute que, en el presente asunto, los municipios que adjudican los PAI son poderes adjudicadores, que los urbanizadores son operadores económicos, y que se celebra un contrato por escrito entre ambos, en el sentido de las Directivas 93/37 y 2004/18. Lo que se plantea son dos cuestiones, la primera si el contrato en cuestión tiene carácter oneroso en el sentido de las Directivas en cuestión, es decir, si existe relación onerosa a cargo del poder adjudicador, la segunda si se trata de una concesión de obra pública, las dos, avanzo ya, tendrán respuesta negativa por el Abogado general.

El Tribunal de Justicia ha atribuido un sentido amplio al concepto de «carácter oneroso», con la finalidad de propiciar la competencia en la contratación pública y eliminar obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales reconocidas en el Tratado. No obstante, el Abogado General cita la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2005 (Sentencia Parking Brixen) en la que se estimó que, para que hubiese contrato público de servicios, la contraprestación había de pagarla directamente la entidad adjudicadora al prestador de servicios. De igual forma, en el asunto Helmut Müller, el Abogado General ha estimado que «el concepto de contrato oneroso se basa en la idea de un intercambio de prestaciones entre el poder adjudicador, que paga un precio, y el adjudicatario, llamado a realizar los trabajos u obras». En conclusión, afirma, «la exigencia del carácter oneroso implica que la entidad adjudicadora tiene que hacer uso de sus propios fondos, directa o indirectamente». «La financiación directa se produce cuando el poder adjudicador recurre a fondos públicos para pagar las obras o los servicios en cuestión; la financiación indirecta, cuando sufre un perjuicio económico como consecuencia del método de financiación de las obras o los servicios». No concurre ninguna de estas circunstancias en los PAI de la legislación urbanística valenciana, por cuanto que quien financia los costes de urbanización del procedimiento

indirecto de gestión del PAI es el urbanizador, y éste recupera dichos costes y gastos de los propietarios de terreno. Por tanto, son los propietarios del terreno los que costean las obras públicas que precisa la urbanización, no habiendo tampoco financiación indirecta municipal.

Si no concurre causa onerosa, la vía que queda para la posible aplicación de las Directivas es la calificación de concesión de obra pública. Con acierto, el Abogado general elimina esta posibilidad. Una concesión de obra pública –apunta– «es un contrato que presenta las mismas características que un contrato público de obras, con la salvedad de que la contrapartida de las obras consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio». Pues bien, en el supuesto de los PAI el urbanizador (supuesto concesionario) no tiene derecho alguno a explotar la obra resultante, por lo que la inexistencia de ese derecho conduce a la inexistencia de concesión y, en definitiva, de la posibilidad de aplicar las Directivas sobre contratación pública.

Queda ya esperar a la Sentencia, pero, quizás, al final tanto ruido quede en nada, como, por otra parte, era razonable.

2. Continuación del conflicto del Cabanyal

Como se apuntó en el Informe 2010, 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 requirió 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.

La reacción de la Generalitat fue rápida y contundente al aprobar mediante Decreto-ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell de la Generalidad Valenciana, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, disposición que fue recurrida por inconstitucional por el Gobierno de la Nación. El Decreto-ley se tramitó como proyecto de ley, aprobándose la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, disposición de nuevo recurrida por el Gobierno de la Nación dando lugar al Auto del Tribunal Constitucional 104/2010, de 28 de julio de 2010, en el que se adopta la suspensión, concretamente, de sus artículos 1, 2 y 3, el apartado 2 de la disposición derogatoria y el párrafo segundo de la disposición final segunda de la citada Ley 2/2010. Situación en la que nos encontramos actualmente.

La Ley 2/2010, ley singular de caso concreto, declara expresamente en su articulado que el Plan especial de protección y de reforma interior del Cabanyal-Canyamelar

no perjudica la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia y declara la compatibilidad entre la total ejecución del citado Plan especial y la declaración de bien de interés cultural del conjunto histórico de Valencia. De igual manera, el artículo 2 de la Ley autoriza expresamente las actuaciones e intervenciones sobre la estructura urbana y arquitectónica del conjunto histórico tal y como las prevé el Plan especial y obliga (artículo 3) a la Administración de la Generalitat a realizar todos los actos que sean necesarios para la total ejecución del Plan especial, «sin que tales actos de ejecución puedan verse menoscabados de cualquier modo por los actos o acuerdos de otras Administraciones públicas», dedicatoria especial a la intervención del Ministerio de Cultura. No se queda ahí la norma legal, sino que, modificando el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Consell, por el que se declaró bien de interés cultural al conjunto histórico de Valencia, establece su derogación «en cualquier aspecto que pudiera oponerse a lo establecido en la norma o a la total ejecución del Pepri Cabanyal» y retrotrae los efectos de su entrada en vigor al 11 de mayo de 1993, fecha de la entrada en vigor del citado Decreto 57/1993 y al 2 de abril de 2001, fecha de la aprobación definitiva del Plan especial del Cabanyal.

Para el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados, el Tribunal Constitucional realizó una adecuada ponderación entre los intereses públicos en juego, influyendo definitivamente en su decisión los perjuicios que sufriría el interés público de la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico. En efecto, la Ley 2/2010 tiene una única finalidad, la ejecución inmediata del Plan Especial del Cabanyal, instrumento que, por un lado, afecta, y ello no es controvertido, a una zona especialmente protegida y, por otro, conlleva necesariamente actuaciones que suponen, cuando menos, «un riesgo para la integridad de dicho conjunto histórico y, por extensión, para el interés público subyacente en proteger el barrio Cabanyal-Canyamelar», no pudiendo vencer a la protección de este interés cualquier otro interés urbanístico o «eventuales retrasos en la ejecución de la planificación urbanística derivados del mantenimiento de la suspensión». El Tribunal pone especial esmero en no incurrir en valoración alguna sobre el fondo del conflicto, y así expresamente indica que «si el Plan especial de reforma interior aprobado no contradice sino que complementa y refuerza la protección del conjunto histórico» –argumento de la Generalitat Valenciana–, se trata de una cuestión que conecta directamente con la decisión última, esto es, con el fondo del asunto. Era esperada esta resolución del Tribunal, por cuanto que si en este asunto hay algo claro, ello es la imposibilidad de restituir la cosa a su estado inicial de producirse la ejecución del Plan especial y, por tanto, la pérdida definitiva y permanente del patrimonio alterado.

3. La puesta en marcha de un nuevo conflicto: las prospecciones de hidrocarburos

Los últimos días del año ofrecieron un nuevo y energético conflicto entre el Estado y la Comunidad Valenciana. El Consejo de Ministros mediante Real Decreto 1775/2010, de 23 de diciembre, otorgó los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Albufera», «Benifayó» y «Gandía», por un periodo de seis años, autorizando a la compañía «MEDOIL, plc» a la prospección de hidrocarburos, para su fu-

tura explotación, en diversos sectores ubicados frente a las costas de Valencia. Además de reacciones políticas de distinta naturaleza, pero todas ellas unánimes y en contra de los permisos de investigación, la Generalitat reaccionó a través de dos medidas concretas, la primera autorizando el Consell a la Abogacía General de la Generalitat para que interponga un recurso contencioso administrativo contra el real decreto por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos en diversos puntos de las aguas costeras del golfo de Valencia. La segunda aprobando el Decreto 216/2010, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se crea la Comisión Delegada para Coordinar las Acciones contra las Prospecciones de Hidrocarburos en la Comunidad Valenciana.

En el citado Decreto el Consell esgrime una argumentación esencialmente ambiental para justificar la creación de la Comisión Delegada y en la que ya se deja vislumbrar la argumentación del recurso contencioso. Los permisos de investigación afectan, nos indica la norma, a zonas de especial protección como pueden ser les Illes Columbretes o el Parque Natural de la Albufera de Valencia; también afecta a sectores estratégicos de la economía valenciana, como la importante actividad turística desarrollada en las costas valencianas del golfo de Valencia, actividad que podría verse gravemente amenazada como consecuencia de los permisos otorgados.

El órgano creado asume una misión: el seguimiento exhaustivo de las actividades prospectivas autorizadas, «cumpliendo con el ejercicio irrenunciable de las competencias conferidas a la Generalitat sobre las materias que pueden verse afectadas y para salvaguardar el derecho de todos los valencianos y las valencianas a gozar de un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado según establece el artículo 17.2 del Estatut». La Comisión se configura como un órgano superior colegiado y está integrada por representantes de distintos órganos de la Administración del Consell, presidida por el vicepresidente tercero del Consell y titular de la Conselleria competente en materia de medio ambiente, agua, urbanismo y vivienda. Lo que no queda claro en el Decreto es la forma en la que la Comisión ejercerá las funciones que le atribuye, como, por ejemplo, «establecer las bases para abordar el seguimiento de la autorización del Gobierno para realizar la prospección de hidrocarburos y su futura explotación», bases que, en cualquier caso, no podrán implicar invasión de competencias por mucho que el texto del Decreto señale que de lo que se trata es de «abordar» el seguimiento. Tampoco se alcanza a entender el plazo de un año que el Decreto otorga a la «vigencia» de la Comisión, salvo que el Consell tenga la confianza de la resolución judicial del conflicto a favor y en ese plazo. Es evidente que el *iter* del recurso y su resolución definitiva nos indicarán la salida al conflicto.

VII. APÉNDICE INFORMATIVO

1. Organización administrativa

— Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Conseller: Juan Gabriel Cotino Ferrer

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

— 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

2. Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009

— Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, mediante la que se modifican:

— Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal.

— Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos.

— Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental.

— Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental.

— Ley 9/1998, de pesca.

— Ley 13/2004, de caza.

— Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, y Ley 12/2010, de 21 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo.

— Ley 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia.

— Ley 3/2010, de 23 de noviembre, de protección civil y gestión de emergencias.

— Decreto 97/2010, de 11 de junio, por el que se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y la participación pública en materia de medio ambiente.

— Decreto 106/2010, de 25 de junio, sobre laboratorios de salud pública en el ámbito de la seguridad alimentaria y ambiental.

— Decreto 150/2010, de 24 de septiembre, de modificación puntual del reglamento de desarrollo de la Ley Forestal Valenciana.

— Decreto 208/2010, de 10 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 11 de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano.

En materia de organización:

— Orden 1/2010, de 19 de enero, por la que se desarrolla el Decreto 139/2009, de 18 de septiembre, del Consell, que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

— Decreto 167/2010, de 15 de octubre, por el que se determina la composición de los consejos de administración de las autoridades portuarias de Alicante, Castellón de la Plana y Valencia.

— Decreto 178/2010, de 22 de octubre, por el que se crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Valenciana.

— Decreto 216/2010, de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión Delegada para Coordinar las Acciones contra las Prospecciones de Hidrocarburos en la Comunidad Valenciana.

3. Principales actuaciones de planificación

En el 2010 se aprobó el Decreto 81/2010, de 7 de mayo, mediante el que se revisó y aprobó el nuevo Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones de la Comunidad Valenciana. Además, otras planificaciones avanzaron en el procedimiento de elaboración.

Así, a finales de julio se abrió el periodo de acreditación del cumplimiento de requisitos a los efectos de inclusión como público interesado en la fase de consultas del Plan de acción territorial del paisaje de la Comunidad Valenciana, y mediante Resolución de 3 de agosto de 2010, del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, se amplió el periodo de información pública del proyecto de decreto del Consell de aprobación del Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia.

Debe destacarse que durante el año 2010 se culminó, por fin, la elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobándose mediante Decreto del Consell 1/2011, de 13 de enero.

4. Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo) del año 2010

— Sentencia núm. 100/2010, de 1 de febrero (Sección 2ª)

— Sentencia núm. 392/2010, de 20 de abril (Sección 3ª)

— Sentencia núm. 505/2010, de 29 de abril (Sección 1ª

— Sentencia núm. 121/2010, de 2 de marzo (Sección 5ª)

— Sentencia núm. 254/2010, de 9 de marzo (Sección 1ª)

— Sentencia núm. 207/2010, de 15 de marzo (Sección 5ª)

— Sentencia núm. 327/2010 de 17 de marzo (Sección 2ª)

— Sentencia núm. 671/2010, de 28 de mayo (Sección 1ª)

— Sentencia núm. 362/2010, de 2 de junio (Sección 5ª)

— Sentencia núm. 847/2010, de 30 de junio (Sección 1ª)

— Sentencia núm. 861/2010, de 30 de junio (Sección 1ª).

XXIII

Extremadura: La esperada renovación legislativa

Severiano Fernández Ramos

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. LEGISLACIÓN .....
   A) Prevención ambiental .....
   B) Espacios Naturales Protegidos .....
   C) Fauna y Flora Silvestre .....
   D) Caza .....
   E) Pesca .....
   F) Montes y Patrimonio Forestal .....
   G) Bienestar animal .....
   H) Energías renovables .....
   I) Ordenación del Territorio .....
3. ORGANIZACIÓN .....
4. EJECUCIÓN .....
   A) Presupuesto .....
   B) Planes .....
   C) Actividad de prevención ambiental .....
   D) Educación, participación y voluntariado ambiental
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....
6. PROBLEMAS .....
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....
8. BIBLIOGRAFÍA .....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Al inicio de la legislatura, en septiembre de 2007, el titular de la Consejería competente en materia ambiental anunció un programa legislativo que incluía una Ley de

Prevención y Calidad Ambiental, una nueva Ley de Caza y una Ley de Montes. Pues bien, tras un notorio vacío legislativo en materia ambiental durante los años 2008 y 2009, finalmente a lo largo del año 2010 se han aprobado las anunciadas Ley de Prevención y Calidad Ambiental, de Caza y, en lugar de la ley de montes, una nueva Ley de Pesca, lo que supone una importante y, en líneas generales, positiva renovación del panorama legislativo ambiental de la Comunidad extremeña.

Con la nueva Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y Calidad Ambiental, la Comunidad Autónoma de Extremadura ordena un conjunto completo e integrado de instrumentos de intervención ambiental, que incorpora figuras novedosas (como la autorización ambiental unificada y la comunicación ambiental), superando por fin el mecanismo del vetusto Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas. No obstante, no puede ignorarse que el nuevo sistema de prevención ambiental supone también una notable menor intervención preventiva, debido al desplazamiento de las técnicas autorizatoria y de evaluación simplificada por simple comunicaciones previas, en concordancia con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por su parte, la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura, se separa abiertamente del diseño de la anterior Ley 14/2010 de Caza, y lo hace movida fundamentalmente por el objetivo de favorecer el desarrollo de la economía asociada a la actividad cinegética. Así, desaparece la veleidad de la Ley anterior de denominar «concesiones» a los aprovechamientos cinegéticos privados, como también se suprime la categoría de «aprovechamiento cinegético común», que era cualquier cosa menos común, estableciéndose una clasificación de los terrenos cinegéticos más realista y operativa. También se reduce el intervencionismo en el ejercicio de la caza, con un nuevo régimen de autorizaciones y comunicaciones previas. De otro lado, el afán de impulsar los beneficios económicos asociados a la actividad cinegética explica también la notable flexibilización de la exigencia de que los clubes o sociedades locales de cazadores estén integradas por «cazadores locales».

En cambio, la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura, no altera en lo sustancial las bases normativas de la anterior Ley de Pesca de 1995, constituyendo más bien una modificación parcial de la misma. Así, la nueva Ley de Pesca viene más que nada a responder a las demandas del sector, introduciendo nuevas modalidades de pesca hasta ahora no contempladas, como la pesca nocturna, la pesca con mosca, la pesca de grandes peces (carp-fishing), la pesca subacuática (en caso de pruebas deportivas autorizadas) y otras modalidades sin muerte. Asimismo, el impulso de la economía ligada a esta actividad es también perceptible en la figura de los Guías de Pesca, orientada a los pescadores no residentes en Extremadura, o en la nueva ordenación de la acuicultura.

De otro lado, en materia de montes, se ha aprobado un nuevo Plan de Lucha contra Incendios Forestales de Extremadura (Decreto 52/2010), que, en realidad, se limita a introducir modificaciones menores, sobre todo de carácter organizativo (en el mando directivo del Plan) en el entramado del anterior Decreto 123/2005.

En materia de bienestar animal destaca la aprobación del Decreto 11/2010 por el que se regulan los Parques Zoológicos en Extremadura, norma poco común entre las Comunidades Autónomas, debida posiblemente a la especial sensibilidad que en la Comunidad extremeña generó el caso del clausurado zoo de Almendralejo, si bien este Decreto se limita a introducir algunas especificaciones adicionales a la Ley 31/2003. Además, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas, se promulgó el Decreto 187/2010 por el que se aprueba el Reglamento de festejos taurinos populares, que trata de conciliar el interés turístico de estos festejos con la proscripción del maltrato animal.

En materia de energías renovables se ha aprobado una nueva norma para regular la autorización de parques eólicos (Decreto 160/2010), que elimina el anterior sistema de convocatoria de solicitudes de autorización, que había generado una importante controversia. De otro lado, puede significarse la reducción de la extensión de las zonas geográficas excluidas para la instalación de parques eólicos debido a sus valores ambientales.

En relación con la ordenación del territorio, destaca la aprobación mediante Ley 9/2010, de 18 de octubre, de una modificación de la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial, que entre otras modificaciones da cobertura expresa al empleo de la privilegiada figura del Proyecto de Interés Regional para los complejos turísticos, salvando así el escollo legal representado por dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Por lo demás, la crisis económica se ha hecho notar tanto en la profusa actividad de fomento de la Administración extremeña (con un sensible recorte en las dotaciones de ayudas varias), como en la actividad de control preventivo (con una reducción importante de las evaluaciones de impacto y autorizaciones integradas).

2. LEGISLACIÓN

A) Prevención ambiental

Como acaba de señalarse, la novedad más importante en materia ambiental ha sido la aprobación de la anunciada hace varios años Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y que por su amplísimo ámbito de aplicación tiene un plazo de tres meses de *vacatio legis*. Siguiendo el criterio de alguna otra Ley autonómica (como la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía), la Ley 5/2010 trata los aspectos relativos a la información, educación y participación en materia de medio ambiente, si bien en lo que se refiere a la información y participación ambiental, apenas se limita a reproducir los preceptos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como sucede con este tipo de leyes autonómicas, la ordenación más relevante es la relativa a los instrumentos de prevención ambiental. Respecto a la evaluación estratégica, puede destacarse que la Ley 5/2010 define claramente su aplicación al planeamiento urbanístico de desarrollo (planes parciales y especiales de ordenación que desarrollen planeamiento general que no haya sido objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con el Anexo I). En cuanto a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, en función de la naturaleza de los proyectos, se regulan dos modalidades, ordinaria y abreviada. La evaluación de impacto ambiental ordinaria se regula conforme a lo establecido en 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 (proyectos incluidos en el Anexo II). Por su parte la evaluación de impacto ambiental abreviada se plantea como una continuación del procedimiento que se ha venido aplicando para los proyectos incluidos en el anexo II del Decreto 45/1991, de 16 de abril, de protección de los ecosistemas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (actividades objeto de estudio simplificado), ahora derogado por la Ley 5/2010. No obstante, debe señalarse que el nuevo listado de proyectos incluidos en su anexo III y sujetos a evaluación abreviada supone una disminución importante de proyectos evaluados (por ejemplo, el Decreto 45/1991 sometía a evaluación simplificada todas las repoblaciones forestales y los trazados de pistas forestales, caminos rurales y cortafuegos; en cambio, la Ley 5/2010 únicamente somete a evaluación de impacto abreviada a las repoblaciones de más de 10 hectáreas, y a las pistas forestales y caminos rurales que afecten a más de 500 metros). Por lo demás, la Ley 5/2010 establece un plazo de tres meses para que el órgano ambiental emita el informe de impacto, siendo favorable el sentido del silencio.

De otro lado, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas, Ley 5/2010 establece dos tipos de autorización ambiental, la integrada y la unificada. La autorización ambiental integrada coincide, esencialmente, con la recogida en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (se aplica a las actividades incluidas en el anexo V). Por su parte, la autorización ambiental unificada (cuya denominación coincide que la de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía), es una figura administrativa autonómica desarrollada con unos principios similares a los de la autorización integrada, de forma que integra en un solo acto de intervención administrativa las autorizaciones, informes sectoriales preceptivos y prescripciones necesarias que actualmente ya eran exigibles para la implantación y puesta en marcha de instalaciones (las especificadas en el Anexo VI). A diferencia de las licencias ambientales previstas en otras Comunidades Autónomas (como Cataluña o Comunidad Valenciana) y siguiendo el criterio de legislación andaluza, estas autorizaciones unificadas son competencia de la Administración autonómica, si bien corresponde al Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación emitir un informe de compatibilidad urbanística. Se establece un plazo de seis meses para notificar la resolución y un sentido desestimatorio del silencio administrativo.

Finalmente, la Ley 5/2010 establece la comunicación ambiental, de competencia municipal, como instrumento de intervención ambiental para las actividades de escasa

incidencia ambiental recogidas en su ámbito de aplicación (las actividades incluidas en el anexo VII). La comunicación se presenta ante el Ayuntamiento una vez acabadas las obras y las instalaciones necesarias para el ejercicio de la actividad, e incluye la documentación y las certificaciones técnicas que acrediten el cumplimiento de las normas ambientales, sin perjuicio del control posterior que puede realizarse a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa exigible, todo ello en línea con lo recogido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, buscando la simplificación de los procedimientos y la reducción de las cargas administrativas que pudieran afectar a la implantación de las actividades de escasa incidencia ambiental. El resultado es que, al igual que en otras Comunidades Autónomas, múltiples actividades que estaban sujetas a la licencia de actividades clasificadas y a la evaluación simplificada del Decreto 45/1991 pasan ahora al régimen de simple comunicación previa (p. ej., las instalaciones de acuicultura intensiva con una capacidad de producción no superior a 20 toneladas al año de peces y crustáceos, o las instalaciones ganaderas destinadas a la cría de aves con una capacidad entre 5.000 y 7.000 cabezas; o los establecimientos hoteleros, entre otros).

Por lo demás, en coherencia con este nuevo régimen de prevención ambiental para actividades clasificadas, la Ley 5/2020 declara la inaplicación del vetusto Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas (si bien es de aplicación transitoria en tanto no se desarrolle reglamentariamente la Ley).

B) Espacios Naturales Protegidos

Tan sólo cabe mencionar dos disposiciones referidas al fomento de las áreas protegidas. De un lado, al igual que el año anterior, 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, se aprobó la Orden de 19 de abril de 2010 por la que se convocan subvenciones en el Área de Influencia Socioeconómica del Parque Nacional de Monfragüe para el ejercicio 2010-2011 (DOE 28 abril 2010). La convocatoria dotada con un crédito inicial total para el periodo 2010-2011 de 1.100.000,00 euros, a la que concurrieron 101 solicitudes, fue resuelta por resolución del Consejero de 8 de octubre de 2010 (DOE 30 noviembre -2010). Como puede verse en el cuadro siguiente, a pesar del ligero incremento del número de solicitudes (98 solicitudes el año anterior) las cuantías globales han experimentado una sensible disminución:

Beneficiarios	**2009**	**2010/11**
entidades locales	785.628 €	695.248 €
propietarios de terrenos y empresarios	302.164 €	267.403 €
instituciones sin fin de lucro	120.865 €	106.961 €

De otro laso, cabe citar la Orden de 29 de marzo de 2010 por la que se convocan ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante, para el ejercicio 2010 (DOE 7 abril 2010). Esta disposición aplica el Decreto 122/2009, de 29 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de este tipo de ayudas. La dotación de la convocatoria es la siguiente:

Beneficiarios	Anualidad 2010	Anualidad 2011
titulares de explotaciones agrarias	298.540 €	595.407 €
titulares de explotaciones forestales	96.735 €	65.000 €

Si se compara con las dotaciones previstas en la convocatoria de 2009 puede apreciarse un importante incremento en la dotación para ayudas a titulares de explotaciones agrarias (de 300.000 en 2010 a 595.407 en 2011), pero también un decremento considerable en las ayudas a titulares de explotaciones forestales (de 160.000 en 2010 a 65.000 en 2011).

Por lo demás, únicamente cabe reseñar sendas resoluciones de la Dirección General del Medio Natural de 18 de febrero de 2010 y de 18 de marzo de 2010, por la que se ordena la publicación de los Reglamentos de Régimen Interior de la Juntas Rectoras de la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos (DOE 5 marzo 2010) y de la Zona de Interés Regional «Embalse de Orellana y Sierra de Pela» (DOE 29 marzo 2010).

C) Fauna y Flora Silvestre

Únicamente cabe mencionar el Decreto 124/2010, de 4 de junio, por el que se regula la cesión de especies de fauna silvestre protegida y los centros de cría en cautividad de las mismas (DOE 10 junio 2010). Esta disposición responde a las múltiples las peticiones que se reciben en la Junta de Extremadura desde otras Administraciones Públicas, entidades privadas y otros países, solicitando ejemplares para ser incluidos en programas de cría en cautividad, reintroducción en la naturaleza y proyectos educativos o de investigación. Con este objeto, el Decreto regula el procedimiento de cesión de especies incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura, y de modo excepcional de especies amenazadas alóctonas. La cesión ha de estar vinculada a alguno o algunos de los programas siguientes: reintroducción en el medio natural, introducción en el medio natural, educación ambiental (exposición de los ejemplares en recintos adecuados para que puedan ser observados por el público), cría en cautividad para las finalidades anteriores, e investigación científica con determinadas condiciones. Para todo ello, se crea tanto el Registro Extremeño de Cesionarios de Fauna, en el que se inscribirán todas aquellas personas que pretendan recibir animales cedidos por la Comunidad Autónoma de Extremadura (salvo que se trate de otras Administraciones públicas), como el Registro de Animales Cedidos de Extremadura.

Asimismo, el Decreto regula las condiciones para la creación de Centros de Cría en Cautividad, en el sentido de centros que mantengan en cautividad con fines de reproducción ejemplares de las especies incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura, para lo cual se crea el Registro Extremeño de Centros de Cría en Cautividad.

D) Caza

La novedad más sobresaliente es la aprobación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura (DOE 15 diciembre 2010), ya anunciada por el Consejero en octubre de 2007, y que deroga la anterior Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza. Una de las notas características de esta Ley 8/1990 de Caza fue la sujeción a «concesión» administrativa de los aprovechamientos cinegéticos privados, concesión que el Tribunal Constitucional interpretó como una autorización administrativa de carácter reglado (STC 14/1998). Por su parte, la Ley 14/2010 declara que el aprovechamiento cinegético corresponde a los propietarios de los terrenos cinegéticos o a los titulares de otros derechos reales y personales que comprendan el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza, recuperando así el criterio de la Ley de Caza de 1970 (criterio ya anticipado por el Consejero en la Asamblea de Extremadura en mayo de 2008).

En materia de planificación también se contienen importantes novedades. Así, se recupera la figura del Plan General de ámbito autonómico que se suprimió en la reforma operada por la Ley 19/2001, pero a diferencia del plan general de la Ley 8/1990 que tenía carácter preceptivo y vinculante («establecerá las cuantías máximas y mínimas de capturas que podrán realizarse en los distintos terrenos cinegéticos», decía la Ley 8/1990), el nuevo Plan General es opcional («podrá») y su finalidad es mucho más modesta («mantener una información completa de las especies cinegéticas, su evolución genética así como el análisis para su gestión»). En relación con los planes técnicos de caza (antiguos Planes Especiales de Ordenación y Aprovechamiento Cinegético), y siguiendo el criterio de la Ley estatal de Montes para la elaboración de los proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos, la Ley 14/2010 explicita que tales planes técnicos de caza deberán ser suscritos por técnicos universitarios competentes en la materia (se había debatido si los técnicos superiores en iniciación y organización de los recursos naturales y paisajísticos de Extremadura estaban o no habilitados para ello, pese a no constituir una titulación universitaria).

De otro lado, la Ley 14/2010 establece una nueva clasificación de los terrenos que diferencia entre terrenos cinegéticos y no cinegéticos (que coincide parcialmente con la categoría de las zonas de seguridad). Además, desaparece definitivamente la anterior prohibición de cazar en los parques naturales contenida en la Ley 8/1990 (ya la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modificó la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, había permitido el ejercicio de la caza en los parques naturales).

Pero, sobre todo, la Ley 14/2010 se separa del criterio de la Ley 8/1990 en la clasificación de los terrenos cinegéticos. En efecto, con la finalidad de garantizar a los ciudadanos el llamado derecho a la caza, la Ley 8/1990 clasificó los terrenos cinegéticos en terrenos de «aprovechamiento cinegético común» (en realidad, categoría residual, en los cuales el ejercicio de la caza se declaraba libre) y terrenos de «aprovechamiento cinegético especial». En cambio, la Ley 14/2010 suprime los terrenos de aprovechamiento cinegético común, y clasifica los terrenos cinegéticos en «Terrenos Cinegéticos bajo Gestión Pública» (donde se incluyen las Reservas de Caza y Cotos Regionales de Caza, que antes eran considerados terrenos sometidos a Régimen Cinegético Especial), Cotos de Caza y Zonas de Caza Limitada. Los Cotos de Caza se dividen en Cotos Sociales (que equivalen a los anteriores cotos deportivos de caza) y Cotos Privados de Caza y Refugios para la Caza (categoría que parece reservarse ahora a los terrenos de titularidad pública). Por lo demás, las Zonas de Caza Limitada vienen a constituir una categoría residual que no coincide exactamente con la anterior categoría de zonas de caza controlada. En general, la clasificación de la Ley 14/2010 puede considerarse más clara y operativa que la ordenada en la Ley anterior.

Por otro lado, la Ley 14/2010 recoge la figura de la figura de la Oferta Pública de Caza, que se introdujo por el Decreto 130/2000, de 30 de mayo, por el que se establece la reglamentación general de los terrenos sometidos a régimen cinegético especial gestionados directamente por la Junta de Extremadura. Asimismo, de modo similar a otras Comunidades Autónomas (como Andalucía con el distintivo «Calidad Cinegética de Andalucía»), la Ley 14/2010 introduce la técnica de certificación de calidad cinegética, creándose la marca de calidad «Caza Natural de Extremadura» y la calificación, para los Cotos Sociales que cumplan determinados requisitos, como «Cotos Sociales Preferentes». Además, en relación con las nuevas Sociedades Locales de Cazadores que sustituyen a los anteriores clubes deportivos locales de cazadores, la Ley 14/2010 flexibiliza la exigencia de que estén integradas por cazadores locales, al pasar de un 5% a un 20% los cazadores que no cumplan este requisito y el resto pasar de «naturales y residentes» a «naturales o que tengan vecindad administrativa».

Finalmente, en relación con la ordenación del ejercicio de la caza la principal novedad es el nuevo régimen de autorizaciones y comunicaciones previas. Básicamente, se simplifica su tramitación, permitiendo que la mayor parte de las acciones cinegéticas se puedan ejecutar, tras comunicarlas a la Administración con suficiente antelación y siempre que se encuentren previstas en los planes técnicos de caza de los terrenos cinegéticos, dejando las autorizaciones para las situaciones excepcionales como daños, problemas de colindancias sin acuerdo entre las partes o acciones no previstas en los planes técnicos de caza. Puede destacarse que se permite el ejercicio de la caza sin licencia por cazadores no residentes en Extremadura en determinados supuestos (participación en pruebas deportivas oficiales y participación en acciones cinegéticas concretas bajo la tutela de las Organizaciones Profesionales de Caza), de modo que no llega a concederse directamente vigencia a las licencias otorgadas por otras Comunidades Autónomas, si bien se prevé que lo dispuesto en la Ley podrá adaptarse median-

te decreto a los convenios de colaboración, acuerdos o protocolos de cooperación que se suscriban con otras Comunidades Autónomas en esta materia.

En otro orden, se aprobó el Decreto 24/2010, de 26 de febrero, sobre cerramientos cinegéticos y no cinegéticos (DOE 4 marzo 2010). Esta norma tiene origen en la exigencia de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, según la cual los cercados y vallados de terrenos deben instalarse en unas condiciones tales que, en la totalidad del perímetro, no impidan la circulación de la fauna silvestre no cinegética y eviten los riesgos de endogamia en la cinegética (efecto barrera de los cerramientos). A grandes rasgos, se establece el tamaño mínimo de superficie para cercar fincas de caza es 1.000 Has., si bien se admiten importantes excepciones (cerramientos autorizados con anterioridad al Decreto o cotos privados de caza menor intensivo). Además, mientras la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura, prohibía la instalación y la reposición de vallas o cierres de terrenos rurales que tengan una altura total de más de ciento treinta centímetros o posean cuadrículas metálicas de dimensiones inferiores a 15x30 centímetros, el Decreto 24/2010 para los cerramientos ganaderos y los cerramientos de forestaciones y reforestaciones eleva la altura a 1,50 metros y reduce la cuadrícula mínima de malla a 15 x 15 cms. Como puede verse, en este punto han prevalecido los intereses de propietarios y organizaciones agrarias, pues la malla puede causar una mayor impermeabilidad para la fauna silvestre.

De otro lado, 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, al igual que el año anterior, se aprobó la Orden de 10 de mayo de 2010 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 14 mayo 2010). Las ayudas están cofinanciadas con el FEADER hasta un 75%, y se prevé un presupuesto de 95.549 € para 2010 (lo cual supone un recorte de más de un 100% respecto al 2009), y una cantidad de 250.000 € para 2011. Además, por resolución del Consejero de 8 de febrero de 2010 (DOE 24 febrero 2010), se publicaron las ayudas convocadas el año anterior 2009, que supusieron un total de 80 subvenciones que oscilaron entre los 400 y 12.000 €.

Finalmente, como cada año por mandato legal (artículo 54 de la entonces aún vigente Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura), mediante Orden de 15 de junio de 2010 (DOE 2 junio 2010) se aprobó la Orden General de Vedas (periodos hábiles de caza durante la temporada 2010/2011) y otras reglamentaciones especiales (la declaración de especies de caza).

E) Pesca

La principal novedad está constituida por la aprobación de la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura, que deroga la anterior Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca de Extremadura, respecto a la cual el Tribunal Consti-

tucional declaró nulos determinados preceptos (STC 123/2003). La nueva ley se trata de justificar en varias razones, como la necesidad de adaptarse a la legislación estatal básica (TR Ley de Aguas, Ley 42/2007), así como al auge de la pesca y el creciente número de Sociedades de Pescadores. No obstante, lo cierto es que la Ley 11/2010 presenta la misma estructura y planteamiento que la Ley que deroga, reproduciendo textualmente no pocos de sus preceptos.

En efecto, la Ley 11/2010 mantiene la clasificación de los cursos y masas de agua en aguas libres para la pesca y aguas sometidas a régimen especial, así como las categorías de aguas sometidas a régimen especial y, en lo esencial, su ordenación, con leves variantes (así, por ejemplo, el instrumento para plasmar la colaboración de las Sociedades de Pescadores en la gestión de los cotos de caza pasa de denominarse «concesión» a «consorcio»). De otro lado, se introducen algunos cambios en la clasificación de las especies de fauna acuática, en el sentido de definir qué se entiende por «especies de interés regional», en lugar de enumerarlas, y se introduce la categoría de «especies de interés natural».

Respecto a los planes de pesca, al margen de cambios nominales (el anterior Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Piscícola de la Comunidad Autónoma pasa a denominarse Plan General Piscícola) se prevé que el Plan General pueda establecer las directrices generales para el aprovechamiento sostenible y no sólo las cuantías de capturas que puedan realizarse en los distintos tramos y masas de agua como hacía la antigua Ley de Pesca de Extremadura. Sin embargo, se omite la anterior obligación de la Administración autonómica de elaborar y aplicar planes de gestión para la conservación y aprovechamiento de las especies de interés regional, así como la referencia al anterior plan de repoblación piscícola que debía elaborarse a partir de los planes de gestión. Por su parte, la ordenación del medio acuático es sustancialmente igual a la anterior Ley, si bien se omiten algunos preceptos ya contenidos en la legislación básica (como la prohibición de vertidos).

Más novedades se aprecian en la ordenación de la conservación y aprovechamiento de especies. Así, la nueva Ley viene más que nada a responder a las demandas del sector, introduciendo nuevas modalidades de pesca hasta ahora no contempladas, como la pesca nocturna, la pesca con mosca, la pesca de grandes peces (carp-fishing), la pesca subacuática (en caso de pruebas deportivas autorizadas) y otras modalidades sin muerte. Además, desaparecen determinadas prohibiciones explicitadas en la Ley anterior (como el baño y el lavado de objetos de uso doméstico en los tramos de cursos o masas de agua, cuando tales actividades resulten perjudiciales para los recursos piscícolas, o la de navegar con lanchas o embarcaciones de recreo en aquellas zonas donde se entorpezca notablemente la práctica de la pesca).

En relación con las licencias y permisos de pesca se introducen varias novedades, como la posibilidad de que los menores de catorce años, que no tienen obligación de tener DNI, puedan incluirse en la licencia de un adulto, de forma que sea más fácil la identificación y la asunción de la responsabilidad para estos pescadores. Con respecto a las licencias de mayores de 65 años, se produce una equiparación con otras Comuni-

dades Autónomas, siendo gratuitas para mayores de 65 años residentes en Extremadura. Además, se establece una bonificación del 50% para los pescadores que practiquen la pesca sin muerte, como medida de promoción de esta modalidad de pesca. Asimismo, se introduce como novedad la figura de los Guías de Pesca, cuya función será la de orientar y tutelar a los particulares que así lo decidan en el desarrollo de su actividad piscícola y, en particular, en los casos de pescadores no residentes en Extremadura. Sin embargo, no queda muy clara la configuración de estos Guías de Pesca, pues de un lado se exige que acrediten una formación específica y, de otro, se admite que puedan ser personas físicas o entidades con personalidad jurídica.

Por último, en relación con la acuicultura, la Ley 11/2010 actualiza la definición de la misma (que supera la referencia un tanto burda anterior al «cultivo de peces y cangrejos») y se recogen con más detalle los requisitos para su autorización, si bien se omite la exigencia contenida en la Ley anterior del estudio y posterior declaración de impacto ambiental (debe entenderse aplicable el régimen previsto en la Ley 5/2010, que diferencia en función de la capacidad de la instalación). Además, para favorecer el desarrollo económico ligado a esta actividad, se declara la propiedad de los organismos procedentes de la acuicultura, y se autoriza con determinadas condiciones la extracción con caña.

Finalmente, dar cuenta de la Orden de 14 de enero de 2010 por la que se establecen los tramos y masas de agua sometidos a régimen especial y otras reglamentaciones para la conservación y fomento de la riqueza piscícola en la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2010 (DOE 21 enero 2010), que responde a la Orden General de Vedas prevista tanto en la Ley ya derogada como en la indicada Ley 11/2010.

F) Montes y Patrimonio Forestal

En esta materia la principal novedad normativa es el Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de Extremadura, Plan INFOEX (DOE 11 marzo 2010). Este plan constituye uno de los elementos básicos de la política de prevención y lucha contra los incendios previstos en la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura. Ahora bien, el mencionado Decreto 52/2010 no es en absoluto una norma de nueva planta, sino que viene a sustituir al anterior Decreto 123/2005, de 10 de mayo, por el que se aprobó el Plan INFOEX. De hecho, el Decreto 52/2010 se limita a introducir modificaciones menores en el entramado del anterior Decreto 123/2005, por lo que perfectamente se podría haber aprobado como una reforma del mismo. En efecto, el Decreto 52/2010 mantiene la estructura normativa del Decreto 123/2005: clasificación de épocas de peligro de incendios y de los incendios forestales, órganos encargados de la dirección, coordinación y asesoramiento del Plan INFOEX (Comité de Dirección y Comisión Permanente), así como su estructura organizativa (Comité Operativo Regional y Zonas de Coordinación), organización del personal asignado al Plan (Mando directivo, Coordinadores de Zona, Agentes de la Consejería y demás). Igualmente, permanecen

en lo sustancial las disposiciones relativas a la actividad de extinción de incendios, participación social en la extinción, así como el régimen de las prohibiciones, limitaciones y autorizaciones para la prevención de incendios forestales.

De este modo, las modificaciones que introduce el Decreto 52/2010 son de detalle: en relación con las épocas de peligro, se prevé expresamente que en caso de declararse una Época de Peligro Medio se determinará el ámbito territorial afectado; en relación con la clasificación de los incendios forestales, se aclara expresamente que el Nivel 0 no requiere declaración expresa ni despliegue de ningún dispositivo de Protección Civil; asimismo, se atribuye a la Consejería competente la clasificación de la gravedad potencial de los incendios en los niveles 1 y 2 (esta atribución correspondía a la Comisión Permanente del Comité de Dirección del Plan); en relación con la dirección del Plan, se suprime el Comité Técnico Asesor previsto en el Decreto 123/2005; respecto a la estructura organizativa, se modifican la distribución territorial de las Zonas de Coordinación (en coherencia con el Decreto 174/2006, de 17 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del personal laboral de prevención y extinción de incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, distribución que ya había anticipado la Orden de 7 de octubre de 2008 por la que se modifican las zonas de coordinación del Plan INFOEX); asimismo, se introducen modificaciones en la composición y funciones del mando directivo (sus miembros ya no tienen que ser necesariamente personal funcionario y se declara director del centro operativo regional al Jefe del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios), y se diferencia entre el «mando directivo», al que corresponde la dirección ejecutiva del Plan INFOEX, el «mando único de la extinción», al que corresponde la superior dirección técnica de los trabajos de extinción (a cargo del Coordinador Regional) y la dirección técnica en la extinción de incendios (a cargo del Coordinador de Zona), y también se pormenorizan las funciones de los Agentes de la DG del Medio Natural (p. ej., en la investigación de los incendios forestales); entre otras modificaciones menores. Finalmente, se suprimen las reglas relativas a las medidas preventivas, debido a la vigencia del posterior Decreto 86/2006, de 2 de mayo, por el que se aprobó el Plan PREIFEX.

De otro lado, ya en ejecución del reseñado Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan INFOEX, y al igual que en años anteriores, cabe citar la Orden de 19 de mayo de 2010, por la que se establece la época de peligro alto de incendios forestales y otras regulaciones del Plan INFOEX durante el año 2010 (DOE 20-5-2010). En concreto, se declara época de peligro alto de incendios forestales durante el año 2009 el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 15 de octubre, que podrá prorrogarse si las condiciones meteorológicas lo aconsejan (prácticamente igual que en años anteriores).

Finalmente, puede reseñarse el Real Decreto 1744/2010, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el Real Decreto 1594/1984, de 8 de febrero, en materia de conservación de la naturaleza (DOE 29-12-2010). En virtud de esta disposición se traspasan a la Junta extremeña dos fincas de Patrimonio del Estado.

G) Bienestar animal

Por un parte, cabe indicar que la ya reseñada Ley14/2010 de Caza de Extremadura introdujo una modificación de la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en Extremadura (disposición adicional 3ª), en virtud de la cual en los casos en los que no sea posible la captura sin muerte de animales abandonados que vivan en las mismas condiciones que los silvestres, la Consejería competente en materia de caza, cuando causen daños cinegéticos, podrá autorizar excepcionalmente su abatimiento con el fin de prevenir o paliar dichos daños.

De otro lado, cabe destacar el Decreto 11/2010, de 29 de enero, por el que se regulan los Parques Zoológicos en Extremadura (DOE 3-2-2010), que desarrolla la Ley estatal 31/2003, de 27 de octubre, de Conservación de la Fauna Silvestre en los Parques Zoológicos, al tiempo que se modifica el Decreto autonómico 42/1995, de 18 de abril, sobre autorizaciones y registro de núcleos zoológicos, establecimientos para la práctica de equitación y centros para el fomento, cuidado y venta de animales de compañía. Se trata de un tipo de norma poco común entre las Comunidades Autónomas, debida posiblemente a la especial sensibilidad que en la Comunidad extremeña generó el caso del clausurado zoo de Almendralejo, si bien es cierto que no es la única Comunidad con denuncias sobre zoológicos que incumplen la Ley (caso de zoo de Córdoba objeto de un investigación por parte del Defensor del Pueblo de Andalucía). En general, el Decreto 11/2010 parte del diseño normativo de la Ley 31/2003 introduciendo algunas especificaciones adicionales.

En este sentido, el Decreto detalla las medidas de bienestar animal, ambientales y profilácticas enunciadas en la Ley (por ejemplo, proporcionar, en instalaciones exteriores, un cobijo suficiente a los animales silvestres en cautividad para resguardarse de las inclemencias del tiempo o de una excesiva luz solar; o acomodar los animales silvestres en cautividad de forma que se eviten molestias del público visitante o interacciones estresantes con otras especies presentes en el parque zoológico). Asimismo, se introducen especificaciones en relación con el sistema de identificación de los ejemplares de especies de fauna silvestre de la colección zoológica y en relación con los programas de conservación (p. ej., Programas de rescate de flora y fauna silvestre autóctona protegida y programas de recogida y sensibilización de fauna exótica invasora), educación ambiental (p. ej., colaboración con otras entidades públicas o privadas para la formación de alumnos en prácticas), y de atención veterinaria (p. ej., acreditación de acuerdo con laboratorios competentes para llevar a cabo los exámenes postmortem). Asimismo, el Decreto 11/2010 explicita una serie de prohibiciones que, en gran medida, se infieren del listado de infracciones contenido en la Ley 31/2003. Por lo demás, para cumplir el deber impuesto en la Ley 31/2003 a las Comunidades Autónomas de mantener un registro de los parques zoológicos autorizados en su territorio respectivo, con información actualizada sobre las colecciones de animales, el Decreto obliga a los parques zoológicos a facilitar dicha información con una periodicidad mínima semestral.

De otro lado, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas (como Andalucía, Aragón, Castilla y León o Comunidad Valenciana), se promulgó el Decreto 187/2010, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de festejos taurinos populares (DOE 30 septiembre 2010). De acuerdo con la previsión contenida en el artículo 10.2 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, la disposición autonómica tiene por objeto regular las condiciones de promoción, organización y desarrollo de los festejos taurinos de carácter popular que se celebren en la Comunidad Autónoma de Extremadura, a fin de garantizar su correcta celebración, la seguridad del público y de cuantos en ellos intervinieren, así como la integridad de los animales en el transcurso de los festejos en los que participen, aspecto éste del maltrato a los animales por el que se trae aquí a colación.

El Decreto exige, con carácter general, la ausencia de maltrato a los animales, así como cualquier actuación que pueda herir la sensibilidad general, y, en tal sentido, se prohíben aquellos que impliquen maltrato a las reses que intervengan en el festejo, cualquiera que sea su procedimiento y, en concreto, herirlas, pincharlas, golpearlas o tratarlas de manera cruel, así como utilizar cualquier tipo de vehículo o instrumento mecánico que pueda ocasionarles lesiones. Además, se prohíben expresamente determinados festejos taurinos populares (como los que consistan en embolar las defensas de las reses, prendiendo fuego al material o sustancia con que se tiene realizado el embolado, o los que consistan en sujetar antorchas o elementos similares en sus cuernos, o los consistentes en atar reses a un punto fijo, con cadenas, sogas o de cualquier otra forma limitando su movimiento, salvo que ello sea necesario para la recogida de aquellas a fin de dar por concluido el festejo, entre otros), prohibiciones que coinciden con las establecidas en otras Comunidades Autónomas (caso del Decreto 62/2003, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Populares de Andalucía).

De otro lado, en relación con la fiesta de los toros propiamente dicha, y en claro contraste con la prohibición acordada por el Parlamento catalán, precisamente durante el año 2010 la Junta extremeña inició una política de fomento de este espectáculo taurino. Así, por Orden de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de1 de marzo de 2010 por la que se convocan subvenciones dirigidas al apoyo y fomento de actividades taurinas para el año 2010(DOE 11 marzo 2010), con la finalidad declarada de «potenciar la fiesta y cultura de los toros». La convocatoria, con una dotación de 60.000 €, fue resuelta por el Consejero el 19-7-2010 (DOE 28 julio 2010), que distribuyó la dotación a partes iguales entre entidades locales y personas privadas (30.000 € para cada modalidad).

Finalmente, debe reseñarse el Decreto 164/2010, de 23 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el fomento del bienestar animal en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 29 julio 2010). La disposición tiene origen en la posibilidad contemplada en el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, de ayudar a aquellos ganaderos que adopten medidas de bienestar animal más estrictas que los requisitos obligatorios correspondientes. En tal sentido, la Comunidad Autónoma de Extremadura,

«haciéndose partícipe de estas demandas cada vez más crecientes por parte de la sociedad y también para incentivar a los ganaderos hacia esos sistemas de producción», ha considerado conveniente introducir esta ayuda en su Plan de Desarrollo Rural precisamente en aquellos sectores donde el esfuerzo económico puede ser más importante y donde los sistemas de producción son más cuestionados desde un punto de vista del bienestar animal, es decir, en las explotaciones de avicultura de carne y porcino y explotaciones de avicultura de puesta en jaula. Para ello, el Decreto establece una serie de compromisos básicos (principalmente de superficie disponible) y unos compromisos adicionales (p. ej., de áreas de esparcimiento exteriores). Asimismo, el mismo Decreto 164/2010 realiza la convocatoria de ayudas para el ejercicio 2010, con un importe total de 5.000.000 € (cantidad muy considerable, dadas las cifras generalmente modestas de las dotaciones de ayudas de la Junta de extremeña), cofinanciado por el FEADER en un 63%.

H) Energías renovables

La principal disposición que reseñar es el Decreto 160/2010, de 16 de julio, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, mediante parques eólicos, en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 21-7-2010). Esta disposición se enmarca en el objetivo fijado por la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables, según la cual España debe alcanzar para el 2020 en el consumo final bruto de energía, como mínimo, una cuota del 20% de energía procedente de fuentes renovables. Asimismo, este Decreto 160/2010 viene a sustituir al Decreto 192/2005, de 30 de agosto, del que se dio cuenta en anteriores informes, y en aplicación del cual la Junta de Extremadura autorizó en el año 2008, tras un largo proceso no exento de controversias, la instalación de 23 parques eólicos (de 98 solicitudes).

Básicamente, el Decreto 160/2010 elimina el sistema de convocatoria de solicitudes de autorización, de tal modo que permite que las personas interesadas en la instalación de un parque eólico soliciten la autorización del mismo en cualquier momento, con objeto de facilitar un desarrollo continuado de la energía eólica. Se mantiene la misma exigencia instaurada en el Decreto 192/2005 de creación de empleos estables y directos en proyectos empresariales promovidos en el área de influencia con ocasión de la instalación de los parques eólicos, si bien se introduce como medida alternativa para dar cumplimiento al objetivo de creación de empleo que los promotores suscriban con los Ayuntamientos afectados convenios en los que se recojan aportaciones económicas por parte de aquéllos, cuyo destino será la realización de actividades generadoras de empleo. También se mantiene la figura de las zonas geográficas excluidas para la instalación de parques eólicos debido a sus valores ambientales, si bien se reduce su extensión (así, p. ej., en las Sierras de Monesterio, Segura de León y Fregenal de la Sierra se sube la cota de 750 a 880 m.s.n.m.). Por su parte, en las zonas geográficas no consideradas excluidas el proyecto, se mantiene el sometimiento a evaluación de impacto ambiental, a efectos de determinar su viabilidad ambiental, así como el siste-

ma de acreditación de la adecuación al planeamiento urbanístico establecido por el Decreto 56/2008, de 28 de marzo, de tal modo que en los municipios que no ostenten la competencia para otorgar la calificación urbanística, la declaración de impacto ambiental favorable implicará la calificación urbanística de los terrenos.

En otro orden, cabe mencionar el Decreto 220/2010, de 3 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 263/2008, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la promoción de las energías renovables en Extremadura (DOE 9-12-2010). Esta norma se enmarca en el convenio de colaboración suscrito por la Comunidad Autónoma el 14 de septiembre de 2009 con el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), para la definición y puesta en práctica de las actuaciones de apoyo público contempladas en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Al margen de medidas de simplificación procedimental, el objeto de la modificación operada por este Decreto 220/2010 reside por un lado, en modificar las bases reguladoras para ampliar el objeto de la convocatoria, considerando como gastos subvencionables tanto el IVA soportado por personas físicas, como el beneficio industrial y gastos generales. Además, se elimina la restricción de subvencionar las instalaciones en viviendas no ocupadas con carácter permanente. Por lo demás, con anterioridad a esta modificación del Decreto 263/2008, en aplicación del mismo mediante Orden de 4 de enero de 2010 se convocan ayudas para el aprovechamiento de energías renovables (DOE 11-1-2010), con una dotación de 1.029.966 €.

I) Ordenación del Territorio

En primer lugar, debe mencionarse la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. La modificación legal se explicita en dos tipos de razones: la adecuación, de detalle, a las prescripciones del actual Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, y la adecuación de algunas técnicas instrumentales a la realidad cambiante del sector inmobiliario (esto es la crisis económica). Así, entre las modificaciones introducidas en la Ley 9/2010 se encuentran nuevas exigencias sobre la publicidad en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; también se introducen la cuantificación concreta del reparto de plusvalías entre la Administración y la propiedad del suelo sobre la base de la horquilla que establece la norma estatal y su aplicación concreta a los suelos urbanos con incremento de aprovechamiento (actuaciones de dotación) y la reserva de vivienda protegida en las actuaciones urbanizadoras para garantizar el derecho de acceso a una vivienda. También se introducen nuevas previsiones para que el planeamiento general municipal pueda prever las llamadas urbanizaciones residenciales de carácter autónomo (destinadas principalmente a su ocupación temporal o estacional), así como para que pueda regularizar la situación de las urbanizaciones clandestinas o ilegales ejecutadas en suelo no urbanizable.

Pero, sobre todo, debe destacarse una modificación de la Ley 15/2001, relativa a los objetos de los Proyectos de Interés Regional. Como se recogió en el informe del año

anterior, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en su sentencia de 27 febrero de 2009 (rec. 497/2007), anuló el 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», por considerar que el artículo 60 de la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial, al regular las materias que pueden constituir objetos de un Proyecto de Interés Regional, no mencionaba a los complejos turísticos. Pues bien, la Ley 15/2001 añade expresamente entre los posibles objetos de estos Proyectos el siguiente: «Proyectos alejados de los núcleos urbanos en los que se promueva un desarrollo urbanístico asociado al fomento de intereses turísticos, de ocio, deportivos o similares, generalmente en torno a campos de golf, láminas de agua o instalaciones para la práctica de cualquier otro deporte o actividad recreativa, cultural o de carácter lúdico al aire libre, de uso extensivo, a los que se podrán asociar, en su caso, alojamientos turísticos residenciales susceptibles de venta a terceros, con destino a su ocupación temporal o estacional, que en ningún caso tendrán la consideración de vivienda a todos los efectos».

De otra parte, debe darse noticia del Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable (DOE 19 agosto 2010). La finalidad de este Decreto, que como es obvio se enmarca en el contexto de la crisis económica, es agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable protegido de cualquier municipio y suelo no urbanizable común en municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho, que son los tramitados por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística. Con este objetivo, el Decreto 178/2010 prevé medidas dirigidas, en unos casos, a evitar la duplicidad de trámites en aquellos expedientes de calificación urbanística sujetos a evaluación de impacto ambiental, evitando con ello tanto que el expediente deba someterse dos veces a información pública. En otros casos se posibilita el otorgamiento condicionado de la calificación urbanística «con base en el principio de proporcionalidad», mediante la incorporación de exigencias del ordenamiento jurídico cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulta posible con facilidad y sin necesidad de alterar sustancialmente el proyecto original.

También debe mencionarse la aprobación por parte del Consejo de Gobierno, mediante acuerdos de 23-1-2009 (publicados en el DOE de 24 junio 2010, ¡18 meses más tarde!) de la formulación de cinco Planes Territoriales, los cuales, de acuerdo con la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –art. 54– y el Reglamento de Planeamiento de Extremadura, aprobado por Decreto 7/2007, de 23 de enero –art. 14–, tienen por objeto la definición integral de los elementos básicos que estructuran el ámbito geográfico correspondiente. En concreto, los Planes Territoriales aprobados, que se suman a los dos formulados en 2008 (de Campo Arañuelo y de La Vera), son los siguientes: PT de La Campiña; PT de La Siberia; PT de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón; PT de Tentudía-Sierra Suroeste y PT de Villuercas-Ibores-Jara. Los planes, que deberán estar redactados para su aprobación inicial en un plazo de tres años a contar desde la publicación de los acuerdos en el

DOE, suponen la extensión de este instrumento de ordenación del territorio a buena parte de los municipios de la Comunidad Autónoma.

3. ORGANIZACIÓN

Aun cuando por Decreto 28/2010, de 5 de marzo (DOE 8 marzo 2010), se procedió a la supresión y reestructuración de diversos órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, esta disposición no afectó a los órganos directivos competentes en materia ambiental. En consecuencia, el posterior Decreto 62/2010, de 12 de marzo, por el que se modificó el Decreto 187/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente (DOE 18 marzo 2010), no afectó tampoco a los órganos directivos de la política ambiental (Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental y Dirección General del Medio Natural). No obstante, los dos anteriores Servicios de Evaluación y Autorización Ambiental y de Calidad Ambiental de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental, se refunden en un único Servicio de Protección Ambiental, volviendo así a la estructura existente en 2007.

De otra parte, cabe reseñar la Orden de 4 de mayo de 2010 por la que se modifica la Orden de 6 de marzo de 2007 por la que se determinan las unidades territoriales de vigilancia que constituyen el ámbito de funcionamiento de los Agentes del Medio Natural (DOE 18 mayo 2010). Esta modificación no altera el número de nueve unidades territoriales de vigilancia fijado por la Orden de 6 de marzo de 2007, sino que se limita a establecer un reajuste del ámbito de dos unidades (las tres y la nueve).

Asimismo, debe darse noticia del Decreto 115/2010, de 14 de mayo, por el que se crean y establecen las funciones de los órganos de gobernanza para la aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y se determina la delimitación y calificación de las zonas rurales de Extremadura (DOE 20 mayo 2010). El objeto de este decreto es establecer el sistema de gobernanza para la aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en Extremadura, de tal modo que posibilite la coordinación de las acciones entre los distintas Consejerías de la Junta de Extremadura y fomentar procesos participativos, la implicación de la ciudadanía y la toma de decisiones de abajo-arriba. Para esta finalidad se crean dos órganos: el Comité Autonómico de Desarrollo Rural (de composición exclusiva de titulares de órganos de la Junta de Extremadura) y el Consejo Extremeño de Desarrollo Rural (de composición mixta, con representantes de las Entidades Locales, Red Extremeña de Desarrollo Rural y de diversas organizaciones económicas y sociales).

4. EJECUCIÓN

A) Presupuesto

De acuerdo con la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010 (BOE 25 enero 2010), el presupuesto asignado a los principales programas presupuestarios fue el siguiente:

— 354A Medio natural y calidad ambiental: 28.403.816

— 354B Protección y defensa contra los incendios: 13.203.887

— 354C Conservación, protección y mejora de los montes: 72.804.129

— 354D Saneamiento y abastecimiento de aguas: 52.426.331

Si se comparan las cantidades (nominales) de la anterior Ley anual de presupuestos de la Comunidad, se aprecia un claro decremento en relación con los dos años anteriores, producto de la crisis:

Año	Programa 443A- 354A	Programa 533A- 354C	Programa 533B- 354B	Programa 441A- 354D
2006	42.045.031	38.709.901	-	45.202.255
2007	38.325.583	44.201.926	-	51.670.359
2008	39.893.143	75.373.344	12.266.152	59.805.963
2009	41.076.472	75.982.529	15.344.281	66.660.203
2010	28.403.816	72.804.129	13.203.887	52.426.331

B) Planes

En este ámbito destaca la aprobación por parte del Consejo de Gobierno en su reunión de 9 de abril de 2010, del *Plan Integral de Residuos de Extremadura 2009-2015* (DOE 20 marzo 2010), que sustituye al anterior Plan Director de Gestión Integrada de Residuos de la Comunidad Autónoma aprobado en el año 2000. El nuevo Plan se enmarca en el Plan Nacional Integrado de Residuos (2008-2015), coincidiendo prácticamente con su horizonte temporal. Asimismo, este nuevo plan viene también impuesto por las exigencias en materia de recogida selectiva, prevención y valorización contenidas en la nueva Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE. Lo cierto es que el propio diagnóstico de la situación actual contenido en el plan se reconoce que desde el 2002 al 2008 la generación de residuos urbanos en la Comunidad se ha visto incrementada en más de un 20%. Asimismo, el total de residuos urbanos procedentes de la recogida selectiva en 2008 ascendía a un11,4% del total de los residuos generados. El Plan se desarrolla a través de 14 planes sectoriales específicos, abarcando así el conjunto de todos los residuos generados en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Por lo demás, la elaboración del Plan ha coincidido con la inauguración en octubre de 2009 de las instalaciones de selección, reciclaje y valorización de residuos urbanos ubicadas en el término municipal de Cáceres, que completan la red de Ecoparques de la Comunidad Autónoma de Extremadura, gestionada por la empresa de titularidad autonómica GESPESA (mediante resolución de 6-7-2010 de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental se otorgó la autorización ambiental integrada para esta instalación).

Por otro lado, cabe citar senda, resoluciones de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de 18 de diciembre de 2009, por las que se concede autorizaciones para la implantación y gestión de un sistema integrado de gestión de residuos de pilas y acumuladores en la Comunidad Autónoma de Extremadura a la Fundación

ECOPILAS, y a la entidad European Recycling Platform España, SLU (DOE 3 marzo 2010).

C) Actividad de prevención ambiental

A lo largo de 2010 la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental, efectuó un total de 65 declaraciones de impacto ambiental, y 11 resoluciones sobre autorizaciones ambientales integradas, de las cuales 7 incluían la declaración de impacto ambiental (se computan las declaraciones publicadas a lo largo del 2010 en el DOE). Por tipos de actividad, las declaraciones de impacto ambiental pueden desglosarse como sigue: instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial (termosolar): 15 (todas favorables excepto cuatro); instalaciones de energía solar fotovoltaica: 3 (todas favorables); instalaciones de líneas eléctricas: 6 (toda compatibles); explotaciones de recurso minero de Sección A): 15 (todas favorables salvo una); explotaciones de recurso minero de Sección C): 4 (tres favorables y una negativa); parques eólicos: 5 (todas compatibles); instalaciones EDAR y otros proyectos hidráulicos: 7 (todas compatibles); explotaciones porcinas: 3 (una negativa); otras explotaciones ganaderas: 4 (compatibles); otras instalaciones industriales: 3

Como puede observarse de la tabla siguiente, continúa la tendencia a la baja en el número de proyectos evaluados, probablemente como consecuencia de la crisis.

Tipos de proyectos	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
instalaciones de energía solar	78	72	39	18
explotaciones recurso minero de Sección A)	27	35	39	15
explotaciones recurso minero de Sección B)	2	-	-	-
explotaciones recurso minero de Sección C)	5	8	5	4
explotaciones porcinas	13	16	17	3
Parques eólicos	-	85	2	5
Otros proyectos	12	17	8	20
Total	137	233	110	65

Respecto a las autorizaciones ambientales integradas (se computan las resoluciones publicadas a lo largo del 2010 en el DOE), el resumen comparativo está reflejado en la tabla siguiente:

Tipo de actividades	2007	2008	2009	2010
explotaciones porcinas	15	22	20	3
explotaciones avícolas	2	1	2	2
instalaciones industriales	2	9	2	2
Fábricas de productos variados	4	5	4	2
Instalaciones de residuos	-	5	2	1
Central térmica	-	-	-	1
Total	23	42	30	11

D) Educación, participación y voluntariado ambiental

En esta materia deben citarse dos disposiciones relativas al fomento de la educación y el voluntariado ambientales, y que vienen siendo habituales cada año. De un lado, la Orden de 30 de diciembre 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 7 enero 2010). Esta disposición es 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, y está dirigida a asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro relacionadas con la Educación Ambiental y el Medio Ambiente. El presupuesto global de esta convocatoria de subvenciones para 2010 fue de 174.450 €. 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 €
2010	174.450 €

La convocatoria fue resuelta por Resolución de la Dirección General del Medio Natural de 18 de junio de 2010 (DOE 25 junio 2010), con el resultado siguiente:

Con cargo del proyecto Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza fueron concedidas un total de 27 ayudas (el año anterior fueron 36), hasta un montante de 50.000 €. Las ayudas oscilaron entre 600 y 12.000 euros.

Con cargo del proyecto denominado «Desarrollo sostenido en espacios naturales protegidos» fueron concedidas un total de 28 subvenciones (el año anterior fueron 25), hasta un montante de 124.450 €. Las ayudas oscilaron entre los 1.000 y los 16.800 €.

De otro lado, debe mencionarse la Orden de 30 de diciembre de 2009, por la que se convocan ayudas para la realización de actividades de voluntariado ambiental en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el ejercicio 2010 (DOE 7 enero 2010). Esta disposición es 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. Las actividades de voluntariado ambiental subvencionables son 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 2010. Esta convocatoria tuvo una dotación de 70.000 €, lo que supone una cierta disminución en relación con los años anteriores:

Año	Asignación global
2008	80.000 €
2009	80.000 €€
2010	70.000 €€

Finalmente, la convocatoria fue resuelta por Resolución de la Dirección General del Medio Natural de 18 de junio de 2010 (DOE 25-6-2010), la cual concedió ayudas a un total de 13 proyectos (14 el año anterior), con cantidades que oscilaron entre los 2.650 y los 10.000 €, y al igual que el año anterior ya no son asociaciones ecologistas clásicas (como Adenex), las principales beneficiarias, sino ciertas fundaciones (Fundación Avance y Progreso y Fundación Global Nature).

En otro orden, debe destacarse la promulgación de la Ley 15/2010, de 9 de diciembre, de responsabilidad social empresarial en Extremadura. El objeto de esta ley es promover la Responsabilidad Social Empresarial en la Comunidad, entendiendo por Responsabilidad Social Empresarial la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores. En este sentido, el medio ambiente se encuentra entre los elementos que configuran la responsabilidad social de las empresas en Extremadura, abarcando múltiples actividades, como la preservación del medioambiente, mediante el desempeño de actividades internas de promoción, formación y educación; la planificación medioambiental, que además de incluir el cumplimiento de los deberes medioambientales, establezca unos parámetros propios de la empresa sobre

prevención, ahorro energético y reducción del impacto; el establecimiento de sistemas de análisis, gestión y evaluación medioambiental; la comunicación e información a la sociedad sobre su política medioambiental; entre otras. Corresponde a la Consejería competente en materia de trabajo otorgar la calificación de «Empresa socialmente responsable de la Comunidad Autónoma de Extremadura».

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Apenas cabe reseñar la sentencia Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 19 enero de 2010 (rec. 506/2007), relativa a la impugnación por la Asociación Ecologistas en Acción-Coda del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 44/2007, de 20 marzo, de Ordenación del Uso Extensivo de Suelos no Urbanizables para Actividades Turísticas y Fomento de Actuaciones para la Atención de Personas Mayores en Ciudades Mixtas. Como señala el propio Tribunal, en cierta medida, este nuevo recurso carecía de objeto, porque el Decreto que se impugnaba ha sido ya declarado nulo por la sentencia de 27 febrero de 2009 (rec. 497/2007, la cual había ganado firmeza), que precisamente tenía por objeto la misma disposición general, y que fue declarada nula, básicamente por considerar que la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, no ampara la calificación de este tipo de proyectos como «proyecto de interés regional» (de esta sentencia se dio noticia en el informe del año anterior).

De otro lado, puede mencionarse la sentencia Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 23 septiembre de 2010 (rec. 286/2010), sobre responsabilidad de la Administración autonómica por los daños causados por grullas en una finca particular. Esta sentencia es exponente del cambio que supuso la modificación de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales, por parte de la Ley 9/2006, al limitar las indemnizaciones a los daños producidos no ya por todas las especies amenazadas, sino exclusivamente por las especies en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat y vulnerables, dejando fuera a las especies de «interés especial». De este modo, al tratarse la especie en cuestión de una especie de interés especial, el Tribunal no tiene ya más remedio que rechazar la reclamación de responsabilidad, revisando el criterio que mantenía la Sala hasta la mencionada modificación legal.

6. PROBLEMAS

En este apartado debe tratarse, una vez más, el asunto del proyecto residencial-turístico de Marina de Valdecañas, al cual la Administración extremeña dio cobertura de Proyecto de Interés Regional y aprobó una disposición general *ad hoc*: el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 44/2007, de 20 marzo, de Ordenación del Uso Extensivo de Suelos no Urbanizables para Actividades Turísticas y Fomento de Actuaciones para la Atención de Personas Mayores en Ciudades Mixtas, el cual

ha sido declarado nulo, a instancia de organizaciones ecologistas, por dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (sentencias 27 febrero de 2009 y de 19 enero de 2010, antes reseñada). Pero, como se ha señalado más arriba, la reforma de la Ley 15/2001 operada por la Ley 9/2010 concede de forma más que expresa cobertura legal a la utilización para esta finalidad de la figura de los Proyectos de Interés Regional. De este modo, está clara la intención de la Administración autonómica de regularizar el llamado proyecto de Marina de Valdecañas, el cual por otra parte no se ha paralizado.

En otro orden, sigue pendiente de la evaluación de impacto ambiental el proyecto –ya tratado en informes anteriores– de la Refinería Balboa. Se han presentado aproximadamente 80.000 alegaciones al estudio de impacto ambiental, y el Ministerio está a la espera de que la empresa complete la documentación. No obstante, debe destacarse que el Gobierno de Portugal ha formulado alegaciones en las que se pone de manifiesto que el estudio de impacto no ha tenido en cuenta los eventuales impactos transfronterizos.

7. 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 el inicio de la legislatura en 2007:

Consejero de Industria, Energía y Medio Ambiente: D. José Luis Navarro Ribera.

Titular de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental: Dña. Mª Ángeles Pérez Fernández.

Titular de la Dirección General del Medio Natural: D. Guillermo Crespo Parra.

8. BIBLIOGRAFÍA

Brufao Curiel, Pedro, «Derecho y Políticas Ambientales en Extremadura», *Revista Catalana De Dret Ambiental,* vol. I, núm. 1 (2010).

XXIV

Galicia: Planificación territorial y del litoral en tiempos de difuminación de las políticas ambientales

Alba Nogueira López
Francisco Javier Sanz Larruga

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. .....
2. LEGISLACIÓN: NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA MÁS SIGNIFICATIVA EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE.....
2.1. Normas legales.....
2.1.1. La reforma de la legislación urbanística operada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. El intento de simplificación y agilización burocráticas en el mundo rural y la «amnistía urbanística».....
2.1.2. La nueva Ley 9/2010, de Aguas de Galicia y la política de recuperación de costes de los servicios hidrológicos .....
2.1.3. Ley 13/2010, de 17 de diciembre, de normas reguladoras sobre el comercio interior de Galicia y la repercusión ambiental de aquellos establecimientos con incidencia supramunicipal.....
2.2. Normas reglamentarias más significativas.....
2.2.1. Decreto 138/2010, de 5 de agosto, por el que se establece el procedimiento y las condiciones técnico-administrativas para la obtención de las autorizaciones de proyectos de repotenciación de parques eólicos existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia.....
2.2.2. Decreto 171/2010, de 1 de octubre, sobre planes de autoprotección en la Comunidad Autónoma de Galicia.....
3. ORGANIZACIÓN.....
4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS, ASÍ COMO INTERIORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN, INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL .....
4.1. Presupuesto.....
4. 2. Planes y programas.....
4.2.1. Directrices de Ordenación del Territorio .....
4.2.2. Plan de Ordenación del Litoral de Galicia .....
4.2.3. Plan de gestión de residuos urbanos de Galicia 2010-2020 .....
4.2.4. Otras decisiones en materia de ordenación urbanística y territorial .....

4.3. -Interiorización administrativ
biental. Otros instrumentos económicos de prevención ambiental.....
4.3.1. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica .....
4.3.2. Participación e información ambiental.....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MÁS SIGNIFICATIVA.....
6. PROBLEMAS: EXPOSICIÓN DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS AMBIENTALES Y EL ESTADO DE RECURSOS NATURALES.....
7. APÉNDICE INFORMATIVO SOBRE NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA .....
7.1. Leyes.....
7.2. Decretos.....
7.3. ..Órdenes.....
7.4. Relación de los principales planes y progr
7.5. Lista de principales resoluciones judiciales.....
8. BIBLIOGRAFÍA: PUBLICACIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2010 en Galicia ha sido poco intenso en cuanto a la producción normativa en materia ambiental, estando marcado por los pasos dados en la tramitación de dos planes largamente esperados, las Directrices de Ordenación del Territorio y el Plan de Ordenación del Litoral. Si bien esta tramitación ha coincidido en fases claves, como la información pública, con periodos vacacionales lo que ha merecido críticas al igual que la indeterminación sobre el grado de vinculación de sus previsiones, parece que en breve serán objeto de aprobación definitiva. Quizá se trata de una ocasión histórica única, en que la crisis económica y el subsiguiente parón en el sector inmobiliario ha permitido abrir una etapa de tranquilidad en el campo del urbanismo, muy distinta de la enorme presión a la que se ha visto sometido las zonas costeras de Galicia hace muy pocos años.

También por lo que se refiere al litoral, el Parlamento de Galicia aprobó en septiembre de 2010 –con la oposición del PsdeG y el BNG– una proposición de Ley del Parlamento de Galicia para presentar en el Congreso de los Diputados una modificación de la Ley de Costas de 1988 con el objetivo de intentar resolver la situación de ilegalidad en que se encuentran algunos núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional ubicados en la zona marítimo-terrestre litoral de Galicia (es, por ejemplo, el caso de los municipios de Marín y de Ribeira). Es muy posible que haya otros procedimientos jurídicos de resolver esta cuestión (algunos ya se han intentado) y cabe dudar de la eficacia de esta iniciativa que, a nuestro juicio, no deja de ser un brindis al sol.

Cuando con cierto retraso está finalizando la elaboración del nuevo plan hidrológico de las cuencas intracomunitarias de Galicia (Plan Hidrológico Galicia-Costa)

–puesto al día conforme a las exigencias de la Directiva Marco del Agua de 2000– la novedad más significativa en esta materia es la nueva Ley 9/2010 de Aguas de Galicia que viene a sustituir la vieja y limitada Ley de Administración Hidráulica de Galicia de 1993. La reforma ente público de «Aguas de Galicia» está llamado a desempeñar una vital función en la importante tarea del saneamiento de los ríos de Galicia, para la cual se intenta reforzar su base financiera con los nuevos tributos: el «canon del agua» y el «coeficiente de vertido».

El debate público, además, ha vuelto, por acciones u omisiones del gobierno autonómico, a girar sobre asuntos que han marcado la agenda ambiental en los últimos tiempos como la ordenación eólica, la (sobre) explotación energética de los ríos y su estado de salud ambiental y la calidad de las aguas de las rías.

2. LEGISLACIÓN: NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA MÁS SIGNIFICATIVA EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

2.1. Normas legales

2.1.1. La reforma de la legislación urbanística operada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. El intento de simplificación y agilización burocráticas en el mundo rural y la «amnistía urbanística».

A instancias de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP), el Gobierno de la Xunta envió al Parlamento Gallego un proyecto de Ley de reforma de la vigente Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (que ya había sido previamente reformada por la Ley 15/2004). Como se expresa en su Preámbulo, «los nuevos e inaplazables requerimientos de las actuales circunstancias económicas aconsejan un replanteamiento de determinados aspectos estratégicos…». Sin que podamos abordar aquí con profundidad el contenido y alcance de esta reforma de la Ley urbanística gallega y sólo en lo que se refiere a su incidencia específica sobre los aspectos ambientales, la Ley 2/2010 introduce las siguientes novedades:

1ª. El procedimiento de evaluación ambiental estratégica pasa a constituir parte del propio contenido de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico (cfr. los nuevos arts. 84 y 85 sobre «elaboración del planeamiento municipal» y «procedimiento de aprobación del plan general», respectivamente, donde se contemplan los trámites preceptivos –informe de sostenibilidad ambiental, documento ambiental de referencia, etc.–, para proceder a la correspondiente evaluación ambiental estratégica).

2º. Se refuerza el papel que corresponde a los municipios en materia de planificación y gestión urbanística, «ampliándose de manera decidida el reconocimiento

de la competencia municipal para el otorgamiento de las licencias –sin necesidad de autorización autonómica previa– para todos aquellos actos de edificación o uso del suelo rústico directamente vinculados con la explotación racional de los recursos y el uso natural de los predios» (apartado 3º del Preámbulo). Cfr. los nuevos arts. 30 a 34 y 36 a 39 y 41 y 42, todos ellos relativos al régimen renovado sobre el «suelo rústico»: sobre las facultades y deberes de sus propietarios, la categorías de tal tipo de suelo (entre las que se encuentra la del «suelo rústico especialmente protegido» con una gran variedad de categorías claramente vinculadas con los fines de protección ambiental; cfr. los arts. 32 y 37 a 39), los usos y actividades permitidos, autorizables y prohibidos, el procedimiento para el otorgamiento de la autorización autonómica, las condiciones para las edificaciones y otras modalidades de actividades constructivas no residenciales, etc.

3º. Se replantea el concepto legal de «núcleo rural» –típico de Galicia– «a fin de abarcar con él la multiplicidad de tipologías que ofrece la realidad de nuestros asentamientos rurales y que, hasta este momento, carecían de regulación específica…» (apartado 4º del Preámbulo y los nuevos arts. 56, 61 y 72; este último sobre los nuevos «planes de ordenación del núcleo rural»).

4º. Se reforma la regulación de los «planes especiales de protección» que, entre otras finalidades, «tienen por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las áreas forestales, (…) los paisajes de interés…» (art. 69,1). Se aprovecha además para establecer en esta materia la obligación de que dichos planes especiales estén «en consonancia con los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, según recoge la Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia» (art. 69, 5).

Si una de las líneas maestras de la reforma estriba en la simplificación y agilización de la tramitación urbanística, tanto en la planificación y en la gestión, que resulta conveniente ante una crisis como la que padecemos –para en definitiva impulsar sin trabas actividades que dinamicen la economía–, posiblemente haya otras alternativas legales que no consistan en flexibilizar –como hace la norma reformadora– los controles para preservar las condiciones naturales del suelo rústico. De otra parte, la mayor participación y responsabilización de los ayuntamientos en la gestión y disciplina urbanística –a costa de la eliminación de los controles autonómicos– puede conllevar consecuencias negativas en una realidad urbanística tan peculiar como la gallega muy propensa a cierto desorden en la implantación de viviendas, naves y otros tipos de edificios en las zonas rurales. Habrá que confiar en que la buena labor iniciada por la *Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística*, con el apoyo de una abundante doctrina jurisprudencial, tanto del Tribunal Superior de Justicia como del Tribunal Supremo, frene a cualquier intento de retroceder a tiempos felizmente superados.

Lo que, a nuestro juicio, resulta mucho más criticable es la «amnistía urbanística» que se desprende de la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 2/2010 sobre las «edificaciones sin licencia» –«existentes con anterioridad al 1 de enero de 2003 y respecto de las cuales en el momento de la entrada en vigor de la presente ley hubiera transcu-

rrido el plazo legalmente establecido en su artículo 210, 2 sin que la Administración haya adoptado ninguna medida dirigida a la restauración de la legalidad urbanística y ambiental…»–, incluso sobre las que se ubican en suelo rústico de protección de costas, de aguas o de espacios naturales, puede favorecer la cultura del incumplimiento de la normativa urbanística y, por ende, a los infractores que se ha beneficiado de la inoperancia administrativa.

2.1.2. La nueva Ley 9/2010, de Aguas de Galicia y la política de recuperación de costes de los servicios hidrológicos.

Al igual que otras Comunidades Autónomas (como Cataluña, Aragón, País Vasco, Andalucía, etc.) en los últimos años, la nueva *Ley 9/2010 de Aguas de Galicia* aborda de forma completa la regulación del grupo normativo en esta materia, derogando las anteriores normas legales aprobadas en la Comunidad gallega que sólo trataban de la Administración Hidráulica y de los instrumentos fiscales (el «canon de saneamiento») –regulados en la Ley 8/1993, de 23 de junio–, así como de la protección de las aguas de las rías (Ley 8/2001). En realidad la nueva Ley dedica la mayor parte de sus 93 artículos a la Administración Hidráulica (7 a 23) y a los aspectos económicos-tributarios (arts. 40 a 74).

La existencia en Galicia de una cuenca hidrográfica intracomunitaria, conocida como «Galicia-Costa», requería, a nuestro juicio, una norma legal más integradora de las múltiples cuestiones que se plantean en la protección del dominio público hidráulico y en la gestión de sus recursos naturales. La Ley 9/2010 en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma se orienta principalmente –como declara su Preámbulo–, de una parte a procurar las infraestructuras imprescindibles para «dar satisfacción a la ciudadanía en sus necesidades de agua potable de calidad, lo que implica a la vez la depuración y saneamiento de las residuales que resulten del consumo urbano», lo cual requiere, a su vez, un sistema tributario que permita financiar aquéllas; y de otra parte, la Ley subraya la necesidad de lograr cumplir los objetivos ambientales exigidos por el Derecho Comunitario.

De los siete Títulos que componen la nueva Ley, pasamos a destacar las novedades más importantes. Después de un Título I (sobre «Disposiciones de carácter general») que contiene los elementos generales de este tipo de normas –objeto y finalidad, un listado de definiciones (demasiado exhaustivo), los principios orientadores, unas determinaciones sobre las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Entidades locales, y las «demarcaciones hidrográficas» en Galicia–, el Título II relativo a la «Administración Hidráulica de Galicia» aporta como novedad fundamental la creación (o transformación) de «Aguas de Galicia» (hasta ahora un «organismo autónomo») como *ente de Derecho Público*, adscrito a la Consellería competente en materia de aguas (actualmente, la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras) (cfr. arts. 8, 9 y Disposición Adicional 1ª). A lo largo de sus arts. 9 a 23 se establece su régimen jurídico: principios, competencias (sobre la gestión de las cuencas intracomuni-

tarias y intercomunitarias, sobre las obras hidráulicas, sobre planificación territorial y urbanística, sobre vertidos, etc.), organización (Presidencia, «Consejo para el uso sostenible del Agua» como órgano de participación, Consejo de Administración, Dirección, etc.), régimen patrimonial, económico, presupuestario, contractual, etcétera.

En el Título III se regula por primera vez en Galicia todo lo referente al «abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de las aguas residuales», donde se contempla una interesante relación de «derechos y obligaciones de las personas usuarias del agua de uso urbano» (cfr. art. 25). El texto dedica varios artículos a la delimitación de las competencias autonómicas y locales sobre esta materia, proclamando la necesaria colaboración entre dichas Administraciones territoriales (art. 30) y estableciendo pautas normativas sobre la asunción de la gestión y explotación de las infraestructuras de abastecimiento y depuración (cfr. art. 33). Además se recoge los elementos normativos fundamentales de la «planificación sobre abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales» (arts. 34 a 38). También resulta de especial interés la previsión contenida en el art. 39 sobre la necesidad de informes previos de Aguas de Galicia a que deben de someterse el procedimiento de aprobación los instrumentos de ordenación territorial y los planes generales de ordenación urbana que tendrán carácter vinculante. El Título VI de la Ley recoge el supuesto especial de la protección de la calidad de las aguas de las Rías de Galicia (arts. 80-83) que quizá debiera haberse integrado en ya citado Título III.

En el Título IV de la Ley –«De la política de recuperación de los costes de los servicios»–, siguiendo los principios del Derecho comunitario de aguas (en particular, la Directiva 2000/60/CE) derivados del «principio de quien contamina paga», se regulan con exhaustividad las dos figuras tributarias que están llamadas a financiar los costes de las infraestructuras hidráulicas de Galicia y sus medidas de protección ambiental: el «canon del agua» (cfr. arts. 42 a 65) y el llamado «coeficiente de vertido a sistemas públicos de depuración de aguas residuales» (cfr. arts. 66 a 70). El primero, que viene a sustituir al anterior «canon de saneamiento», se califica en la Ley –en su art. 43– como «impuesto de carácter real e indirecto y de finalidad extrafiscal» afectado a los fines propios de la norma (prevención de la contaminación, mantenimiento de los caudales ecológicos, consecución de los objetivos ambientales, etc.), constituyendo su hecho imponible «el uso o consumo real o potencial de agua de cualquier procedencia, con cualquier finalidad y mediante cualquier aplicación, incluso no consuntiva, a causa de la afección al medio que su utilización pudiera producir…» (art. 45.1). Por lo que se refiere al «coeficiente de vertido» estamos también ante un tributo propio de Galicia pero con naturaleza de tasa cuyo hecho imponible es sin embargo «la prestación del servicio de depuración de las aguas residuales urbanas, efectuado por la Administración Hidráulica de Galicia…» (art. 67.1).

El Título V se dedica a la regulación del régimen general de la «planificación hidrológica» (principios, finalidad y objetivos, competencias, procedimiento de elaboración y efectos) (cfr. arts. 75 a 79).

Finalmente, el Titulo VII establece el régimen de «infracciones y sanciones» (arts. 84 a 93) donde, en nuestra opinión, hubiera debido de incluirse también las «infracciones y sanciones tributarias» (ahora en el Capítulo 4º del Titulo IV).

En definitiva, estamos ante un texto legal que es oportuno en Galicia donde los conflictos y los problemas relativos a la depuración de las aguas residuales constituyen uno de los problemas más graves del medio ambiente gallego. Para su aplicación satisfactoria se precisa no obstante una estrecha colaboración entre las Administraciones autonómica y locales, y promover entre la ciudadanía una mayor concienciación sobre la importancia de preservar y mantener la calidad ambiental de nuestras aguas, lo cual supone el incremento de los costes por la vía de los tributos creados por la Ley.

2.1.3. Ley 13/2010, de 17 de diciembre, de normas reguladoras sobre el comercio interior de Galicia y la repercusión ambiental de aquellos establecimientos con incidencia supramunicipal

Resulta muy positiva la preocupación que se desprende de esta nueva *Ley 13/2010 de Comercio Interior de Galicia* de procurar que las dotaciones comerciales –tanto en el casco urbano como en la periferia– tengan en cuenta la protección del medio ambiente, y, en particular, por lo que se refiere a aquellos establecimientos «cuya implantación tenga –como señala el Preámbulo– una incidencia surpramunicipal por sus repercusiones urbanísticas, medioambientales y territoriales…». De aquí que uno de los principios rectores de la Ley 13/2010 es el de:

> «La adaptación de la dotación comercial a la necesaria ordenación urbanística, preservando y fortaleciendo el sistema urbano tradicional de nuestros pueblos y ciudades, a fin de asegurar una *adecuada protección de los entornos urbanos y del medio ambiente*, dentro de un objetivo de cohesión social que coadyuve a la igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas, reduzca la movilidad y evite desplazamientos innecesarios» (art. 3.f).

En el apartado de la *ordenación comercial* (del Título II) –definida ésta como «el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por la Administración a los efectos de lograr, considerando siempre razones imperiosas de interés general, la adecuada vertebración de la actividad comercial (…) compatible con la adecuada distribución y ordenación del territorio *y con la protección del medio ambiente*» (art. 26.1). Y, en este sentido, se prevén ciertas actividades comerciales sujetas a autorización comercial autonómica con el fin de «garantizar la adecuada integración territorial del establecimiento comercial a través de su planificación urbanística y de la ejecución previa de las infraestructuras» y «su compatibilidad desde el punto de vista de la protección del medio ambiente» (art. 29.1). Aunque «únicamente tienen incidencia supramunicipal (…) la instalación y el traslado de los establecimientos comerciales cuya superficie útil de exposición y venta al público sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados por el impacto territorial, urbanístico, viario y medioambiental generado» (art. 29.2 *in fine*). Y, como es lógico, en el procedimiento para la obtención de la citada autorización autonómica –además

de requerir la consiguiente declaración de impacto ambiental (cfr. art. 32.3.b)– habrá que justificar debidamente:

> «La *viabilidad y legalidad ambiental* del proyecto con cumplimiento de la normativa vigente en materia medioambiental, que contemplará la adopción de medidas positivas de protección ambiental que reduzcan la contaminación acústica, la emisión de gases de efecto invernadero y la producción de residuos, y su gestión mediante procedimientos de valorización, preferentemente mediante reciclaje y reutilización, y la utilización del agua, la energía, las materias primas y otros recursos de manera eficiente» (art. 32.2.f).

En conclusión, nos parece una excelente determinación normativa que puede evitar en el futuro una inconveniente y desordenada implantación de grandes establecimientos comerciales en las zonas urbanas (como viene ocurriendo en alguna urbes gallegas como la de A Coruña).

2.2. Normas reglamentarias más significativas

2.2.1. Decreto 138/2010, de 5 de agosto, por el que se establece el procedimiento y las condiciones técnico-administrativas para la obtención de las autorizaciones de proyectos de repotenciación de parques eólicos existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia

La Ley 8/2009, de 22 de diciembre de 2009 por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia contemplaba ya esta medida de la repotenciación de los parques eólicos definiéndola como «aquella autorización administrativa de modificación de un parque eólico preexistente en explotación que, modificando el mantenimiento y la potencia instalada en el mismo, suponga la sustitución total o parcial de los aerogeneradores en funcionamiento por otros de mayor potencia unitaria y que den lugar a una reducción del número de aerogeneradores del parque, al fin de optimizar las áreas territorialmente aptas para admitir parques eólicos y adecuar las tecnologías instaladas a los requerimientos técnicos del operador del sistema» (art. 2.5). De esta forma, además de sustituir los aerogeneradores más antiguos por otros más potentes y eficientes, se pretende reducir el impacto ambiental que producen así como «optimizar las áreas territorialmente aptas para admitir parques eólicos» (art. 1.2 del Decreto).

El Decreto 138/2010 se dedica a regular el régimen de autorizaciones para la citada repotenciación de los parques eólicos en explotación e instalados en Galicia, en cuyo procedimiento se contempla además de otros trámites, la «valoración ambiental previa del anteproyecto de modificación» (art. 10 del Decreto) que ha de ser tramitada por el órgano ambiental (cfr. art. 13.2 y 7 del Decreto). En este proceso de repotenciación se distingue por una parte el procedimiento para la autorización administrativa de modificación de parques eólicos preexistentes (arts. 8 a 15), y de otra parte, el procedimiento para la aprobación del proyecto de ejecución de repotenciación (cfr. arts. 16 a 20). En este segundo procedimiento se prevé la exigencia de algunas medidas

para el desmantelamiento de los aerogeneradores antiguos como las de revegetación y restauración de los suelos, mejora del entorno, etc. (art. 16.3).

Sobre los proyectos de repotenciación de parques eólico que afectan a la Red Natura 2000 se establecen unas exigencias específicas como la de que «la reducción de aerogeneradores deberá alcanzar un porcentaje de por lo menor el 50% de aquellos aerogeneradores instalados en dicha zona de Red Natura» (art. 3 *in fine*), y en el supuesto de que el parque eólico preexistente estuviese instalado en terrenos afectados por la Red Natura y la ampliación del emplazamiento primitivo afecta a la Red Natura la superficie de afección del nuevo parque repotenciado debe ser inferior por lo menos en un 25% a la del parque preexistente (cfr. art. 5.3).

2.2.2. Decreto 171/2010, de 1 de octubre, sobre planes de autoprotección en la Comunidad Autónoma de Galicia

La Ley 5/2007, de 7 de mayo, de Emergencias de Galicia establece en su Título IV (sobre «medidas de autoprotección privada»: arts. 39 a 42) las condiciones que deben tenerse en cuenta para regular los «planes de autoprotección» en Galicia, remitiéndose a la norma básica de autoprotección del Estado (contenida en el RD 393/2007, de 23 de marzo) y al desarrollo reglamentario autonómico que ahora se completa. Por consiguiente, el Decreto tiene por objeto determinar el catálogo de actividades y centros, establecimientos y dependencias obligados a realizar planes de autoprotección, así como el contenido mínimo de dichos planes y la creación del registro que debe de garantizar su conocimiento. En sus Anexos se especifican: el catálogo de actividades que deben implantarlos (núm. I), el contenido mínimo de los planes de autoprotección (núm. II) y el certificado de su implantación (núm. III).

3. ORGANIZACIÓN

En 2010 no ha habido cambios organizativos significativos en la Administración autonómica. Tan sólo cabe reseñar cambios menores de adaptación de ciertos órganos administrativos y algunas modificaciones que tienen en común la voluntad de abrir a la colaboración o gestión privada ciertos servicios públicos (emergencias, control aguas).

Hay que señalar entre estos cambios el *Decreto 136/2010, del 5 de agosto, por el que se aprueba la modificación de los Estatutos del consorcio provincial de Lugo para la prestación del servicio contra incendios y salvamento.* La finalidad principal de este cambio de Estatutos es permitir la gestión privada del servicio de extinción de incendios y emergencias que, hasta el momento de este cambio, estaba proscrita. De este modo, no sin polémica, se pone fin a uno de los pocos servicios comarcales de bomberos que eran gestionados directamente por la Administración. De hecho el preámbulo indica: «se hace necesario cambiar y ampliar el sistema de gestión de los parques y consorcios que se venía considerando hasta entonces, apostando por un modelo de gestión distinto

y abriendo la posibilidad a que sean gestionados no sólo a través de la gestión directa por el personal laboral propio sino posibilitando todos los mecanismos a los que habilita la normativa de aplicación a través de la gestión directa e indirecta».

También se aprueba un *Decreto 162/2010, del 16 de septiembre, por el que se regulan las entidades colaboradoras de la administración hidráulica de Galicia en materia de control de vertidos y calidad de las aguas.* La finalidad de este decreto es establecer las condiciones requeridas para la obtención del título de entidad colaboradora, para lo que se fija el procedimiento a seguir para su otorgamiento y las fórmulas empleadas por la Administración para verificar el cumplimiento de las condiciones en las que fue concedido, y por otra, los procedimientos para la realización por parte de aquellas de las labores de apoyo a la Administración Hidráulica de Galicia, emisión de los certificados sobre autorizaciones de vertidos y garantías exigidas en el desempeño de las mismas. También se crea el Registro Especial de Entidades Colaboradoras de la Administración Hidráulica de Galicia, en el cual se inscribirán todos los actos administrativos relativos al otorgamiento, modificación o extinción del título de entidad colaboradora.

El *Decreto 33/2010, del 11 de marzo, por el que se modifica el Decreto 306/2004, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo forestal de Galicia.* Este Decreto tiene como objeto adaptar este Consejo a los cambios en la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia operados por el Decreto 83/2009, de 21 de abril, redistribuyéndose las competencias en materia medioambiental entre la Consellería del Medio Rural y la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras y también a los que introdujo el Decreto 245/2009, de 30 de abril, se regularon las delegaciones territoriales de la Xunta de Galicia.

Además se ha procedido a dotar de homogeneidad y normativa específica al procedimiento sancionador y órganos sancionadores en materia agraria por el Decreto 2/2010, de 8 de enero, por el que se regulan los órganos competentes y el procedimiento para la imposición de sanciones en materias medio rural.

4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS, ASÍ COMO INTERIORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN, INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

4.1. Presupuesto

La separación en las Consellerías de Medio Rural y de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de las funciones ambientales complica el examen de las cuentas autonómicas. Las tres direcciones generales con una relación más directa con cuestiones ambientales repartidas en las dos Consellerías (DG de Conservación de la Naturaleza, DG de Movilidad y SG de Calidad y Evaluación Ambiental) disponen de un total de 17.730.340 de euros para inversiones y de 6.664.744 para transferencias de capital. Estas cantidades suponen una bajada drástica, del 34% en las transferencias de capital y del 50% en las inversiones, que se suma a los recortes ya experimentados en el ejerci-

cio anterior (del 20% de las inversiones y del 36% de las transferencias de capital en el presupuesto de 2010).

4. 2. Planes y programas

4.2.1. Directrices de Ordenación del Territorio

Las *Directrices de Ordenación del Territorio* (DOT) fueron aprobadas inicialmente y sometidas a información pública por Orden de 24 de junio (DO de Galicia de 30 de junio de 2010). Durante los meses de julio y agosto de 2010 se pudo realizar alegaciones a este instrumento de ordenación que al amparo de la Ley 10/1995 había iniciado su proceso de elaboración por un Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Xunta de 29 de febrero de 1996. Nada menos que catorce años, y después haber acordado mediante una Orden de 9 de noviembre de 2009 (DO de Galicia de 19 de noviembre) retrotraer el procedimiento para realizar la Evaluación Ambiental Estratégica que debía realizarse conforme a la normativa vigente desde 2006, ven la luz estas directrices esenciales para la ordenación territorial de Galicia. El tortuoso y largo periplo de estas DOT puede consultarse con su respectiva documentación en la página web: *http://www.cmati.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2687*.

Las Directrices recibieron un total de 88 alegaciones de las que 30 proceden de ayuntamientos y diez de asociaciones ecologistas. Los puntos de discrepancia principal tienen que ver con el modelo de desarrollo territorial, agrupado en torno a áreas metropolitanas y áreas urbanas que potencia el área litoral y olvida el interior más despoblado, y por la falta de engarce entre estas directrices y otra planificación en vigor o en trámite, además del olvido de consideraciones ambientales relevantes.

Las Directrices pueden tener carácter excluyente de cualquier otro criterio, localización o uso o tener naturaleza meramente orientativa permitiendo a la Administración competente concretar la propuesta que contengan las DOT. La amplitud en la formulación de las directrices excluyentes unida a la inclusión como directrices puramente orientativas de previsiones que deberían ser de obligado cumplimiento arroja dudas sobre la capacidad ordenadora de las DOT. Así por ejemplo en la actividad minera figura como determinación solamente orientativa la acometida de «acciones de restauración ambiental y paisajística en las zonas mineras abandonadas» (punto 3.3.19 de las Determinaciones) cuando la Ley de Ordenación de la Minería de Galicia de 2007 establece esto como una exigencia para todas las actividades mineras.

Las asociaciones ecologistas han criticado la sumisión de las Directrices a un modelo de desarrollo poco sostenible ya que optan por fortalecer la comunicación por carretera estableciendo como un objetivo (concretado en el «Plan MOVE») tener al 80% de la población a menos de 20 minutos de una vía de alta capacidad, aumentando la red hasta los 2.300 km; este objetivo figura como una Determinación excluyente (obligatoria) en tanto que l*a priori*zación del transporte colectivo y la movilidad peatonal sería una Determinación orientativa (punto 4.1). Además este objetivo sería

contradictorio con la *Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible* y contradice las recomendaciones de la *Estrategia Gallega contra el Cambio Climático 2010-2020*. También se critica que las DOT priorizan el desarrollo de la red de alta velocidad en detrimento de la red convencional ferroviaria.

Otro punto de conflicto está en la aprobación de las DOT con carácter previo a la necesaria ampliación de la red de espacios naturales protegidos, comenzando por la Red Natura 2000 –que en Galicia protege tan sólo la mitad de porcentaje del territorio que la media estatal– y a la puesta en marcha de las figuras de protección del paisaje contenidas en la Ley 7/2008 de Protección da Paisaje de Galicia.

Las DOT también suscitan rechazo por parte de la papelera ENCE que mantiene un pulso desde hace años para conservar su producción en la ría de Pontevedra en terrenos de dominio público marítimo-terrestre en pleno casco urbano. Las DOT mantienen que la celulosa debe cambiar su ubicación en 2018, momento en que termina la concesión administrativa, tal y como había sido solicitado reiteradamente por el Ayuntamiento de Pontevedra.

4.2.2. Plan de Ordenación del Litoral de Galicia

A punto de finalizar el 2010, el Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras dictaba la Orden de 30 de diciembre de 2010 por la que se aprueba provisionalmente el *Plan de Ordenación del Litoral de Galicia* (POL) y se adoptan medidas cautelares. Se culmina así un largo proceso histórico para la elaboración para este importante instrumento de ordenación territorial –que hemos venido demandando en las últimas ediciones de nuestros comentarios– y que finalizará en fechas recientes con su elevación al Consejo de la Xunta de Galicia para su aprobación definitiva mediante Decreto. Cuando se escriben estas líneas (en febrero de 2011) tenemos conocimiento de que la Xunta he recibido el informe favorable del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, a través de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, tanto en lo que se refiere a las DOT como al POL.

El origen de la elaboración de este Plan se encuentra en la Disposición Transitoria 8ª de la *Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural* en la que se instaba a la Xunta (entonces gobernada por el PP) a remitir al Parlamento de Galicia en el plazo de dos años desde su entrada en vigor «el Plan sectorial de ordenación del litoral en donde se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial». El siguiente hito es la *Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia* –norma que fue promovida por el Gobierno bipartito (PSOE-BNG)–, determinando que el citado Plan tendría (conforme a lo previsto en la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia) la naturaleza de «un plan territorial integrado» con la finalidad de «establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras» (cfr. art. 2.1); además se

establecía en esta ley que sus determinaciones «serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planteamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación» (cfr. art. 2.2).

Pocos días antes de las elecciones autonómicas del 1 de marzo de 2009 (en que el PP ganó por mayoría absoluta las elecciones que le permiten gobernar desde entonces en solitario) se ponía en marcha el proceso evaluación ambiental estratégica del Documento de Inicio del POL (el 2 de febrero de 2009) al que seguiría su Informe de Sostenibilidad Ambiental y el posterior sometimiento a la información de diversas instituciones públicas. Hasta que, finalmente, por Orden del 23 de junio de 2010 del Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras aprobó inicialmente el Plan de Ordenación de Galicia, incluyendo su informe de sostenibilidad ambiental, y acordó someterlos a información pública; una vez transcurrido el plazo preceptivo y analizados los informes y alegaciones presentados durante el mismo, se ha concluido con la aprobación provisional del POL que estamos comentando.

Bajo la dirección del Director General de Sostenibilidad y Paisaje (perteneciente a la citada Consellería de Medio Ambiente) en la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral se contó con el equipo técnico que redactó el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria de 2004.

El contenido esencial del «Plan de Ordenación del Litoral de Galicia» –que fue dado a conocer a la opinión pública a comienzos del año 2010– se compone de numeroso conjunto de documentos y complementos gráficos (desde entonces se encuentran íntegramente disponibles en la página web: *http://www.xunta.es/litoral/*). Sólo de forma muy somera podemos describir aquí sus elementos integrantes:

1º. En su Título I se recoge la «metodología de elaboración del Plan» con la exposición del «marco jurídico» (marco legal vigente, objetivos y contenido, y su procedimiento de elaboración y tramitación), los «criterios metodológicos para su formulación» (basados en criterios de sostenibilidad y mediante la formulación de los principios orientadores del Plan), y el proceso de participación social e institucional (siguiendo el método DELPHI) seguido para su elaboración (gobernanza).

2º. En el Título II se analiza uno de los elementos estructurales más importantes del Plan que es el paisaje o, mejor dicho, de los paisajes de las siete comarcas costeras en que se divide el litoral gallego (desde la Mariña lucense, las Rías Altas, el Golfo Ártabro, al Arco Bergantiño, la Costa da Morte, las Rías Bajas hasta la Costa Sur). El documento se acompaña de una completa categorización y caracterización de los tipos de paisajes que se han identificado en el litoral de Galicia. Por tal motivo, se dice que el POL constituye un «Catálogo de Paisaje».

3º. En el Título III se recogen los aspectos más importantes de la estructura territorial y socioeconómica de Galicia (la «síntesis territorial»), a través del análisis sintético de su características territoriales (Capítulo 1º), su dinámica socioeconómica (Capítulo 2º), su dinámica turística costera (Capítulo 3º) y el estudio de la infraestructura energética (Capítulo 4º).

4º. El Título IV se dedica al «Modelo de gestión» que tiene una particular relevancia ya que identifica las «áreas del Plan»: de «protección» –ambiental (intermareal, costera, bosques y ecológica) y «de corredor»– de «mejora ambiental y paisajística» y de «ordenación litoral», que pese a no clasificar ni calificar el suelo van a delimitar sus desarrollos urbanísticos. También se identifican aquí una serie de «espacios de interés» (geomorfológico, de taxones, paisajístico, con protección reconocida y núcleos de identidad del litoral) que requieren una particular protección, así como la determinación de «ámbitos de recualificación» que deberán ser revisados y adaptados al POL. También se definen una serie de «estrategias» (puesta en valor de elementos identitarios del litoral, corredores ecológicos y culturales, sendas patrimoniales, etc.) y la llamada «senda de los faros» como una específica modalidad de puesta en valor del litoral.

5º. El Título V comprende el régimen jurídico del Plan estructurado en un Título Preliminar y siete Títulos con un total de 64 artículos y dos disposiciones adicionales.

6º. El Título VI contiene el «Programa de Actuación» del Plan concretado en seis modalidades de actuaciones para mejora la cooperación y coordinación con las diferentes Administraciones, para la protección de los valores naturales y patrimoniales existentes, para suplir los déficits en materia de infraestructuras, para fomentar el conocimiento y regulación del uso público del litoral, así como el conocimiento a través de la investigación y divulgación técnica y científica, y, finalmente, para la promoción e investigación del paisaje litoral.

7º. El Título VII recoge una serie de Anexos con la identificación de diversos elementos (espacios de interés paisajístico, núcleos de identidad litoral, playas, marco jurídico, etc.).

8º. El Título VIII contiene el «Informe de Sostenibilidad Ambiental».

9º. Finalmente se incorpora una exhaustiva documentación gráfica y los informes y alegaciones recibidos en el trámite de las consultas públicas.

Para la elaboración del POL se ha realizado una importante labor de cartografía que permite identificar de forma gráfica la caracterización de la franja de 500 metros (desde el límite interior de la ribera del mar) de 2.555 kms de la costa de Galicia. El análisis realizado se concretó en un ámbito de gestión de 215.360 hectáreas –correspondientes a 82 municipios vinculados con la dinámica costera en los que vive casi la mitad de la población de la Comunidad Autónoma– de las que el 46% constituyen espacios de protección directa.

El modelo territorial del POL se estructura en tres áreas diferenciadas: las «áreas continuas» (protección ambiental –intermareal y costera–, mejora ambiental y paisajística y ordenación litoral), las «áreas discontinuas» (corredores ecológicos y espacios de interés natural) y los «sistemas generales territoriales». Sobre cada una de dichas áreas la reglamentación del plan establece los principios generales que han de orientar la regulación de cada uno de los elementos territoriales que las componen y los usos

–permitidos, incompatibles o compatibles– que puede –o no– realizarse en el ámbito del Plan, así como los posibles desarrollos urbanísticos. Esta normativa y sus correspondientes determinaciones han de incorporarse a los planes generales de ordenación municipal.

Una de las directrices más importantes del POL ha sido el compromiso con una política activa del paisaje conforme a la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. En su ámbito de gestión se han identificado 428 unidades de paisaje litorales y 214 unidades de paisajes prelitorales.

En la elaboración del Plan se ha realizado un gran esfuerzo informativo a través de la página web antes citada, así como por la apertura de un perfil del Plan en la red social *Facebook* que ha permitido la máxima participación ciudadana. De otra parte, a partir de abril de 2010 se creó una Comisión Parlamentaria en el Parlamento de Galicia con el objetivo de abrir el debate sobre el POL a los grupos políticos y a los agentes sociales; se reunió 11 ocasiones y en ellas intervinieron 18 comparecientes de diferentes expertos y representantes del mundo académico, profesional, etc.

Con carácter general el documento del POL –aprobado hasta el momento sólo provisionalmente– nos parece un buen instrumento de ordenación del litoral de Galicia, un buen punto de partida en las bases que han de orientar hacia el futuro las costas gallegas que todavía conservan gran número de espacios de especial valor ambiental y paisajístico. Pero el éxito de este Plan dependerá, por una parte, de su implantación real en la Administración local y sus planes de ordenación urbanística, y, por otra, de su respeto por parte de los poderes públicos y de la ciudadanía. Como ya vimos con anterioridad, el control y la disciplina urbanística son fundamentales para mantener intactos las áreas –continuas y discontinuas– que son objeto de una protección directa por el POL. Por último, queremos destacar que, si bien, en la elaboración del Plan se han seguido muchas de las pautas y directrices de la llamada «gestión integral del litoral», todavía estamos lejos de lograr este objetivo en el que deben de colaborar estrecha y coordinadamente las diferentes Administraciones territoriales y los sectores sociales y económicos vinculados con el litoral. Es un pequeño pero importante paso en esa dirección.

4.2.3. Plan de gestión de residuos urbanos de Galicia 2010-2020

En materia de residuos la Resolución de 21 de mayo de 2010 somete a consultas públicas la propuesta del *Plan de gestión de residuos urbanos de Galicia 2010-2020*. El cambio de gobierno en 2009 había dejado sin concluir la tramitación de este plan que el nuevo gobierno retoma pero corrige en cuanto a su orientación y objetivos.

La Xunta de Galicia afirma que con este Plan se marca tres grandes retos: estabilizar la producción de residuos durante la primera fase del Plan y lograr que en 2020 la población gallega produzca un 10% menos respecto de los 1,2 millones de toneladas que se generan en la actualidad (1,216 kilos por habitante/día); disminuir progresi-

vamente los residuos que van a parar a vertederos hasta lograr que en 2015 el 100% de la basura que se genera en Galicia se trate correctamente reduciendo el porcentaje que se conduce a vertederos de un 53% a un 24%, incrementando la reutilización y el reciclaje de los residuos hasta un 30% do total dos residuos sólidos generados, frente al 10% actual. Este objetivo se lograría mediante la valorización material del 25% de la materia orgánica (fundamentalmente a través del compostaje), el 60% del vidrio, el 50% del papel y cartón y el 50% de los envases ligeros.

En contraposición los grupos ecologistas argumentan que este nuevo plan pretende consolidar el modelo de incineración actual construyendo una nueva planta en el sur de Galicia que asuma toda la basura que no consigue asumir la actual planta, optando por la vía de incineración en detrimento del reciclaje. También que los porcentajes de reciclaje y reutilización se reducen con respecto al borrador de Plan abandonado.

4.2.4. Otras decisiones en materia de ordenación urbanística y territorial

En este periodo se han adoptado igualmente otra serie de decisiones, en general de ordenación urbanística y territorial, que tienen incidencia en la protección ambiental. Consecuencia de la burbuja inmobiliaria, con una incidencia menor en Galicia pero con algunos municipios con un crecimiento urbanístico descontrolado, se encontraban *sub iudice* una cadena de licencias con serias tachas de ilegalidad denunciadas por la *Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística* autonómica. (Cfr. el artículo de prensa donde el Catedrático de Derecho Penal y Consejero Consultivo autonómico, Carlos Martínez Buján, «Prevaricaciones en Barreiros», *El Pais*, 22.03.2010, explicaba la secuencia de estos hechos).

La llegada del nuevo gobierno autonómico en 2009 se tradujo en un cambio en la regulación de la *Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística* en la dirección de someter sus decisiones a la decisión final del Conselleiro disminuyendo la autonomía de la dirección. Además la Xunta adoptó un acuerdo en Consello de Goberno el 23 de septiembre de 2010 declarando de interés supramunicipal el plan para dotar de infraestructuras básicas a estas viviendas como vía para legalizar una parte importante de estas edificaciones –3.000 viviendas– y acometer las labores de urbanización y dotación de los servicios básicos que no había realizado la promotora mediante un convenio con la Diputación y el Ayuntamiento que costará 14 millones de euros, la mitad de ellos públicos. A principios de 2010 la Fiscalía lucense consideró que existían evidentes indicios de prevaricación urbanística (artículo 320 del Código penal), tanto con relación a los componentes de la Junta de Gobierno que concedieron las licencias como con respecto a la arquitecta municipal que les informó favorablemente y denunció estos hechos.

También con implicaciones urbanísticas la Xunta ha anunciado su voluntad de cambiar el rumbo en la modificación en trámite del PORN del Parque natural de Corrubedo –el espacio natural más visitado de Galicia–. El anterior gobierno había encargado la actualización del PORN de 1992 con la intención de ampliar sustancialmente el pe-

rímetro protegido consolidando corredores ecológicos y limitando los usos, especialmente urbanísticos, autorizados. Este nuevo PORN ya licitado y sometido a evaluación ambiental estratégica parece que va a quedar en el cajón puesto que el Conselleiro de Medio Rural, de quien depende Conservación de la Naturaleza, ha frenado la ampliación e indicado que debe agilizarse la tramitación de licencias urbanísticas evitando la necesidad de informe de su propia Consellería para examinar la compatibilidad de los usos urbanísticos con la gestión del espacio natural. Para ello propone al ayuntamiento un plan especial urbanístico que defina los usos en el terreno del parque. Se daría un giro total eliminando el sometimiento de las determinaciones urbanísticas a las ambientales.

Hay que señalar también que la Xunta se arriesga a una sanción de la Unión Europea por no haber presentado a tiempo los planes de conservación de los espacios que integran la Red Natura. Esta situación se produce en paralelo a la paralización de la tramitación del Plan Director de conservación de los espacios naturales que había comenzado en 2007 con el anterior gobierno.

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

En el curso de la tramitación del Programa marco gallego frente al cambio climático 2010-2020 se ha comenzado el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica con la publicación de la *Resolución de la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental por la que se aprueba el documento de referencia para la evaluación ambiental estratégica del Programa marco gallego frente al cambio climático 2010-2020* (15.06.2010) (se puede consultar en la web: *http://aae.medioambiente.xunta.es/*).

Más avanzado se encuentra el proceso de aprobación del Plan de Ordenación del Litoral (POL) del que se da cuenta con más extensión en otro apartado. De hecho se publicaba en 2010 la *Resolución da Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental por la que se aprueba la memoria ambiental correspondiente al procedimiento de Evaluación ambiental estratégica del Plan territorial integrado de ordenación del litoral de Galicia (POL)* (29.12.2010) (se puede consultar en la web: *http://aae.medioambiente.xunta.es/*).

El objeto del POL es «establecer un marco básico de referencia para la integración de políticas territoriales y actuaciones urbanísticas, teniendo en cuenta la sostenibilidad de los recursos naturales del litoral».

La Memoria ambiental estudiaba varias alternativas de actuación en la ordenación del litoral que van desde la renuncia a la planificación hasta el mantenimiento de la moratoria absoluta de desarrollos en los 500 metros de costa protegidos. Se considera finalmente la opción preferible el denominado «modelo de gestión del litoral basado en el reconocimiento de los valores y elementos identitarios, incorporando la protec-

ción ambiental y criterios de ordenación, establecimiento de un área de mejora ambiental y paisajística, y corredores ecológicos y funcionales». Una alternativa que se afirma que «establece un modelo territorial racional, favorece la diversificación de las actividades económicas en armonía con los valores y la funcionalidad de los recursos presentes en el ámbito litoral, implicando a las poblaciones locales, implementando estrategias y valores que a largo plazo mejorarán la gobernanza del territorio».

Además de las alegaciones procedentes de Administraciones e instituciones afectadas el POL recibió un aluvión de alegaciones de organizaciones y particulares (405 escritos) en el periodo de consultas previas, versando principalmente sobre la necesidad de revisar determinadas áreas, clarificar el ámbito de aplicación, clasificación de suelo, toponimia y cartografía. Igualmente en el período de participación pública en el que estuvo expuesto el documento, se presentaron 4.609 alegaciones e 13 informes de departamentos autonómicos y estatales. Hay que destacar que el 75% de los ayuntamientos afectados por esta ordenación presentaron alegaciones al POL. En un intento de sistematización la Xunta de Galicia clasifica las alegaciones en cuatro bloques: legalidad, modelo (comprensión y aspectos pormenorizados), aplicación (comprensión y aspectos pormenorizados), e información. Las principales alegaciones en relación con aspectos legales giran alrededor de la relación entre el POL y las Directrices de Ordenación del Territorio también en tramitación; servidumbres; ampliación de espacios naturales protegidos y con la propia tramitación del POL y su Evaluación ambiental estratégica. Todas ellas son consideradas o bien incluidas en la planificación o improcedentes. El POL ha recibido también numerosas críticas por la deficiente cartografía empleada.

También se ha publicado de forma paralela en el tiempo, tan sólo unos días antes, la *Resolución de 1 de diciembre de 2010, de la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental, por la que se hace pública la Memoria Ambiental correspondiente al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, promovidas por la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe* (DO de Galicia, núm. 246, de 24 de diciembre de 2010, pg. 20888*)*. La lógica secuencia que deberían seguir estos dos instrumentos, primero la aprobación de las DOT y a continuación –siguiendo sus determinaciones– el POL se ha visto alterada con su tramitación casi solapada.

En el período de participación pública y consultas derivado de la evaluación ambiental estratégica las DOT fueron objeto de 107 escritos de informes y alegaciones. Realizaron informes diversos órganos estatales y autonómicos y la Junta de Castilla y León. Las alegaciones procedieron en su mayoría de ayuntamientos (31) y organizaciones ecologistas y sociales (46). Un número significativo de alegaciones giraron en torno a la articulación de los distintos instrumentos de planificación territorial y urbanística. También sobre aspectos de conservación ambiental y paisajísticos –lo que incluye demandas de protección de determinados espacios naturales– y sobre los usos productivos en el medio rural. Fueron estimadas totalmente tan sólo el 14.5% de las alegaciones y parcialmente el 21,5%.

Por su relevancia, y posibles consecuencias futuras, también hay que señalar la anulación de la declaración de impacto ambiental del año 2000 por la que la empresa Ferroatlántica prescindió del caudal ecológico del río Xallas, secando una cascada única en Europa por desembocar directamente en el mar. La resolución anulada amparaba esta situación que ahora podría revertirse aunque la Fiscalía ha instado actuaciones por prevaricación ambiental contra el Director General que firmó la resolución, estando implicado en esa decisión el actual Conselleiro de Medio Ambiente que había participado en este procedimiento en calidad de Presidente del organismo Aguas de Galicia.

4.3.2. Participación e información ambiental.

La Xunta de Galicia continúa colaborando en la financiación de un proyecto de voluntariado ambiental promovido por la organización ecologista ADEGA denominado «Proxecto Rios» (*http://proxectorios.org*). El «Proxecto Ríos» es una iniciativa de concienciación, educación y participación ciudadana en defensa de los ríos. Se fundamenta en la realización de inspecciones del estado de los ríos gallegos por parte de personas o grupos voluntarios a nivel local, que «adoptan» un río con la finalidad de vigilar su estado como mínimo dos veces al año. Este control se efectúa en base a la metodología y materiales de apoyo proporcionados por la asociación promotora. Con los datos recabados se elaboran informes anuales que son objeto de publicación electrónica.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MÁS SIGNIFICATIVA

Una *Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de septiembre de 2010* (JUR\2010\361896) resuelve un asunto que había sido objeto de una Sentencia del Tribunal Supremo (10.3.2009) en casación ordenando revocar otra de la Audiencia Nacional de 25 de abril de 2006 a fin de que el órgano administrativo completara el expediente. El asunto giraba en torno a un trazado del AVE que afecta a una mina de cuarzo en explotación. La actora había interpuesto demanda sin aguardar a la subsanación del expediente por parte de la Administración en relación con el Estudio informativo del acceso ferroviario a Galicia alegando la nulidad de pleno derecho de este procedimiento «en cuanto se ha aprobado sin justificación alguna un trazado distinto del propuesto por los organismos competentes; en que se ha incurrido en una vía de hecho; en que se ha incurrido en inmotivación; en que se ha generado indefensión por remitirse un expediente incompleto; en que se ha producido un conflicto de intereses públicos y en que, por último, se han vulnerado las competencias» de la Xunta de Galicia.

El núcleo del litigio se centra en cual de las alternativas estudiadas es la «más recomendable» para lo cual la AN recuerda que este es un concepto jurídico indeterminado que «permite un enjuiciamiento que a la luz de la Ley 25/1988 y Reglamento debe hacerse acudiendo al expediente que es donde se expone cada opción, sus ventajas e inconvenientes, se toman como referentes las necesidades a satisfacer, los factores a

considerar, los datos geológicos, topográficos, geotécnicos así como socioeconómicos y medioambientales, extremos todos que deben documentarse en el expediente y, más en concreto, razonarse en la Memoria; debe además destacarse que en ese juicio sobre la opción más recomendable, el coste medioambiental que conlleve la obra inciden el juicio sobre su conveniencia» (F. 5º). Para ello los interesados podrán realizar alegaciones «cuyos escritos serán consideradas por la Administración si bien ninguna norma obliga expresamente a seguir las sugerencias de los interesados, sino que las mismas se valorarán junto con los criterios generales aludidos y se aceptarán siempre que las mismas integren o permitan configurar la reiterada opción más recomendable, como ha ocurrido en el caso de autos con alguna de las propuestas de las distintas partes afectadas» (F. 5º).

La SAN establece que la Administración ha cumplido con la tramitación legalmente exigida sometiendo a información pública y ponderando las opciones existentes sin incurrir en arbitrariedad. Otra cosa, que no se sustancia en este proceso serían «las afecciones, incluso graves, a la explotación minera en cuestión, circunstancia que puede admitirse pero que obtendrá, en su caso, la adecuada compensación en la ulterior vía expropiatoria» (F. 7º). La Audiencia Nacional vuelve a mantener en su Sentencia que el procedimiento administrativo ha adoptado una decisión tramitando de la forma legalmente prevista el procedimiento establecido y amparándose en informes técnicos en cuanto a la solución adoptada y tacha de «pura hipótesis la existencia y volumen de mineral de cuarzo» por estar «fundados en extrapolaciones informáticas» siendo ésta además una cuestión ajena «al debate sobre si el trazado escogido es arbitrario o si, por el contrario, es el más recomendable, controversia a la que se ciñe este litigio».

Una *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2010* (RJ 2010, 4953) resuelve en casación un recurso frente a la STSJ de Galicia de 1 febrero 2006 que desestimaba un recurso en relación con una sanción impuesta por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza a una cantera por una infracción muy grave que implicaba el cese de la actividad. La discusión se centraba en si el titular de la explotación minera disponía de autorización y en concreto «la autorización de la que el recurrente carecía, no era la exigida por la normativa minera –de la que era titular desde 1991–, sino de la exigida por la normativa medioambiental, una vez aprobado el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural en el que se ubicaba la cantera. No se trata, pues, la ausente, de la autorización correspondiente a la actividad minera, sino de la necesaria en la utilización de unos terrenos que, desde la perspectiva sectorial medioambiental, requiere el sometimiento a otro tipo de control; control que viene impuesto por la protección de los referidos terrenos desde esta perspectiva medioambiental y que es, distinto, diferente y compatible con el también sectorial pero impuesto por la normativa minera» (F. 6º). La Sentencia concluye que «no hay, pues, limitación alguna de derechos adquiridos en virtud de una previa autorización sectorial, sino, mas bien, el ejercicio de una potestad sancionadora, con base en una norma legal, como consecuencia de la falta de solicitud –y por tanto de obtención– de otra autorización sectorial, compatible con la anterior» por lo que desestima el recurso de casación.

La prevalencia entre montes en mano común y diversas actividades económicas (parques eólicos y canteras, principalmente) ha sido objeto de diversos litigios en los últimos años y se ha abierto una vía de respeto de los valores ambientales y forestales que los primeros representan. En otro caso relacionado con la minería una *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2010* (RJ 2010, 7361) declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por una empresa minera de explotación de cuarzo contra la declaración de improcedencia de la prevalencia de utilidad pública de esta actividad frente a la de conservación de la integridad física y jurídica de montes vecinales en mano común. Así se afirma que «al reconocer la prevalencia del interés general inherente a la titularidad colectiva de los montes vecinales en mano común afectados respecto de los derivados de la explotación de recursos mineros, que considera que no se habrían acreditado en el proceso, cuando, además, aprecia que concurren intereses agropecuarios y paisajísticos e intereses dignos de tutela de índole cultural, vinculados a la existencia de yacimientos arqueológicos, e históricos, al incidir el yacimiento sobre el denominado Camino Primitivo de Santiago, que constituye la variante más antigua del Camino francés.

En efecto, sostenemos que la decisión judicial concerniente a la valoración ponderada de los intereses concurrentes no es irracional ni arbitraria, porque la declaración de prevalencia de la protección de las Comunidades vecinales titulares de los montes en mano común «Merlán» y «Hospital» se fundamenta en la relevancia del reconocimiento del estatuto jurídico de los montes vecinales en mano común como forma de propiedad colectiva de tierras que favorece el desarrollo socio-económico sostenible de los municipios rurales de Galicia, que se vería comprometido, en este supuesto, gravemente, por la explotación minera» (F. 5º).

Una *Sentencia del Tribunal Supremo 26 noviembre 2010* (JUR 2010, 411387) vuelve a abordar la cuestión de la naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental. En concreto se sustancia un recurso de casación frente a una Sentencia del TSJ de Galicia de 27 junio 2006 en la que se había estimado la demanda de la Plataforma de Vecinos de la Parroquia de Meha contra resolución del Conselleiro de Medio Ambiente, de 15 de marzo de 2002, que inadmitía el recurso de alzada promovido contra resolución de la Dirección Xeral de Calidad y Evaluación Ambiental de 11 de junio de 2001, por la que se formula Declaración de Efectos Ambientales del proyecto de planta de almacenamiento y regasificación de gas licuado de Mugardos, y en consecuencia anulaba los actos impugnados los cuales son contrarios a Derecho. Contra la referida sentencia prepararon recurso de casación las representaciones procesales de Regasificadora del Noroeste, SA y de la Xunta de Galicia. El Tribunal Supremo resuelve en la línea de anteriores sentencias indicando que «no procede sino remitirnos aquí a las consideraciones que expusimos en la mencionada de 14 de noviembre de 2008 para explicar que la Declaración de Impacto Ambiental, a la que ha de equipararse, a los efectos que aquí interesan, la Declaración de Efectos Ambientales de la legislación autonómica gallega, tiene un carácter instrumental o medial en relación con la decisión final de llevar a cabo un determinado proyecto; por lo que dicha declaración ambiental no constituye un acto administrativo definitivo que pueda ser impugnado de forma

autónoma en vía jurisdiccional, de manera que su enjuiciamiento sólo podrá llevarse a cabo con motivo de la impugnación que se dirija contra el acto que ponga fin al procedimiento». En vista a estas consideraciones el TS decide estimar el recurso de casación interpuesto por REGANOSA y la Xunta de Galicia.

Una *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 839/2010 de 29 julio*, (JUR 2010, 335743). Este asunto aborda una cuestión de la que se ha dado noticia en anteriores crónicas de Galicia cual es la incidencia de la moratoria de construcción en la franja de 500 m. de litoral de municipios con planeamiento no adaptado a la legislación urbanística gallega. Una promotora inicia un pleito frente a la aplicación de esa moratoria a un desarrollo urbanístico –Plan Parcial– en el Ayuntamiento de Pontedeume y discute también el sometimiento de este Plan parcial a la normativa de Evaluación Ambiental Estratégica argumentando que este fue aprobado el 27 julio 94. No obstante el TSJG indica que lo que se suspende es la adaptación del citado plan a la nueva ley del suelo. El TSJG resuelve desestimar la pretensión de declaración de que el instrumento de adaptación del plan parcial del subsector SUN-2 a la ley del suelo no esté afectado por la suspensión de nuevos desarrollos urbanísticos en la zona de litoral, también la pretensión de declaración de que el citado instrumento no está sometido a la evaluación ambiental estratégica. No obstante estima parcialmente el recurso en un aspecto formal al entender que debería haberse admitido el recurso de alzada frente a la suspensión definitiva del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el que la Administración había entendido que se recurrió un acto de mero trámite pero que debía ser admitido puesto que indirectamente resolvía sobre el fondo.

Hay que dar cuenta de que la *Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de diciembre de 2010* –Caso Comisión Europea contra España (JUR 2010, 402073) afecta a parques zoológicos gallegos que incumplían las obligaciones derivadas de Directiva 1999/22/CE del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos. En concreto Galicia habría violado las obligaciones relativas a la necesidad de autorización e inspección prevista en el art. 4 apartados 2-5 de esta Directiva.

Otro asunto sobre el que debe darse noticia por afectar directamente a Galicia es la *Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (Gran Sala), de 28 de septiembre de 2010 –Caso Mangouras contra España– (TEDH 2010, 98). El TEDH entiende que la elevada fianza impuesta al capitán del buque *Prestige*, 3 millones de euros, para eludir la prisión preventiva no supone una violación del artículo 5.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y que si bien debe ser la capacidad económica de éste la que sirva para determinar la cuantía no parece irrazonable tomar en consideración la magnitud del perjuicio. No obstante un amplio grupo de jueces acompañan una opinión disidente común al entender que la fianza no debe fijarse en función de los daños causados sino en función de la capacidad económica del acusado o, en su caso, de las personas que puedan prestar fianza para garantizar su comparecencia. Estos jueces entienden que al determinar la fianza el juzgado de Corcubión que sigue los hechos

no hizo referencia a otros sujetos (armador, aseguradora...) por lo que deben ser los ingresos del capitán los que se tomen como referencia.

Finalmente, por lo que se refiere al *caso Prestige* –que ya acumula más de 266.000 folios del sumario–, la titular del Juzgado de Corcubión impuso el 30 de julio de 2010 una fianza de 1.200 milones de euros a cada uno de los acusados (el capitán, el jefe de máquinas y el primer oficial del buque, y el ex-Director de la Marina Mercante) y por extensión a los responsables civiles (las aseguradoras), excepto al Estado. El último trámite del Juzgado será trasladarlo a la Audiencia Provincial. Confiamos en que sea, por fin, el año 2011 cuando se diluciden, en su caso, las responsabilidades penales.

6. PROBLEMAS: EXPOSICIÓN DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS AMBIENTALES Y EL ESTADO DE RECURSOS NATURALES

En este periodo se han conocido tres decisiones que indican el preocupante estado de protección de las aguas litorales y del propio litoral gallego obligando a intervenir a las instituciones comunitarias.

Por un lado parece finalmente solucionarse la construcción de la depuradora de la ría de Vigo con la firma de un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Xunta y el Ayuntamiento para su ejecución. Esta decisión aleja el riesgo de sanciones multimillonarias por parte de la Unión Europea en virtud del incumplimiento constatado de la normativa comunitaria de aguas que había ocasionado una Sentencia del TJCE en 2005 (Asunto C-26/04, *Comisión v. España*, sentencia del TJCE (Sala Primera) de 15 de diciembre de 2005). Así se dan los primeros pasos realizando las expropiaciones precisas con el *Decreto 164/2010, de 23 de septiembre, por el que se declara, en concreto, la utilidad pública y se dispone la urgente ocupación, para los efectos de expropiación forzosa, de los bienes y derechos afectados por las obras de ampliación y modernización de la estación depuradora de aguas residuales del Lagares. Vigo (Pontevedra). (Expediente oh.336.889).*

A su vez, la ría de O Burgo (A Coruña) sufre una contaminación aguda que ha obligado a prohibir desde hace varios años la extracción de moluscos y Galicia aún no ha elaborado los planes de cuenca previstos en la Directiva de Aguas. El incumplimiento de los plazos de elaboración de los planes hidrológicos (22 de diciembre de 2009) puede unirse al procedimiento por incumplimiento de la ausencia de medidas de depuración ya abierto. La Comisión Europea anunciaba en mayo de 2010 la denuncia a España ante el TJCE por no haber implantado sistemas de depuración de aguas residuales en 38 ciudades entre las que estaban precisamente A Coruña y Santiago de Compostela.

Por su parte la Comisión de peticiones del Parlamento Europeo va a estudiar la legalidad del proyecto de piscifactoría en el Cabo Touriñán, un Lugar de Interés comunitario de la Red Natura 2000, envuelto en una amplia polémica social.

Finalmente, el proyecto de la ampliación del aeropuerto de Alvedro –cercano a la ciudad de A Coruña– ha despertado, como es lógico, un gran rechazo por parte de los

vecinos de las viviendas y propietarios de terrenos situados en las inmediaciones del mismo. El Alcalde del Ayuntamiento de Culleredo (municipio en cuyo término municipal se ubica el aeropuerto) ha liderado un movimiento de oposición frente a las expropiaciones. No obstante, la Resolución de 17 de septiembre de 2010, Resolución de 17 de septiembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Ampliación de la pista del aeropuerto de A Coruña (BOE núm. 240 de 4 de octubre de 2010) ha emitido una declaración de impacto ambiental favorable a la realización del proyecto Ampliación de la pista del aeropuerto de A Coruña, concluyendo que siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en la presente Resolución, en especial las relativas a la obtención de préstamos y al patrimonio cultural. Aunque este proyecto haya superado el control de viabilidad ambiental, dudamos mucho que se cumplan los parámetros de lo que, a nuestro juicio, debe ser un transporte sostenible en el marco de una adecuada planificación territorial de las infraestructuras aeroportuarias a escala regional.

7. APÉNDICE INFORMATIVO SOBRE NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

7.1. Leyes

Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a 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 (DO de Galicia, núm. 45, de 8 de marzo de 2010).

Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (DO de Galicia, núm. 61 de 31 de marzo de 2010).

Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia (DO de Galicia, núm. 222 de 18 de noviembre 2010).

Ley 13/2010, de 17 de diciembre, sobre normas reguladoras del comercio interior de Galicia (DO de Galicia, núm. 249 de 29 de diciembre de 2010).

7.2. Decretos

Decreto 2/2010, de 8 de enero, por el que se regulan los órganos competentes y el procedimiento para la imposición de sanciones en materias del medio rural (DO de Galicia, núm. 14 de 22 de enero de 2010).

Decreto 29/2010, de 4 de marzo, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia (DO de Galicia, núm. 53 de 18 de marzo de 2010).

Decreto 33/2010, de 11 de marzo, por el que se modifica el Decreto 306/2004, de 2 de diciembre, por el que se crea el Consejo Forestal de Galicia (DO de Galicia, núm. 55 de 23 de marzo de 2010).

Decreto 111/2010, de 24 de junio, por el que se modifican diversos decretos en materia de agricultura, formación agraria y conservación de la naturaleza, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (DO de Galicia, núm. 130 de 9 de julio de 2010).

Decreto 136/2010, del 5 de agosto, por el que se aprueba la modificación de los Estatutos del consorcio provincial de Lugo para la prestación del servicio contra incendios y salvamento (DO de Galicia, núm. 154, de 12 de agosto de 2010).

Decreto 138/2010, de 5 de agosto, por el que se establece el procedimiento y las condiciones técnico-administrativas para la obtención de las autorizaciones de proyectos de repotenciación de parques eólicos existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia (DO de Galicia, núm. 155, de 13 de agosto de 2010).

Decreto 162/2010, del 16 de septiembre, por el que se regulan las entidades colaboradoras de la administración hidráulica de Galicia en materia de control de vertidos y calidad de las aguas (DO de Galicia, núm. 191, de 4 de octubre de 2010).

Decreto 164/2010, de 23 de septiembre, por el que se declara, en concreto, la utilidad pública y se dispone la urgente ocupación, a efectos de expropiación forzosa, de los bienes y derechos afectados por las obras de ampliación y modernización de la estación depuradora de aguas residuales del Lagares. Vigo (DO de Galicia, núm. 193 de 6 de octubre de 2010).

Decreto 162/2010, de 16 de septiembre, por el que se regulan las entidades colaboradoras de la Administración Hidráulica de Galicia en materia de control de vertidos y calidad de las aguas (DO de Galicia núm. 191 de 4 de octubre 2010).

Decreto 171/2010, de 1 de octubre, sobre planes de autoprotección en la Comunidad Autónoma de Galicia (DO de Galicia núm. 203 de 21 de octubre 2010).

Decreto 222/2010, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de conservación del espacio privado de interés natural Sobreiras do Faro (DO de Galicia núm. 7 de 12 de enero 2011).

7. 3. Órdenes

Orden de 30 de abril de 2010 por la que se acuerda la extensión de efectos de la suspensión cautelar previa a la aprobación inicial del Plan de ordenación del litoral de Galicia (DO de Galicia, núm. 82 de 3 de mayo de 2010).

Orden de 24 de junio de 2010 por la que se aprueban inicialmente las directrices de ordenación del territorio y se procede a la apertura de un plazo de audiencia pública de dos meses (DO de Galicia, núm. 123, de 30 de junio de 2010).

Orden de 23 de julio de 2010 por la que se aprueba inicialmente el Plan de ordenación del litoral de Galicia, se procede a la apertura del trámite de información pública y se adoptan medidas cautelares (DO de Galicia núm. 145 de 30 de julio 2010).

Orden de 18 de agosto de 2010 por la que se regula el uso y gestión de la reserva marina de interés pesquero Ría de Cedeira (DO de Galicia núm. 173 de 8 de septiembre 2010).

Orden de 3 de noviembre de 2010 por la que se regula el otorgamiento de la autorización de emisión de gases de efecto invernadero, la consideración como instalación de bajas emisiones y la solicitud de exclusión de instalaciones de pequeño tamaño para el período 2013-2020 (DO de Galicia núm. 216 de 10 de noviembre 2010).

Orden de 23 de diciembre de 2010 por la que se modifica la 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. 6 de 11 de enero 2011).

Orden de 30 de diciembre de 2010 por la que se aprueba provisionalmente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y se adoptan medidas cautelares (DO de Galicia núm. 1 de 3 de enero 2011).

7.4. Relación de los principales planes y programas relacionados con el medio ambiente

Directrices de Ordenación del Territorio

— Aprobación inicial y apertura del plazo de audiencia pública: Orden de 24 de junio de 2010 (DO de Galicia, núm. 123, de 30 de junio de 2010).

Plan de Ordenación del Litoral

— Extensión de los efectos de la suspensión cautelar previa a la aprobación inicial del Plan del Ordenación del Litoral: Orden de 30 de abril de 2010 (DO de Galicia núm. 82, de 3 de mayo de 2010).

— Aprobación inicial: Orden de 23 de julio de 2010 (DO de Galicia, núm. 145 de 30 de julio de 2010).

— Aprobación provisional y adopción de medidas cautelares: Orden de 30 de diciembre de 2010 (DO de Galicia, núm. 1 de 3 de enero de 2011).

Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia:

— Resolución de 21 de mayo de 2010 por la que se somete a consultas públicas la propuesta del Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia 2010-2020 (DO de Galicia, núm. 247 de 23 de noviembre de 2010).

Plan Territorial de Emergencias de Galicia:

— Resolución de 2 de agosto de 2010 por la que se publica el Plan territorial de emergencias de Galicia (DOG núm. 153 de 11 de agosto 2010).

7.5. Lista de principales resoluciones judiciales

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de diciembre de 2010 –Caso Comisión Europea contra España– (JUR 2010, 402073) (sobre obli-

gaciones derivadas de la Directiva1999/22/CE del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos)

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), de 28 de septiembre de 2010 –Caso Mangouras contra España– (TEDH 2010, 98) (sobre establecimiento de la fianza impuesta al capitán del buque *Prestige* para eludir la prisión preventiva).

Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2010 (RJ 2010, 4953) resuelve en casación un recurso frente a la STSJ de Galicia de 1.2.2006 que desestimaba un recurso en relación con una sanción impuesta por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza a una cantera por una infracción muy grave que implicaba el cese de la actividad.

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2010 (RJ\2010\7361) declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por una empresa minera de explotación de cuarzo contra la declaración de improcedencia de la prevalencia de utilidad pública de esta actividad frente a la de conservación de la integridad física y jurídica de montes vecinales en mano común.

Sentencia del Tribunal Supremo 26 noviembre 2010 (JUR 2010, 411387) sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental, con relación a la Declaración de Efectos Ambientales del proyecto de planta de almacenamiento y regasificación de gas licuado de Mugardos.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de septiembre de 2010 (JUR 2010, 361896) resuelve un asunto que había sido objeto de una Sentencia del Tribunal Supremo (10 marzo 2009) en casación ordenando revocar otra de la Audiencia Nacional de 25 de abril de 2006 a fin de que el órgano administrativo completara el expediente, con relación a un trazado del AVE que afecta a una mina de cuarzo en explotación.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 839/2010 de 29 julio (JUR 2010, 335743), relativa a la incidencia de la moratoria de construcción en la franja de 500 m del litoral en los municipios con planeamiento no adaptado a la legislación urbanística de Galicia.

8. BIBLIOGRAFÍA: PUBLICACIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Adame Martínez, F.: «Nuevos tributos ambientales: el impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada y el canon eólico de Galicia», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 308 (2010) (ejemplar dedicado a la tributación ambiental en Cataluña), pgs. 91-113

Fernández López, R. I.: «Consideraciones sobre el Canon eólico de Galicia», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 308 (2010) (ejemplar dedicado a la tributación ambiental en Cataluña), pgs. 115-124.

García Novoa, C.: «El canon eólico de la Comunidad Autónoma de Galicia», *Nueva fiscalidad*, núm. 2 (2010), pgs. 9-76.

Sanz Larruga, F. J. y Domenech, J. L. (Coordinadores): *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, Oleiros (A Coruña), 2010, 262 pgs.

Este trabajo, además de proponer un sistema de gestión mediante procesos orientados a lograr una gestión integrada del litoral, recoge en sus Anexos diversas informaciones sobre las iniciativas de ordenación del litoral existentes en España y de la normativa relacionada con esta materia en cada una de las Comunidades Autónomas costeras.

Sanz Larruga, F. J.: «Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas», *El Derecho de Costas (1989-2009)*, Dir. Sánchez Goyanes, Editorial La Ley, Madrid, 2010, pgs. 1421-1498. El objeto de este estudio es exponer las diferentes iniciativas que sobre la ordenación del litoral han tenido lugar en cada una de las Comunidades Autónomas del litoral español, con referencias exhaustivas a los trabajos doctrinales relativos a tales experiencias.

Sanz Larruga, F. J.: «La ordenación del territorio en la Ley 10/1995: criterios de ordenación territorial, de protección del medio ambiente y del litoral. Hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Galicia», Revista *Foro Gallego*, 199 (2009), pgs. 209-250. Se analiza el proceso histórico de ordenación del territorio y del litoral en Galicia hasta los primeros pasos que se han dado en la formulación del Plan de Ordenación del Litoral actualmente aprobado de forma provisional.

XXV

Islas Baleares: La reorganización de la administración ambiental

Bartomeu Trias Prats

Sumario

Página

I. VALORACIÓN .....
1. Trayectoria y valoración general .....
2. Legislación .....
2.1. Disposiciones legales .....
2.1.1. Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general .....
2.1.2. Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares .....
2.1.3. Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización integral de la Playa de Palma .....
2.1.4. Ley 9/2010, de 27 de julio, de declaración de interés autonómico de la construcción del campo de golf de Son Bosc, en Muro .....
2.1.5. Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso de la inversión .....
2.2. Disposiciones reglamentarias .....
3. Organización .....
4. Ejecución: recursos económicos y líneas de actuación
4.1. Protección de espacios de relevancia ambiental: espacios naturales protegidos y Red «Natura 2000» .....
4.2. Gestión de los recursos hídricos .....
4.3. Cambio climático .....
4.4. Prevención y lucha contra los incendios .....
4.5. Información ambiental .....
5. Conflictos ambientales .....
II. APÉNDICE INFORMATIVO .....

* * *

I. VALORACION

1. Trayectoria y valoración general

En nuestro anterior Informe, referido al pasado año, hacíamos especial alusión al término ‹‹crisis›› como uno de los que mejor podría servir para resumir o condensar en una sola palabra el devenir del año 2009. Hablábamos entonces de crisis económica, por supuesto, pero también hablábamos de otro tipo distinto de crisis, la política o institucional, advirtiendo que tanto una como otra habían tenido un peso muy importante en la definición del curso de la acción política autonómica. Y en consecuencia, lógicamente, en la determinación del curso de la acción desarrollada en materia de medio ambiente. En este sentido, hicimos alusión a las notables consecuencias, algunas positivas y muchas negativas, que la referida situación de crisis había provocado sobre la evolución de los conflictos ambientales más característicos de la Comunidad Autónoma. No se trata aquí, pues, de reiterar lo que ya dijimos. Pero sí, en cambio, de destacar que gran parte de lo dicho entonces, respecto al año 2009, sirve perfectamente ahora para el año 2010.

En efecto, como ya habían pronosticado muchos, el año 2010 ha seguido marcado en las Islas Baleares por una situación de grave crisis económica, la misma que se ha extendido de forma generalizada por el resto de la geografía española. En nuestro caso, sin embargo, a esta crisis debe añadirse la segunda que antes citábamos, la crisis de carácter político o institucional, que durante el año 2010 se ha manifestado con tanta intensidad, o incluso más, que la conocida en el año anterior. Y que también, como en el año 2009, ha tenido su origen o principal detonante en los numerosos casos de supuesta corrupción política que se han ido poniendo al descubierto. El «Pacto de Gobierno» que tras las elecciones autonómicas de 2007 aglutinó a una pluralidad de fuerzas políticas (PSOE, *Unió Mallorquina* y *Bloc per Mallorca*, esta última integrada a su vez por distintos grupos, *Partit Socialista de Mallorca, Verds* y *Esquerra Unida*) no ha escapado tampoco de las denuncias relacionadas con el amplio elenco de figuras delictivas que afectan al ejercicio de la responsabilidad pública. Y en particular uno de los socios del Gobierno, *Unió Mallorquina*, se ha visto salpicado por una buena parte de esas denuncias. Sin ninguna duda, lo acontecido durante el año 2010 pasará a los anales de la historia política de esta Comunidad. Y aunque éste no es el lugar para hacer una valoración de tales acontecimientos, ello no impide que hagamos referencia ahora a sus consecuencias, especialmente porque las mismas han acabado afectado de una manera muy directa al ámbito que nos interesa y, más en concreto, al de la organización de la administración ambiental.

Así es, la tensión social generada por los muchos casos de corrupción descubiertos ha acabado reflejándose, como era lógico suponer, entre los socios del «Pacto», hasta alcanzar un nivel que hacía difícil el normal desarrollo de la acción de Gobierno. Tanto que a principios de año el Presidente de la Comunidad Autónoma decidió excluir del Gobierno a los tres representantes de *Unió Mallorquina* que formaban parte del mismo (idénticas decisiones adoptaron, por su parte, la Presidenta del Consejo Insular

de Mallorca y la Alcaldesa del Ayuntamiento Palma, instituciones ambas en las que *Unió Mallorquina* también compartía responsabilidades de gobierno), dando lugar así a una significativa reestructuración del ejecutivo autonómico. Como decíamos antes, este hecho ha tenido consecuencias inmediatas sobre la esfera de la administración ambiental, pues precisamente *Unió Mallorquina* había asumido, dentro del «Pacto», la responsabilidad directa sobre la gestión de la Consejería de Medio Ambiente. El resultado, sin embargo, no ha sido una simple sustitución en la titularidad del órgano, sino que, mucho más allá de eso, se ha llevado a cabo una operación de reorganización de la Administración autonómica de considerable calado, favorecida sin duda por la situación de crisis económica y por el deseo razonable de reducir los costes de la estructura administrativa.

Más adelante, en el apartado correspondiente, habrá ocasión de comprobar en qué términos se ha concretado esa reorganización, que no siempre podrían parecer los más racionales. De momento, sin embargo, nos contentaremos con un dato que muestra a las claras el amplio alcance de la reforma organizativa llevada a cabo y su fuerte impacto sobre la Administración ambiental: ha desaparecido la Consejería de Medio Ambiente, que se ha fusionado con la que hasta ahora era la Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, dando lugar así al nacimiento de la nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad. El impacto de la operación, como decíamos, es innegable, no puede pasar desapercibido, y de ahí que hayamos querido convertirla en el referente central del título que encabeza nuestra exposición. Podríamos decir, en resumen, que dicha operación ha supuesto una vuelta atrás de más de una década, a una fecha anterior a 1999, cuando el –llamado– «Pacto de Progreso» incluyó por primera vez dentro de la división funcional de la Administración autonómica un departamento exclusivamente dedicado al medio ambiente. Hasta ese momento, la materia había quedado tradicionalmente relegada, desde el punto de vista de la jerarquía organizativa, al rango de dirección general (con la llamada Dirección General de Medio Ambiente, integrada dentro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio). O como mucho, después de 1996, había ascendido de forma compartida al nivel de órgano superior, con la denominada Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral. Pero nunca, a lo largo de los más de veinticinco años de autonomía transcurridos hasta entonces, había existido una Consejería de Medio Ambiente como departamento independiente dentro del Gobierno autonómico. Esa tradición, como ya hemos dicho, se rompió en 1999, con el primer paréntesis abierto por el «Pacto de Progreso» (1999-2003) en la hegemonía de gobierno que venía ejerciendo el partido popular. Paradójicamente, ha sido el mismo «Pacto de Progreso», en su segundo ciclo de gobierno (2007-2011), el que ha deshecho el camino antes andado, volviendo a la situación tradicional de disolución del medio ambiente dentro de la estructura administrativa autonómica. Eso es, en definitiva, lo que parece desprenderse de la conversión de la Consejería de Medio Ambiente en Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, que ha supuesto además una notable reducción de los órganos directivos antes existentes.

Habrá quien diga, y no sin parte de razón, que la operación que venimos comentando ha servido para acomodar el volumen de la Administración autonómica, para

adecuar su dimensión a las exigencias de ajuste económico que imponen los nuevos tiempos de crisis. No dudamos de que eso sea cierto en buena parte. Sin embargo, llama la atención que las novedades introducidas en la organización administrativa hayan afectado fundamentalmente a las áreas que anteriormente, antes de la crisis de Gobierno, estaban gestionadas por *Unió Mallorquina* [Consejería de Medio Ambiente, cuyas vicisitudes ya conocemos; Consejería de Deportes y Juventud, absorbida por las Consejerías de Presidencia (PSOE) y de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración (*Bloc*); y Consejería de Turismo, cuyo titular fue destituido y después refundido el departamento con la Consejería de Trabajo y Formación (PSOE)]. Así pues, hay motivos suficientes para dudar que la reestructuración del ejecutivo autonómico haya respondido siempre a verdaderas razones de racionalización de la estructura administrativa y de mejora funcional de la acción de gobierno. Y aún más para pensar que la solución adoptada ha sido, en realidad, un simple recurso de urgencia para recomponer, dentro del «Pacto de Gobierno», el mapa del reparto de poder entre los distintos socios supervivientes. Desde este punto de vista, pues, es de lamentar que razones ajenas a la política medioambiental hayan acabado influyendo decisivamente sobre la configuración de la Administración ambiental.

Dicho todo lo anterior, por otra parte, es fácil suponer que los efectos de la crisis no se han limitado al plano estrictamente organizativo, sino que sus consecuencias también se han hecho notar en otros aspectos relevantes, de orden sustantivo, de la política ambiental. Y así ha sido, en efecto. En principio, bien podría pensarse que en una Comunidad Autónoma como la nuestra, cuyos principales sectores productivos han sido tradicionalmente la construcción y el turismo, es decir, actividades asociadas a un consumo significativo de los recursos naturales, y especialmente del suelo, la crisis económica ha servido para frenar ciertas dinámicas o inercias que durante los últimos años de bonanza habían alcanzado un ritmo excesivo. Ciertamente, así ha ocurrido y no puede negarse. Y por eso habrá seguramente quien diga, y con buena parte de razón, que no todos los efectos de la crisis han sido perjudiciales desde el punto de vista de la protección del medio ambiente. No obstante, lo que quisiéramos destacar ahora es un fenómeno distinto, que se refiere más bien al modo en que la situación de crisis ha afectado a la estrategia o forma de actuar de los poderes públicos. Podemos observar, en este sentido, cómo el deseo de poner rápido remedio a los efectos de aquélla ha llevado muchas veces a la adopción de decisiones que bien podrían calificarse de fragmentarias y excesivamente coyunturales. Así, han proliferado a lo largo de este año lo que podríamos llamar, por utilizar alguna denominación, ‹‹normas-medida››. Esto es, normas que de algún modo lo que hacen es dar una visión –si se nos permite el uso de la expresión– de ‹‹picoteo›› sobre el conjunto del ordenamiento jurídico, estableciendo aquí y allá disposiciones particulares que muchas veces actúan de mera excepción a regímenes generales previamente establecidos. Por citar sólo algunos casos, durante este año hemos conocido normas destinadas a la regularización de plazas turísticas no autorizadas, leyes específicas para habilitar la construcción de un campo de golf, normas para autorizar la realización de obras en establecimientos turísticos en contra de determinados parámetros urbanísticos, disposiciones que acortan para determinadas

actuaciones inversoras los plazos de los procedimientos ambientales a los que están sujetas, o bien, como último ejemplo, disposiciones legales dirigidas a permitir la edificación residencial en zonas desprovistas de sistema de alcantarillado.

No dudamos de las buenas intenciones de todas estas normas, cuya finalidad está claramente orientada a favorecer el desarrollo de la actividad económica y la inversión, en especial en los sectores productivos tradicionales de la Comunidad: turismo y construcción. De hecho, algunas de tales disposiciones ya lo expresan así en su propio título (véase la Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares). No nos corresponde a nosotros, por otro lado, valorar el acierto de dichas normas y medidas de cara a la consecución de los objetivos perseguidos. No obstante, sí queríamos dejar constancia –como antes dijimos– de la singularidad que ha caracterizado el modo de proceder de los poderes públicos durante este año. Tal vez no había otro mejor. En todo caso, ya lo avanzamos ahora y se comprobará más tarde, eso ha provocado que en el año 2010 no podamos encontrar grandes disposiciones generales, o grandes líneas de actuación, encaminadas a definir la acción pública en amplios sectores estratégicos de la política ambiental. Para expresarlo de forma resumida, podría decirse que el año 2010 ha sido un año de transición en el desarrollo de la actuación pública ambiental, más centrado en la actividad ordinaria de gestión y en mantener el nivel de los logros ya alcanzados que en impulsar grandes avances o innovaciones. No quiere decirse, por supuesto, que haya sido un año de inactividad o baja actividad, desde luego que no, eso sería faltar gravemente a la verdad, pero sí que es cierto que se ha tratado de una actividad lastrada por el peso de la crisis económica (por citar una dato, baste saber que el presupuesto de la Consejería para 2010 ha sido un 11'5% inferior al del año anterior) y por la necesidad de dar solución a los ahogos impuestos por ésta. Ya lo hemos dicho antes y lo podremos comprobar más adelante: el propósito de impulsar las inversiones y la actividad económica con frecuencia se ha convertido en el eje central de la motivación de muchas medidas adoptadas, actuando así como especie de gran paraguas que ha servido para dar amparo a decisiones que difícilmente serían justificables desde la perspectiva propia del sector o, menos aún, desde la perspectiva medioambiental.

En definitiva, una vez más nos encontramos ante el viejo dilema entre desarrollo y protección; ante la constante aspiración de encontrar un punto de equilibrio entre intereses económicos y ambientales. Sin embargo, no es de extrañar que en tiempos como los actuales, con una crisis tan sentida, la selección de prioridades de la actuación pública pueda haber tendido a inclinar el fiel de la balanza un poco del lado de los primeros intereses citados. Afortunadamente, no obstante, la política ambiental que viene desarrollándose en la Comunidad Autónoma, ya sea por propio impulso o por el de las instancias nacionales e internacionales (especialmente comunitarias), cuenta hoy en día con una base y un marco de acción suficientemente sólido y estable para que situaciones como las que vivimos puedan poner en peligro el éxito de sus logros más importantes.

2. Legislación

2.1. Disposiciones legales

La producción legislativa durante el año 2010 ha sido relativamente escasa. Y a eso debería añadirse, además, que en la mayoría de casos se ha concretado en el dictado de lo que antes habíamos denominado ‹‹leyes-medida››. Es decir, disposiciones concebidas para establecer la solución de ciertas situaciones o supuestos singulares antes que dirigidas a regular, con carácter general y abstracto, todo o parte de un determinado ámbito sustantivo de la materia ambiental. Desde este punto de vista, bien podría afirmarse que la actividad legislativa del 2010 ha destacado más por sus omisiones que por sus acciones. O dicho en otras palabras, que se han seguido dejando huérfanos de regulación ámbitos cuya importancia estratégica es infinitamente superior al contenido de la práctica totalidad de las disposiciones normativas que se han dictado este año. Como ejemplo paradigmático, sin duda debe hacerse referencia a 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, 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 precisamente de esa circunstancia, siga rigiéndose en gran parte por una normativa, la estatal de aplicación supletoria, 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. Como ya viene siendo frecuente en lo que llevamos de legislatura, la dificultad de conciliar las distintas posturas o puntos de vista de los partidos que integran el Gobierno ha impedido que determinadas regulaciones de especial relevancia, como la que acabamos de señalar, se hayan podido convertir en realidad.

Dicho 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 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general

El contenido de esta norma, pese a su carácter escueto, se puede dividir en dos partes claramente diferenciadas. En la primera, que ocupa los artículos 1 y 2, se trata de facilitar la ejecución de determinados equipamientos e infraestructuras. Por un lado, en la isla de Ibiza, donde se delimitan y califican como sistema general de carácter supramunicipal los terrenos destinados a la ubicación de la depuradora de la ciudad de Ibiza. Y por otro lado, en la isla Menorca, donde se declaran de utilidad pública, a efectos de expropiación, los terrenos que constituyen el vial de acceso a la parcela determinada por el Plan territorial insular de Menorca para la construcción del futuro ‹‹Centro de Interpre-

tación de la Reserva de Biosfera de la Isla de Menorca››. En principio, vistos estos contenidos, nada habría que objetar a la norma, más allá de las dudas que pueda plantear la corrección de la fórmula utilizada del decreto-ley. Sin embargo, la segunda parte, la que se recoge en el artículo 3, resulta mucho más polémica desde el punto de vista ambiental. La disposición, en concreto, se centra en el servicio de alcantarillado, pero no para regular sus requisitos y condiciones de ejecución, sino más bien para lo contrario, para exonerar de su exigencia –aunque sea provisionalmente– a determinados ámbitos de suelo urbano o urbanizable de uso residencial y tipología unifamiliar. En estos ámbitos, pues, se autoriza –durante el período de dos años– el otorgamiento de licencias de edificación con la simple previsión de un sistema individual de depuración de aguas residuales (depuradora o fosa séptica), es decir, aun cuando no exista red de evacuación de aguas residuales, y sin mas condicionante que el de contar con informe favorable de la administración competente en materia de recursos hídricos.

La solución adoptada por el Decreto-ley resulta sin duda discutible en cuanto a la oportunidad de la medida, cuya finalidad no es otra –así se señala expresamente en la exposición de motivos de la norma– que incentivar la actividad económica que va ligada al proceso urbanizador y edificador. Un proceso –también se afirma– que en otro caso se vería entorpecido o paralizado por la inexistencia del servicio de alcantarillado en ciertos suelos residenciales. Como decíamos, la solución no deja de ser controvertida, especialmente si tenemos en cuenta que hace apenas unos años la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible de las Islas Baleares, puso especial énfasis en la red de saneamiento como uno de los servicios urbanísticos básicos. Lo que antes parecía un servicio indispensable para atribuir la clasificación de suelo urbano y la condición de solar a las parcelas edificables, ahora, con la crisis y la necesidad de fomentar la actividad económica, parece que ha dejado de serlo, al menos por un tiempo, durante dos años.

2.1.2. Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares

Esta ley tiene su origen en el Decreto-ley que, con el mismo título y contenido prácticamente idéntico, aprobó el Consejo de Gobierno en el año 2009 (Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero). Así pues, lo que dijimos en su momento respecto del contenido del señalado Decreto-ley se podría decir ahora por lo que respecta a la Ley. Ésta, bajo el paraguas del genérico objetivo de impulsar la inversión en las Islas Baleares, recoge toda una serie de medidas de muy variada índole, entre las cuales podrían destacarse las siguientes. En primer lugar, medidas 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, la 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, destacan 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 –tanto antes con el Decreto-ley como ahora con la Ley– 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, la 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 la Ley 4/2010.

2.1.3. Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización integral de la Playa de Palma

La zona turística conocida como ‹‹Playa de Palma››, que ocupa una importante extensión del borde litoral de la bahía de la capital balear, constituye lo que en el lenguaje de los expertos turísticos se denomina un ‹‹destino maduro››. Esto es, una zona cuyo origen y auge se remonta al *boom* turístico de los años sesenta, que luego, durante los años setenta y ochenta, conoció una etapa de verdadero esplendor, pero que hoy, y desde las dos últimas décadas, se encuentra inmersa en una fase de franca decadencia. Su acelerado desarrollo, paralelo al experimentado por la actividad turística en el conjunto de las islas, ha sido normalmente el resultado de un crecimiento desordenado, ajeno a un adecuado proceso de planificación territorial. Y eso, a la postre, es lo que ha acabado conduciendo a su situación actual de claro deterioro, lo que ha provocado consecuentemente una importante merma en la calidad de la oferta turística. En definitiva, se trata de una zona que ha sido pionera en el turismo balear, y por tanto en el turismo español, pero que hoy presenta importantes déficits, ya sea en forma de saturación de la oferta, mezcla de usos, deterioro de los establecimientos o falta de equipamientos e infraestructuras.

Esa situación, justamente, es la que explica la aprobación de la Ley 8/2010, cuyo objetivo, como indica el propio título de la norma, es el de conseguir una revalorización integral de la Playa de Palma. El propósito, ciertamente, es muy ambicioso, tanto que no ha dudado en presentarse como una suerte de experiencia piloto a nivel de todo el estado español. Y tanto que ha conseguido aunar la implicación de todos los niveles de administración. Así, tal como prevé la Ley, la gestión del proyecto de revalorización queda encomendada a un consorcio formado por el Gobierno de España, el Gobierno de la Comunidad Autónoma, el Consejo Insular de Mallorca y los Ayuntamientos de Palma y Llucmajor (los dos municipios sobre cuyo territorio se extiende la Playa de Palma). En cuanto al modo de instrumentar dicho proyecto, la Ley centra todo el protagonismo sobre el llamado ‹‹Plan de reconversión de la Playa de Palma››, que concibe como el instrumento encargado de definir las distintas operaciones de revalorización y rehabilitación de deban llevarse a cabo. Y entre dichas operaciones, precisamente, algunas enfocadas de manera directa a la mejora ambiental de la zona. En concreto, el artículo 6 de la Ley destaca, entre las orientaciones estratégicas del plan, algunas del tipo genérico siguiente: impedir el desarrollo insostenible de nuevos crecimientos urbanos, favorecer la eficiencia energética, promover el consumo racional del agua y la reutilización de los residuos o, por citar otra más, preservar la biodiversidad de los sistemas naturales terrestre y marítimos de la zona. En otras ocasiones, sin embargo, la Ley es mucho más concreta, como sucede por ejemplo cuando señala que el plan ha de tener como objetivo, ni más ni menos, que conseguir que las edificaciones reduzcan indicativamente en un 50% sus impactos ambientales y climáticos, ‹‹y que la ciudad, en su funcionamiento conjunto, sea capaz de reducir la emisión de gases de efecto invernadero, incluso hasta llegar al nivel de carbono cero en el horizonte del año 2050››.

En fin, como dijimos antes, los objetivos marcados al Consorcio y al Plan son verdaderamente ambiciosos y dignos de elogio. Desgraciadamente, sin embargo, no parece que la andadura del proyecto haya comenzado con buen pie, a juzgar por lo sucedido en el 2010. Nada más conocerse las primeras propuestas del plan, en la fase de exposición pública, han comenzado a alzarse desde algunos sectores de la ciudadanía, agentes turísticos y partidos políticos las voces disconformes. Pero aún peor, se ha puesto de manifiesto una preocupante falta de sintonía y coordinación entre el equipo directivo del consorcio y algunas de las administraciones que integran el ente, hasta el punto que el propio Presidente de la Comunidad Autónoma ha puesto de manifiesto la necesidad de reformular la estrategia del proyecto. Con este clima, pues, todo lleva a pensar que las ambiciosas aspiraciones de la Ley 8/2010 difícilmente podrán hacerse realidad en un plazo razonable. O siendo aún más pesimistas, que puedan hacerse realidad algún día.

2.1.4. Ley 9/2010, de 27 de julio, de declaración de interés autonómico de la construcción del campo de golf de Son Bosc, en Muro

La Ley tiene un objeto muy específico, declarar de ‹‹interés autonómico›› –con las consecuencias que implica tal declaración según se ha visto al examinar la Ley

4/2010– la construcción del campo de golf de *Son Bosc*, en el termino municipal de Muro, muy próximo al parque natural de *s'Albufera*. Precisamente, esa proximidad a un área de altísimo valor ambiental ha sido el detonante de la encendida polémica que ha enfrentado a quienes defienden el proyecto, por el impulso económico que puede comportar, con sus detractores del mismo, por el impacto negativo sobre hábitat natural de *s'Albufera*. La polémica, finalmente, ha acabado trasladándose a las instancias políticas, dando lugar a una especie de singular duelo entre Parlamento y Ejecutivo autonómicos. De todo ello tendremos ocasión de hablar con detalle más adelante, en el epígrafe dedicado a los conflictos ambientales, de manera que ahora bastará dejar apuntada la existencia de la Ley, a la espera de lo que luego se dirá.

2.1.5. Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso de la inversión

Esta Ley tiene su base en el Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia en el primer punto de este apartado dedicado a las disposiciones legales. Primero, en fecha 27 de abril de 2010, el Parlamento de las Islas Baleares acordó la convalidación de dicho Decreto-ley, y después, más tarde, su tramitación como proyecto de ley, dando lugar así a la Ley que ahora comentamos. Todo el contenido que vimos al examinar el Decreto-ley ha quedado incorporado a la nueva Ley, de modo que podrá valer lo que ya dijimos entonces al respecto. Sin embargo, la tramitación parlamentaria del proyecto de ley ha dado lugar a que en el texto final aparezcan también algunos contenidos novedosos, que no estaban inicialmente recogidos en el Decreto-ley. El propio título de la norma ya parece apuntar en esa dirección, pues si bien en el Decreto-ley solo se hablaba de medidas relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, ahora la Ley ha añadido una referencia a las medidas de ‹‹impulso de la inversión››. Nuevamente, pues, la crisis económica y el fomento de la inversión se convierten en los comodines perfectos para justificar la amalgama de medidas a las que da cobertura la Ley. En eso consiste básicamente la Ley, en definitiva, en un conglomerado de medidas dispersas que van alterando puntualmente, aquí y allá, las previsiones establecidas antes por otras leyes de carácter general. Se modifica así, por ejemplo, la Ley sobre patrimonio histórico de las Islas Baleares, para permitir en determinados bienes de interés cultural o catalogados, concretamente en los situados en suelo rústico, la implantación de usos culturales, ambientales o educativos sin necesidad de la previa tramitación del expediente de declaración de interés general; o se modifica también la Ley de carreteras de las Islas Baleares, para permitir en ciertos casos la ejecución de nuevo viario al margen de las previsiones del planeamiento territorial; o se modifica igualmente, por citar un último ejemplo, la Ley de edificios e instalaciones fuera de ordenación, con el resultado de suavizarse el régimen aplicable a las construcciones fuera de ordenación.

En resumen, la Ley constituye una muestra notoria de ese tipo de disposiciones a las que ya nos referimos en otro momento con la denominación de ‹‹normas-medida››.

Igualmente, ya apuntamos entonces las dudas que puede plantear la conveniencia de basar la mayor parte de la actividad legislativa en disposiciones de este estilo, de modo que no será necesario insistir sobre el particular.

2.2. Disposiciones reglamentarias

Si escasas son las normas legales que cabe destacar en el año 2010, tanto o más lo son las de rango reglamentario, como así puede comprobarse en el apéndice informativo que se recoge al final. En realidad, descontadas las que versan sobre aspectos organizativos, que forman la mayoría, son muy pocas las otras que deban mencionarse aquí. Siguiendo su orden cronológico, podrían señalarse las siguientes.

En primer lugar, el Decreto 57/2010, de 16 de abril, por el que se desarrollan y complementan diversas disposiciones reglamentarias establecidas en el Real Decreto 102/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE). Como es sabido, el Real Decreto 102/2007 derogó y sustituyó el anterior Reglamento de instalaciones térmicas, aprobado por Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio. Por su parte, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que aprobó el Código Técnico de la Edificación, estableció las exigencias de las instalaciones solares térmicas. Sin embargo, dejó sin regular el procedimiento para la puesta en servicio de tales instalaciones, así como también a los profesionales y empresas que pueden realizar dichas instalaciones. Y aunque es cierto que el Decreto 102/2007 incidió después sobre estos aspectos, su regulación necesitaba en todo caso ser desarrollada. Ese es, pues, el cometido central del Decreto 57/2010, que actúa así dentro del margen de maniobra que le permite el carácter de normativa básica atribuido al Real Decreto 102/2007. En particular, según señala el propio artículo 1 de la norma reglamentaria, su objeto se centra principalmente en la regulación de los correspondientes procedimientos para el control administrativo y el registro de las instalaciones térmicas, el suministro de energía a cargo de las compañías suministradoras y el ámbito de actuación de las empresas instaladoras y de mantenimiento.

En segundo lugar, puede mencionarse también el Decreto 69/2010, de 4 de junio, por el que se regula la instalación y el registro de los parques zoológicos en las Islas Baleares. En este caso, el Decreto actúa como desarrollo de la Ley básica estatal 3/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, a través de la cual se incorporaron al ordenamiento interno español las determinaciones de la Directiva 1999/22/CE del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en los parques zoológicos. La mencionada Ley básica estatal regula fundamentalmente los aspectos ambientales, zoosanitarios y educativos de los referidos establecimientos zoológicos. En cambio, atribuye a las comunidades autónomas las facultades de autorización e inspección de dichos establecimientos. Pues bien, de regular tales aspectos se encarga precisamente el Decreto 69/2010, que incide en particular sobre el procedimiento de autorización de los parques zoológicos, atribuyendo la competencia al Consejero de Medio Ambiente y Movilidad, y sobre el

registro de tales establecimientos, creando el Registro de Parques Zoológicos de las Islas Baleares, adscrito a la Dirección General de Biodiversidad.

Y por último, en tercer lugar, cabe referirse al Decreto 104/2010, de 10 de septiembre, por el que se regula la autorización y el régimen de funcionamiento de los organismos de control para la atmósfera y se crea su registro. Nuevamente el reglamento autonómico conecta de forma directa con la normativa básica estatal. Y en concreto con dos leyes singularmente relevantes. De un lado, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Y de otro, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, mediante la cual se operó la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 96/61/CE del Consejo Europeo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación. En el caso de la primera ley citada, ésta establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica, con el fin de evitar, o cuando no sea posible minimizar, los daños que puedan derivarse de la contaminación atmosférica para las personas y el medio ambiente. Pero deja en manos de las comunidades autónomas, entre otras, las competencias para la adopción de las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de la Ley y el ejercicio de la potestad sancionadora. En este sentido, se exige a las comunidades autónomas que establezcan, dentro de su territorio, criterios comunes que definan los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados (OCA) de que dispongan, así como las relaciones de estos organismos con las diferentes administraciones competentes en la comunidad autónoma. De todo eso se ocupa, para las Islas Baleares, el Decreto 104/2010, encargado de regular la autorización y el régimen de funcionamiento de los organismos de control para la atmósfera y de crear el registro en el que deben inscribirse tales organismos. Por otro lado, en cuanto a la segunda ley estatal citada, ya se sabe que ésta, al regular la autorización ambiental integrada, fija las condiciones ambientales que se exigen a las instalaciones sujetas a dicha autorización, pero deja a la competencia de las comunidades autónomas la adopción de las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley. Ese cometido, justamente, es el que se ha asumido en las Islas Baleares con el Decreto 104/2010, que actúa como desarrollo normativo de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación, en aquello que ésta afecte a la atmósfera.

3. Organización

En el apartado de introducción ya hemos hecho alusión a los cambios que se han producido en la Administración autonómica ambiental, como uno de los aspectos más destacados del año 2010. Así es, las novedades en este ámbito han sido muchas y no poco importantes, como sabemos, hasta el punto de haber supuesto la desaparición de la Consejería de Medio Ambiente y su fusión con la también extinta Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio.

El punto de partida de toda la serie de reformas que se han sucedido debe situarse en el Decreto 3/2010, de 7 de febrero, del Presidente de las Islas Baleares, encargado de determinar la composición del Gobierno y la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Ha sido este Decreto, en concreto, el que ha dispuesto la fusión entre las Consejerías de Medio Ambiente y de Movilidad y Ordenación del Territorio, con el resultado del nacimiento de la nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad. La operación, como es fácil observar, ha representado un cambio más que notable en la organización de la Administración ambiental, pero también algo más que debe saberse y que no se dice en el Decreto 3/2010: la operación ha supuesto un cambio en el control político del departamento ambiental, pues así como antes la gestión de la Consejería de Medio Ambiente había sido asignada, entre los socios del «Pacto de Gobierno», a *Unió Mallorquina,* ahora la nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad ha quedado bajo la órbita del *Partit Socialista de Mallorca* (uno de los grupos integrantes de la coalición llamada *Bloc per Mallorca*). Así resulta exactamente del Decreto 4/2010, de 7 de febrero, que atribuye al que era Consejero de Movilidad y Ordenación del Territorio la dirección de la nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad.

Por otra parte, es fácil imaginar que los cambios que se han introducido en el nivel superior han afectado también al nivel de los órganos directivos. Y así es, en efecto, habiéndose producido una importante reducción de tales órganos. Hasta este año, la Consejería de Medio Ambiente estaba integrada por una Secretaría General y seis Direcciones Generales (Dirección General de Recursos Hídricos, Dirección General de Biodiversidad, Dirección General de Medio Forestal y Protección de Especies; Dirección General de Calidad Ambiental, Dirección General de la Oficina del Cambio Climático y Dirección General del Mar y el Litoral). Después de la reforma, el número de Direcciones Generales con competencias en materia ambiental ha quedado reducido a la mitad, a tres en total. En concreto, el nuevo esquema interno de la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad puede encontrarse en el Decreto 6/2010, de 7 de febrero, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, más tarde modificado por el Decreto 10/2010, de 9 de marzo. De acuerdo con ambas disposiciones, la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad se estructura del siguiente modo:

— Secretaria General.

— Direcciones generales vinculadas a la antigua Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio:

- Dirección General de Movilidad.
- Dirección General de Ordenación del Territorio.
- Dirección General de Transporte Aéreo y Marino.

— Direcciones Generales vinculadas antes a la Consejería de Medio Ambiente:

- Dirección General de Biodiversidad: ha asumido las funciones correspondientes a la desaparecida Dirección General de Medio Forestal y Protección de Especies. De acuerdo con los dos Decretos mencionados más arriba, las principales tareas que corresponden a esta Dirección General son las siguientes: planificación, gestión y conservación de los espacios naturales (terrestres y marinos) y de las especies protegidas; planificación y gestión forestal y prevención y extinción de incendios; y planificación y gestión de los recursos cinegéticos.
- Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental: refunde las atribuciones correspondientes anteriormente a la Dirección General de la Oficina del Cambio Climático y a la Dirección General de Calidad Ambiental, así como también algunas de la extinta Dirección General del Mar y el Litoral. Sus cometidos más importantes son: coordinación de todas las actuaciones en materia de cambio climático; elaboración, aprobación y coordinación de los planes y programas de educación ambiental, incluidas las actividades formativas relacionadas con los espacios naturales protegidos y el mar; ordenación y gestión de los residuos y suelos contaminados; e información ambiental y Agenda Local 21.
- Dirección General de Recursos Hídricos: se mantiene intacta. Sus atribuciones se centran fundamentalmente en los ámbitos siguientes: planificación hídrica; gestión del dominio público hidráulico y del agua; y planificación y gestión de las infraestructuras hidráulicas y de las demás vinculadas al suministro de agua y saneamiento de las aguas residuales.

Al margen de la organización ordinaria, también debemos hacer alusión al bloque de los organismos instrumentales, auque hay que decir que en este apartado los cambios no han sido tantos como los que inicialmente se habían planteado. Como novedad más significativa, cabría señalar el cambio de adscripción del ente Puertos de las Islas Baleares, que antes dependía de la Consejería de Medio Ambiente y que ahora ha pasado a depender de la Consejería de Vivienda y Obras Públicas.

En fin, ya se ve que las novedades introducidas en el organigrama autonómico han sido más que significativas, concretándose en una notable reducción y simplificación del aparato administrativo ambiental. No obstante, las que se han descrito antes no son las únicas que se han producido, sino que hay otras que también deberían destacarse aquí por su innegable relación con la materia que nos interesa. En particular, debemos hacer alusión a la desaparición de la Consejería de Agricultura y Pesca, como resultado de la última remodelación de Gobierno acordada por el Presidente de la Comunidad en el mes de junio (Decreto 18/2010, de 4 de junio, posteriormente complementado por el Decreto 27/2010, de 10 de junio). Así, de las catorce Consejerías que a principios de año formaban el Gobierno autonómico hemos pasado a las diez existentes al finalizar 2010, algo que da clara muestra del esfuerzo realizado por redefinir

las dimensiones de la Administración autonómica en unos términos más modestos y acordes con las disponibilidades presupuestarias. Sin embargo, conviene advertir que algunas veces ese reajuste ha sido más aparente que efectivo, pues se ha quedado limitado al nivel superior de la organización administrativa. Tal es, precisamente, lo que ha sucedido con la Consejería de Agricultura y Pesca, desaparecida formalmente como tal, pero renacida de forma prácticamente íntegra en la Consejería de Presidencia, en cuyo seno han quedado integradas las antiguas Direcciones Generales y organismos dependientes de aquella [véase el Decreto 27/2010, de 10 de junio, de acuerdo con el cual se incorporan a la Consejería de Presidencia: la Dirección General de Coordinación y Traspasos de Agricultura y Pesca, la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural y la Dirección General de Pesca; y quedan adscritos a dicha Consejería los siguientes organismos: Instituto de Biología Animal de Baleares, SA (IBABSA), Servicios de Mejora Agraria, SA (SEMILLA) y Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA)].

Finalmente, para acabar con el apartado de organización, quisiéramos destacar dos últimas novedades del año 2010. La primera ha sido la creación del llamado Consejo Asesor de la Energía (Decreto 39/2010, de 26 de febrero), integrado dentro de la Consejería de Comercio, Industria y Energía, nacido como el órgano consultivo encargado de asesorar a la Administración autonómica y seguir su actuación en todo lo relativo a las materias de eficiencia energética, fomento de las energías renovables y planificación e innovación energética. El nuevo órgano ha venido a sustituir en sus funciones al Instituto Balear de la Energía (IBEN), que había sido creado en el año 2006. Y la segunda novedad afecta a la Administración hidráulica de las Islas Baleares, cuya organización y régimen jurídico han sido modificados (Decreto 59/2010, de 23 de abril) con el fin principal de adaptarlos a los postulados de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que se encargó de transponer al ordenamiento autonómico los mandatos de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento y de Consejo, de 23 de octubre de 2000). La anterior regulación de la Administración hidráulica databa del Decreto 129/2002, de 18 de octubre, y de ahí que fuera necesario adecuar algunas de sus previsiones a la normativa sobrevenida. Entre las novedades más relevantes destaca la referencia expresa que se hace a la Demarcación hidrográfica de las Islas Baleares como ámbito territorial para la planificación y gestión hidrológica.

4. Ejecución: recursos económicos y líneas de actuación

Dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de 2010 la Consejería de Medio Ambiente (luego Consejería de Medio Ambiente y Movilidad) ha seguido ocupando, igual que en los años anteriores, un lugar de privilegio, situándose entre los departamentos mejor dotados económicamente. Sin embargo, la crisis económica y la necesidad de reducir el déficit público han provocado que en 2010, por primera vez, se haya roto la progresión al alza que año tras año venía experimentando el presupuesto de dicha Consejería. De los 125 millones de euros asignados en 2009 se ha pasado, para el año 2010, a una dotación de 116'5 millones, lo que supone una

reducción del 11'5%. En cuanto a los ámbitos principales a los que se ha destinado la asignación presupuestaria, podríamos decir que son los mismos que los que durante los últimos tiempos vienen constituyendo el eje central de la actuación de la Consejería. Básicamente, pues, mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales, control y prevención de los incendios forestales y mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos. A algunos de estos ámbitos nos referiremos seguidamente. No obstante, conviene antes destacar un dato singular que revela el presupuesto de 2010: más de una tercera parte del total está destinado a la inversión en instalaciones portuarias. La cifra, sin duda, puede resultar sorprendente, pero se entiende enseguida cuando se comprueba que en ella está implicada la realización de la obra tal vez más importante que en estos momentos se lleva a cabo en la Comunidad Autónoma: la construcción del nuevo puerto de Ciudadela

4.1. Protección de espacios de relevancia ambiental: espacios naturales protegidos y Red «Natura 2000»

La implantación de la Red Ecológica Europea ‹‹Natura 2000›› en las Islas Baleares ha sido una realidad tardía. Los hitos más relevantes son muy recientes. Habría que citar, de entrada, 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. Y tras ellos, dos Acuerdos del Consejo de Gobierno, de 28 de septiembre de 2007 y 30 de mayo de 2008, que 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 una de las comunidades autónomas incumplidoras de la citada normativa). Finalmente, la aprobación de la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, mediante 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. Desde entonces, la Red «Natura 2000» se ha convertido en un realidad viva, y año tras año se han ido haciendo avances en orden a mejorar la integración de la red en el ámbito de las Islas Baleares. El año 2010 no ha sido una excepción, en este sentido, pudiéndose destacar dos decisiones importantes: por un lado, la relativa a la ampliación de la zona de especial protección para las aves de *s'Albufera*, adoptada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de julio de 2010; y la otra, la relativa a la ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria referidos a las ‹‹balsas temporales mediterráneas››, adoptada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de septiembre de 2010.

Hay que decir, no obstante, que todos los logros alcanzados hasta ahora en el ámbito de la Red «Natura 2000» no sirven para estar completamente satisfechos, pues si bien es cierto que se ha avanzado en lo que se refiere a su delimitación, también es cierto que continúa existiendo mucha tarea por hacer en lo que se refiere a la gestión de los espacios integrados dentro de la Red. Como ya se sabe, corresponde al Gobierno

de las Islas Baleares –así lo dice expresamente el artículo 38 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, de conservación de los espacios de relevancia ambiental– establecer para dichos espacios «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, lo que es todavía peor es comprobar 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».

4.2. Gestión de los recursos hídricos

Como ya apuntamos antes, la gestión eficiente de los recursos hídricos constituye una de las principales preocupaciones en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de los ciudadanos en general y de los poderes públicos en particular. Por eso, no es de extrañar 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 tiene atribuido un mayor protagonismo. Asimismo, como también dijimos, la mejora de los sistemas de abastecimiento de agua potable y de los de tratamiento de las aguas residuales constituye una tarea a la que la Administración ambiental dedica permanente esfuerzo. No obstante, hay que advertir que no toda la actividad de la Administración se concentra en la gestión de las infraestructuras, como es lógico, sino que también dedica su atención a otros aspectos relevantes. Y entre ellos el de la planificación de los recursos hídricos, especialmente reseñable en el año 2010 por los avances que se han producido en el proceso de aprobación del nuevo Plan Hidrológico de las Islas Baleares. Este Plan, que en el futuro habrá de sustituir al anterior aprobado en el año 2001, será el instrumento básico encargado de adaptar la política hidrológica de las Islas Baleares a los a los nuevos principios y criterios de acción establecidos por la Directiva Marco del Agua (DMA) de la Unión Europea. Más de 2.000 millones de euros prevé el Plan que sean destinados a mejorar la gestión de los recursos hídricos hasta el año 2027, lo que da muestras de la importancia atribuida a la materia por parte de la Administración autonómica.

4.3. Cambio climático

En este ámbito cabe señalar, como aspecto más destacado, el proceso de revisión del Plan de Acción contra el Cambio Climático que el Gobierno Autonómico ha inicia-

do este año. El Plan de acción para la lucha contra el cambio climático (2008-2012) es el documento de trabajo en el que se recogen todas las actuaciones que se desarrollan en las Islas Baleares destinadas a luchar contra el cambio climático. Pues bien, aprovechando que dicho Plan se encontraba en el ecuador de su ejecución, el Gobierno de las Islas Baleares ha considerado oportuno proceder a su revisión. No obstante, también ha querido destacar el elevado grado de implantación (hasta un 80%) de las medidas contempladas hasta ahora, de índole muy variada, aunque todas ellas orientadas a la creación de una conciencia social sobre la problemática del cambio climático, a reducir el consumo energético y las emisiones y a mejorar la eficiencia energética.

4.4. Prevención y lucha contra los incendios

La prevención y lucha contra los incendios constituye una de las tareas en las que la Administración autonómica tradicionalmente ha mostrado mayor implicación. Tanto que en la última década se había conseguido una importante reducción de la superficie quemada anualmente. La comparativa entre algunos años revela claramente el nivel de esfuerzo puesto por parte de la Administración. Frente a las casi 1.000 hectáreas que ardieron en las Baleares el año 2000, en 2008 se logró la cifra récord de sólo 45 hectáreas quemadas. Como puede comprobarse, la reducción es más que significativa. El año 2010, por su parte, también parecía apuntar en la dirección de la tendencia marcada por los últimos años. Sin embargo, al final ha acabado siendo un año ciertamente desastroso desde el punto de vista de la superficie quemada. Y no tanto por la cantidad de incendios que se han declarado, sino sobre todo por la magnitud de algunos de ellos. Si hasta verano habían ardido poco más de 13 hectáreas, cuatro días aciagos del mes de agosto bastaron para que la cifra se disparara por encima de las 500 hectáreas, lo que representa cinco veces más que toda la superficie devastada durante el año 2009.

4.5. Información ambiental

La conocida 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 exige la elaboración de un informe sobre el estado del medio ambiente en el ámbito autonómico. En concreto, el artículo 8 de la citada Ley establece, de manera taxativa, que «las administraciones públicas elaborarán y publicaran, como mínimo, cada año un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente, y cada cuatro años un informe completo. Estos informes serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local e incluirán datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste padece, así como un sumario no técnico que sea comprensible por el público». De acuerdo con esta previsión, en el año 2010 la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad ha publicado el primer informe completo sobre el estado del medio ambiente, referido a los años 2006 y 2007, lo que constituye sin duda un hito

muy destacable a efectos del cumplimiento de los objetivos marcados por la ley estatal.

El informe publicado analiza con detalle el estado del medio ambiente en las Islas Baleares, estructurándose en dos tipos de capítulos diferentes. Unos de carácter principal, correspondientes a los vectores ambientales clásicos (aire, aguas, energía y residuos) y a los medios principales (suelo, medio terrestre, biodiversidad terrestre y medio marino). Y otros de carácter complementario, que completan la información ofrecida sobre los vectores y medios (territorio, transporte, distintivos ambientales, agricultura ecológica e información ambiental). Todos los capítulos, especialmente en los de carácter principal, se organizan según un mismo esquema, ‹‹estado-presión-respuesta››, dando información sobre el estado del entorno, sobre las presiones que provocan alteraciones en dicho estado y sobre las acciones que se llevan a cabo para eliminar o minimizar tales presiones.

Publicado este primer informe, cabe esperar que a partir de aquí la Administración continúe con la tarea emprendida.

5. Conflictos ambientales

Hay algunos conflictos que constituyen ya –se puede decir así– verdaderos clásicos en las Islas Baleares. Uno de ellos, sin duda, es el que se refiere a la gestión de los recursos hídricos, a la que ya hemos hecho referencia en un momento anterior. En un territorio insular dominado por el clima mediterráneo, donde por lo tanto el agua es un bien escaso, la gestión eficiente de tal recurso constituye desde luego una de las primeras preocupaciones de los ciudadanos, y una de las principales prioridades en la actuación de los poderes públicos. Este año, como ya sucediera en otros anteriores, de nuevo se han dedicado importantes esfuerzos y recursos económicos a mejorar las infraestructuras de suministro de agua potable y el tratamiento de las aguas residuales. En este sentido, frenar las pérdidas en la red de distribución y garantizar la reutilización de las aguas residuales o, en su caso, las buenas condiciones de los vertidos, constituyen algunas de las tareas más relevantes a los que tradicionalmente se viene enfrentando la Administración autonómica. Otro conflicto habitual es el que se refiere 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 las consecuencias que ello supone de proliferación de los vertederos ilegales, es uno más de los problemas que normalmente centran la atención de la Administración ambiental. Hay que decir que en este ámbito se han producido avances muy considerables, si bien últimamente parece que la crisis económica se ha convertido en la excusa perfecta para volver a ciertas prácticas que habían conseguido superarse, a antiguas estrategias de abaratamiento de costes a cuenta de evitar los gastos que implica el tratamiento requerido de los residuos.

Sin embargo, por encima de los anteriores conflictos, y de algunos otros que también podrían señalarse, sigue primando el que se puede denominar –así lo hemos

hecho ya otras veces– «conflicto territorial». No hace falta insistir ahora en cuál es la esencia de ese conflicto, nacido de la pugna entre dos intereses bien conocidos: los intereses económicos, por un lado, generalmente vinculados en las Islas Baleares a actuaciones urbanísticas de transformación del suelo; y los intereses ambientales, por otro lado, movidos de manera especial por la intensa percepción de finitud territorial que es característica de los espacios insulares. Sí hay que insistir, en cambio, en una idea que ya ha aparecido más arriba, la que se refiere al singular vigor con el que suele manifestarse dicho conflicto en épocas de crisis como la actual, pues entonces es fácil que el protagonismo ganado por los asuntos económicos pueda repercutir en detrimento del valor de los intereses ambientales. Precisamente, el año 2010 nos ha dejado un perfecto ejemplo de lo que ahora decimos, de modo que su exposición podrá valer para tener una idea muy aproximada del estado del «conflicto». En este caso, en concreto, la pugna entre las fuerzas o intereses a los que antes aludíamos se ha desatado a raíz de la autorización otorgada para la construcción de un campo de golf –campo de golf de *Son Bosc*– en el término municipal de Muro, muy cerca del parque natural de *s'Albufera*. Una autorización, todo hay que decirlo, directamente dada a través de una ley del Parlamento autonómico.

Así es, el día 27 de julio de 2010 el Parlamento de las Islas Baleares aprobaba una ley (Ley 9/2010) destinada específicamente a facilitar la ejecución del referido campo de golf. Conviene indicar, para ser precisos, que el proyecto de construcción del campo de golf ya contaba con un dilatado historial administrativo, habiéndose iniciado la tramitación en el año 1998, pero también es cierto que la ley citada ha supuesto un impulso decisivo para su construcción, al haberla declarado expresamente de «interés autonómico». Y más aún, al haber derogado de forma también expresa, en todo aquello que pudiera afectar a la finca objeto del proyecto, un anterior Acuerdo del Consejo de Gobierno –26 de febrero de 2010– que ordenaba el inicio del procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales del parque de *s'Albufera*. Como es fácil imaginar, esta manera de proceder ha provocado un importante debate en la sociedad, dividida entre aquellos que aplauden los efectos favorables –en términos económicos– de la construcción del campo de golf, por su potencial inversor y de mejora de la oferta turística de la zona, y aquellos otros que denuncian las consecuencias desfavorables –en términos ambientales– de dicha construcción, por su impacto negativo sobre los valores naturales del parque de *s'Albufera*. Esa misma división, por otra parte, ha quedado claramente reflejada en las instancias políticas, como así lo acreditan los acontecimientos previos y posteriores a la aprobación de la Ley 9/2010. De entrada, hay que saber que la ley no responde a una iniciativa del Gobierno autonómico, sino a una proposición de ley presentada por la oposición, esto es, el Partido Popular. Dicha proposición, sin embargo, sólo ha podido prosperar y salir adelante gracias al apoyo recibido de *Unió Mallorquina*, es decir, al apoyo prestado por un antiguo socio del Gobierno. Y lo que es aún más paradójico, al apoyo prestado por un socio del Gobierno que antes de la remodelación efectuada por el Presidente de la Comunidad (véase lo dicho en el epígrafe dedicado a la organización) tenía atribuida, curiosamente, la responsabilidad sobre la Consejería de Medio Ambiente. Por su par-

te, el Ejecutivo balear no ha tardado en reaccionar. Es más, podría decirse que su respuesta se produjo incluso con carácter preventivo, pues algunos días antes de que se aprobara la Ley 9/2010 el Consejo de Gobierno, a instancias de la nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, acordaba iniciar el procedimiento para la ampliación de la zona de especial protección para la aves (ZEPA) de *s'Albufera de Mallorca*, interfiriendo así la ejecución del campo de golf. A resultas de esto, precisamente, ya aprobada la Ley 9/2010 e iniciadas las obras de construcción por parte de la empresa promotora, la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad ha ordenado la paralización cautelar y la apertura de un expediente sancionador contra dicha empresa.

En definitiva, es fácil apreciar lo singular del asunto, en el que Parlamento balear, por un lado, allana la construcción del campo de golf, y el Gobierno autonómico, por otro, se opone a su ejecución. En el primer caso priman los intereses económicos, obviamente, y en el segundo los de carácter ambiental. El resultado, finalmente, es una curiosa forma de manifestarse la pugna entre unos y otros, pero que sirve –como ya dijimos– de perfecta muestra o ejemplo de uno de los conflictos ambientales que con mayor intensidad se revela en las Islas Baleares.

II. APENDICE INFORMATIVO

1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente:

Consejería de Medio Ambiente y Movilidad. Titular: Sr. Gabriel Vicens Mir.

1.1. Estructura interna

Secretaria General. Titular**:** Sra. Joana Campomar Orell.

Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental: Sr. David Abril Hervàs.

Dirección General de Biodiversidad. Titular: Sr. Vicenç Vidal Matas.

Dirección General de Movilidad. Titular: Sr. Antoni Verger Martínez.

Dirección General de Ordenación del Territorio. Titular: Bernat Aguiló Siquier.

Dirección General de Transporte Aéreo y Marítimo. Titular: Sra. Joana Amengual Bibiloni.

Dirección General de Recursos Hídricos. Titular: Sr. Antoni Rodríguez Perea.

1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente

A) Entes institucionales:

Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA)

Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).

Espacios de Naturaleza Balear.

Servicios de Información Territorial de las Islas Baleares, SA (SITIBSA).

Servicios Ferroviarios de Mallorca (SFM).

Tranvía de la Bahía de Palma, SA.

B) Consorcios:

Consorcio de aguas

Consorcio Aubarca-Es Verger.

Consorcio de Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).

Consorcio de la Gola.

Consorcio Mirall Pollensa.

Consorcio Mirall Sa Pobla.

Consorcio Mirall Inca.

Consorcio de Transportes de Mallorca.

Consorcio de Movilidad para Ibiza.

Consorcio Parque de las Estaciones.

Consorcio para la Reconversión Territorial y Paisajística de determinadas zonas de la isla de Ibiza.

2. Normativa

2.1. Normas legales

Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general (convalidado por decisión del Parlamento de las Islas Baleares de 27 de abril de 2010).

Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares.

Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la rehabilitación integral de la Playa de Palma.

Ley 9/2010, de 27 de julio, de declaración de interés autonómico de la construcción del campo de golf de «Son Bosc» en Muro.

Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.

2.2. Normas reglamentarias

Decreto 3/2010, de 7 de febrero, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Decreto 6/2010, de 7 de febrero, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 11/2007, de 11 de julio, del Presidente de las Islas Baleares, mediante el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Decreto 39/2010, de 26 de febrero, por el que se crea el Consejo Asesor de la Energía.

Decreto 10/2010, de 9 de marzo, del Presidente de las Islas Baleares, mediante el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Decreto 48/2010, de 26 de marzo, por el que se modifica el Decreto 115/2005, de 11 de noviembre, mediante el cual se establece la organización y el régimen jurídico de la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.

Decreto 57/2010, de 16 de abril, mediante el cual se desarrollan y complementan diversas disposiciones reglamentarias establecidas en el Real Decreto 102/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE).

Decreto 59/2010, de 23 de abril, de modificación del Decreto 129/2002, de 18 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica de las Islas Baleares.

Decreto 18/2010, de 4 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se modifica el Decreto 10/2010, de 9 de marzo, mediante el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Decreto 69/2010, de 4 de junio, por el que se regula la autorización y registro de parques zoológicos en las Islas Baleares.

Decreto 27/2010, de 10 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 10/2010, de 9 de marzo, del Presidente de las Islas Baleares, mediante el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Decreto 104/2010, de 10 de septiembre, mediante el cual se regula la autorización y el régimen de funcionamiento de los organismos de control para la atmósfera y se crea el registro.

Decreto 106/2010, de 24 de septiembre, sobre traspaso a los Consejos Insulares de las funciones y servicios inherentes a las competencias propias de estas instituciones

insulares que actualmente ejerce la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de caza y regulación, vigilancia y aprovechamiento de los recursos cinegéticos, así como también de la pesca fluvial.

3. Otras disposiciones y actos

Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 26 de febrero de 2010, sobre el inicio del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de «S'Albufera de Mallorca» (Mallorca).

Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de abril de 2010, por el que se impulsa la implantación del coche eléctrico dentro del ámbito de las Islas Baleares.

Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de julio de 2010, sobre la ampliación de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) de «S'Albufera de Mallorca».

Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de septiembre de 2010, sobre la aprobación de lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) en cuanto al hábitat «balsas temporales mediterráneas».

XXVI

La Rioja: Pese a las enseñanzas de la crisis, todo sigue siendo sostenible

René Javier Santamaría Arinas[1]

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA GENERAL .....
2. NORMATIVA AMBIENTAL .....
2.1. Leyes .....
2.1.1. Fiscalidad ambiental .....
2.1.2. Crisis, urbanismo y vivienda .....
2.2. Reglamentos .....
2.2.1. Recursos pastables .....
2.2.2. La «marca» de la Reserva de la Biosfera de La Rioja .....
3. PLANES Y PROGRAMAS .....
3.1. Plan de carreteras .....
3.2. La ecociudad del Monte Corvo .....
3.2.1. Antecedentes .....
3.2.2. El «Proyecto Completo» de la ZIR .....
3.2.3. La evaluación ambiental de la ZIR .....
3.3. Nitratos .....
4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL .....
4.1. Organización .....
4.2. Gestión .....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL Y PROBLEMAS .....
6. APÉNDICE INFORMATIVO .....

* * *

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.

1. TRAYECTORIA GENERAL

Tras la intensidad del ejercicio anterior, el año 2010 depara en La Rioja un balance muy pobre en lo que se refiere a normativa ambiental. Aunque sigue habiendo asignaturas pendientes en sectores tan importantes como los relativos al aire o los residuos y aunque han vencido sobradamente los plazos previstos para la aprobación de los principales instrumentos de ordenación del territorio, las instituciones autonómicas con poder regulador parecen haber cedido el protagonismo a órganos puramente ejcutivos. De mantenerse esta tendencia, el cronista tendrá que ajustar su análisis hasta escalas casi microscópicas. Un primer ensayo en esa línea permite apreciar que rara vez las Direcciones Generales dan un paso sin invocar el talismán del desarrollo sostenible pero también que no siempre todas ellas atribuyen el mismo significado al escurridizo concepto de sostenibilidad.

2. NORMATIVA AMBIENTAL

2.1. Leyes

De las diez leyes aprobadas por el Parlamento de La Rioja durante el año 2010 ninguna es propiamente ambiental. Tampoco tiene especial incidencia ambiental este año la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos que es la *Ley 10/2010, de 16 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2011.*

2.1.1. Fiscalidad ambiental

Por quinto ejercicio consecutivo hay que dar cuenta de innovaciones que afectan al canon de saneamiento regulado en la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. La primera novedad procede de la *Ley 8/2010, de 15 de octubre, de medidas tributarias*, que, en realidad, se dicta para reajustar la escala autonómica del impuesto sobre la renta pero que aprovecha para introducir una disposición adicional única que, según la Exposición de Motivos, «corrige también una contradicción detectada en la regulación del canon de saneamiento». En concreto, afecta a aspectos técnicos del deber de declaración de los «contribuyentes usuarios no domésticos»; deber que se extiende a «los sujetos pasivos titulares de aprovechamientos de agua o propietarios de instalaciones de recogida de aguas pluviales u otras similares para su propio consumo» (artículo 42). Pero hay otras dos modificaciones introducidas posteriormente por el artículo 32 de la Ley 10/2010. Una consiste, conforme al Plan Director, en la actualización anual del coeficiente aplicado que pasa del 0,34 al 0,35. La otra rectifica el artículo 46 para «que los padrones a los que se refiere sean los anuales, y no el correspondiente al año en que se introdujo esta medida».

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley 10/2010 ha procedido a modificar también la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos. La modificación afecta, entre otras, a la «tasa por permisos de caza en terrenos cinegéticos administrados por

la Comunidad Autónoma de La Rioja» y con ella «se revisan a la baja las tarifas correspondientes a las cuotas complementarias que deben abonarse en función de las capturas de ciervo».

2.1.2. Crisis, urbanismo y vivienda

Para «incentivar la actividad económica y facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos con menos ingresos que están siendo especialmente castigados por la crisis», el Gobierno de La Rioja considera «necesaria una intervención pública global en todos los ámbitos que inciden de una u otra forma en la vivienda. Las políticas de vivienda que pretenden estimular el mercado no pueden reducirse a los programas públicos de ayudas aprobados en los planes de vivienda. Estos planes son instrumentos útiles y necesarios pero insuficientes en la coyuntura actual para responder a las exigencias que nos plantea el sector». Por ello, dice, ha adoptado medidas en tres frentes complementarios:

Hay, en primer lugar, medidas tributarias «orientadas fundamentalmente a reducir la presión fiscal del sector en la promoción, transmisión y rehabilitación de viviendas». En ese plano, la Exposición de Motivos de la Ley 10/2010 explica que sus «novedades suponen, sobre todo, una rebaja de la tributación y una modificación de los beneficios fiscales, siguiendo la línea de disminuir la presión fiscal sobre los ciudadanos y de promover una pronta reactivación económica que permita remontar la actual crisis económica que se cierne sobre todo el mundo, pero que en España ha resultado más grave y profunda que en otros Estados de nuestro entorno». Así, por ejemplo, «se ha incorporado una nueva medida para facilitar la adquisición de vivienda y apoyar la actividad de las empresas asociadas a la actividad económica de la construcción». De hecho, se contempla una deducción en el IRPF por inversión en rehabilitación de vivienda habitual y otra «por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural». En la misma línea, «se incluye en Transmisiones Patrimoniales un nuevo tipo reducido aplicable a la adquisición de vivienda para su inmediata rehabilitación».

También hay, en segundo lugar, medidas en materia de urbanismo. En este sentido, el artículo 35 de la Ley 10/2010 ha operado hasta seis modificaciones en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR). Según la Exposición de Motivos, pretenden «adaptar el régimen de visados al establecido por la normativa estatal» pero, sobre todo, «y, por otro lado y dentro del marco de sostenibilidad del sector de la construcción y de la política en materia de vivienda del Gobierno regional, reducir los deberes y cargas que conlleva la urbanización del suelo para la posterior promoción de viviendas». En línea con esto último, se posibilita la dispensa del estándar urbanístico de zonas verdes por incremento de densidad en municipios de menos 100 habitantes (artículo 104.2 LOTUR); la «reducción de las cesiones de aprovechamiento» por aumento del porcentaje de vivienda de protección pública en los municipios con menos de 10.000 habitantes (nueva DA 8ª LOTUR); la «reducción de las cesiones gratuitas de suelo y elevación del límite máximo edificable» para

vivienda de protección pública en municipios con más de 25.000 habitantes (nueva DA 9ª LOTUR) o la sustitución del estándar mínimo de 18 metros cuadrados de zonas verdes por vivienda por el de «un habitante por cada treinta y cinco metros cuadrados construidos edificables de uso residencial» (DF 2ª LOTUR).

Y todo ello, en fin, confluye con las medidas específicas en materia de vivienda que, a su vez, operan en dos ámbitos. De un lado, el artículo 34 de la Ley 10/2010 recoge cuatro modificaciones de la Ley autonómica 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda. Lo hace «para mejorar su redacción original y garantizar la interpretación y aplicación de los preceptos afectados con arreglo a su contenido sustantivo». De otro, el Decreto 53/2010, de 19 de noviembre, modifica el Decreto 22/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja 2009-2012. Aún manteniendo todas sus líneas de ayudas y principios rectores, las modificaciones que se aprueban para «reforzar su eficacia y ampliar su alcance» tienen cuatro objetivos que se enuncian del siguiente modo:

— Fomentar la inspección técnica de los edificios, mediante ayudas económicas y medidas de apoyo a Ayuntamientos y Colegios Profesionales para «incentivar la conservación del parque inmobiliario, así como mantener la actividad económica del sector de la construcción y el empleo excedentario de la obra nueva».

— Facilitar el arrendamiento de viviendas libres y protegidas a precios asequibles y la conversión de viviendas libres en protegidas como alternativa al excedente de viviendas vacías, para lo que se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2011 las disposiciones transitorias aprobadas al efecto por el Decreto 22/2009.

— Colaborar con las organizaciones no gubernamentales que gestionan programas especiales de vivienda destinados a colectivos en riesgo de exclusión social mediante la concesión de ayudas y la firma de convenios que contribuyan a conseguir sus objetivos.

— Pero todo ello sin renunciar a «incentivar la promoción de vivienda protegida calificada con destino a venta». Para ello, «se autoriza que todos los suelos libres puedan destinarse a la promoción de vivienda protegida, al eliminar el requisito de la repercusión máxima del precio del suelo» y «se contempla el pago único de la ayuda al esfuerzo del Gobierno de La Rioja a los afectados por la supresión de la ayuda estatal directa a la entrada».

2.2. Reglamentos

2.2.1. Recursos pastables

La producción normativa del Consejo de Gobierno que pudiera interesarnos se limita al Decreto 57/2010, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de ordenación de los recursos pastables de la CAR. Se dicta en ejecución de la Ley 4/2009, de 20 de octubre, de la que dimos cuenta en nuestra crónica anterior,

y tiene por objeto concretar la composición y régimen de funcionamiento de las Comisiones Locales de Pastos así como regular los procedimientos para la aprobación y modificación de las atípicas «Ordenanzas de Pastos» y para la constitución de «Mancomunidades de Pastos». También completa las formas de adjudicación de los aprovechamientos que la Consejería competente en materia de agricultura podrá condicionar a «un Estudio Técnico que garantice la integración de los sistemas silvícola y ganadero, así como la explotación sostenible de los recursos pastables».

Pero la disposición general más relevante del año en materia ambiental procede de la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y es la Orden que comentamos a continuación.

2.2.2. La «marca» de la Reserva de la Biosfera de La Rioja

La *Orden 6/2010, de 15 de marzo, por la que se regula el procedimiento para conferir licencias de uso de la marca La Rioja, Reserva de la Biosfera. Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama*, se dicta «con el objetivo de fomentar la sostenibilidad en la misma» (artículo 1). Para comprender el alcance de este objetivo, la parte expositiva solo añade que se trata de «fomentar el desarrollo económico y social de los habitantes de la zona mediante la aplicación de modelos de desarrollo sostenible y que suponga que la sociedad en su conjunto se implique en el funcionamiento de la Reserva». A tal fin, la Administración regional confía en un mecanismo voluntario de mercado que, como tal, solo funcionará si oferta y demanda se retroalimentan.

Vaya por delante que es ésta una norma pionera en el Derecho autonómico comparado puesto que, hallándose en estudio iniciativas similares para el conjunto de la Red Española de Reservas de la Biosfera, ninguna otra Comunidad Autónoma se había atrevido hasta ahora a crear por su cuenta un distintivo propio y exclusivo para las Reservas ubicadas en su territorio. La decisión –bienintencionada, dadas las peculiares características de la Reserva de la Biosfera riojana– cobra así indiscutible importancia práctica pero al mismo tiempo, y en ausencia de regulaciones previas en las que apoyarse, suscita interesantes cuestiones de técnica jurídica que aquí hemos de limitarnos a apuntar.

Para empezar, la parte expositiva de la Orden ni justifica la competencia de la Consejera para dictarla ni dice absolutamente nada sobre su inserción en el sistema de fuentes. Desde luego, no se invocan las facultades que para la creación de distintivos ambientales propios y diferenciados de los sistemas comunitarios de eco-etiqueta y de eco-auditoría brinda la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja. Por lo demás, tampoco estamos ante una denominación de origen ni ante una indicación geográfica protegida que hubieran de acomodarse a las previsiones comunitarias e internas concretadas en la Ley riojana 5/2005, de 1 de junio, por la que se regulan los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria. Así pues, por descarte, todo parece indicar que «el instrumento» adoptado tiene la naturaleza jurídica de una marca colectiva pública, al amparo de la posibilidad introducida en

la legislación estatal de propiedad industrial por la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de marcas. Una marca colectiva de la que es titular el Gobierno de La Rioja (artículo 1) que, por lo visto, ha conseguido registrar a su nombre sin problemas un concepto internacional acuñado por la UNESCO como es el de Reserva de la Biosfera. Y una marca que se identifica con un logotipo cuyas dimensiones, forma y color figuran en el Anexo I de la Orden y que sólo las personas autorizadas para ello podrán utilizar en relación con los productos o servicios enumerados en su Anexo 2, «cumpliendo en todo caso con la normativa vigente en materia de etiquetado» (artículo 2).

Si esto es así, deberían articularse cuidadosamente los aspectos mercantiles (Reglamento de Uso de la Marca aprobado por el Registro de la Propiedad Industrial) con los aspectos administrativos (otorgamiento a terceros del derecho de uso de una marca que es pública). La Orden parece limitarse a operar en este segundo frente pues limita su objeto a «regular el procedimiento para conferir licencias de uso de la marca» pero plantea numerosos interrogantes de técnica jurídica. De entrada, ni siquiera alude a un anterior «Acuerdo adoptado por la Junta Directiva de la Reserva por el que se regula el uso del logotipo asociado a la marca ´La Rioja, Reserva de la Biosfera´». Si se reputa vigente, como parece desprenderse de la praxis administrativa, esta omisión plantea problemas de compatibilidad con la nueva regulación introducida en la Orden, que no renuncia a adentrarse también en aspectos sustantivos. Ciertamente, hay vías de interpretación que permiten superar algunos de esos problemas (apelando a previsiones transitorias del propio Acuerdo «para facilitar la puesta en marcha del sistema», por ejemplo). Pero hubiera sido preferible que la propia Consejería zanjase cualquier discusión al respecto.

La Orden 6/2010 reitera los requisitos generales de acceso que son cinco pero que, en puridad, se reducen a dos: domicilio fiscal y actividad en núcleos urbanos incluidos en la Reserva y «cumplir los diez principios del Pacto Mundial que figuran en el Anexo 3», que apelan a la responsabilidad social corporativa de las empresas. Los otros tres requisitos generales se confunden con las obligaciones que voluntariamente asumen los titulares del derecho de uso y son los de «aportar la información necesaria para la elaboración de los distintos informes y memorias relativos a la Sostenibilidad y someterse a las auditorias de inscripción en el sistema y de control y evaluación de la marca» (obligaciones estas que no aparecen concretadas), «abonar las cuotas de mantenimiento en el sistema que se determinen» (cuya naturaleza e importe se desconocen por el momento) y «cumplir con la normativa vigente que le sea de aplicación» (artículo 3.1).

Los «requisitos específicos de cada sector» aparecen ahora detallados en el Anexo 4 según se trate de «hoteles y restaurantes», «alimentación», «industria», «ganadería» u «organismos públicos y asociaciones sin ánimo de lucro». Aún con variantes, entre estos requisitos específicos suelen figurar los que tienden a frenar la despoblación de la zona (con exigencias de empadronamiento, residencia o arraigo), a revitalizar su depauperada economía (favoreciendo la creación de empleo local o promoviendo el compromiso con los productos regionales) y a difundir sus valores. En el caso de la

hostelería se requiere además «manual de buenas prácticas de gestión ambiental»; en el de la industria, «poseer licencia ambiental» y en el de la alimentación, «productos procedentes de agricultura integrada o ecológica».

En clave coyuntural, se comprende que la Orden prescinda de los Comités Técnicos –y aún del Comité de Evaluación que había de coordinarlos– que eran objeto de detallada regulación en el Acuerdo hasta sustituirlos por unos futuros «Grupos de Apoyo» que la Junta Directiva podrá constituir «siempre que se estime necesario para el correcto uso de la marca» (artículo 5). Menos motivada resulta, incluso en esta fase promocional, la opción de la Orden por prescindir del Registro de Uso de la Marca expresamente contemplado en el Acuerdo. En realidad, en el objeto que le es propio, la Orden diseña un procedimiento administrativo muy convencional. Se inicia mediante solicitud, sigue la «verificación» de los datos en ella expuestos y la «comprobación del cumplimiento de los requisitos» para concluir mediante «resolución del órgano ambiental competente» que ha de dictarse en el plazo máximo de dos meses, con silencio positivo (artículo 4). El mismo «órgano que otorgó la licencia de uso» –y no la Junta Directiva, como establecía el Acuerdo– queda habilitado para velar por la eficacia del acto y adoptar medidas frente a eventuales «incumplimientos» que se tipifican en leves, graves y muy graves y que se castigan, si no se atiende el requerimiento de «subsanación», previa suspensión temporal en su caso, con la «cancelación definitiva de la licencia de uso» (artículo 6).

Esta configuración suscita dudas en varios planos. Hay continuas pero vagas apelaciones a mecanismos de autorregulación mediante «controles y auditorias» inespecíficas. Se vinculan con obligaciones de autocontrol que pesan sobre los usuarios de la Marca como las de «respetar y fomentar los valores de sostenibilidad en cada una de sus actuaciones, formalizando y poniendo en práctica políticas y sistemas de gestión sostenibles» y «actuar bajo criterios de transparencia, sometiéndose a procedimientos de control y evaluación de sus compromisos por organismos independientes» (artículo 8.2). Y culminan con la contundente regla según la cual «el cumplimiento de los principios de sostenibilidad será validado por un organismo independiente e imparcial» no identificado (artículo 6.1). Pero sobre todo, la Consejería no explica las razones que le han llevado a optar por este modelo de articulación administrativa del derecho de uso que bien podría haber quedado sometida a declaración responsable o comunicación previa a la correspondiente inscripción registral. O, incluso, a la formalización de un contrato, privado, entre el titular de la Marca y el beneficiario del derecho de uso. Máxime cuando la vía contractual ofrece ventajas técnicas frente a la opción de imponer mediante una simple Orden, entre otras obligaciones, contraprestaciones económicas e incluso tipificaciones cercanas a la vidriosa figura de la revocación-sanción que hallarían mejor acomodo en el ámbito de la responsabilidad contractual de las partes sin perjuicio, claro está, de las consecuencias que procedan frente a terceros en virtud de la normativa sobre defensa de la competencia, represión del fraude o protección de los consumidores y usuarios.

En definitiva, el distintivo para productos y servicios de la Reserva de la Biosfera de La Rioja echa a andar. Pero, tal vez acuciada por la necesidad de canalizar sin demora las peticiones existentes para no frustrar las expectativas generadas, lo hace sin la reflexión requerida por las dificultades técnicas que una experiencia de este tipo entraña. En parte, las tensiones apuntadas entre los aspectos mercantiles y administrativos obedecen a la propia debilidad institucional del modelo organizativo implantado en esta Reserva de la Biosfera ya que su Junta Directiva carece de personalidad jurídica y está configurada más como órgano de participación que como un verdadero órgano de gestión. Aún lastrada por esos condicionantes internos y por su ínfimo rango, la regulación riojana se erige en referencia que ha de ser conocida, perfeccionada y adaptada a sus circunstancias por las Comunidades Autónomas que quieran imitarla. O, mejor aún, por el Comité Español del Programa MaB, que está obligado a velar para que la proliferación de distintivos de este tipo no acabe resultando contraproducente para los objetivos comunes de la Red de Reservas de la Biosfera.

3. PLANES Y PROGRAMAS

3.1. Plan de carreteras

La *Ley 4/2010, de 30 de abril, por la que se revisa y actualiza el Plan Regional de Carreteras de La Rioja*, opta por sustituir el Anexo de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de carreteras y por introducir ocho modificaciones en la Ley 8/2000, de 28 de diciembre, del Plan Regional de Carreteras que, en lo demás, mantiene su vigencia ahora ampliada hasta el año 2021. Los seis anexos de la Ley 8/2000 quedan sustituidos en su integridad por los correspondientes de la Ley 4/2010. El Anexo I actualiza el «Programa de actuaciones para la construcción, acondicionamiento y ensanches y mejoras» con una inversión estimada de unos 298 millones de euros para el total del período. El Anexo II hace lo propio con el «Programa de actuaciones en medio urbano, de conservación ordinaria y de seguridad vial» (casi 180 millones). El Anexo III ofrece el «Programa de actuaciones preparatorias y complementarias para el desarrollo del Plan» (algo más de 41 millones). El Anexo IV ofrece un gráfico de «inversiones por tipología de actuación». El Anexo V desglosa en detalle las actuaciones previstas en el Anexo I resultando que para mejoras se prevé una inversión de 133,4 millones de euros; para nuevas carreteras 9,3; para variantes 120,4 y para autovías 160,1. Por último, el Anexo VI recoge el nuevo «catálogo de carreteras» de la Red autonómica.

El texto legal no da más de sí para una crónica como ésta. Sin embargo, conscientes de que estamos ante un Plan aprobado por ley pero que ha sido objeto de previa evaluación ambiental, hemos acudido a la web oficial del Gobierno de La Rioja para poder acceder al contenido íntegro del Plan así como al Informe de Sostenibilidad Ambiental y a la correspondiente Memoria Ambiental. De esta documentación se desprende que el órgano promotor ha sido la Dirección General de Carreteras y que en la fase de consultas no hubo alegaciones de particulares. También hemos repasado el Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja (número 53, de 29 de abril de 2010)

para acabar comprobando que el debate parlamentario (agrio en general) se fue por otros derroteros sin que la oposición –que votó en contra– cuestionara en ningún momento ni la metodología ni los resultados de la evaluación ambiental realizada.

La Ley 2/1991 regula en su artículo 7 los planes regionales de carreteras pero omite cualquier referencia a su evaluación ambiental. Esta carencia, comprensible dada la fecha en que se aprobó, podría haberse superado mediante la oportuna modificación sectorial pero lo cierto es que existe una laguna que hay que integrar recurriendo a la normativa general. La regulación posterior de la evaluación ambiental aplicable a planes de este tipo es, tanto a escala estatal (Ley 9/2006) como autonómica (Decreto 20/2009), puramente formalista: carece de parámetros sustantivos específicos para evaluar la sostenibilidad de planes de carreteras. Los genéricos principios de sostenibilidad territorial que aporta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 (empezando por el de justificación de la necesidad de transformación del suelo) podrían servir de ayuda pero van dirigidos, primariamente, a los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. En La Rioja, sin embargo, las previsiones de la LOTUR no se han cumplido y la Estrategia Territorial de La Rioja sigue sin aparecer pese a haber transcurrido con creces el plazo habilitado para su aprobación. Lo mismo sucede con la Directriz de Actuación Territorial que ha de venir a sustituir, ya irremediablemente con retraso, al viejo Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de 1988 (PEPMAN).

En tales circunstancias, si algún límite sustantivo impusiera la ordenación del territorio al planificador sectorial riojano en materia de carreteras estaría en el PEPMAN. En este sentido, la Dirección General de Política Territorial del propio Gobierno de La Rioja compareció en el procedimiento de evaluación para señalar «que no se ha tenido en cuenta el PEPMAN». La Dirección General de Carreteras le contesta que, en efecto, «el referido Plan Especial no se ha tenido en cuenta pues se entiende que su aplicabilidad es en el orden urbanístico, es decir, como referencia para la elaboración del planeamiento municipal y en la regulación de los usos del suelo para los cuales sea necesaria la obtención de licencia urbanística, que sin embargo no es requerida para la construcción, ampliación o conservación de las carreteras autonómicas». Pero una cosa es que los proyectos que deriven del Plan no tengan que someterse a licencia de obras y otra muy distinta que, como se pretende, el planificador sectorial del ramo no esté vinculado de ninguna manera por el régimen de usos del suelo no urbanizable establecido en el PEPMAN.

La «propuesta de medidas preventivas y correctoras» de la Memoria ambiental dice que, en general, «se primará el acondicionamiento y mejora de las infraestructuras existentes frente a la construcción de otras nuevas». Agrega, menos taxativamente, que «se evitarán, *en la medida de lo posible*, las afecciones a espacios naturales protegidos, áreas de alto valor agrícola, hábitats prioritarios, montes de utilidad pública, zonas húmedas y vías pecuarias, entre otros», que «se reducirán *lo máximo posible* los cruces con puntos críticos como cauces hídricos o entornos naturales sensibles» o que «en la elección del trazado y los parámetros de diseño de las carreteras se considerarán aquéllos en los que se minimice la tala de arbolado autóctono». También «*se procurará* esta-

blecer requisitos o condiciones de carácter ambiental a incluir en los Pliegos de Prescripciones Técnicas de las actuaciones del Plan, tales como el reciclado y reutilización de residuos, disminución del consumo de recursos naturales, etc. *en los casos en que esto sea compatible* con la naturaleza del proyecto». Haciendo abstracción de las expresiones que hemos resaltado en cursiva, se identifican así algunos criterios sustantivos interesantes que van dirigidos a los estudios y proyectos de ejecución del plan pero que, en realidad, deberían haber servido para racionalizar el debate sobre las decisiones del propio planificador. Lo mismo podría decirse de otros que el órgano ambiental propone como «indicadores ambientales de seguimiento del Plan» (intensidad energética del transporte, transporte colectivo, emisiones).

Exentos de la observancia de elementos reglados de fondo que limiten su amplísima discrecionalidad, los técnicos que han elaborado el plan han hecho un trabajo muy meritorio desde el punto de vista sectorial; especialmente al revisar el grado de ejecución del plan anterior y al proceder al diagnóstico de la situación actual de la Red autonómica de carreteras. Pero la falta de parámetros preestablecidos impide valorar objetivamente la sostenibilidad social, económica y ambiental de sus propuestas. Esto se aprecia, por ejemplo, cuando la Memoria Ambiental reconoce expresamente «las dificultades para la evaluación de alternativas en esta fase». Selección de alternativas que es probablemente la clave de estos procesos, pero que se escamotea al identificar la alternativa 0 con no hacer nada, la alternativa 1 con mantener el plan anterior y la alternativa 2 con la previamente adoptada de revisarlo. Y, en general, deja sin referencias fiables el necesario debate sobre las previsiones más polémicas del plan.

En este último sentido, la Dirección General de Medio Natural manifestó entre otras cosas, que «la afección más importante sobre el medio natural se producirá» por las tres carreteras «inter-valles» previstas en el Plan (con 46 nuevos kilómetros que no se integrarán en la «red básica» y de las cuales una discurrirá íntegramente por territorio de la Reserva de la Biosfera). Por eso en la fase de consultas sugirió que «debería sopesarse el impacto ambiental negativo que pueden ocasionar frente al escaso interés público de su puesta en marcha». Pero esta objeción, que se supone fundada por venir de quien viene, se despacha del siguiente modo: «la necesidad de las nuevas carreteras se encuentra justificada por las pésimas condiciones de accesibilidad y movilidad en las áreas donde se ubican, y la mejora que suponen en el acceso de la población residente a los servicios básicos». Lo cual, bien mirado, nada aporta para probar la requerida sostenibilidad de la propuesta. Entiéndase bien; no negamos que la previsión de las citadas carreteras serranas pueda llegar a reputarse sostenible; lo que decimos es que, de serlo, tal sostenibilidad tendría que haberse argumentado por el planificador de un modo muy distinto.

Resta aún, para finalizar este apartado, una consideración sobre el papel que ha desempeñado en este procedimiento el órgano ambiental, que es la Dirección General de Calidad Ambiental. En realidad, viene condicionado por la praxis que se ha impuesto en la Administración riojana y que otorga todo el protagonismo al órgano promotor en la redacción de la memoria ambiental, a la que finalmente se agrega, como un postizo, «el acuerdo del órgano ambiental». En el caso que nos ocupa, este

«acuerdo» adopta la fórmula ya ritual según la cual «este Plan no vulnera los principios del desarrollo sostenible, siempre y cuando se cumpla el condicionado ambiental que a continuación se establece» pero que, salvo en algún aspecto, es el mismo «condicionado» que impondría una declaración de impacto ambiental de proyectos. En el fondo, esta forma de operar permite vislumbrar que en la práctica se sigue aplicando la metodología de la EIA de proyectos, que es adecuada acaso para la imposición de medidas correctoras de cara a la ejecución de obras pero que viene desautorizada desde la Exposición de Motivos de la Ley básica 9/2006 para valorar las determinaciones más complejas de verdaderos planes.

3.2. Ecociudad del Monte Corvo

3.2.1. Antecedentes

Estas últimas consideraciones reaparecen, aún con singularidades de relieve, en la evaluación de otros planes promovidos por el Ejecutivo como la que culmina con la *Orden 4/2010, de 1 de marzo, por la que se aprueba definitivamente el proyecto de Zona de Interés Regional Ecociudad Montecorvo.* Con ella avanza un paso decisivo esta polémica iniciativa, recurrente en nuestras crónicas, que enfrenta al Gobierno regional (PP) con el Ayuntamiento de Logroño (PSOE-PR) y aún con agentes sociales tan dispares como la patronal de la construcción y colectivos ecologistas, a los que se han venido a sumar con un discurso propio varios colegios profesionales (de arquitectos, de ingenieros de diversas especialidades y de agentes de la propiedad inmobiliaria).

Recordemos que la modificación operada al efecto en la LOTUR suscitó un conflicto en defensa de la autonomía local que el ATC 251/2009, de 13 de octubre, no admitió a trámite aunque lo hizo sin dejar de advertir 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 CAR a concretos supuestos de hecho». Entre tanto, el Gobierno había procedido a declarar el interés supramunicipal de la ZIR y su delimitación; declaración que suscitó tres recursos contencioso-administrativos. Todos ellos han sido desestimados por la Sala de Logroño durante este ejercicio.

La Sentencia de 11 de febrero de 2010 marca el rumbo al conformarse con la pretendida «ejemplaridad» de la actuación como justificación bastante de su carácter supramunicipal. Las Sentencias de 4 de mayo de 2010 añadirán que «el uso residencial previsto para la ZIR es un uso previsto» en el artículo 30.1 LOTUR y que «su asignación no corresponde en exclusiva a las corporaciones locales». A partir de esa lectura sin matices de la expresión «residencial», la Sala dice que «el desarrollo de una ecociudad es un objetivo que la CAR, como también otras comunidades autónomas, ha estimado de interés regional y cuya fundamentación consta ampliamente en el expediente administrativo, de modo que no cabe hablar de inexistencia o falta de interés regional o supramunicipal. No es de recibo pretender que haya de concurrir ese interés supralocal con la imposibilidad municipal de llevar a efecto un proyecto como el litigioso,

pues es irrelevante que los mismos objetivos puedan llevarse a cabo por el municipio, ya que la ley no exige que para una declaración de interés regional como la recurrida deba antes acreditarse la falta de capacidad del municipio ni se incluye de este modo en norma alguna de la ley un supuesto principio de subsidiariedad». Pero estos pronunciamientos judiciales, que en lo demás son idénticos, dedican la mayor parte de su argumentación a otras dos cuestiones conexas que los recurrentes habían planteado.

— La primera tiene que ver con la clasificación en el PGM de Logroño de los terrenos afectados como suelo no urbanizable de protección especial por su valor paisajístico. En este punto, la Sala acoge la tesis de la representación procesal del Gobierno según la cual el PGM de Logroño habría quedado afectado por la LOTUR, que es posterior, y que por razones paisajísticas sólo permitiría clasificar ya, a falta de respaldo en la ordenación del territorio o en legislación sectorial que no existe, suelo no urbanizable común. Pese a que el PGM de Logroño no era objeto del proceso y a que, por cierto, la LOTUR tampoco se ha adaptado a su vez a las previsiones que sobre la situación de suelo rural incorpora el TRLS de 2008, la Sala llega a afirmar que «tal clasificación no se ajusta a la ley» con lo que «no puede admitirse que las determinaciones del plan general de ordenación urbana municipal de Logroño puedan ser consideradas como parámetro de legalidad de la ZIR». De todos modos, concluye advirtiendo que «la declaración de ZIR no ha venido a desclasificar ese suelo no urbanizable. La reclasificación tendrá lugar, en su caso, con posterioridad y con observancia de la legislación vigente» (F. 4º).

— La segunda versa sobre el conflicto competencial que subyace en la distinción, que en este caso se torna verdaderamente problemática, entre los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo. Al respecto, la Sala hilvana una larga aproximación teórica, con extractos de la Carta Europea y de jurisprudencia tanto del Constitucional como del Supremo que, más allá de sus conocidas apelaciones a la coordinación interadministrativa, poco aportan para distinguir como es debido entre los fines –y los instrumentos– propios de la ordenación del territorio y del urbanismo. En todo caso, advierte que «sería contrario al principio constitucional de autonomía local el ejercicio de potestades de ordenación del territorio de modo que con su ejercicio excluyente se impidiera el que corresponde a las entidades locales en el ámbito urbanístico» (F. 6º).

Puede decirse, por tanto, que las espadas siguen en alto sobre estas cuestiones y también sobre los problemas ambientales denunciados por los recurrentes, que quedaban diferidos por la Sala a la fase posterior de EAE.

3.2.2. El «proyecto completo» de la ZIR

Con el camino despejado, la Orden 4/2010 procede a la aprobación definitiva de la ZIR «como un instrumento de ordenación del territorio independiente y autónomo, que vinculará al planeamiento urbanístico del municipio» afectado. En realidad, la Orden se limita a servir de vehículo a un larguísimo anexo, que consta de 194 páginas, en el que encontramos lo que se denomina «Proyecto Completo», redactado previo convenio con las dos sociedades mercantiles que son «propietarios mayoritarios» de los terrenos

y cuya naturaleza de auténtico «convenio urbanístico» no sería cuestionada por la Sentencia de 14 de junio de 2010 para confirmar su validez. El «Proyecto Completo» en cuestión se explaya en la justificación de lo que presenta como una «iniciativa piloto de recuperación de un área degradada que se enmarca dentro de las acciones de la Estrategia Riojana Contra el Cambio Climático. El objetivo general de la ZIR», dice, «es el desarrollo urbano sostenible como forma de fomentar la excelencia medioambiental de La Rioja situando a esta Comunidad Autónoma en primera línea de las regiones comprometidas con las nuevas tecnologías, las energías renovables, el respeto al medio ambiente y la sostenibilidad». Tomando como referencia a superar las ecociudades de Sarriguren (Pamplona) y Valdespartera (Zaragoza), el documento pone especial énfasis en destacar que «no estamos ante un proyecto residencial convencional sino ante un proyecto estratégico de alto valor representativo, ejemplificador y difusor de una nueva cultura del territorio, un modelo de desarrollo urbano sostenible, en el que la utilización del mismo para la producción de suelo para usos residenciales, espacios para actividades económicas o dotaciones se puede hacer de una forma sostenible y perdurable, diferente a la que hasta ahora ha sido habitual». Y asume como «objetivos prioritarios» los de «facilitar el acceso a la vivienda a las economías que encuentran un mayor número de problemas a la hora de encontrar vivienda; poner en práctica una tipología de urbanización y edificación ecológica y bioclimática, que suponga un modelo a seguir a la hora de plantear futuros desarrollos urbanísticos en cualquier municipio de La Rioja; aumentar la conciencia social respecto a la posibilidad de integrar actividades humanas cotidianas en armonía con el medio ambiente; promover una experiencia a gran escala de ahorro energético e integración de energías renovables a través de la utilización de materiales sostenibles que además aporten una elevada eficiencia energética a los edificios».

Pero técnicamente este «Proyecto» *tiene un contenido materialmente urbanístico.* Afecta a una superficie de más de 60 hectáreas que, de estar en su mayor parte clasificadas por el PGM vigente como suelo no urbanizable especial por su interés paisajístico pasan primero a convertirse, según lo explicado y sin modificación de aquél, en suelo no urbanizable común para acabar en la práctica reclasificados, sin decirlo expresamente, en suelo urbanizable. Además, como un auténtico plan parcial, agota la «ordenación pormenorizada» –incluye hasta «ordenanzas»– de la única «unidad de ejecución» prevista que «albergará un total de 2.982 viviendas (más del 90% protegidas), parque urbano y zonas verdes, espacios dotacionales y comerciales» incluyendo en la cima del cerro un «Centro de Estudios del Urbanismo Sostenible y Energías Renovables» que será gestionado por una Fundación a la que se dotará con once millones de euros provenientes de las plusvalías de la operación. Una operación que prevé obtener más de 483 millones de euros de ingresos por ventas con un beneficio neto de 64,2 millones. Y que se ha de ejecutar directamente por la «Administración actuante», que es la autonómica, y la «Junta de Compensación» mediante los correspondientes proyectos de reparcelación y urbanización.

Conocer estos datos era indispensable para afrontar las dudas que los Tribunales no habían disipado acerca de si estamos realmente ante un instrumento de ordenación del territorio o ante una operación de «urbanismo autonómico». La distinción es importante en la práctica porque las técnicas de la ordenación del territorio y del urbanismo no pare-

cen, en principio, intercambiables. Si esto es ordenación del territorio, habrá que partir de que una cosa es que sus instrumentos vinculen al planeamiento urbanístico y otra muy diferente que lo ignoren por completo. Pero, de ser urbanismo, una cosa es que la Administración autonómica ostente facultades de coordinación en materia de planeamiento y otra muy diferente que la LOTUR pueda habilitar vías de sustitución de los Ayuntamientos no contempladas en la legislación básica de régimen local y proscritas en la jurisprudencia constitucional que la ha interpretado en garantía de la autonomía municipal en materia de ejecución y disciplina urbanísticas. Todo parece indicar que los Tribunales tendrán ocasión de pronunciarse con mayor conocimiento de causa al respecto.

3.2.3. La evaluación ambiental de la ZIR

Ahora bien; ¿es sostenible la Ecociudad? Por supuesto, la Memoria Ambiental del órgano promotor, que identifica como tal a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, cuenta con el Acuerdo del órgano ambiental, que es la Dirección General de Calidad Ambiental de ella dependiente. En él «se considera que esta ZIR resulta conforme con los principios del desarrollo sostenible, siempre y cuando se cumpla el siguiente condicionado ambiental». Se trata de un «condicionado» que, sin duda, mejorará la ejecución del proyecto pero que asume acríticamente las conclusiones del órgano promotor sobre la propia sostenibilidad del Plan.

Tales conclusiones figuraban ya en el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) y son ratificadas por la Memoria Ambiental. Ésta empieza afirmando que «el contenido del ISA se ajusta» a la legislación estatal «y recoge además las orientaciones e indicaciones establecidas en el Documento de Referencia aprobado por el órgano ambiental». El resumen que nos ofrece de aquel contenido destaca que el ISA ha estudiado, junto a la alternativa cero –que identifica con «no hacer nada»– otras tres. En realidad, una de ellas (sector camino de Fuenmayor) se rechaza sin que conste por qué. Se mencionan los criterios de selección de las restantes y se constata que su aplicación deparó «significativas diferencias de puntuación, por lo que parece razonable y se justifica elegir» la «ecociudad» sobre el «ecobarrio» (que no se describe) y, desde luego, sobre la alternativa cero. Entre los factores de selección se tuvo en cuenta la capacidad de acogida, que se valoró así: «vista la media calidad ambiental, la vulnerabilidad media y las pocas limitaciones existentes, la capacidad de acogida de la unidad ambiental Montecorvo se ha valorado como alta».

Adoptada la decisión fundamental, el ISA procedió a la «identificación y caracterización de los efectos significativos» tanto en la fase de construcción como de funcionamiento, para lo cual «se ha utilizado de referencia la legislación de impacto ambiental» de proyectos. Así resulta que «no se prevé la producción de impactos críticos». Se detecta un único «impacto severo» que es la «pérdida de los valores paisajísticos por la presencia de la urbanización». Pero tanto éste como los otros nueve impactos moderados «se pueden prevenir, corregir o compensar». En suma «la ZIR es un proyecto que

se puede integrar ambientalmente, considerando la alta capacidad de acogida de la zona y la valoración global de impactos».

A continuación, la Memoria Ambiental da cuenta de los resultados del proceso de consultas en el que se recogieron un total de veinte aportaciones; todas ellas de carácter institucional, salvo la presentada por la patronal de la construcción (CPAR). En esta fase, la Dirección General de Calidad Ambiental requirió «ampliar la justificación aportada» mediante «un análisis de la capacidad de acogida» de la alternativa seleccionada en relación con la demanda de agua, gestión de residuos y energía. La Memoria considera «subsanado» este «aspecto» en la «Adenda al ISA». Por su parte, el Centro de Coordinación Operativa SOS-Rioja puso de manifiesto riesgos naturales «de movimientos de laderas» y también «de afecciones hídricas». En cuanto a los primeros, advirtió de que «parte del planteamiento edificatorio residencial y parte del dotacional sitúan su planta en porcentajes espaciales significativos, en terrenos con pendientes pronunciadas (mayores de 15º o del 27%)» y también con una geología «semiestable», por lo que «de acuerdo con el Código Técnico de la Edificación ... se calificarían como T-3: Terrenos desfavorables». La Memoria Ambiental considera que estos «aspectos» se han «subsanado» en la «Adenda al ISA» que, en realidad, se remite a medidas que habrán de concretarse en el proyecto de urbanización cuando lo procedente en Derecho hubiera sido mantener su clasificación urbanística como suelo no urbanizable [artículo 12.2.a) TRLS y STS de 7 de junio de 2010].

Resta aún considerar los argumentos de las aportaciones más críticas y el tratamiento que se les dispensa. La Delegación del Gobierno en La Rioja remitió informe de la Abogacía del Estado «en el que se pone en duda la conformidad del proyecto respecto al Ordenamiento Jurídico». Pero nos quedamos sin conocer su contenido porque «la respuesta del promotor no es objeto de valoración en esta Memoria Ambiental». Las observaciones de la CPAR quedan divididas en «alegaciones urbanísticas» y «alegaciones ambientales» pero en la Memoria «se transcribe únicamente la respuesta» a estas últimas. En esa respuesta aparece el dato de que «únicamente el 8,34 ha (sic) de la superficie de proyecto está catalogada como hábitat de interés comunitario». Cuestionada la sostenibilidad del proyecto, la contestación «se remite al capítulo 2 del ISA, donde se describen los objetivos y criterios medioambientales adoptados en el transcurso de proyecto y redacción del documento de la ZIR, además de presentar de manera no detallada –ver documento completo– la idea para evaluar la idoneidad ambiental del desarrollo» (sic, página 180).

Por último, el Ayuntamiento de Logroño también presentó documentadas «alegaciones al proyecto de ZIR», que igualmente quedan aquí sin respuesta, y «alegaciones al ISA». La primera de éstas plantea, según extracta la Memoria, que «el ISA es extemporáneo, pues debía haberse redactado con la delimitación de la ZIR y no con el proyecto». Pero recibe una respuesta confusa: «el ISA se tramita junto con el proyecto de ZIR cuyo planeamiento de desarrollo será el Proyecto de Urbanización (sic). Dicho informe se realiza para los documentos de Aprobación Inicial, es decir, el proyecto de ZIR, procedimiento similar al que se realiza con los Planes Generales Municipales» (página 181). La segunda asegura

que el ISA es «un documento poco riguroso, genérico» y «con problemas de coordinación con el proyecto ZIR al que se refiere», a lo que se le contesta simplemente que «cumple con los requerimientos de la Ley 9/2006 y con el Decreto 20/2009». Pero la alegación municipal de mayor alcance es la que señala que «el examen y valoración de alternativas son incorrectos y está especialmente sesgado en su diseño para arrojar el resultado más conveniente». Respuesta: «respecto al examen de alternativas, no sólo se toman criterios ecológicos, si no también económicos, sociales y técnicos. Considerando ese conjunto de elementos, la ecociudad es la alternativa más positiva».

Vistas las posiciones del debate local, queda por ver cómo evolucionará el control judicial de la amplia discrecionalidad que todavía ostenta no ya el planificador sino el evaluador ambiental de planes. Pensando en global, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de enero de 2008 (*Basozabal*) abre una senda interesante al neutralizar con el concepto integrador de «sostenibilidad territorial» el empeño por separar las cuestiones urbanísticas de las ambientales.

3.3. Nitratos

A consecuencia de un nuevo Dictamen Motivado de la Comisión Europea por incumplimiento de la Directiva 91/676, el Gobierno de La Rioja ha aprobado a finales de año el *Decreto 59/2010, de 16 de diciembre,* por el que se modifica el ya conocido Decreto 79/2009, que rige en la materia. En realidad, la modificación afecta tan sólo al párrafo segundo del apartado Sexto del Anexo del Programa de Actuación, conforme al cual «queda prohibida la aplicación de fertilizantes nitrogenados en general, sobre suelo hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve, mientras se mantengan estas condiciones. Se exceptúa de esta restricción el cultivo del arroz en terrenos inundados».

4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

4.1. Organización

Integrado en el capítulo correspondiente a la «participación pública», el artículo 43 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente, instituyó el Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja (CAMAR) como «órgano consultivo superior en materia de medio ambiente». Tendría «como funciones principales las de asesorar e informar la toma de decisiones en materia ambiental». En su composición habría de incluir «expertos» designados por «las organizaciones cívicas y no gubernamentales», «las organizaciones científicas», «las organizaciones sindicales más representativas» y las «organizaciones empresariales». Pero aquellas previsiones legales requerían un desarrollo reglamentario que se ha hecho esperar nada menos que ocho años y que finalmente ha llegado con el *Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se establece la naturaleza, funciones y composición del CAMAR.* Adscrito a la Consejería del ramo, sus funciones de informe, propuesta y asesoramiento quedan limitadas en principio a disposiciones ambientales «que adopten la forma de Decreto» y a los concretos planes allí enumerados [artículo

3.e)]. De sus veinte miembros con voz y voto, la mayoría tienen carácter institucional. La propia Administración autonómica se reserva nueve de ellos, incluyendo la presidencia, que corresponde al titular de la Consejería, la vicepresidencia y otras siete vocalías que copan directores generales y el Gerente del Consorcio, a los que hay que sumar dos representantes de la Federación Riojana de Municipios, otro de la Confederación Hidrográfica del Ebro, otro de la Universidad de La Rioja y otro que «se elegirá de entre los Colegios Profesionales relacionados con la materia». Los seis restantes se reparten entre los siguientes agentes sociales: dos representantes de organizaciones sindicales, uno los cuales corresponderá a un sindicato agrario; otros dos de organizaciones empresariales; uno de las asociaciones de consumidores y otro más «de las asociaciones de protección, defensa y estudio de la naturaleza domiciliadas en La Rioja, propuesto por la de mayor implantación» (artículo 4). El nombramiento y cese de los vocales corresponderá al Presidente «a propuesta de las distintas entidades». Cuando exista más de una, «se solicitará la propuesta de designación a aquella que cuente con el mayor número de miembros, que se acreditará mediante relación certificada de sus asociados» (artículo 5). Por lo demás, queda derogado el Decreto 22/1996, de 12 de abril, por el que se regulaba la creación del Consejo Riojano del Agua.

Se habrá observado que en esa regulación quedan preteridas las Cámaras Oficiales. En contraste, la *Ley 1/2010, de 16 de febrero, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja*, específica las funciones que a estas corporaciones de Derecho público atribuye con carácter básico la legislación estatal. Entre esas funciones figura expresamente, «en materia de gestión», la de «gestionar bolsas de subproductos y residuos» [artículo 5.2.d).2ª]. Pero también otras que, ya «en materia de colaboración en la ordenación industrial y comercial», le habilitan para «formular propuestas a las distintas administraciones públicas en materia de localización industrial e infraestructuras» [artículo 5.2.e).1ª] y para «colaborar con los órganos competentes de la CAR informando los estudios, trabajos y acciones que se realicen sobre la ordenación del territorio, el medio ambiente y la localización industrial y comercial [artículo 5.2.e).2ª]. Todavía en el ámbito de la Administración corporativa, por *Orden 10/2010, de 15 de marzo,* la Consejería de Agricultura convocó las primeras elecciones a vocales del Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja.

4.2. Gestión

Los Presupuestos Generales de la CAR para el año 2010 fueron aprobados por la Ley 5/2009, de 15 de diciembre, y ascendieron a un total ligeramente superior a los 1.345 millones de euros (20 más que en el ejercicio anterior). De ellos correspondieron al Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial 86 millones (casi 3 menos que en el anterior). A la Dirección General de Medio Natural se asignaron 31,2 millones (de los cuales cerca de 14 se destinaban a inversiones reales y 3,4 a la suma de transferencias corrientes y de capital) mientras que a la de Calidad Ambiental y Agua iban a parar 32,8 millones (de los cuales 12,5 eran para inversiones reales y casi 16 para transferencias que, en su mayor parte, financian al Consorcio de Aguas y Residuos). La previsión de in-

gresos del Departamento por las tasas que había de liquidar era de 1,3 millones de euros. Por su parte, el canon de saneamiento y depuración había de reportar 7,5 millones. En cuanto a los ingresos procedentes del Estado, las partidas incluyen casi 2 millones de euros en concepto de transferencias corrientes y 3,1 en concepto de transferencias de capital provenientes del Ministerio de Medio Ambiente. De otro lado, se presupuestaron 5,9 millones como transferencias procedentes del FEADER, de los cuales 3,3 eran con cargo al Programa de Desarrollo Rural, a gestionar por la Consejería de Agricultura.

En ejecución de estas previsiones, la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial ha diversificado sus programas de fomento especialmente, como puede comprobarse en el apéndice normativo, mediante subvenciones destinadas a promover la eficiencia energética en el sector turístico. Por su parte, la Consejería de Agricultura dictó la *Orden 13/2010, de 13 de abril, por la que se convocan para el año 2010, entre otras, las ayudas agroambientales previstas en el Eje II del Programa de Desarrollo Rural 2007/2013*. Y también la *Orden 20/2010, de 8 de julio* (una especie de Plan Renove de tractores y maquinaria agraria). En fin, además de convocatorias al amparo de la normativa ya reseñada en crónicas anteriores, la Consejería de Industria ha dictado las Órdenes 7/2010, de 24 de junio (Plan Renove de Calderas) y 12/2010, de 17 de agosto (Plan Renove de Electrodomésticos).

En cuanto a la actividad de policía, la estadística disminuye algo respecto de los altos registros del año anterior:

— Se ha procedido a la aprobación definitiva de los Planes Generales Municipales de Ojacastro, Tormantos, Leza de Río Leza, Daroca de Rioja, Casalarreina y Rabanera con sus respectivas memorias ambientales.

— Se ha adoptado decisión de no someter a evaluación ambiental la modificación puntual del PEPMAN promovida por el ayuntamiento de Cervera para convertir 32 hectáreas de «Huertas Tradicionales» en la categoría de «Grandes espacios de montaña mediterránea». También se ha decidido no someter a dicha evaluación las modificaciones de los PGMs de El Villar de Arnedo y Pradejón (para ampliación de la «ecociudad del transporte» que pretende ubicarse en ambos municipios sin echar mano, al parecer, de ningún instrumento de ordenación del territorio pese a que aquí la supramunicipalidad sí parece patente). Dispensadas quedan igualmente otras cuatro modificaciones de PGM [Alfaro (promovida por ENAGAS), Igea, Quel y Arnedo], así como un Plan Parcial en Albelda de Iregua. Pero sí se ha sometido a dicho procedimiento la modificación del PGM de Agoncillo.

— Se ha adoptado decisión de no someter a evaluación de impacto ambiental los proyectos de ampliación de sendas canteras en Cenicero, Calahorra y Arnedillo; de urbanización en Arnedo, Alfaro, Torrecilla en Cameros y Santo Domingo de La Calzada; de centro de tratamiento de vehículos al final de su vida útil en Leiva y de planta de generación eléctrica con biomasa en Castañares.

— Además de una nueva para fabricación de envases en Aldeanueva de Ebro, se han registrado ocho modificaciones de otras tantas autorizaciones ambientales integradas previamente otorgadas.

— Sin vinculación con autorización ambiental integrada, se ha procedido a modificar de nuevo la eficacia de la declaración de impacto ambiental del proyecto de circuito de alta velocidad de La Maja, en Arnedo. Y se ha accedido a ampliar el plazo de eficacia de la declaración de impacto ambiental del proyecto de urbanización del sector «Paisajes del Vino» (que incluye el campo de golf previsto en Haro).

En el frente sectorial, por Resolución núm. 310/2010, de 21 de mayo, se modifica la autorización otorgada a la Fundación Ecotic para la implantación y gestión de un Sistema Integrado de Gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Y por Resolución de 24 de noviembre de 2010, se otorga autorización a Comercial Frucosol SL para la implantación de un sistema individual de gestión para ese mismo tipo de residuos.

En cuanto al ejercicio por la Administración del Estado de sus competencias de intervención ambiental en territorio riojano, la Secretaría de Estado de Cambio Climático formuló declaración de impacto ambiental favorable del proyecto «Línea eléctrica a 220 kV de entrada y salida en subestación de Haro a línea eléctrica Miranda-Laguardia» (Resolución de 2 de febrero de 2010, publicada en BOE de 15 de febrero) así como del proyecto «Gasoducto Yela-El Villar de Arnedo. Provincias de Guadalajara, Soria, La Rioja y Navarra», promovido por ENAGAS (Resolución de 26 de noviembre de 2010, BOE de 11 de diciembre).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL Y PROBLEMAS

En el apéndice informativo que acompaña a esta crónica reseñamos las sentencias dictadas en aplicación de normativa ambiental por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y que, en general, carecen de interés doctrinal. Destacan, no obstante, las sentencias ya comentadas sobre la Ecociudad pero también, aunque por razones puramente fácticas, la Sentencia de 4 de marzo de 2010 que evidencia otro episodio conflictivo en las tensas relaciones que mantienen el Gobierno regional y el Ayuntamiento de la capital. En este caso, el Alcalde de Logroño pretendía delegar en el concejal de urbanismo sus funciones de representación en el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR). La Consejería ya advirtió al Ayuntamiento que consideraba que ese cargo no es delegable y cuando el concejal delegado acudió a la primera sesión «se le impidió la entrada». La Sala no se pronuncia sobre el fondo del asunto ya que por razones procesales declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento.

El clima de enfrentamiento, de raíz política, se reproduce a otra escala con el Gobierno de la Nación aunque se ha suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Consejería del ramo y el Consorcio de Aguas un nuevo Convenio para el apoyo a la gestión y al desarrollo sostenible en la Reserva de la Biosfera riojana (Resolución de la Secretaría

General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 15 de diciembre de 2010). En otra dimensión, la *Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias*, constituye un ejemplo de la emergente «cooperación horizontal». Con ella, el Parlamento de La Rioja da su aprobación a siete convenios multilaterales que se hacen públicos en otros tantos anexos. Así, el Anexo III contiene el «Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística» asumiendo como «eje estratégico» el de «fortalecer la integración del producto turístico fomentando la sostenibilidad y desarrollo económico y social» y situando entre sus «líneas preferentes de actuación» el «impulso al desarrollo sostenible de la actividad turística». Por su parte, el Anexo VI recoge el «Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales», que entra en vigor el 1 de enero de 2011. En él destaca, entre otras medidas de coordinación, el régimen de las denominadas «zonas de ayuda inmediata» conforme al cual «los efectivos de extinción de cualquiera de las Comunidades Autónomas que se encuentren más próximos al siniestro podrán actuar dentro de dichas zonas de la Comunidad colindante, previa comunicación y sin necesidad de petición de ayuda, con el objetivo de impedir la propagación del incendio independientemente del ámbito territorial amenazado».

Finalmente, y en otro orden de consideraciones, la Defensora del Pueblo Riojano ha hecho público el Informe anual correspondiente al año 2009. De él resulta que siguen aumentando las quejas relativas a la protección del medio ambiente (de 39 a 46) y que la mayor parte de ellas continúa versando sobre ruidos aunque también hay varias que consiguen ejercitar el derecho de acceso a la información ambiental frente a varios ayuntamientos.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

— *Departamento de Turismo, Medio ambiente y Política territorial*:

Consejera: Aránzazu Vallejo Fernández, que además es Vicepresidenta del Gobierno.

Secretaría General Técnica: Ezequiel Fernández Navajas.

Dirección General de Turismo: Mónica Figuerola Martín.

Dirección General de Medio Natural: Miguel Urbiola Antón.

Dirección General de Calidad Ambiental 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 2010*:

Ninguna.

— *Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2010*:

Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se establece la naturaleza, funciones y composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente de la CAR.

Orden 2/2010, de 29 de enero, por la que se fijan los períodos hábiles de pesca y normas relacionadas con la misma en aguas de la CAR, durante el año 2010.

Orden 3/2010, de 15 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la primera forestación de terrenos rústicos de La Rioja.

Orden 5/2010, de 8 de marzo, por la que se modifica el formato y la expedición de las licencias de caza, pesca y matrícula de embarcación de la CAR y se regula la acreditación de la personalidad en el ejercicio de la pesca.

Orden 6/2010, de 15 de marzo, por la que se regula el procedimiento para conferir licencias de uso de la marca La Rioja, Reserva de la Biosfera. Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama.

Orden 11/2010, de 29 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la promoción de actividades en relación con el turismo en la naturaleza.

Orden 12/2010, de 29 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la implementación de medidas medioambientales en el sector turístico.

Orden 13/2010, de 3 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan cuatro becas de formación en materia de medio natural para el año 2010.

Orden 14/2010, de 5 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan becas de formación en materia de política territorial.

Orden 15/2010, de 1 de junio, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la CAR para la campaña 2010/2011.

Orden 16/2010, de 25 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 CAR durante la temporada 2010/2011.

Orden 17/2010, de 13 de julio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la CAR para la temporada cinegética 2010/2011.

Orden 18/2010, de 22 de julio, por la que se establecen medidas de carácter extraordinario para la caza de ciervo en batida en la CAR durante la temporada cinegética 2010/2011.

— *Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2010*:

Ley 4/2010, de 30 de abril, por la que se revisa y actualiza el Plan Regional de Carreteras de La Rioja.

Decreto 59/2010, de 16 de diciembre, por el que se modifica 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.

Orden 4/2010, de 1 de marzo, por la que se aprueba definitivamente el proyecto de Zona de Interés Regional Ecociudad Montecorvo.

— *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia*:

STSJLR de 1 de diciembre de 2009 (sanción a discoteca por ruido).

STSJLR de 13 de enero de 2010 (liquidación canon de saneamiento a Ayuntamiento).

STSJLR de 27 de enero de 2010 (sanción pesca).

STSJLR de 11 de febrero de 2010 (suspensión cautelar sanción ruidos).

STSJLR de 11 de febrero de 2010 (ecociudad: desestimación del recurso del CER contra la declaración de interés supramunicipal ZIR).

STSJLR de 17 de febrero de 2010 (órgano judicial competente).

STSJLR de 4 de marzo de 2010 (representación de Logroño en la COTUR).

STSJLR de 10 de marzo de 2010 (sanción caza).

STSJLR de 20 de abril de 2010 (sanción caza).

STSJLR de 20 de abril de 2010 (sanción caza).

STSJLR de 4 de mayo de 2010 (ecociudad: desestimación del recurso de la CPAR contra declaración de interés supramunicipal ZIR).

STSJLR 4 mayo 2010 (ecociudad: desestimación recurso del Ayuntamiento de Logroño contra la declaración de interés supramunicipal ZIR).

STSJLR de 25 de mayo de 2010 (PGM de Logroño).

STSJLR de 14 de junio de 2010 (ecociudad: convenio urbanístico).

STSJLR de 14 de junio de 2010 (sanción caza).

STSJLR de 14 de junio de 2010 (sanción caza).

— *Publicaciones*:

Barriobero Martínez, I., «Derecho y políticas ambientales en La Rioja», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 1, núm. 1 (2010).

Barriobero Martínez, I., «Jurisprudencia ambiental en La Rioja», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 1, núm. 1 (2010).

Fanlo Loras, A., «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2009,* IDP, Barcelona, 2010, pgs. 522-543.

XXVII

Madrid: La política ambiental ante la crisis

María Consuelo Alonso García

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. NORMATIVA .....
3. ORGANIZACIÓN .....
4. EJECUCIÓN .....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....
6. PROBLEMAS .....
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID .....
8. APÉNDICE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL .....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El período al que viene referido el presente trabajo, año 2010, se ha caracterizado por la importante disminución del porcentaje presupuestario destinado a atender la política ambiental de la comunidad madrileña, lo que ha hecho que la misma no haya experimentado novedades significativas respecto de la situación anterior.

La labor de las instituciones regionales durante este tiempo, –ya que no se ha aprobado ninguna norma de rango legal reguladora de esta materia, pero tampoco de carácter reglamentario–, se ha centrado fundamentalmente en dar una tímida continuidad a alguna de las políticas que ya había elaborado en etapas anteriores, aunque si alguna ha cobrado algo de impulso ha sido la preocupación por el logro de una mejora del comportamiento ambiental de la pequeña y mediana empresa, siguiendo en este sentido las Directrices del Programa Verde regional de apoyo a las mismas. Entre estas iniciativas destacan el otorgamiento de subvenciones a las que implanten sistemas de gestión ambiental, principalmente el europeo EMAS.

Respecto de la organización ambiental, estas mismas razones de racionalidad económica han llevado a la supresión de determinados órganos y entidades de participación pública en materia de medio ambiente, reestructuración que ha venido operada desde la Ley de acompañamiento de los presupuestos autonómicos, denominada en este punto por la oposición y grupos ecologistas con el expresivo término de *Ley Mordaza*. No ha variado, sin embargo, la titularidad de los órganos administrativos encargados de la gestión ambiental.

En el ámbito local, y teniendo en cuenta la particularidad regional madrileña, en la que se ubica la capital del Estado, que constituye, además, una gran área metropolitana con los problemas ambientales propios de una gran urbe, destaca la iniciativa del Consistorio municipal madrileño de aprobar una nueva Ordenanza, por la que se establece el régimen de gestión de control de las licencias urbanísticas de actividades. Lo más significativo de la nueva norma estriba en la entrega el servicio de control de dichas autorizaciones municipales a manos privadas, en concreto a entidades colaboradoras debidamente acreditadas, que serán las encargadas de certificar los futuros permisos de apertura y funcionamiento.

A nivel jurisprudencial destacan las vicisitudes procesales acontecidas en el proyecto de instalación de una central térmica de ciclo combinado en la población de Morata de Tajuña, que desde finales de 2009, ha sufrido tres varapalos judiciales en sus intentos de ejecutar dicho proyecto.

En definitiva, podemos advertir como nota más característica de esta etapa la paralización de la acción ambiental, circunstancia que creemos que ha sido propiciada por la escasez de los recursos materiales y económicos necesarios para dar impulso a iniciativas normativas y ejecutivas más comprometidas con la protección del entorno.

2. NORMATIVA

Las normas dictadas en este período han sido:

— Acuerdo de 19 de noviembre de 2010, del Consejo de Administración de GEDESMA, por el que se hacen públicas las bases de convocatoria para la puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción de Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid 2008-2012, de 22 de febrero de 2008, así como el Plan de Trabajo para la anualidad 2010 aprobado el 2 de julio de 2010. (BOCM de 9 de diciembre de 2010).

— Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) «Cuencas de los ríos Alberche y Cofio» y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado «Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio» (BOCM de 10 de septiembre de 2010).

— Orden 1355/2010, de 27 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para

la concesión de subvenciones a pequeñas y medianas empresas para la implantación y mantenimiento de sistemas voluntarios de gestión y auditoría medioambiental. (BOCM de 21 de julio de 2010). Esta norma se enmarca dentro del Programa Verde para la empresa madrileña de la Comunidad de Madrid, que tiene como objetivos los siguientes: facilitar el diálogo entre la Administración autonómica y la empresa madrileña, favoreciendo una gestión de la misma respetuosa con el medio ambiente; fomentar la transparencia y difusión de la información medioambiental autonómica; favorecer la competitividad de los productos generados por sus empresas; e incentivar las inversiones en la mejora de la gestión medioambiental de las mismas, así como la reducción de la contaminación por ellas generada.

— Orden 200/2010, de 2 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Ordenación Cinegética del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama (BOCM de 11 de febrero de 2010)

— Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, de 29 de junio de 2009, por la que se establece el régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades.

Esta norma prevé una modificación sustancial del procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas de actividad para adaptarse, entre otros, a los imperativos de la Directiva comunitaria europea de Servicios, de 12 de diciembre de 2006, y a la legislación española de adaptación de la misma a nuestro Ordenamiento.

Concretamente, la nueva reglamentación local, después de diferenciar entre actividades inocuas y las que se consideran molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, prevé tres tipos de procedimientos para la puesta en marcha de las mismas: el primero, ordinario, para aquellas solicitudes que requieran proyecto técnico para definir, aprobar y ejecutar las obras precisas para la implantación, modificación o cambio de actividad; segundo, un procedimiento simplificado, que permite el inicio de la actividad de forma provisional, y tercero, la comunicación previa, referida a actividades de menor relevancia o escasa trascendencia técnica, y relativamente sencillas. Asimismo se prevé un procedimiento en materia de control periódico de las actividades.

Pero la norma va más allá de esta previsión meramente procedimental y, con una justificación integradora, sienta también las bases para la implantación de una administración urbanística electrónica, para la aplicación de técnicas de calidad en los servicios y para la creación de un registro general de licencias urbanísticas o una ventanilla única en colaboración con otras Administraciones Públicas.

3. ORGANIZACIÓN

No obstante estas interesantes modificaciones, la innovación más significativa que incorpora la Ordenanza, –y que le está suponiendo en algunos casos un problema jurídico importante, como tendremos ocasión de analizar más adelante–, se cifra en la de-

legación que efectúa de parte de la función pública de intervención administrativa en materia urbanística a favor de entidades colaboradoras. La justificación de esta medida se encuentra en la necesidad de cohonestar los principios de legalidad y eficacia en la actuación administrativa, incrementando los niveles de celeridad y seguridad jurídica demandados por los administrados, en una temática como es la concesión de licencias para puesta en marcha de actividades y establecimientos, de evidente impacto directo en el desarrollo económico de la ciudad.

Estas entidades, que para el ejercicio de estas potestades deben de estar debidamente acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) antes de octubre de 2009, tienen como función principal colaborar con el solicitante para verificar que la actividad, tal y como se proyecta desarrollar, se ajusta plenamente a la legalidad, de forma que sólo podrán tramitarse por el Ayuntamiento aquellas solicitudes de licencia que vengan acompañadas del oportuno certificado de conformidad emitido por una de aquéllas. Si la misma no emite dicho certificado, que es el instrumento mediante el cual se acredita que, en su criterio técnico, el contenido de lo proyectado se ajusta al ordenamiento urbanístico, el procedimiento administrativo municipal no puede iniciarse. El certificado se erige así en un requisito imprescindible para la obtención de la correspondiente licencia.

4. EJECUCIÓN

Con carácter general, podemos señalar que el Gobierno regional mantiene los Planes y Programas ambientales plurianuales para la ejecución de su política ambiental que ya había aprobado en etapas precedentes, aunque dicha acción se caracteriza exclusivamente por su mantenimiento más que por una acción positiva de estímulo a la adopción de decisiones de desarrollo concretas, y que son los siguientes:

— Plan de Acción de Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid 2008-2012, de 22 de febrero de 2008.

— II Plan de Protección y Bienestar animal 2008-2011. Desarrollando la Ley estatal de 2007 sobre bienestar animal, mantiene la continuidad en cuanto a los objetivos básicos que se definieron en el primer Plan: la educación para la tenencia responsable de animales de compañía y la lucha contra el abandono y el maltrato animal. Amplía las actuaciones a los animales de producción y de experimentación incorporando algunas actividades como la regulación de la formación en bienestar animal, la elaboración de procedimientos de inspección, etc.

— Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid 2006-2016. Establece el marco en el que va a desarrollarse en los próximos años la gestión de los residuos que se producen en el territorio madrileño, definiendo nueve planes en función de la diferente tipología de residuos (urbanos, industriales, de construcción y demolición, de aparatos eléctricos y electrónico, de PCB, vehículos al final de su vida útil, neumáticos fuera de uso, lodos de depuradora y suelos contaminados). Los objetivos prioritarios

de la misma se orientan a conseguir una reducción de la cantidad de residuos que se generan, un incremento del reciclado, un aumento de la tasa de tratamiento «in situ» de los mismos, la dotación de suficientes instalaciones de valorización y la minimización de los riesgos y efectos adversos para el medio ambiente y la salud de las personas. Este Plan ha sido sometido a Evaluación de impacto ambiental estratégica regulada en la Ley estatal de 2006.

— Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid (2006-2012). Plan Azul de la Comunidad de Madrid. Para su elaboración se han tenido en cuenta los niveles de calidad del aire y de emisión que marca la legislación vigente, y los que se aplicarán a lo largo de su período de vigencia. Además, se han incorporado los objetivos de carácter cualitativo que vienen determinados tanto en la normativa como en los instrumentos de planificación medioambientales nacionales y autonómicos. Por otro lado, la Comunidad de Madrid ha planteado una serie de objetivos propios que complementan la normativa y los planes existentes, de forma que se pueda conseguir una mejora considerable de la calidad del aire en la región mediante acciones que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Todas las decisiones analizadas en el presente trabajo se centran en la resolución de los problemas planteados tras la impugnación de diferentes documentos administrativos procedentes de la Administración central del Estado que dieron el visto bueno a diversas actuaciones conducentes a la instalación de una central térmica de ciclo combinado en la localidad de Morata de Tajuña. Estos pronunciamientos han sido desestimatorios de las pretensiones del promotor del proyecto, que se ha visto jurídicamente imposibilitado, hasta el momento presente, de proceder a la construcción de dicha instalación.

El primero de estos fallos es el que expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de diciembre de 2009 (Recurso 1213/2006), y mediante la cual se anula, a instancia de la Asociación ecologista «Ecologistas en Acción-CODA», la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de 27 de marzo de 2006, por la que se autorizó a la entidad Morata Energía, SL, la construcción de una central térmica de ciclo combinado en la citada localidad madrileña. También fue anulada en dicho fallo la Resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático de 7 de febrero de 2005, mediante la cual se formulaba la Declaración de Impacto ambiental de dicho proyecto.

La alta instancia jurisdiccional, después de rechazar la causa de inadmisibilidad del recurso esgrimida por la Abogacía del Estado, que mantenía la falta de legitimación activa de la entidad actora, y justificando el interés legítimo colectivo de la misma, que además está inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior, ha sido declarada de utilidad pública y ha intervenido en vía administrativa for-

mulando alegaciones y presentado recurso del alzada, razona su decisión anulatoria de los actos administrativos impugnados en dos principales argumentos:

Primero, la obligación que se imponía a la mercantil de obtener, con carácter previo al permiso gubernamental concedido, la Autorización Ambiental Integrada del órgano autonómico madrileño. En efecto, dicha licencia le era exigible por aplicación del artículo 2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación. Además, frente al argumento de la promotora de que dicho control no le era exigible por ser una instalación existente, concretamente desde el año 2000, la Sala contesta que le sería de aplicación la disposición transitoria segunda, reguladora del régimen de los procedimientos en curso no referidos a instalaciones existentes, que deben pertrecharse de dicha licencia ambiental antes del 30 de octubre de 2007.

En segundo término, el proyecto incumple, según la Sala, el Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961, así como las consideraciones efectuadas en la Declaración de Impacto Ambiental por la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad madrileña, que impone a la misma un respeto de la distancia de 2.000 metros al núcleo urbano. Frente a las alegaciones de la mercantil de que la vieja reglamentación de 1961 no se encontraba en vigor en el momento de iniciarse el procedimiento administrativo, en octubre de 2000, porque la Ley madrileña 2/2002, de 19 de junio, había dispuesto que a la entrada en vigor de este texto legal quedaría sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid dicho Decreto, lo cierto es que el expediente de autorización de la construcción de la central se inició en una fecha anterior a la norma autonómica y además, la propia disposición legal excepciona de su aplicación a los proyectos cuya autorización sustantiva competa a la Administración General del Estado y cuya evaluación ambiental resulte obligada por aplicación de la legislación básica estatal, circunstancias que concurren en este supuesto.

Lógicamente, tras la derogación del Decreto de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas por la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y la Protección de la Atmósfera, hoy no ofrecería duda, al menos en la Comunidad de Madrid, la solución contraria a la aquí alcanzada.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2010 (Recurso 513/2007), declaró la nulidad de la Resolución del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2007, por la que se declaró la utilidad pública de dicha central. Hemos de aclarar que dicha declaración corresponde, con carácter ordinario, a la Dirección General de Política Energética y Minas, y que la intervención extraordinaria en este caso del alto órgano ejecutivo venía derivada por la oposición a la construcción de la central de los Ayuntamientos de Morata de Tajuña y de Perales de Tajuña, supuesto en el que la competencia decisoria se traslada al mismo en atención a lo dispuesto en el artículo 148 del Real Decreto 1955/2000, que desarrolla la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

El Tribunal Supremo considera que la trascendencia, a efectos expropiatorios de dicha declaración, que otorga automáticamente, ex artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico, utilidad pública a la misma y la consiguiente ocupación de los bienes afectados, re-

quiere inexcusablemente la previa autorización administrativa del proyecto de ejecución de la instalación, en la que se concrete la ubicación exacta de aquél. Este trámite, que en el presente caso no se había producido, es el único que permite determinar de forma inequívoca dichos bienes, no bastando, por consiguiente, con un mero anteproyecto que puede ser objeto de modificación posterior (en fase, por ejemplo, de información pública), que pudiera originar variaciones en los terrenos objeto de expropiación.

El F. 4 resume de forma muy acertada el sentido de este fallo al señalar que «Como conclusión de todo lo anterior hemos de afirmar que no cabe declarar la utilidad pública de una instalación eléctrica sin aprobar simultáneamente el proyecto ejecutivo, pues no cabe admitir abrir la vía expropiatoria y la ocupación urgente de bienes y derechos sin contar previamente con la relación concreta e individualizada definitiva de los bienes y derechos afectados, y dicha relación sólo se contiene en el proyecto ejecutivo, pues sólo en el se encuentra finalmente determinada la exacta y definitiva ubicación de la instalación. Lo contrario sería gravemente atentatorio a la seguridad jurídica y a los derechos de los sujetos afectados, pues permitiría iniciar actuaciones expropiatorias que pudieran quedar finalmente descartadas con la posterior aprobación del proyecto ejecutivo».

Viéndose compelida a presentar el correspondiente proyecto de ejecución de la central, la entidad promotora de la misma presentó y obtuvo de la Dirección General de Política Energética y de Minas, mediante Resolución de 28 de septiembre de 2007, una prórroga de 18 meses para presentar dicho proyecto. Recurrido dicho acto administrativo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronuncia, en su Sentencia de 28 de abril de 2010 (Recurso 853/2008) afirmando que en el presente supuesto este nuevo plazo habría «… perdido sobrevenidamente su objeto en la medida que las Resoluciones administrativas [autorización de la dirección General de Política Energética y Minas y declaración del Consejo de Ministros sobre la utilidad pública de la misma], causa de las aquí recurridas, habrán sido anuladas por las dos Sentencias tantas veces citadas. Y más adelante: «Este Tribunal no aprecia razones justificadas (art. 128.4 del Real Decreto 1955/00) para solicitar y obtener la prórroga, pues, entendemos que para presentar un Proyecto de ejecución no es necesario ni la ocupación de terrenos, ni, mucho menos, su expropiación forzosa, algo que será necesario en un momento ulterior, cuando –aprobado el Proyecto de ejecución– se proceda a su ejecución, hipótesis en la que no se encontraba la precitada mercantil en el momento de la solicitud, sin que, a nuestro juicio, esa tardanza en declarar la utilidad pública del Proyecto, hubiera impedido los estudios técnicos necesarios para presentar el Proyecto en plazo».

6. PROBLEMAS

A) La posible «inconstitucionalidad» de la nueva Ordenanza madrileña de Licencias de Actividades

Un problema jurídico planteado en relación con el Municipio de Madrid, del que da cuenta el diario *El Mundo* en su edición de 16 de diciembre de 2010, es la provi-

dencia que habría dictado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso planteado por el PSOE y diversas asociaciones (IU, Colegios profesionales, Cámara de Comercio y asociaciones de vecinos), frente a la Ordenanza de Régimen de Gestión y Control de la Licencias Urbanísticas de Actividades, por la cual se suspende el plazo para dictar sentencia y emplaza a las partes a que manifiesten alegaciones sobre la posible contradicción con la Constitución de algunos preceptos de la referida norma.

Siempre según este diario –ya que no se ha podido tener acceso directo a este trámite judicial–, estarían en entredicho un primer grupo de preceptos de la norma local, en concreto los artículos 39, 48 y 53.4 –todos ellos relativos al procedimiento de concesión de la licencia–, ya que su interpretación «podría vulnerar el derecho del particular a obtener una respuesta de la Administración a sus peticiones, resolución administrativa que abre las puertas al proceso judicial, por lo que podría vulnerar el artículo 24 de la Constitución».

En un segundo apartado se cuestionaría el artículo 34, relativo a la obligación de permitir el acceso a las instalaciones a los técnicos de las entidades colaboradoras y de los servicios municipales, que podría vulnerar el artículo 18 de la Constitución (derecho a la inviolabilidad del domicilio).

En un tercer bloque, la providencia cuestionaría la constitucionalidad de un nutrido grupo de artículos relativos a las entidades colaboradoras, que podrían oponerse al artículo 31 de la Constitución «al establecer la obligatoriedad de que un particular contrate con otro particular sin contar con el amparo de una norma con rango de Ley, en la medida que puede establecer una prestación de carácter patrimonial».

El mismo día en el que apareció dicha noticia, el Vicealcalde de Madrid señaló, durante la rueda de prensa posterior a la Junta de Gobierno, que el Ayuntamiento realizará las oportunas alegaciones, al entender que los «los criterios (de la ordenanza) son absolutamente respetuosos con los principios constitucionales», y que la «… argumentación que se va a plantear (en el recurso al TSJM) es perfectamente clarificadora, y tenemos la convicción de que así será apreciado por el TSJM y que despejará cualquier tipo de duda» (sic).

B) Supresión de determinados órganos consultivos y de participación en materia de medio ambiente

La Ley autonómica madrileña 29/2010, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, ha previsto, en el Capítulo II del Título III, la supresión de algunos organismos autónomos, entidades de Derecho público, entes públicos y órganos administrativos dedicados a funciones ambientales.

Entre los extintos órganos destaca, además del Organismo autónomo Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (art. 22 de la Ley), otros órganos consultivos y de participación ciudadana en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente (Anexo de la Ley), como las Juntas Rectoras de los Parques Regionales en torno a los ejes de los cursos

del río Jarama y Manzanares, Curso medio del río Guadarrama y su entorno, Cumbre, arco y lagunas del Peñalara, Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, y algunos otros como el Consejo de Pesca Fluvial de la Comunidad de Madrid, del Consejo de Caza, el Patronado de Red Vías Pecuarias, el Consejo Forestal de la Comunidad de Madrid, la Comisión de Coordinación de las Autorizaciones, Calificaciones e Informes en suelo no urbanizable y el Consejo de los Sotos Históricos de Aranjuez.

La razón esgrimida en la Exposición de Motivos de la norma para proceder a esta reorganización administrativa ha sido fundamentalmente la económica: la necesidad de racionalizar y simplificar las estructuras organizativas del sector público para adecuarlas a la realidad económica.

Como no podía ser de otro modo, la respuesta de los grupos de oposición política al Gobierno del Partido Popular que gobierna la Comunidad y de las asociaciones ecologistas no se han hecho esperar, habiendo incluso denunciado la por los mismos denominada «Ley Mordaza» ante la Comisión de Peticiones del Parlamento europeo, al entender que la misma viola la normativa europea de acceso a la información ambiental y participación ciudadana (Directiva 2003/4/CEE) y el Convenio internacional de Aarhus. A su entender, esta disposición supone una merma importante de la participación social en temas de medio ambiente, además de una eliminación de los derechos de los ciudadanos, que va a determinar en muchos casos la ausencia de información de muchas actividades que pueden afectar al medio ambiente de la región, además de eliminar una importante capacidad de control de los mismos sobre la política medioambiental autonómica. Alegan, frente al pretendido ahorro esgrimido por el Gobierno regional, que estos órganos no tienen coste alguno para la Administración, ya que carecen de sede, (reuniéndose en las dependencias de la Consejería) y que todos sus miembros (organizaciones ecologistas, sindicatos, consumidores, científicos, agricultores, ganaderos, etc.) ejercen su cargo de manera gratuita, según establece la propia normativa madrileña.

C) El problema de la calidad del aire en Madrid

Al grave problema ambiental y sanitario que la contaminación atmosférica supone para la ciudad de Madrid, en la que con notable frecuencia se superan los límites máximos de inmisión y umbrales de alerta que marca nuestra legislación, se une ahora uno de carácter jurídico que habría venido propiciado por el «ardid» utilizado por el Alcalde Alberto Ruiz Gallardón y su concejala de Medio ambiente, Ana Botella, para enmascarar estos altos índices, y la respuesta que el fiscal coordinador de Medio Ambiente, Antonio Vercher, habría dado al mismo.

Según una noticia aparecida en el diario *El País* de 29 de enero de 2011 (página 36), los responsables municipales de la calidad del aire habrían trasladado determinadas estaciones de medición de la polución atmosférica situadas en lugares especialmente contaminados para ubicarlas en otras zonas menos afectadas por dicha polución, consiguiendo una cierta rebaja de los niveles de presencia de contaminantes en la atmósfera.

El fiscal del Medio Ambiente habría enviado a los agentes del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA) para que éstos instalaran sus propias estaciones en algunos lugares, además de remitir al Consistorio municipal un extenso escrito en que se solicita la identificación de la autoridad o funcionario que ordenó la reubicación de las estaciones, con qué informes se decidió y qué técnicos informaron favorablemente a dicha medida, a efectos de depurar las posibles responsabilidades.

Vercher recordó al Ayuntamiento que la Directiva comunitaria europea sobre contaminación no tiene previsto la eliminación de estaciones antiguas, advirtiendo que si ahora se toman registros de nuevas estaciones, eliminando las antiguas, lo único que se obtiene es un valor de contaminación diferente, más bajo, pero la realidad es que los niveles de polución en la ciudad siguen sin ser resueltos.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Titular: Dª Ana Isabel Mariño Ortega.

— Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Titular: D. Manuel Beltrán Pedreira.

— Dirección General del Medio Ambiente. Titular: D. Federico Ramos de Armas.

— Dirección General de Evaluación Ambiental. Titular: D. José Trigueros Rodrigo.

— Entidades y Organismos Públicos .

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA).

Empresa Pública GEDESMA, Sociedad Anónima, Gestión y Desarrollo de Medio Ambiente de Madrid.

— Órganos Colegiados.

Comisión de Agricultura Ecológica de la Comunidad de Madrid.

Comisión del Etiquetado Ecológico.

Comisión Homologación de Trofeos de Caza Mayor.

Consejo de Medio Ambiente.

Consejo de Protección y Bienestar Animal de la Comunidad de Madrid.

Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental.

Junta de Fomento Pecuario de la Comunidad de Madrid.

La Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y Racionalización del Sector Público ha suprimido las siguientes entidades de Derecho público y órganos colegiados de carácter consultivo dependientes de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio:

— El Organismo autónomo Patronato madrileño de Areas de Montaña (art. 22)

— Junta Rectora del Parque Regional En torno a los ejes de los cursos del río Jarama y Manzanares,

— Junta Rectora del Parque Regional del Curso medio del río Guadarrama y su entorno,

— Junta Rectora del Parque Regional de Cumbre, Arco y lagunas del Peñalara,

— Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares,

— Consejo de Pesca Fluvial de la Comunidad de Madrid,

— Consejo de Caza,

— Patronato tronado de Red Vías Pecuarias,

— Consejo Forestal de la Comunidad de Madrid,

— Comisión de Coordinación de las Autorizaciones, Calificaciones e Informes en suelo no urbanizable, y

— Consejo de los Sotos Históricos de Aranjuez.

8. APÉNDICE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

En trabajos anteriores hemos titulado este epígrafe «Apéndice Legislativo». Dada, sin embargo, la situación de ausencia de legislación ambiental durante 2010, se ampliará el contenido de este apartado, citando las normas y resoluciones de rango infralegal dictadas por la Comunidad de Madrid, además de la Jurisprudencia que le afecta:

— Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) «Cuencas de los ríos Alberche y Cofio» y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado «Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio» (BOCM de 10 de septiembre de 2010).

— Orden 1355/2010, de 27 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a pequeñas y medianas empresas para la implantación y mantenimiento de sistemas voluntarios de gestión y auditoría medioambiental. (BOCM de 21 de julio de 2010)

— Orden 200/2010, de 2 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Ordenación Cine-

gética del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama (BOCM de 11 de febrero de 2010).

— Acuerdo de 19 de noviembre de 2010, del Consejo de Administración de GEDESMA, por el que se hacen públicas las bases de convocatoria para la puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción de Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid 2008-2012, de 22 de febrero de 2008, así como el Plan de Trabajo para la anualidad 2010 aprobado el 2 de julio de 2010. (BOCM de 9 de diciembre de 2010).

— Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, de 29 de junio de 2009, por la que se establece el régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades.

— Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de abril de 2010 (Recurso 85372008).

— Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de diciembre de 2009 (Recurso 1213/2006).

— Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2010 (Recurso 513/2007).

XXVIII

Murcia: Entre la batalla por el agua y la parálisis de la política ambiental lastrada por el déficit público

Manuel Fernández Salmerón
Antonio Gutiérrez Llamas

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES.....
2. NORMATIVA .....
A) Espacios Naturales y Protección de la Biodiversidad
B) Fiscalidad Ambiental.....
C) Otras disposiciones.....
3. ORGANIZACIÓN .....
4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....
A) Potestad sancionadora de la Administración ambiental
B) -Control de la discrecionalidad banística y desatención de valores ambientales .....
C) -Dos ejemplos de reducción del misión de los cualificados intereses ambientales de fondo para su determinación por la Administración Pública demandada.....
5. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA .....
6. APÉNDICE NORMATIVO .....
7. BIBLIOGRAFÍA .....

* * *

1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL Y CONFLICTOS AMBIENTALES

El año 2010 ha dejado una huella indeleble en la economía del sector público y, particularmente, en el déficit presupuestario de la Región de Murcia. Esta situación de desequilibrio en las cuentas públicas regionales ha marcado, en muy buena medida, el impulso o, con mayor precisión, el freno de determinadas políticas públicas, como es

señaladamente el caso de las políticas ambientales, con un patente reflejo en la ausencia de desarrollos normativos dignos de mención.

La situación presupuestaria conocida en los últimos meses del 2010, en el sentido de que Murcia, junto a Castilla-La Mancha, eran las dos únicas Comunidades Autónomas que no habían cumplido el objetivo de limitación de su déficit (en el caso de la CARM cerró el tercer trimestre con un déficit del 3,12 por 100), supuso la inmediata reacción de las agencias de calificación de riesgos que recortaron el «rating» de la Comunidad Murciana (en concreto, la agencia *Moody's*, al día siguiente de conocerse el dato referido, modificó a la baja el «rating» de la deuda regional de 'Aa2' a 'Aa3').

La consiguiente falta de liquidez de la Hacienda regional, junto a la exigencia de la Administración del Estado de efectuar medidas urgentes a fin de paliar la situación de déficit presupuestario como condicionante a la petición de la CARM de autorización estatal para la emisión de deuda pública regional (por un monto aproximado de 500 millones de euros), constituye el desencadenante de la polémica Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. Esta Ley, elaborada con una celeridad excepcional mediante una proposición del grupo parlamentario popular, centra, en buena medida, el recorte de los gastos autonómicos en el empleo público y en una indeterminada reducción de la administración instrumental que deberá ir concretándose a lo largo del año 2011. Expresamente, se preceptúa que en 2011 no se procederá a realizar oferta de empleo público, en ningún ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Previsión que pone en cuestión el fortalecimiento de la Administración ambiental autonómica requerido por la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, que expresamente establecía un mandato dirigido al Consejo de Gobierno a fin de dotar de los recursos humanos necesarios a la Administración competente en materia de medio ambiente para garantizar la viabilidad misma de la ley, a través de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

En este contexto económico, la última anualidad completa de la VII Legislatura regional se ha caracterizado por la atonía de las políticas ambientales, la ausencia de normativa relevante en este ámbito y, si recuperamos los ambiciosos objetivos ambientales de la legislatura proclamados en el discurso de investidura, por el incumplimiento de buena parte del programa de gobierno en este ámbito (entre otras actuaciones pendientes, la aprobación de un *Plan Integral de Protección del Mar Menor*, que debía contemplar un conjunto de medidas medioambientales relativas al paisaje, al fomento de la sostenibilidad del transporte, al uso de energías alternativas y a la ampliación de las playas naturales, así como programas de recuperación de encañizadas y de uso sostenible de este emblemático espacio marino; la adquisición pública y protección de terrenos, *hasta configurar una verdadera red de espacios naturales con especial valor ambiental*, que preserve las peculiaridades de la flora y fauna y la singularidad de los ecosistemas regionales; o bien, la denominada *Ciudad del Medioambiente*, que pretendía incluir el Centro Regional de Interpretación de la Naturaleza, el Centro de Recursos Filogenéticos de especies silvestres de la Región de Murcia, la Escuela Regional de Caza y Pesca,

el Centro de Lucha contra Incendios y el Centro de la Biodiversidad, que según el Presidente de la CARM, debían representar la cara más visible de esta *nueva apuesta por la protección del medio ambiente y la naturaleza en la Comunidad Autónoma de Murcia*).

Si bien la situación económica ha lastrado el impulso de las políticas ambientales, sin embargo, han subsistido conflictos y problemas que venían gestándose con anterioridad, a los que se han sumado nuevas tensiones en el ámbito objeto de este *Informe*. En este sentido, una de las cuestiones que tradicionalmente implica mayor conflictividad política y social en la Región de Murcia es la gestión de los recursos hídricos y, muy especialmente, la transferencia de recursos de otras demarcaciones hidrográficas, que ha protagonizado, en muy buena medida, los primeros meses del año.

Sobre este tema, debe destacarse la amplia movilización política y social en defensa de la pervivencia del Trasvase Tajo-Segura y, en particular, con relación a la tramitación en las Cortes Generales del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que pretendía garantizar una reserva estratégica de recursos hídricos de 4.000 hectómetros cúbicos, que ponía en cuestión la funcionalidad del Trasvase Tajo-Segura. Además de multitudinarias manifestaciones ciudadanas con este objetivo (en particular, la celebrada en Murcia, el día 19 de abril de 2010), el propio Presidente de la CARM, se desplazó al Congreso de los Diputados, encabezando una comisión regional, para el seguimiento informal de la tramitación parlamentaria de la reforma del EACLM.

En pleno conflicto sobre la transferencia de recursos hídricos desde la cuenca del Tajo al Levante, resulta de especial interés la Iniciativa Legislativa ante el Congreso de los Diputados de Proposición de Ley de aprovechamiento sostenible del Acueducto Tajo-Segura, aprobada por el Pleno de la Asamblea Regional, en sesión del día 17 de febrero, a fin de modificar la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el acueducto Tajo-Segura, ejerciendo directamente la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, al amparo del artículo 87.2 de la Constitución. En muy buena medida, esta iniciativa legislativa constituía la reacción ante lo que se consideraba por sus promotores una desnaturalización del orden competencial en esta materia y el intento manifiesto por parte de otras autonomías de cambiar de facto la legislación estatal, de competencia exclusiva del Estado, a través del mecanismo de tramitación de reformas en los Estatutos de Autonomía.

Mediante esta iniciativa legislativa se postulaba la introducción de una disposición adicional en la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, por la que, entre otras medidas de defensa del acueducto, expresamente el Estado garantizaba la continuidad del aprovechamiento conjunto Tajo-Segura. Desvinculando, asimismo, la vigencia y el régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura del desarrollo de otras infraestructuras destinadas a incrementar los recursos hídricos de la cuenca del Segura, incluida la desalinización de agua marina. En cuanto a las transferencias de agua aprobadas desde la cabecera del Tajo, se pretendía considerar aguas excedentarias todas aquellas embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superasen los 240 hectómetros cúbicos. Si bien, se consideraba que este volumen mínimo podría revisarse en el futuro conforme a las variaciones efectivas que experimentasen las demandas de la cuenca del Tajo, de

forma que se garantizase, en todo caso, su carácter preferente y se asegurase que las transferencias desde cabecera nunca pudieran suponer un límite o impedimento para el desarrollo natural de dicha cuenca. Además, se preconizaba el reconocimiento legal del derecho de los usuarios de las aguas del trasvase Tajo-Segura al envío de las aguas excedentarias existentes en el sistema Entrepeñas-Buendía, hasta el máximo legal de 600 hectómetros cúbicos anuales, con expresa previsión de que cualquier modificación legal que afectase a elementos esenciales del aprovechamiento, o a su extinción, debería contemplar la responsabilidad patrimonial incurrida, previendo la preceptiva indemnización económica.

Sin embargo, el desencuentro en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados entre el PSOE y el PP en la forma y consecuencias de mencionar en el preámbulo del proyecto de reforma del Estatuto castellano-manchego una reserva hídrica de 4000 hm3, supuso su aprobación sólo con los votos de los parlamentarios del PSOE y el rechazo de los diputados del PP, que postulaban el mantenimiento en el preámbulo de la garantía de 4.000 hectómetros cúbicos como deseo de la comunidad para su abastecimiento, pero eliminando el concepto de reserva hídrica y dejando constancia expresamente que sería en la planificación hidrológica en la que se concretaría esta estimación, conforme a lo previsto en la legislación vigente. Ante la imposibilidad de su ulterior aprobación en el Pleno del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, como exigen los arts. 81.2 y 147.3 de la Constitución, las Cortes de Castilla-La Mancha optaron por la retirada del proyecto de reforma estatutaria.

Una vez frustrada la reforma estatutaria castellano-manchega y despejados, al menos en el corto plazo, los temores a una regulación con rango estatutario que cuestionase la transferencia de recursos hídricos al Levante desde la cuenca del Tajo, el día 2 de junio, el Pleno de la Asamblea Regional acordó por unanimidad y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Reglamento del Congreso retirar de su tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales la Proposición de Ley de aprovechamiento sostenible del acueducto Tajo-Segura.

Por otra parte, la gestión de los recursos hídricos se ha visto afectada por el ciclo húmedo que se disfruta en el sureste español, que ha elevado extraordinariamente los índices pluviométricos con la importante consecuencia de alcanzar cifras récord de reserva de agua en los pantanos de la cuenca del Segura (a finales del 2010, por encima del 65% de su capacidad). Todo ello, unido a la disminución de la demanda del recurso por los efectos de la crisis económica y la consiguiente disminución de la actividad productiva, ha traído como consecuencia una muy significativa reducción de la producción de agua en las plantas desalinizadoras (de forma muy destacada en la de Valdelentisco). De tal modo que la funcionalidad que años atrás se diseñó para las costosas infraestructuras de desalinización, en épocas de abundancia del recurso, se ve trasmutada a un papel residual habida cuenta no sólo del alto coste de producción de cada metro cúbico –cada vez mayor por el aumento de la tarifa eléctrica–, sino también por el mantenimiento y reposición de los equipos. Además de los factores contaminantes derivados de la desalinización: el incremento de CO_2 derivado de la producción de

energía y el depósito de la salmuera en el lecho marino. Por tanto, cabe prever que las plantas desalinizadoras jugarán un papel relevante en períodos de sequía para garantizar el abastecimiento del consumo humano, la supervivencia crítica de los cultivos y, en el futuro, los desarrollos urbanísticos vinculados al turismo residencial costero. Sin embargo, en períodos de alta pluviometría, más aún si se mantiene la funcionalidad del trasvase Tajo-Segura, la desalinización no pasará de un papel subalterno en la satisfacción de las necesidades hídricas del Levante español.

Asimismo, las consecuencias de la crisis económica se han dejado sentir en algunas actuaciones emblemáticas sobre el medio natural murciano pendientes, que requieren de la cooperación interadministrativa, ralentizando los proyectos de regeneración de la Bahía de Portmán y de protección integral del Mar Menor. Obviamente, la profunda recesión inmobiliaria y, especialmente, en el sector de los desarrollos residenciales turísticos está facilitando el cambio de criterio en la planificación territorial, buena muestra de ello es el caso de la Zerrichera (Águilas), del que se ha venido dado cuenta en anteriores anualidades de este *Informe*, cuya urbanización finalmente queda descartada con la aprobación del Decreto 299/2010, de 26 de noviembre, del Plan de Gestión y Conservación de la Zona de Especial Protección para las Aves de Almenara, Moreras y Cabo Cope.

En fin, entre el innumerable rosario de efectos derivados, directa o indirectamente, de la histórica recesión de la actividad económica en la Región puede constatarse la drástica paralización de la planificación pública de la orla litoral para impulsar desarrollos inmobiliarios y turísticos (*ad. ex.* la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope). En íntima conexión, merece destacar el fracaso en las cuentas de explotación de grandes y costosas infraestructuras viarias vinculadas a los nuevos desarrollos urbanísticos del litoral sur-occidental, como la autopista de peaje Cartagena-Vera, que tiene como efecto colateral la presión del lobby de las empresas concesionarias del sector sobre los poderes públicos para que adopten medidas presupuestarias de compensación.

2. NORMATIVA

Como se dejaba constancia en la valoración inicial, la actividad normativa de la Región de Murcia por lo que se refiere a las políticas ambientales ha sido muy escasa, precisamente en un momento crucial en el que pende el desarrollo de la reciente Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, en vigor desde el 1 de enero de 2010, que, además de la genérica habilitación para los necesarios desarrollos reglamentarios, establecía en sus disposiciones adicionales diferentes mandatos al Consejo de Gobierno para realizar en el plazo de un año y que han resultado incumplidos (fiscalidad ambiental; actualización de directrices de protección del medio ambiente; creación de una fundación para la prestación de servicios de carácter ambiental; contratación ambiental).

A) Espacios Naturales y Protección de la Biodiversidad

Por lo que se refiere a la protección del patrimonio natural y la biodiversidad regional, tal como venimos constatando en anteriores ediciones de este *Informe*, y pese a

las manifestaciones programáticas gubernamentales del inicio de la VII Legislatura, a punto de finalizar, persiste la grave laguna en el desarrollo de la legislación básica estatal, permaneciendo vigentes en este ámbito los vestigios de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. En este marco normativo, con las obvias limitaciones y problemas que suscita una legislación regional obsoleta que no ha implementado las posibilidades de desarrollo normativo y normas adicionales de protección propiciadas por la Ley Estatal 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, deben destacarse la aprobación de sendos Decretos con los planes de gestión y conservación de dos ZEPAS: Por una parte, el Decreto 274/2010, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Gestión y Conservación de la ZEPA de Isla Grosa y, por otra, el ya mencionado Decreto 299/2010, de 26 de noviembre, del Plan de Gestión y Conservación de la ZEPA de Almenara, Moreras y Cabo Cope.

No obstante, aún restan demasiados espacios naturales declarados, en sus diferentes categorías, pendientes de aprobación de los correspondientes planes de ordenación de los recursos y de gestión, con las consecuencias negativas derivadas de esta inactividad administrativa. En este sentido, merece destacar el estudio auspiciado por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, titulado *«¿Hacia otra estructura productiva para la economía de la Región de Murcia?»*, que, en un tono crítico con el desarrollo de la red de espacios naturales protegidos, pone de manifiesto la escasa participación social en los mismos. Además, el mencionado estudio enfatiza la necesidad de una articulación inmediata de los PORN de las distintas áreas protegidas, tanto desde la legislación autonómica como desde la europea, que permita a su vez la participación ciudadana. Asimismo, ilustra esta tarea pública pendiente con los datos actualizados de la ordenación y planificación de los espacios protegidos. En los términos del estudio del CES, el número de espacios naturales protegidos de la red regional que cuentan con instrumento de gestión o plan de ordenación de recursos naturales es todavía muy minoritario, tan sólo 5 de los 19 existentes. En fase de aprobación inicial del PORN hay 7 espacios naturales y en tramitación hay 6. La mayoría de los espacios que cuentan con PORN aprobado definitivamente son parques regionales. En conjunto, las áreas Red Natura 2000 presentan un escaso desarrollo de sus instrumentos de ordenación y gestión, puesto que la suma de los LIC y las ZEPA con planes redactados es de 26 de un total de 71 espacios, siendo 23 los que no han comenzado con los trabajos de redacción y 22 los que se encuentran en proceso de trámite. En función de la superficie que ocupan, las 26 zonas con planes redactados suman 103.470 hectáreas, un 19 por 100 del total de la superficie Red Natura en Murcia.

En otro orden, dentro de las medidas de conservación de la fauna silvestre y a fin de preservar la biodiversidad regional, cabe mencionar el Decreto 90/2010, de 7 de mayo, por el que se crea la red de muladares para las aves rapaces necrófagas gestionados por la CARM, cuyo objeto, en el marco del Real Decreto 664/2007, es asegurar la alimentación de aves necrófagas con subproductos cárnicos no destinados al consumo humano. Los muladares de la red se situarán en aquellos municipios donde se asienten colonias reproductoras y áreas de campeo de las rapaces necrófagas: quebrantahuesos («Gypaetus barbatus»), buitre leonado («Gyps fulvus») y alimoche («Neophron percnopterus»).

B) Fiscalidad Ambiental

En el ámbito de la fiscalidad ambiental, resultan reseñables las modificaciones efectuadas por la Ley 3/2010, de 27 diciembre, sobre Recaudación Tributaria, que, por una parte, en su capítulo primero modifica algunos extremos de la tarificación del canon de saneamiento, cuyo rendimiento se destina a la financiación de los gastos correspondientes a las infraestructuras públicas de saneamiento y depuración. Por otra parte, esta misma Ley, en su capítulo tercero, modifica algunos aspectos de la regulación del impuesto sobre residuos, precisando el alcance del hecho imponible al excluir del concepto de residuo los procedentes de la minería que pasan a constituir un supuesto de no sujeción y, asimismo, con el fin de reforzar la seguridad jurídica y las garantías de los contribuyentes, se desarrolla el procedimiento y las técnicas de medición del volumen y peso de los residuos depositados en aquellos casos en los que procede la aplicación del método de estimación indirecta de la base imponible.

Sin embargo, lo más significativo en el ámbito de la normativa sobre fiscalidad ambiental es constatar el incumplimiento de la previsión contenida en la disposición adicional tercera de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, que establecía el mandato al Consejo de Gobierno para elaborar y aprobar un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de impuestos ambientales, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, que se produjo el 1 de enero de 2010.

C) Otras disposiciones

Con un rango menor y, en muchos casos, sin naturaleza estrictamente reglamentaria, cabe mencionar diversas Órdenes de las Consejerías de Agricultura y Agua y, asimismo, de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, que contienen fundamentalmente medidas de fomento y, en particular, subvenciones públicas en los sectores de eficiencia energética; conservación de suelos agrícolas y lucha contra la erosión, agricultura ecológica, integración medioambiental del cultivo de viñedo, protección agroambiental en arrozales, conservación de variedades vegetales en peligro de extinción; reestructuración, modernización y desarrollo del sector pesquero y acuícola; producción integrada en diversos cultivos y otras de análoga finalidad, algunas de las cuales figuran en el Apéndice normativo de este *Informe*.

Asimismo, puede mencionarse la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 28 de mayo, que regula el Libro de Explotación Acuícola de la Región de Murcia, en el que se reflejarán los datos administrativos, técnicos, sanitarios y medioambientales de las instalaciones acuícolas que desarrollen su actividad productiva en la Región de Murcia, dando cumplimiento a las previsiones contenidas en la Directiva 2006/88/CE, del Consejo, de 24 de octubre, en el Real Decreto 1614/2008, de 3 de octubre, y en la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia. Entre los datos ambientales que deben reflejarse se incluyen los datos relativos a la fecha de resolución de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, las

actualizaciones con los diferentes seguimientos ambientales anuales de la actividad de la empresa, así como de las correspondientes auditorías trianuales realizadas por una entidad de control ambiental. Se hará constar asimismo la empresa u organismo que efectúa el seguimiento o auditoría, así como la fecha en la que se ha entregado la preceptiva documentación ambiental al órgano administrativo competente.

3. ORGANIZACIÓN

Pocas novedades reseñables en el apartado organizativo, al margen de la previsión ya apuntada en el apartado inicial relativa a la potencialmente importante previsión de la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas de reducción de un elevado porcentaje de entidades integrantes de la administración institucional. En concreto, el Consejo de Gobierno deberá ordenar la realización de actuaciones necesarias conducentes a la reducción del número de entes integrantes del sector público regional, de manera que, antes de la finalización del ejercicio 2011, dicho número no supere el 30 por ciento de los que a 31 de diciembre de 2010 recoge el Inventario de Entes del Sector Público de la Comunidad Autónoma, publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda. Está por ver el alcance de esta drástica reducción de entes instrumentales y su posible incidencia en la organización ambiental pero, en cualquier caso, como se apuntaba *supra*, va en sentido diametralmente opuesto a la previsión de constitución por el Consejo de Gobierno de una fundación para la prestación de servicios públicos de carácter ambiental, contenida en la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada (disposición adicional cuarta), que debía financiarse a cargo de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, quedando afectados a dicha finalidad los ingresos procedentes de la recaudación de los impuestos ambientales, excluidos los derivados del canon de saneamiento.

Por otra parte, el Decreto del Presidente 17/2010, de 3 septiembre, de Reorganización de la Administración Regional, con el principal objeto de crear una Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana, ha mantenido las dependencias ambientales en los mismos términos de la anterior remodelación, que, como expusimos en ediciones precedentes de este *Informe*, diluía y minusvaloraba la organización administrativa ambiental. En este sentido, la Consejería de Agricultura y Agua continúa siendo el departamento encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno, entre otras, en las materias de agua y medio ambiente; estando adscritos a dicha Consejería, entre otros entes instrumentales, la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR) y el Ente Público del Agua de la Región de Murcia. Por su parte, la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio mantiene su condición de departamento encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en las siguientes materias que afectan a las políticas objeto de este *Informe*: urbanismo, ordenación del territorio, puertos y costas. Mientras la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, continúa con las competencias, en lo que aquí interesa, en las materias de industria, energía y minas.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Durante el año 2010 la actividad jurisdiccional contencioso-administrativa sobre asuntos ambientalmente relevantes ha vuelto a ser copiosa, juicio todavía válido aun limitando nuestro análisis a las resoluciones evacuadas por el Tribunal Superior de Justicia, lo que contrasta con la ya comentada orfandad normativa y, en general, de políticas ambientales ambiciosas.

A) Potestad sancionadora de la Administración ambiental

Aunque nos centraremos en el estudio de las más señaladas, conviene dar cuenta de algunas otras resoluciones en la medida en que expresen confirmaciones o alteraciones en la evolución de aquellas líneas doctrinales contencioso-administrativas de las que se ha dado cuenta en ediciones anteriores de este Observatorio. Así, durante este año asistimos a la imposición de nuevos correctivos judiciales a la actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Segura en materia de vertidos a DPH, fundamentalmente por vulneración del principio de tipicidad (así, SSTSJ de 22 de enero –Rec. 481/2005–; 19 de febrero –Rec. 489/2005–; 31 de marzo –Rec. 568/2005–; 26 de abril –Rec. 801/2005–; 25 de junio –Rec. 779/2005–; 28 de julio –Rec. 780/2005–; o 24 de septiembre –Rec. 3261/2003).

Resulta asimismo destacable el definitivo –y, por otra parte, lógico– espaldarazo que, en materia ambiental, ha llevado a cabo el TSJ de la Región de Murcia en relación con la doctrina del Tribunal Supremo que sostiene que el único efecto jurídico producido por el instituto de la caducidad consiste en la interrupción del plazo de prescripción de la infracción, pero no en la imposibilidad de reapertura de un nuevo expediente enderezado a castigar los mismos hechos. Así lo expresa la STSJ de 12 de marzo (Rec. 674/2009), en la que se desestima un recurso de apelación contra SJCA desestimatoria de recurso de alzada contra sanción impuesta a una mercantil, por importe de 6.010,13 euros, en concepto de comisión de una infracción tipificada en el artículo 69.1 *a* de la –hoy derogada– Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, consistente en extracción ilegal de áridos.

Aunque de fondo tal vez algo anecdótico, no deja de ser igualmene relevante, aun a título simbólico, la STSJ de 8 de julio (Rec. 65/2006) en la que se anula una sanción impuesta a un particular por la Demarcación de Costas del Estado en concepto de realización de obras excesivas respecto de la autorización otorgada por la Comunidad Autónoma, con el informe favorable de la propia Demarcación. En efecto, en el propio proceso queda acreditado que las obras que dieron origen a la apertura del expediente (sobre todo, de reparación urgente de las originariamente autorizadas) quedaban ubicadas en servidumbre de protección, y no en DPMT, con la consiguiente incompetencia de la Administración General del Estado para la imposición de la sanción, en aplicación de la doctrina del TC (contenida, fundamentalmente, en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio) y de la asimismo copiosa del TS en tal sentido.

Finalmente, conviene destacar la STSJ de 17 de septiembre (Rec. 3012/2003), en la medida en que viene a refrendar la inaplicabilidad de la técnica de la EIA a determinados permisos de investigación en materia minera (en el caso, una calicata). Ciertamente, viene siendo opinión común la exclusión del concepto de *proyecto*, a efectos de aplicación de la disciplina sobre EIA, de la mayor parte de las actividades de investigación realizadas al amparo de permisos otorgados conforme a la legislación minera. No obstante, a raíz de los términos empleados por el artículo 1.2 de la Directiva 85/337/CEE, de 27 junio (que incluyó dentro del concepto de *proyecto* «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, así como otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo») se suscitaron algunas dudas que, insistimos, se disipan –si alguna consistencia todavía conservasen–, entre otros, con este pronunciamiento, al no tratarse de obras de explotación.

B) Control de la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de potestades de planificación urbanística y desatención de valores ambientales

En relación con la componente ambiental incorporada a instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cabe referirse a la STSJ de 26 de marzo (Rec. 25/2005), que constituye un destacable ejemplo de activismo judicial en la defensa de los principios que han de guiar el ejercicio de las potestades administrativas discrecionales, en general y de las planificadoras, en particular. En efecto, en dicho proceso el TSJ murciano anula la Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 29 de septiembre de 2004, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal de Ordenación de Aledo.

En general, los motivos de censura contra la mencionada disposición se fundamentaban en la falta de correspondencia entre los elementos de juicio adquiridos a lo largo de las distintas fases de tramitación del mencionado instrumento planificador e incluso en el seno del propio proceso (informes del organismo de cuenca, órganos ambientales de la CARM, previsiones y valoraciones incluidas en el dispositivo del propio Plan, informes periciales, etc.) y el efectivo contenido ordenador de éste. La acreditación de tal falta de adecuación constituye un vicio de toda potestad discrecional, de manera que, como es bien sabido, una de las funciones esenciales encomendadas al ejercicio de las potestades discrecionales, cual es la cohonestación del interés público *prevalente* –en nuestro caso, el desarrollo urbanístico de la zona– y los demás intereses, públicos o privados, presentes (estos son en cambio intereses *secundarios*, como nos recuerda, entre otros, Cerulli Irelli, aunque ello signifique cualquier cosa menos su cualidad de «preteribles», sino antes bien la necesidad de su adecuada atención, una vez acreditada su presencia a través de la actividad de ponderación en que consiste todo poder discrecional) –destacadamente también en nuestro supuesto, los derivados de la tutela ambiental–, debe hacerse según criterios de *racionalidad* (ausencia de errores en el proceso intelectivo de justificación de la decisión) y *razonabilidad* (cri-

terio que postula la coherencia de la medida adoptada en relación con el fin de la norma y la ausencia de desproporción de la solución en la actuación administrativa). Ambos son los criterios o, como se les ha denominado comúnmente, *tests*, en que tradicionalmente se ha articulado la constatación de la compatibilidad de toda decisión discrecional con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), según los datos extraídos de la instrucción del procedimiento y a través de la conveniente motivación de la resolución final (art. 54.1.f) Ley 30/1992, de 26 de noviembre; en adelante LRJ-PAC).

En buena medida, así expresa esta construcción doctrinal la sentencia en varios pasajes. Reproduciendo palabras del TS, señala que «[…] se ha de comprobar 'si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con los hechos, porque cuando sea clara la incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que es su presupuesto inexorable, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico, y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en causa de decisiones desprovistas de justificación fáctica alguna'». Asimismo, recuerda que «esa discrecionalidad tiene un doble límite negativo. En primer lugar la realidad, que está ahí y no puede ser desconocida, inventada o desfigurada por la Administración, aunque disponga de un amplio margen para su valoración. Los titulares del poder judicial pueden, pues, introducirse en el ámbito de la discrecionalidad administrativa para comprobar que la alternativa elegida se sustenta sobre una cabal apreciación de los hechos. En segundo término, los principios generales del derecho, «oxígeno que respiran las normas», incluida la que atribuye al planificador una vasta libertad de configuración» (F. 8º).

En este contexto, la Sala advierte una desviación entre el contenido planificador del instrumento impugnado y las evidencias derivadas tanto del complejo procedimiento administrativo enderezado a su aprobación definitiva como del propio proceso judicial, acogiendo todos los reproches avanzados por la parte recurrente. Así, ésta alegaba que el impacto que sobre los recursos hídricos supondría la ordenación territorial prevista para el municipio era inasumible de conformidad con las previsiones del Plan. Este contemplaba desarrollos conducentes a un crecimiento extraordinario de población (según el Estudio de Impacto Ambiental, Aledo tenía por entonces aproximadamente 1.050 habitantes y, según el Plan General aprobado, esa población podría alcanzar, teniendo en cuenta tanto el suelo urbano como el urbanizable sectorizado y no sectorizado, los 240.000 habitantes). En este sentido, el razonamiento de la Sala es nítido y contundente: «De este conjunto de datos y de las advertencias de la Dirección General de Urbanismo durante la tramitación del Plan General, se desprende con claridad que la clasificación como suelo urbanizable en mayor o menor extensión no puede quedar a mero capricho o voluntarismo de expansión de la Administración Municipal, sino que se debe basar, al menos, en una proporción razonable en la existencia de datos objetivos del territorio y las infraestructuras que justifiquen que esa clasificación de suelo urbanizable dispondrá de los servicios necesarios, bien porque

ya existan, o porque si son insuficientes se podrán completar durante el proceso de desarrollo de ese suelo urbanizable» (F. 5º).

Asimismo, la sentencia asume los argumentos relativos a la falta de coherencia en la previsión de los sectores incluidos y excluidos en las categorías de Suelo No Urbanizable de Protección Ambiental, Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola (ésta sencillamente eliminada, a pesar de la realidad eminentemente agrícola del municipio y de la expresa intención del Plan de integrarla con los espacios urbanizables, según se verá a continuación) y Suelo No Urbanizable de Protección Paisajística, constatando el TSJ la incoherencia del instrumento impugnado al haber excluido e incluido de y en alguna de tales categorías de suelo espacios con idénticas características.

En relación específicamente con la categoría de Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola –finalmente ausente del Plan, como acabamos de apuntar–, la explicaciones de la Administración regional se concretaban en esencia en lo siguiente: «la ausencia de valores intrínsecos al terreno que hagan necesaria su clasificación como suelo no urbanizable por su interés agrícola, permite, con los criterios establecidos en la LSRM, su clasificación como suelo urbanizable. El régimen aplicable al suelo urbanizable no impide su destino agrícola en tanto no se promueva su transformación urbanística (art. 78.1 LSRM), por lo que una parte importante del término municipal, excluidos los sectores donde han surgido expectativas de transformación que reconoce el PGMO, puede mantener el uso agrícola como base económica del municipio. Esta clasificación posibilita su inmediata transformación cuando las expectativas varíen, agilizando la tramitación».

Frente a ello, la Sala argumenta con contundencia que «según el Estudio de Impacto Ambiental (folio 82 del expediente) la agricultura es la principal actividad del Municipio. Esto se ratifica en la propia Memoria del Plan General, que indica (folio 346) que la actividad principal del municipio es la Agricultura que ocupa el 46,7% del total del término. Comparando ese 46,7% del término que el Plan General reconoce que en la actualidad se destinaba a la Agricultura, con el 45,64% del término que en el Plan General se clasifica como urbanizable, sectorizado o no, se entiende que dicho Plan General ha decidido una transformación radical del municipio de Aledo, y un cambio total de sus características, destinando la práctica totalidad del suelo agrícola que ahora existe a suelo urbanizable. Y además esta elección por un modelo de crecimiento que abandona totalmente la agricultura y adopta la opción radical de poder pasar de 1.050 habitantes a 239.013 que es su posibilidad máxima se decide de forma consciente y rechazando las infinitas opciones intermedias o al menos más moderadas que podrían tomarse. Y la existencia de esas opciones se consideró por el Ayuntamiento de Aledo, pues en la Memoria del Plan General (folio 362 del expediente) se hace referencia al artículo 65 de la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia, modificada por la Ley 2/2004, que introduce el concepto de suelo no urbanizable inadecuado en virtud del principio de utilización racional de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible. Y en otra página de la Memoria (folio 386 del expediente) se indica que no se consideró oportuno por la Corporación la previsión de suelos inadecuados para el desarrollo urbanístico, previsto en la legislación estatal y autonómica» (F. 7º).

C) Dos ejemplos de reducción del debate judicial a cuestiones procedimentales y de consiguiente remisión de los cualificados intereses ambientales de fondo para su determinación por la Administración Pública demandada

Ciertamente, se ha ventilado en 2010 ante el TSJ de la Región de Murcia algún otro relevante asunto relativo a la tutela de los intereses medioambientales por parte de instrumentos de ordenación territorial, aunque debe manifestarse cierta dosis de frustración al haber sido reconducido en todo caso el debate judicial a cuestiones puramente procedimentales, en detrimento de los planteamientos de fondo, de gran relevancia. Se trata de la STSJ de 19 de febrero (Rec. 254/2004), que resulta por de pronto especialmente interesante en el contexto general de la política murciana, al ser expresión de cierta tensión y beligerancia entre el principal consistorio murciano y la CARM, ambos en manos de idéntica fuerza política.

Una Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 31 de enero de 2001 aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia, publicándose en el BORM de 14 de febrero de 2001. Por un particular afectado, titular de una finca, se interpuso recurso de alzada contra la referida Orden solicitando la reclasificación de sus terrenos, de NF («Zonas de Protección de la Naturaleza y Usos Forestales») a SB («Bordes Serranos con Aptitud Turística» Urbanizable sin sectorizar), y que se extendiera la zona SB al ámbito entre la carretera MU-301 y el límite con la Comunidad Valenciana, y que, según se señalaba en el escrito, coincidía con la Unidad Ambiental núm. 29 del término municipal de Murcia. El recurso fue estimado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de marzo de 2003, extendiendo la zona SB al referido ámbito, debiendo entenderse modificada en tal sentido la Orden de aprobación definitiva de la Revisión del Plan General.

En fecha 17 de octubre de 2003 el Ayuntamiento de Murcia interpuso recurso extraordinario de revisión contra este último acuerdo, alegando que incurría en manifiesto error de hecho que resultaba de los propios documentos incorporados al expediente, solicitando el mantenimiento de la clasificación como no urbanizable que otorgó la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General a los terrenos objeto del citado acuerdo. Por otro del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2003 se inadmitió el recurso extraordinario de revisión, siendo el mismo impugnado en el proceso conducente a la mencionada sentencia.

Simultáneamente a la tramitación del Plan General, la Comunidad Autónoma procedió a tramitar los expedientes para clasificar como ZEPA, entre otras, «El Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona», siendo publicada la correspondiente resolución en el BORM de 18 de mayo de 2001. La mercantil codemandada interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inclusión de la finca en el ámbito de protección, que fue desestimado por sentencia de esta Sala de 23 de octubre de 2003.

Una vez producido un llamativo allanamiento de la Administración regional autora del acto (declarado fraudulento en la propia sentencia), el debate procesal se centraba en dilucidar si la fiscalización de la resolución recurrida (de inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión) permitía al órgano jurisdiccional entrar en el enjuiciamiento de la cuestión de fondo –como defendía el consistorio murciano, alegando que, al no haberse publicado la Orden regional modificativa del plan, el recurso verdaderamente interpuesto contra la misma fue el potestativo de reposición– o bien el pronunciamiento había de contraerse a inadmitir el recurso contencioso-administrativo –como sostuvo la codemandada– o a determinar si era o no ajustado a Derecho tal acuerdo de inadmisión a trámite. Este último fue finalmente el alcance de la sentencia.

Ésta contiene algunos pronunciamientos de general interés para el Derecho Público, cual es la naturaleza no normativa de la Orden autonómica modificativa del Plan General. El argumento de la Sala no deja de tener cierto sentido en la medida en que, frente a la alegación por el Ayuntamiento de la falta de publicación de dicha orden y la consiguiente «mutación» del recurso extraordinario de revisión en el de reposición, señala que de tal razonamiento –que parece partir de la concepción normativa del acto modificativo del plan– se sigue, como primera consecuencia, la imposibilidad de interponer contra el mismo recurso alguno en vía administrativa *ex* art. 107.3 LRJ-PAC. No obstante, también contiene en sí elementos contradictorios el razonamiento en virtud del cual «[…] es evidente que este acuerdo no es una disposición general, sino un acto administrativo, aunque del mismo se derive la modificación de un instrumento de planeamiento […] Y ello, porque aun cuando una modificación del Plan General pueda tener la misma naturaleza de disposición general que el Plan al que modifica, la Ley regional 10/1995, de 24 de abril, de Modificación de las Atribuciones de los Órganos de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, establecía en su Disposición Adicional Primera que las resoluciones dictadas por el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística y relativas al planeamiento, eran susceptibles de recurso ordinario ante el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Y el acto que resuelve dicho recurso no es una disposición general, por lo que le es de aplicación el régimen general de recursos contra actos administrativos» (F. 5º). Este último razonamiento, por una parte, atribuye al Legislador la capacidad de definir caprichosamente la naturaleza de las cosas, por mucho que los datos parezcan desmentir con contundencia tal definición y, por otra, descarta de un modo un tanto inopinado la posibilidad de que la norma urbanística murciana hubiera podido cometer un exceso respecto de la legislación básica del Estado (art. 107.3 LRJ-PAC).

En todo caso, rechazada la naturaleza de recurso de reposición del interpuesto por el Ayuntamiento, se cerraba el paso a un enjuiciamiento sobre el fondo del asunto. A partir de ello, el Tribunal considera que la resolución de inadmisión del recurso extraordinario de revisión es conforme a Derecho en la medida en que «en el presente supuesto tanto en el escrito de recurso extraordinario de revisión como en los informes que se incorporan al mismo, se suscitan cuestiones jurídicas y no fácticas. De la mera lectura de tales informes se desprende que todas las argumentaciones recogidas

en ellos están dirigidas a cuestionar la interpretación y valoración de hechos, su alcance y consecuencias jurídicas, y no los hechos en sí mismos. Concretamente, se plantea el valor medioambiental de la Unidad Ambiental 29 en relación con el EIA de la Revisión del Plan General, la designación de la zona en que se ubican los terrenos como ZEPA y sus efectos jurídicos, el alcance e interpretación que ha de darse al artículo 9 de la Ley 6/1998, la inexistencia de arbitrariedad al clasificar los terrenos en el Plan General como no urbanizables, la falta de valoración de los informes obrantes en el expediente y la omisión de informes por el órgano competente» (F. 8º).

Asimismo y en idéntica línea de reducción del debate judicial a cuestiones estrictamente procedimentales, conviene reseñar la STSJ de 21 de mayo (Rec. 122/2005). En ella se resuelve el recurso interpuesto por la Administración General de Estado contra varias desestimaciones por silencio de solicitudes por parte de la CARM, en concreto: 1ª) de la solicitud de declaración de caducidad de la concesión otorgada el 4 de julio de 1975, de un puerto deportivo de invernada, en la costa del Mar Mediterráneo de La Manga del Mar Menor, término municipal de San Javier, con la denominación de «Puerto Mayor» y de algunas de cuyas vicisitudes judiciales hemos dado cuenta en ediciones anteriores de este *Informe*; 2ª) de la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Dirección General de Carreteras de 16 de diciembre de 1988, por la que se amplió el plazo de ejecución del puerto y se aprobaron modificaciones del proyecto; y 3ª) de la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental, de 9 de octubre de 2003, de alzamiento de la suspensión de las obras del puerto deportivo en la vertiente mediterránea del lugar de «El Estacio» de la Manga del Mar Menor.

Al margen de las enjundiosas cuestiones relativas a las legítimas competencias del Estado en orden a la tutela del dominio público marítimo-terrestre y al condicionamiento que las mismas pueden imponer al ejercicio de las que, sobre idéntico espacio y con fundamento en títulos jurídicos diversos, corresponden a la Comunidad Autónoma, la sentencia se centra en analizar la conformidad o disconformidad a Derecho de las denegaciones presuntas, todas ellas derivadas de las correspondientes solicitudes de revisión de oficio *ex* artículo 102 LRJ-PAC.

En relación con la primera de ellas, la de iniciación de expediente para declarar la caducidad de la concesión, la misma se basaba en la inejecución de las obras en el plazo máximo legalmente previsto (4 años) por causa imputable al concesionario y la declaración debía considerarse –según argumentaba la Administración General del Estado– un acto reglado *ex* artículo 79 LC (*1. La Administración, previa audiencia del titular, declarará la caducidad en los siguientes casos: a) No iniciación, paralización o no terminación de las obras injustificadamente durante el plazo que se fije en las condiciones del título*). No obstante, la Sala desestima la pretensión con razonables argumentos: «El incumplimiento contractual, o de una de las condiciones establecidas en el título de la concesión, podrá dar lugar, sin duda, a la extinción de la concesión (artículo 79 de la Ley de Costas), pero no puede invocarse como incluible entre las causas que determinan la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo ya que, en este caso, no

existe un acto administrativo que revisar. Existe una situación fáctica, la concesión, y un posible incumplimiento del concesionario al «no terminar las obras en el plazo fijado» lo que obligaría a la Administración a declarar la caducidad de la concesión, por el procedimiento establecido y previa audiencia del titular […] Si la Administración regional no ha actuado en tal sentido, debiendo hacerlo, estaríamos, no ante un acto administrativo, sino ante un supuesto de inactividad de la misma, impugnable por un procedimiento distinto al utilizado en este caso» (F. 4º).

En relación con las restantes dos pretensiones (invalidez de las desestimaciones por silencio de la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Dirección General de Carreteras de 16 de diciembre de 1988, por la que se amplió el plazo de ejecución del puerto y se aprobaron modificaciones del proyecto y de la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental, de 9 de octubre de 2003, de alzamiento de la suspensión de las obras del puerto), la posición de la Sala es distinta. Tras recordar la jurisprudencia recaída en materia de concurrencia de los requisitos para inadmitir a trámite solicitudes de revisión de oficio de actos firmes y basándose en el informe pericial que defendió la existencia de una «modificación de la configuración exterior» del puerto, como presupuesto determinante de la necesidad de recabar informe preceptivo y vinculante de la Administración General del Estado por parte de la CARM, al amparo de lo dispuesto en el artículo 112.c) LC, el TSJ concluye que no existen razones que avalen dicha inadmisión, derivando de ello la invalidez de las desestimaciones presuntas de ambas solicitudes de revisión y el consiguiente deber de la Administración regional de iniciar los mencionados expedientes de revisión contra sendas decisiones autonómicas.

Conviene señalar, por último, que esta sentencia se erige en presupuesto y, en consecuencia, en fundamento para desestimar idénticas pretensiones, avanzadas, esta vez, por dos asociaciones ecologistas, en la STSJ de 18 de junio (Rec. 276/2005).

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 Justicia y Seguridad Ciudadana* (creación: Decreto de la Presidencia 17/2010, de 3 de septiembre; estructura: Decreto 243/2010, de 10 de septiembre):

— Consejero: Manuel Campos Sánchez (nombramiento: Decreto de la Presidencia 19/2010, de 3 de septiembre).

— Dirección General de Seguridad Ciudadana y 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 3/2010, de 27 diciembre, sobre Recaudación Tributaria.

Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas.

Decreto 90/2010, de 7 de mayo, por el que se crea la red de muladares para las aves rapaces necrófagas gestionados por la CARM.

Decreto 274/2010, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Gestión y Conservación de la ZEPA de Isla Grosa.

Decreto 299/2010, de 26 de noviembre, del Plan de Gestión y Conservación de la Zona de Especial Protección para las Aves de Almenara, Moreras y Cabo Cope.

Decreto del Presidente 17/2010, de 3 septiembre, de Reorganización de la Administración Regional.

Orden de 24 de mayo, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se establecen medidas de prevención de incendios forestales en la Región de Murcia para el año 2010.

Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 28 de mayo, que regula el Libro de Explotación Acuícola de la Región de Murcia.

Orden de 30 de julio, de la Consejería de Agricultura y Agua, que establece los criterios que se van a aplicar para llevar a cabo el control de la Condicionalidad en los ámbitos de «Medio Ambiente», de la «Salud Pública, Zoosanidad y Fitosanidad», así como de las «Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales» y «Bienestar Animal» que deberán cumplir los productores que reciban ayudas directas de la política agraria común y beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la campaña 2010 y establece el sistema de cálculo para la reducción o exclusión de las mismas.

Orden de 20 de octubre, de la Consejería de Agricultura y Agua, que modifica las normas técnicas de producción integrada en el cultivo de pimiento de invernadero, tomate y melón-sandía.

7. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Carreño, S. y Salazar Ortuño, E., «Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, I, núm. 2, 2010.

Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, *«¿Hacia otra estructura productiva para la economía de la Región de Murcia?»*, CES, Colección Estudios, núm. 29, 2010.

Giménez Casalduero, M., «Las Áreas Marinas Protegidas: nuevas perspectivas a la luz de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, I, núm. 1, 2010.

Navarro Caballero, T. M. (Coord.), *Reutilización de aguas regeneradas. Aspectos tecnológicos y jurídicos*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2010.

Navarro Caballero, T. M., «Experiencias actuales de los bancos del agua en España. Estudio de los casos del Guadiana, Guadalquivir, Júcar y Segura», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 76, 2010.

Juste Ruiz, J. y Salazar Ortuño, E., «Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del Convenio de Aarhus: Comunicación ACCC/C/2008/24, el caso «senda de Granada» en Murcia», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, 2010.

XXIX

Navarra: Desvalorización judicial de los requisitos de participación ambiental

José Francisco Alenza García

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. LEGISLACIÓN .....
   - *A) -La utilización de los lodos de va* .....
     - a) Ruido .....
     - b) Espacios naturales y montes .....
     - c) Fauna y flora .....
     - d) Agricultura y ganadería .....
   - *B) Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial*
3. ORGANIZACIÓN .....
4. EJECUCIÓN .....
   - *A) Inspección y sanciones ambientales* .....
     - a) Inspección ambiental .....
     - b) Sanciones ambientales .....
   - *B) Información ambiental* .....
   - *C) Planes y Programas* .....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....
   - *A) Descripción general* .....
   - *B) Autorización ambiental integrada* .....
   - *C) Participación ciudadana y legitimación en materia ambienta*
   - *D) -El sonido de las campanas de tural española* .....
   - *E) Jurisprudencia penal* .....
6. PROBLEMAS .....
7. APÉNDICE INFORMATIVO .....
   - *A) Lista de responsables de la política ambiental de la Co*
   - *B) Leyes Forales y Decretos Forales* .....
   - *C) Órdenes Forales y otras Resoluciones* .....
   - *D) Jurisprudencia* .....
   - *E) Bibliografía* .....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Un año más, siguiendo la tónica habitual en esta legislatura, han sido escasas y muy poco relevantes las actividades de la política ambiental en Navarra. No se han producido novedades legislativas o reglamentarias importantes. Siguen pendientes de aprobación los planes que empezaron a elaborarse en 2009 (residuos, cambio climático). 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, en primer lugar, el elevado número de resoluciones judiciales. La mayoría de ellas tratan de sanciones ambientales y de reclamaciones de responsabilidad por los daños causados por la fauna silvestre. Se examinarán con mayor detalle las sentencias de mayor interés, entre las que destacan especialmente tres sentencias que han abordado cuestiones varias sobre la participación y la legitimación ciudadana en materia ambiental. En dichas sentencias cabe apreciar un criterio más bien restrictivo de las posibilidades y formas de participación de los ciudadanos, frente al impulso que el legislador pretende dar a la participación ambiental. Por el momento, no cabe hablar de una línea jurisprudencial consolidada ni gravemente errónea. Pero sí merece la pena advertir del riesgo de que se consolide una tendencia a desvalorizar los requisitos formales y temporales de la participación ambiental.

En definitiva, como en los años pasados, la situación en Navarra en el 2010 se caracteriza por la inactividad normativa, la inercia en las labores ejecutivas y de gestión y una creciente actividad judicial.

2. LEGISLACIÓN

A) La utilización de los lodos de depuración en la agricultura como principal novedad normativa.

Muy pocas novedades se han producido en el ordenamiento jurídico navarro en el 2010. La más importante es la regulación –por primera vez en Navarra–, de la utilización de lodos en la agricultura mediante la Orden Foral 359/2010, de 26 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

Dicha Orden Foral constituye un desarrollo para Navarra de la regulación estatal. La Orden Foral se apoya y remite constantemente al Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, e incluso proclama expresamente que para lo no previsto en ella se estará a lo dispuesto en el dicho Real Decreto y en la Orden de 26 de octubre de 1993 sobre utilización de lodos de depuración en el sector agrario.

La Orden Foral clasifica distintos tipos de lodos de depuración y concreta qué tipo de lodos de depuración, tratados previamente, pueden ser utilizados en la actividad agraria. Además, establece las condiciones generales de utilización de esos lodos en

la agricultura. A tal efecto se indica que la utilización del lodo consistirá en el esparcimiento del material en la superficie o en el interior del suelo de parcelas agrícolas y se prohíben determinadas formas de aplicación de los lodos.

Otras condiciones de la aplicación consisten en el respeto a las distancias mínimas que se establecen respecto de cauces de agua, lagos y embalses, así como respecto a pozos, manantiales y embalses para abastecimiento público de agua, tuberías de conducción y depósitos de abastecimiento de agua, y zonas de baño tradicionales. Otra limitación es el de la cantidad máxima de nitrógeno que se puede aplicar por hectárea y año. Por último, se exige que las explotaciones agrarias en cuyas parcelas se utilicen lodos estén inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias.

Por otro lado, la Orden Foral crea el Registro de entidades dedicadas a la explotación agrícola de lodos en el que se inscribirán todas las empresas comercializadoras de lodos con destino a explotaciones agrícolas.

La Orden Foral también impone distintos deberes de información a los productores de lodos, a las entidades dedicadas a la explotación agrícola de lodos y a los agricultores.

Finalmente, se establecen las consecuencias de los incumplimientos de la normativa que son muy variadas. Por un lado, se prevé la comunicación de los incumplimientos a los órganos competentes en materia de condicionalidad de las ayudas agrarias, para que se determinen las reducciones de las ayudas que fueran aplicables. Por otro lado, se establece que los incumplimientos también pueden conllevar la suspensión temporal o permanente de la actividad de las entidades dedicadas a la explotación agraria de lodos. Por último, se advierte que todo ello se establece sin perjuicio de las sanciones que puedan ser impuestas por la comisión de infracciones tipificadas en la legislación ambiental vigente.

B) Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial

a) Ruido

En este sector se ha aprobado la delimitación inicial de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial de los Mapas Estratégicos de Ruido de Navarra, correspondientes a la primera fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25-6-2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y las limitaciones acústicas que les son de aplicación a los nuevos desarrollos urbanísticos (Resolución 1328/2010, de 3 de septiembre).

b) Espacios naturales y montes

Por segundo año consecutivo no se han producido novedades en materia de espacios naturales y se confirma la paralización del proceso de conversión de los LICs en

zonas de especial conservación. Desde el 2009 existen algunos procedimientos abiertos pero siguen pendientes de su terminación (Roncesvalles-Selva de Irati, Belate y Laguna de las Cañas).

En relación con los montes, tan solo 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 selvícolas (Orden Foral 491/2010, de 29 de octubre).

c) Fauna y flora

En esta materia cabe reseñar dos tipos de disposiciones. Por un lado, se han aprobado las anuales normas reguladoras de las vedas de caza (Orden Foral 352/2010, de 20 de julio) y la pesca (Orden Foral 51/2010, de 1 de febrero).

Por otro, de conformidad con la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, se han identificado a determinadas especies de fauna silvestre como plaga, a efectos de excluirlas del régimen de indemnización de los daños causados por ellas. Esa identificación se ha llevado a cabo a través de la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, que también ha regulado las medidas de captura y eliminación de dichas especies.

d) Agricultura y ganadería

En este sector únicamente puede señalarse el establecimiento del régimen de las ayudas agroambientales en zonas esteparias (Orden Foral 538/2010, de 16 diciembre) y en el viñedo (Orden Foral 76/2010, de 19 de febrero, modificada por la Orden Foral 539/2010, de 16 diciembre).

Asimismo, han sido levemente modificadas las normas reguladoras para la concesión de las ayudas para el fomento de sistemas de producción de ganadería sostenibles (Orden Foral 171/2010, de 8 de abril, por la que se modifica la Orden Foral 412/2008, de 29 de julio).

3. ORGANIZACIÓN

La estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente ha sufrido una mínima modificación, aunque limitada al organismo pagador de las ayudas agrarias comunitarias y, por tanto, no ha afectado a la organización ambiental propiamente dicha (Decreto Foral 37/2010, de 14 de junio).

Otra ligera reforma ha sido la modificación de los Negociados del Departamento, para cumplir con las exigencias de un Acuerdo del Gobierno de Navarra que, por razón de la crisis económica, obligaba a suprimir en dicho Departamento once Jefaturas (Orden Foral 298/2010, de 17 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio

Ambiente, por la que se establecen la adscripción y funciones de los negociados del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente).

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

Mediante la Orden Foral 75/2010, de 19 febrero, se aprobó el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra y Programa de Inspecciones para el año 2010.

El Programa ha cambiado el método de programación de las inspecciones. En los anteriores Programas se establecía el número de inspecciones rutinarias que debían practicarse en cada sector (actividades IPPC, gestión de residuos, producción de residuos peligrosos, vertidos de aguas residuales, etc.).

El nuevo Programa ha establecido una metodología de clasificación de las instalaciones ambientales en cuatro grupos:

— Grupo I: Riesgo muy alto.

— Grupo II: Riesgo alto.

— Grupo III: Riesgo medio.

— Grupo IV: Riesgo bajo.

A partir de esta clasificación se programa la práctica de 180 inspecciones que se reparten en función del riesgo de las distintas instalaciones. Por otro lado, se prevén 20 inspecciones no programadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas o para comprobar la ejecución de medidas requeridas tras la realización de inspecciones programadas.

b) Sanciones ambientales

Las denuncias que dieron lugar a procedimientos sancionadores en el año 2009 fueron 240 de 840 recibidas.

En el año 2010 se han formulado 840 denuncias, de las cuales 240 fueron tramitadas como procedimientos sancionadoras y otras dieron lugar a otras actuaciones (re-

querimientos de legalización o de cesación, pérdida de ayudas agroambientales). Se confirma la tendencia descendente de los procedimientos sancionadores de los últimos años (273 en 2009, 308 en 2008 y 348 en 2007).

Las denuncias tramitadas clasificadas por áreas de actuación fueron las siguientes:

— Medio ambiente natural: 117 denuncias. Las mayoritarias son por infracciones en materia de caza (68 denuncias) y pesca (17 denuncias). En montes hubo 19 denuncias (por uso del fuego o incumplimiento de resolución). En espacios naturales protegidos fueron 7 las denuncias tramitadas (por recolección de especies, pastoreo de ganado o circulación motorizada por estos espacios) y 2 en flora y fauna y 4 en hábitats (eliminación vegetación natural, colocación de cepos, vertido a cauce de río con daño).

— Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 123 denuncias. En aplicación de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización, etc.) se tramitaron 66 denuncias y por residuos 57 (por incorrecta gestión, gestión de residuos sin autorización o abandono de residuos).

Las multas impuestas en el sector del medio ambiente natural tuvieron como media los 350 euros. En medio ambiente industrial la multa media oscila entre los 6000 y 10000 euros en la LFIPA. Además de la sanción económica, en 26 resoluciones sancionadoras se impuso también la restauración del medio afectado.

B) Información ambiental

En el año 2010 han sido 252 el número de solicitudes de información. Un ligero incremento respecto a las del año pasado (fueron 228) y que supone el fin de la tendencia descendente (340 en 2008, 652 de 2007 y 703 de 2006).

Especialmente positivo es el dato de que de las 252 solicitudes, 246 fueron contestadas en un mes.

Las solicitudes de información ambiental han procedido de los siguientes tipos de solicitante:

— Consultoras: 76.

— Particulares: 66.

— Empresas: 34.

— Asociaciones, ONG: 33.

— Administraciones públicas: 19.

— Estudiantes: 14.

— Centros de enseñanza: 9.

— Medios de comunicación: 1.

El tema por el que más se ha preguntado es sobre fauna y flora (110), seguido a gran distancia por la evaluación de impacto ambiental (49), agua (34), gestión forestal (20), aire (16), residuos (15) y los demás (caza y pesca, IPPC, LIC, legislación, ruido, suelos, vías pecuarias y otros sin clasificar).

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 2010 (accesible a través de la página web del Departamento de Medio Ambiente). En el informe se mantiene el mismo tono descriptivo y autocomplaciente de los años anteriores 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

Por tercer año consecutivo en Navarra no se han aprobado planes ambientales o planes sectoriales con contenidos ambientales. Tan solo cabe reseñar que prácticamente está culminada la tramitación del Plan Integrado de Gestión de Residuos y de la Estrategia Navarra Contra el Cambio Climático.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) Descripción general

La jurisprudencia ambiental referida a Navarra durante el año 2010 en materia ambiental (puede verse la relación completa de sentencias en el Apéndice informativo de este capítulo), ha sido más abundante que en años anteriores.

Las cuestiones controvertidas han sido la legalidad de las sanciones (tanto del ámbito industrial, como de la caza) y las indemnizaciones por los daños causados por la fauna silvestre. Otro pequeño grupo de resoluciones se han referido a los diversos aspectos de las autorizaciones ambientales.

En particular, destaca una sentencia sobre la autorización ambiental integrada de una fábrica de cementos. A ésta y a otras sentencias sobre participación ciudadana, ruido y sobre el delito ecológico me referiré por separado y en detalle más adelante. Aquí me limitaré a exponer un breve esbozo de las demás, agrupándolas en cuatro bloques de materias:

a) Concesión o denegación de autorizaciones ambientales

— Se afirma el carácter técnico y marco discrecional de la autorización ambiental integrada, sin que se haya acreditado por el recurrente que hubiera habido error o

apreciación equivocada sobre la disponibilidad de los recursos hídricos y los vertidos de la actividad autorizada (STSJ de Navarra de 4 de enero de 2010).

— Anulación de una autorización ambiental integrada por la aportación de unos informes periciales que desvirtúan los informes técnicos de la Administración sobre los vertidos autorizados (STSJ de Navarra de 29 de junio de 2010).

b) *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:

— Se confirma la sanción a una central de producción de electricidad por carecer de las licencias preceptivas. No se trata de una responsabilidad objetiva puesto que se aprecia «como poco, una negligencia grave en el demandante. Es exigible a un comerciantes con una diligencia mínima el verificar si en el desarrollo de sus actividades cuenta con las licencias básicas que habiliten su funcionamiento conforme a la Ley. El hecho de que el demandante haya operado durante años sin las señaladas licencias no resta un ápice de culpabilidad en el actuar del demandante» (STSJ de Navarra de 23 de junio de 2010).

— Se confirma la sanción a una mini-central eléctrica que funciona sin licencia de actividad y de apertura. Ni puede presumirse el otorgamiento de la licencia por el hecho de que la central funcione desde 1925, ni corresponde a la Administración probar la «inexistencia» de las licencias (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 1 de septiembre de 2010).

— Se confirma la sanción por vertidos procedentes de balsa de decantación de una cantera, sin que se aprecie que la posible aportación ocasional y fortuita de aguas limpias naturales pueda eximir de la responsabilidad (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 15 de octubre de 2010).

— Se confirma la sanción a un municipio por gestión incorrecta de residuos en un vertedero no controlado ubicado en una finca de su propiedad. El Ayuntamiento negaba que fuera gestor o poseedor de los residuos y alegaba que simplemente era el propietario de la parcela donde terceras personas los depositaban. La sentencia entiende que, en cuanto titular de parcela y conocedor de la existencia de los residuos era indudable su condición de poseedor de los mismos «y a partir de ese momento, lo que no puede pretender es que, aunque no los hubiese arrojado él, no tenga la obligación de impedir tal situación» (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 30 de julio de 2010).

c) *Sanciones en materia de caza.* En este año las cuatro sentencias del TSJ fueron confirmatorias de las sanciones impuestas tras rechazar presuntas irregularidades en el procedimiento y la insuficiencia de las pruebas esgrimidas por la Administración (STSJ de Navarra de 22 de abril de 2010; STSJ de Navarra de 2 de julio de 2010; y STSJ de Navarra de 12 de julio de 2010).

En la otra sentencia cabe destacar alguna de sus afirmaciones. El sancionado admitía que había participado en la caza de aves y que entre las piezas abatidas que portaba en el maletero de su vehículo se hallaba una paloma torcaz, cuya caza estaba vedada en ese momento. Pero el recurrente considera que no se ha probado que él fuera el autor material del disparo que abatió a la paloma y que fue otro de los miembros del grupo, cuyo nombre no sabe precisar, quien abatió a la torcaz. Pues bien, el tribunal considera irrelevante que fuera o no el autor del disparo ya que éste procedía del grupo del que el sancionado formaba parte y que, a sabiendas de la ilicitud de la captura de la paloma, «no rehusó aceptar la pieza abatida en el reparto, con lo que asumió el resultado de la acción. Y con él las consecuencias administrativas de su ilicitud». Concluye la sentencia que, por ello, resulta innecesario para mantener la procedencia de la sanción, apelar a la responsabilidad solidaria establecida en la Ley Foral de Caza para los casos en que no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la comisión de la infracción, sin perjuicio del derecho de repetir frente a los demás participantes las consecuencias económicas de la sanción (STSJ de Navarra de 5 de octubre de 2010).

d) *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) versando casi todas ellas sobre la cuantía de los daños. Dejando a un lado las que se centran exclusivamente en cuestiones probatorias o de cuantificación de los daños, deben destacarse las siguientes cuestiones:

— Responsabilidad del titular del aprovechamiento cinegético (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 13 de enero de 2010). La responsabilidad de daños causados a un vehículo por colisionar contra un jabalí se imputa por la Administración cinegética a una Asociación de Cazadores, gestora del aprovechamiento cinegético de un coto. Rechaza ésta su responsabilidad al haberse producido el accidente en horario nocturno, cuando está prohibida la caza y no haberse probado su conducta negligente. La sentencia, sin embargo, considera ajustada a derecho la resolución recurrida. Señala que ese mismo día se había producido en el coto una batida de jabalí en la que existieron 12 posturas, 3 resaqueadores y 10 perros. El accidente tuvo lugar dos horas y media después de haber finalizado la batida. No es descabellado entender –dice la sentencia– «que los jabalíes, acosados por más de una docena de cazadores y diez perros estuvieran alterados, no sólo durante la batida, sino después de la misma, e intenten huir en cualquier dirección, teniendo que cruzar la carretera si es necesario». Por tanto, la presencia de una manada de jabalíes en la calzada no puede considerarse como un hecho aislado, sino que es una consecuencia de la acción de caza, siendo responsable, en consecuencia, el titular del aprovechamiento cinegético.

— Concurrencia de culpas y legislación aplicable (Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 3 de febrero de 2010). En este caso, los daños al vehículo se produjeron como consecuencia del accidente motivado por la maniobra realizada para evitar el impacto con un tejón muerto con el que el conductor se

encontró en la carretera. Considera la sentencia que corresponde a la Administración definir el standard de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo y de lesión patrimonial a los usuarios y acreditar que con los medios de que disponía resultaba imposible evitar los hechos. En este caso, la presencia de un animal muerto en la carretera «no es un fenómeno de imposible previsión, frente al que nada puede hacerse, sino es algo que con la debida diligencia pudo ser conocido y prevenido por la Administración, que no adoptó las medidas precisas para su evitación». Por otro lado, se considera, de acuerdo con el informe pericial, que la causa inmediata del accidente y que agrava el resultado del mismo, es la realización por el conductor de una «maniobra evasiva incorrecta». Existe, en definitiva, una concurrencia de culpas que se gradúa al 50%, por lo que se rebaja la cantidad indemnizatoria a la mitad.

— Título de imputación de responsabilidad. La Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3, de 26 de julio de 2010 rechazó que hubiera responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados en un vehículo por irrupción en la calzada de un animal de una especie no identificada. Al desconocerse si el animal pertenecía o no a la fauna silvestre cinegética, el único título de imputación podía ser el deber de cuidado y conservación de la carretera. Sin embargo, de la sola irrupción de uno no puede derivarse infracción del deber de cuidado de las carreteras. La Administración no puede ser garante del comportamiento y movimientos de cualquier tipo de animales. Entenderlo de otra manera supondría considerar a la Administración como asegurador universal de toda incidencia que ocurra sobre la calzada. Por ello, la reclamación fue desestimada.

B) Autorización ambiental integrada.

La STSJ de Navarra de 12 de marzo de 2010 (ponente Antonio Rubio Pérez) es una extensa sentencia que analiza distintas cuestiones de forma y de fondo de las autorizaciones otorgadas por el Gobierno de Navarra (autorización ambiental integrada y autorización de apertura) a una importante fábrica de cementos. Los recurrentes son un Ayuntamiento y tres vecinos de la misma localidad.

Se abordan en esta sentencia muy variadas cuestiones reguladas en la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (LFIPA) que hasta ahora no habían sido objeto de ningún pronunciamiento judicial. Sintetizando al máximo las numerosísimas cuestiones planteadas por los recurrentes, pueden fijarse en tres los tipos de problemas que presentan mayor interés y que merecen un mínimo comentario: el objeto de la autorización; algunas cuestiones sobre procedimiento; y otros aspectos sobre las condiciones de fondo y de contenido de la autorización ambiental integrada.

a) *El objeto de la autorización ambiental integrada: el concepto de «instalación».*

El recurrente considera que en virtud de la definición de instalación contenida en el artículo 3, c) de la LPCIC, «la autorización ambiental integrada debió extenderse

no solo a la fabricación de cemento, sino también a la actividad extractiva para la obtención de materia prima para aquélla» por desarrollarse en un lugar próximo, así como por su vinculación e interdependencia y su efecto sinérgico con la misma.

Para la sentencia, en cambio, no se cumple ninguno de los requisitos establecidos en la definición de instalación. No se cumple, en primer lugar, el requisito de que ambas actividades (extractiva y fabril) se realicen en el mismo lugar, pues ni constituyen «una unidad física, ni puede decirse, si no es en términos relativos, que se encuentre próxima a ella pues es notorio que en el paraje geográfico en que todo ello se enclava, configurado como un valle por dos montes (o montañas) paralelos, se sitúan a uno y otro lado y están separados por una autovía, el trazado del ferrocarril y el propio núcleo urbano, de forma que hasta su conexión a efectos de remitir el material de una a otra se realiza aéreamente».

Tampoco se cumple el requisito de la relación de índole técnica entre ellas «que la parte actora parece dar por supuesta, pero no explica. Carentes de tal explicación, la relación que existe entre ellas no parece ser otra que la que se deriva del hecho de que la una (extractiva) suministra a la otra (fabril) el material a transformar por ésta. Que esto suceda con proximidad geográfica (relativa) supondrá, probablemente, un ahorro económico en el transporte, pero no, de ningún modo, que exista relación de índole técnica» (F. J. 6º).

b) *Aspectos sobre el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada.* Se plantearon varias objeciones al procedimiento de otorgamiento de la autorización:

— El preceptivo trámite de la información pública se realizó sin la documentación completa. Sin embargo, la sentencia no consideró que se hubiera omitido de la información pública ningún documento esencial.

— La existencia de informes contradictorios del Ayuntamiento sobre la compatibilidad urbanística de la actividad. La sentencia considera que hizo bien la Administración de la Comunidad Foral en no aceptar las determinaciones del segundo informe, por ser el primero plenamente eficaz y porque del contenido del segundo no se deducen las razones urbanísticas que determinaban su carácter negativo.

— El trámite de audiencia. Este trámite ha de realizarse con los interesados, sin que ostenten dicha condición los que han formulado alegaciones en el trámite de información pública.

— El incumplimiento del plazo máximo de resolución no trae como consecuencia la caducidad, como afirmaban los recurrentes, sino el silencio administrativo negativo.

c) *Cuestiones sobre el contenido de la autorización ambiental integrada.* Sobre el fondo o contenido de la autorización cabe destacar tres aspectos:

— La distancia al núcleo de población de 2000 metros exigida por la Ordenanza municipal no prohíbe la instalación, en primer lugar, porque la instalación existe con anterioridad a la Ordenanza, de manera que los nuevos planeamientos solo podrían

declarar a las instalaciones preexistentes fuera de ordenación. En segundo lugar, se afirma que «la distancia fijada en el RAMINP no es exigible en Navarra». Recuerda la sentencia las disposiciones legales y las resoluciones jurisprudenciales que justifican dicha afirmación y concluye que «en nada cambia la cuestión por el hecho de que no haya una derogación o anulación expresa de la Ordenanza toda vez que ésta trae causa, inequívocamente del meritado Reglamento por lo que, excluida por ley formal su aplicación, deben entenderse tácitamente derogadas las normas anteriores de inferior rango que sean transcripción del mismo» (F. 5º).

— La integración de la evaluación de impacto ambiental es exigible a todas las nuevas instalaciones, pero no para las instalaciones existentes a la entrada en vigor de la LPCIC, como era el caso de la instalación autorizada.

— La admisión temporal de niveles de emisiones superiores a las permitidas. La normativa foral de aplicación admite la excepción ocasional de los límites máximos de emisión y la autorización hace uso de esa posibilidad al establecer un periodo transitorio tendente a obtener esos límites máximos de emisión.

C) Participación ciudadana y legitimación en materia ambiental.

En esta materia han coincidido tres sentencias en el año 2010. En ellas se puede apreciar un criterio restrictivo y muy limitado de las posibilidades de participación de los ciudadanos, frente a los criterios de generalización y ampliación de la participación que la legislación ambiental pretende imponer.

La STSJ de Navarra de 2 de junio de 2010, ponente Rubio Pérez trata del recurso contra un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la implantación de un «Área de Actividades Económicas». Entre los varios motivos de impugnación se manejó uno que se basaba en la infracción del derecho de información y participación en procesos que afecten al ambiente. Entendía el recurrente que el proyecto sometido a información pública y el aprobado posteriormente eran de naturaleza esencialmente distinta y, por tanto, hubiera sido necesario un nuevo trámite de información pública. La sentencia recuerda el criterio jurisprudencial de que la alteración sustancial de los planes no es meramente cuántica, sino de concepto. Añade que, en este caso, no se ha alterado la ubicación del proyecto, ni contiene otras afecciones, sino que al contrario, las afecciones se han restringido dado que se ha reducido la extensión del Plan a menos de la mitad del espacio inicialmente proyectado. En consecuencia, se rechaza cualquier vulneración del derecho de participación en procesos ambientales.

En la STSJ de Navarra de 27 de abril de 2010, ponente Pueyo Calleja se trató de la creación por un Ayuntamiento de un acotado para su aprovechamiento micológico. Tras desechar otros argumentos del recurrente, la sala se enfrenta al incumplimiento del plazo de un mes de información pública que venía fijado en el Reglamento de Montes. Pues bien, para la sala la reducción del plazo de información pública a su mitad no es relevante porque no ha producido efectiva indefensión. A juicio de la sala,

«no consta que el demandante (ni nadie) haya presentado alegaciones ni dentro ni fuera de plazo, ni que la falta de 15 días para alegaciones le haya privado de formular las mismas de manera efectiva y que tal falta haya trascendido, en su virtualidad anulatoria, al acto administrativo impugnado de manera material».

Este criterio de reducir la importancia de los plazos de participación ciudadana a que no se produzca indefensión lo ha utilizado ya alguna vez el Tribunal Supremo (por ejemplo, en la STS de 1 de diciembre de 2009). Ese criterio es radicalmente contrario a lo pretendido por la política y legislación ambiental comunitaria. El ámbito medioambiental –y no sólo en éste– con el establecimiento de trámites de participación no se trata sólo de que no se produzcan indefensiones. Se trata de que existan cauces apropiados que propicien una efectiva y real participación de los ciudadanos en la toma de decisiones ambientales. En la legislación española esos cauces siguen reducidos a los estrechos cauces del trámite de información pública. Y si ni siquiera se da relevancia al incumplimiento de los plazos legalmente establecidos a los mismos, porque ello no supone indefensión del recurrente, vamos en dirección contraria a las exigencias de la buena administración ambiental.

La tercera sentencia trataba de un caso de impugnación de la autorización ambiental integrada de una Central Térmica. La STSJ de Navarra de 9 de junio de 2010, ponente Rubio Pérez inadmitió el recurso por falta de un particular. Éste no acreditó que la actuación impugnada repercutiera en su esfera jurídica que era, según dice la sentencia, «la única vía por la que éste podría hallarse legitimado para su impugnación», ya que la acción popular prevista en la Ley 27/2006 se limita expresamente a personas jurídicas sin ánimo de lucro y en ningún caso puede reconocerse a las personas físicas.

Nada que objetar a las afirmaciones de la sentencia. Pero quizá –sorprende también que el recurrente no lo hiciera– hubiera debido analizarse la acción pública que la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental reconoce en su artículo 8 para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley Foral.

Estas tres sentencias no conforman una doctrina, ni siquiera una línea jurisprudencial uniforme sobre los plazos y los documentos que se someten a información pública. Tampoco cabe calificarse de gravemente erróneas (salvo quizá la segunda) o injustificadas. Pero creo que debe advertirse del riesgo de consolidación de una tendencia a desvalorizar los requisitos formales y temporales de la participación ambiental.

D) El sonido de las campanas de una iglesia es un uso tolerable y perteneciente a la tradición cultural española

Dos vecinos de Pamplona solicitaron a su Ayuntamiento la adopción de medidas correctoras para que la Iglesia de San Agustín controlara el ruido de sus campanas dentro de los términos impuestos por el Decreto Foral 135/1989. El silencio del Ayun-

tamiento ante esta solicitud fue recurrido y resuelto por la Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 17 de septiembre de 2010.

La sentencia comienza recordando la doctrina del TC sobre el potencial lesivo del ruido, así como la normativa europea y estatal. Es fundamental señalar que el Decreto Foral invocado es anterior a la Ley del Ruido, mientras que el Ayuntamiento había dictado una Ordenanza específica sobre Niveles Sonoros. Dicha Ordenanza «atendiendo a las prácticas consuetudinarias de la ciudad» admite en horario diurno (de 8 a 22 horas) y con el límite de 90 decibelios, entre otros usos, las campanas de Iglesias. Se cita también en la sentencia una moción del Pleno del Senado de 2001 en la que se instaba al Gobierno a salvaguardar el uso de las campanas de Iglesias y Catedrales por considerarlas un elemento fundamental de la tradición cultural española que estamos obligados a salvaguardar. También advierte la sentencia que la Iglesia es del siglo XVI, es decir, que tiene 500 años y que ya estaba en ese lugar cuando se construyeron las viviendas ocupadas por los recurrentes.

En virtud de todo lo anterior, la sentencia concluye que «nos encontramos ante un uso perfectamente tolerable, sin perjuicio de su pertenencia innegable a la tradición cultural española y, además, dentro de los límites fijados en una Ordenanza Municipal que, a su vez es coherente y respetuosas con la normativa vigente».

E) Jurisprudencia penal

Cuatro sentencias han recaído este año 2010 en Navarra sobre delitos ecológicos. En tres de ellas se condenó a los imputados, mientras que en otra la sentencia fue absolutoria (véase la relación de jurisprudencia que está al final de este capítulo).

La sentencia absolutoria sostiene un criterio restrictivo de interpretación del tipo penal aplicable. Se trata del artículo 336 CP que sanciona las conductas de utilización de venenos o explosivos para la caza o la pesca, así como «de otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva para la fauna» sin estar legalmente autorizado. Considera la sentencia que no todos los métodos ilegales de caza están incluidos en el tipo penal, pues éste sólo se refiere a los más graves y de mayor eficacia destructiva (venenos, explosivos), que pueden afectar a cualquier especie, e incluso al agua y a la tierra, pudiendo además mantener sus efectos negativos y lesivos durante mayor tiempo. En el caso concreto se habían utilizado cepos armados con cebo de hormigas de ala para capturar pájaros. La sentencia considera que, aunque en la actualidad es un método prohibido, se trata de un sistema tradicional de caza que dista mucho de tener similar eficacia destructiva a los expresamente incluidos en el CP, por lo que absuelve al acusado de este delito (Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Pamplona, de 10 de junio de 2010).

Otra sentencia reseñable también se ocupó de un delito en materia de caza. La sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Pamplona, de 15 de enero de 2010 condenó por un delito contra la fauna por cazar pájaros pertenecientes a especies catalogadas

por su interés especial mediante cepos. Concurren los dos elementos exigidos por el artículo 325 CP en su redacción original: especies que no se pueden cazar o pescar (en este caso, por estar incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas) y utilización de métodos (los cepos) expresamente prohibidos por la legislación foral. Lo que interesa destacar es la apreciación del dolo del acusado. Para ello el Juzgado da relevancia el método utilizado para caza. En efecto, el dolo exigido por el tipo penal, según la sentencia, concurre con claridad «siquiera sea en la vertiente de dolo eventual, pues aunque el acusado pusiera los cepos para cazar otro tipo de aves no protegidas, lo cierto es que la colocación de estos evidencia que el acusado tuvo necesariamente que representarse la posibilidad de que cayeran en ellos otras aves protegidas (de las que, conforme indicaron los testigos, abundan en la zona, sobre todo alguna de ellas) y, sin embargo, no por ello dejó de colocar los cepos, aceptando, en consecuencia, el resultado típico para el caso de que éste se produjera».

6. PROBLEMAS

No han surgido grandes conflictos ambientales en Navarra y la valoración de los recursos naturales en Navarra es, en general, positiva.

El mayor problema sigue siendo el de las emisiones de gases de efecto invernadero. La situación de Navarra es de déficit en los derechos de emisión con un 32,18%, siendo el sector de la generación eléctrica (responsable del 64% de las emisiones verificadas) el que más contribuye a incumplir con el objetivo.

Por otro lado, las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) han aumentado en Navarra desde el año 1990 en un 72,6%. El sector que más ha contribuido al aumento de la emisión de Gases Efecto Invernadero ha sido la energía (más del 120%).

Paradójicamente, la política energética de Navarra en materia de renovables cumple sobradamente con los objetivos europeos. La producción de energía eléctrica con fuentes renovables se ha incrementado en Navarra de 2004 a 2009 en un 22,87% (en España 11'35%). Eso ha permitido que las energías renovables aporten en Navarra el 81'15% del consumo eléctrico en 2009 (frente al porcentaje en el conjunto de España que es del 20'60%).

La explicación a esta situación reside en las dos centrales térmicas que se instalaron en Navarra después del año de referencia (1990). Debe tenerse en cuenta que sólo un 10% de la energía que producen se consume en Navarra. Ahí radica el desfase con los objetivos de contención de las emisiones, a pesar del elevado grado de autoabastecimiento con energías renovables: en la imputación emisiones de GEI generadas para la producción de energía que se consume fuera de Navarra.

En cualquier caso, para implementar nuevas medidas de lucha contra el cambio climático está a punto de culminarse la aprobación de la Estrategia Navarra de Cambio Climático. Habrá que esperar para comprobar si logra invertir la situación.

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 Decretos Forales

Decreto Foral 37/2010, de 14 de junio, por el que se modifica el Decreto Foral 124/2007, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 79, de 30 de junio de 2010)

C) Órdenes Forales y otras Resoluciones

Orden Foral 51/2010, de 1 de 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 2010 (BON núm. 24, de 22 de febrero de 2010).

Orden Foral 75/2010, de 19 febrero, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra y Programa de Inspecciones para el año 2010 (BON núm. 51, de 26 de abril de 2010).

Orden Foral 171/2010, de 8 de abril, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden Foral 412/2008, de 29 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueban las normas reguladoras para la concesión de las ayudas para el fomento de sistemas de producción de ganadería sostenibles (BON núm. 51, de 26 de abril, de 2010)

Orden Foral 298/2010, de 17 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se establecen la adscripción y funciones de los negociados del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 80, de 2 de julio de 2010).

Orden Foral 352/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2010-2011 (BON núm. 96, de 9 de agosto de 2010).

Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas (BON núm. 98, de 13 de agosto de 2010).

Orden Foral 359/2010, de 26 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se regula la utilización de lodos de depuración en la agricultura de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 99, de 16 de agosto de 2010).

Resolución 1328/2010, de 3 de septiembre, por la que se aprueba la delimitación inicial de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial de los Mapas Estratégicos de Ruido de Navarra, correspondientes a la primera fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25-6-2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y las limitaciones acústicas que les son de aplicación a los nuevos desarrollos urbanísticos (BON núm. 122, de 8 de octubre de 2010).

Orden Foral 491/2010, de 29 de 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 selvícolas (BON núm. 142, de 22 de noviembre de 2010).

Orden Foral 538/2010, de 16 diciembre, por la que se modifica la Orden Foral 50/2009, de 9 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las ayudas agroambientales en zonas esteparias (BON núm. 158, de 29 de diciembre de 2010).

Orden Foral 539/2010, de 16 diciembre, por la que se modifica la Modifica la Orden Foral 76/2010, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que establece las normas que regulan el régimen general para la concesión, gestión y control de ayudas a la aplicación de medidas agroambientales en viñedo (BON núm. 158, de 29 de diciembre de 2010).

D) Jurisprudencia

a) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)

STSJ de Navarra de 4 de enero de 2010, ponente Juan Antonio Hurtado Martínez (JUR 2010, 199296). Carácter técnico y marco discrecional de la autorización ambiental integrada, sin que se haya acreditado error o apreciación equivocada sobre la disponibilidad de los recursos hídricos y los vertidos de la actividad autorizada.

STSJ de Navarra de 12 de marzo de 2010, ponente Antonio Rubio Pérez (JUR 2010, 143914): legalidad de una autorización ambiental integrada concedida a una cementera. Se rechazan las irregularidades procedimentales y la vulneración de los niveles de contaminación.

STSJ de Navarra de 22 de abril de 2010, ponente Rubio Pérez (JUR 2010, 299326). Confirma una sanción en materia de caza, tras rechazar presuntas irregularidades formales.

STSJ de Navarra de 27 de abril de 2010, ponente Fernández Urzainqui (JUR 2010, 299239). Se confirma una sanción en materia de residuos, por ser el recurso extemporáneo y sin que se aprecien motivos para anular la sanción.

STSJ de Navarra de 27 de abril de 2010, ponente Pueyo Calleja (JUR 2010, 299240). Creación por un Ayuntamiento de un acotado para su aprovechamiento micológico. Competencias de los Concejos y presencia de un interés supraconcejil del Ayuntamiento. Irrelevancia de que el plazo de la información pública fuera menor al legalmente establecido por no ser causa de indefensión.

STSJ de Navarra de 17 de mayo de 2010, ponente Pueyo Calleja (JUR 2010, 298626). Se confirma la inadmisión de una solicitud de autorización de licencia de obras de una estación de telefonía móvil por no estar incluida en el Plan Territorial de Infraestructura que exige la legislación foral reguladora de las estaciones de telecomunicación por ondas electromagnéticas.

STSJ de Navarra de 2 de junio de 2010, ponente Rubio Pérez (JUR 2010, 337715). Concepto de modificación sustancial de Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal a efectos de la necesidad de celebrar un nuevo trámite de información pública. No se infringen los derechos de información y participación en materia ambiental. Tampoco se vulnera el principio de precaución sin una prueba suficiente de la certeza del riesgo invocado.

STSJ de Navarra de 9 de junio de 2010, ponente Rubio Pérez (JUR 2010, 337611). Falta de legitimación de un particular para impugnar la autorización ambiental integrada de una Central Térmica. La acción popular de la Ley 27/2006 se refiere a personas jurídicas sin ánimo de lucro y en ningún caso a las personas físicas.

STSJ de Navarra de 23 de junio de 2010, ponente Pueyo Calleja (JUR 2010, 337306). Se confirma la sanción a una central de producción de electricidad por carecer de las licencias preceptivas, apreciándose una negligencia grave en el recurrente por no haber verificado que contaba con las licencias necesarias para el funcionamiento de su actividad.

STSJ de Navarra de 24 de junio de 2010, ponente Rubio Pérez (JUR 2010, 337252). Confirmación de la responsabilidad por los daños causado por abejarucos.

STSJ de Navarra de 29 de junio de 2010, ponente Pueyo Calleja (JUR 2010, 337136). Anulación de una autorización ambiental integrada por unos informes periciales que desvirtúan los informes técnicos de la Administración.

STSJ de Navarra de 2 de julio de 2010, ponente Otero Pedrouzo (JUR 2010, 336992). Confirma una sanción por cazar empleando medios de locomoción.

STSJ de Navarra de 12 de julio de 2010, ponente Abárzuza Gil. Confirma una sanción en materia de caza, tras rechazar presuntas irregularidades formales.

STSJ de Navarra de 5 de octubre de 2010, ponente Fernández Urzainqui. Confirma una sanción en materia de caza. Es irrelevante que no se haya probado quien fue materialmente el autor del disparo que abatió al animal ilícitamente cazado, dado que el sancionado reconoció que formaba parte del grupo de cazadores del que partió el disparo y que –además de la eventual responsabilidad solidaria– no rehusó la pieza abatida que se encontró en su poder, asumiendo con ello el resultado de la acción.

b) Sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1 de Pamplona, de 13 de enero de 2010: responsabilidad por daños causados por fauna cinegética del titular del aprovechamiento cinegético por negligencia en la gestión o consecuencia de la acción de cazar. Aunque los daños se produjeron por la noche y horas después de una batida, se considera que los daños son consecuencia de la acción de caza realizada.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona, de 2 de febrero de 2010: conceptos y cuantía indemnizable por daños a un vehículo por fauna silvestre cinegética.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 3 de febrero de 2010: responsabilidad por daños causados por un tejón muerto. Normativa aplicable: legislación general sobre responsabilidad y legislación de caza. Causalidad del daño: existencia de concurrencia de culpas por maniobra evasiva incorrecta del conductor del vehículo.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 4 de marzo de 2010: responsabilidad por daños causados por fauna cinegética. Cuantificación del daño cuando hay un desajuste entre el valor venal del vehículo y el precio de reparación:

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, de 8 de marzo de 2010: responsabilidad por daños causados por fauna cinegética. Escrito de reclamación que se presentó a nombre del titular del vehículo y también de la aseguradora, como se deduce del encabezamiento del escrito.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 28 de abril de 2010: responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados en un vehículo por colisión de éste con una liebre. Habiéndose acreditado la realidad y cuantía de los daños es irrelevante que no se haya presentado la factura de la reparación exigida por el Reglamento de Caza y Pesca.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3, de 10 de mayo 2010: responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados en un vehículo por colisión de éste con un jabalí. Habiéndose acreditado la realidad y cuantía de los

daños es irrelevante que no se haya presentado la factura de la reparación exigida por el Reglamento de Caza y Pesca.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3, de 10 de mayo 2010: responsabilidad patrimonial por los daños causados por buitres a la ovejas de una explotación ganadera. Posible imputación a la Administración no por la legislación de caza, sino por la de protección de la fauna silvestre, al ser los buitres una de las especies amenazas en Navarra. Se desestima la reclamación por no haberse probado que fueran los buitres los causantes de la muerte de las ovejas.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3, de 24 de junio 2010: responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por los daños causados en un vehículo por colisión de éste con un jabalí. Habiéndose acreditado la realidad y cuantía de los daños es irrelevante que no se haya presentado la factura de la reparación exigida por el Reglamento de Caza y Pesca.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 3, de 26 de julio de 2010: responsabilidad patrimonial por los daños causados en un vehículo por irrupción en la calzada de un animal de una especie no identificada. Se desestima la reclamación porque la Administración no puede ser garante de los movimientos de cualquier tipo de animales.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1, de 29 de julio de 2010: no acreditación de los daños por los que se reclama responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 30 de julio de 2010: sanción a municipio por gestión incorrecta de residuos en un vertedero no controlado ubicado en una finca de su propiedad.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 1 de septiembre de 2010: sanción a mini-central eléctrica que funciona sin licencia de actividad y de apertura.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 17 de septiembre de 2010: el sonido producido por las campanas de una iglesia en horario diurno es un uso tolerable, que pertenece a la tradición cultural española y que, además, respeta los límites fijados en la Ordenanza municipal.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 1, de 30 de septiembre de 2010: multa por entrega de residuos (lodos de papelera mezclados con estiércol) a gestores no autorizados. No vulneración de los principios de tipificación y proporcionalidad.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 15 de octubre de 2010: sanción por vertidos procedentes de balsa de decantación de una cantera, sin que se aprecie que la posible aportación ocasional y fortuita de aguas limpias naturales pueda eximir de la responsabilidad.

Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 18 de octubre de 2010: sanción por instalación de un vertedero sin autorización en una cantera.

c) Sentencias de Juzgados de lo Penal

Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Pamplona, de 15 de enero de 2010: delito contra la fauna por cazar pájaros pertenecientes a especies catalogadas por su interés especial mediante cepos. La utilización de éstos revela la evidente concurrencia del dolo, siquiera en su vertiente de dolo eventual.

Sentencia del Juzgado de Instrucción de Aoiz, de 10 de febrero de 2010: condena por delito por imprudencia grave consistente en el vertido de un producto tóxico, que causó la muerte de entre 10.000 y 72.000 ejemplares de cangrejos señal.

Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Pamplona, de 10 de junio de 2010: absuelve de un delito contra la fauna por no poder equipararse el método de caza ilegal utilizado con los del tipo penal por carecer aquél de similar eficacia destructiva.

Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 4 de Pamplona, de 30 de septiembre de 2010: condena por delito contra la fauna por cazar especies amenazadas (ranas bermejas).

E) Bibliografía

Alenza García, J. F., «Las sanciones ambientales en Navarra: legislación, jurisprudencia y práctica administrativa», en el vol. col., *Estudios de la Administración desde la Administración. Libro homenaje a Ignacio Bandrés Urriza*, ed. Instituto Navarro de Administración Pública (Gobierno de Navarra), Pamplona, 2010, pgs. 595-648.

Gobierno de Navarra, *Estado del Medio Ambiente Navarra,* 2010, ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 2010.

XXX

País Vasco: Continuidad y pánico económico

Demetrio Loperena Rota

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. LEGISLACIÓN .....
   A) -Ley 1/2010, de 11 de marzo, ción de la Naturaleza del País Vasco .....
   B) Norma Foral 4/2010, de 8 de m
3. ORGANIZACIÓN .....
4. EJECUCIÓN .....
   A) El cambio climático .....
   B) La calidad del aire .....
   C) La calidad del agua .....
   D) La contaminación del suelo .....
   E) El consumo de recursos naturales .....
   F) La producción y consumo de energía sostenible.
   G) Los residuos .....
   H) La diversidad biológica .....
   I) La gestión de la movilidad .....
   J) La artificialización del suelo .....
   K) Vitoria, capital verde europea .....
   L) Evolución de la Red de Gobiernos Regio
5. JURISPRUDENCIA .....
6. PROBLEMAS .....
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA .....
8. BIBLIOGRAFÍA .....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Como todas las Administraciones públicas españolas, la vasca ha sentido la crisis económica como nunca antes se recordaba. Y aunque los datos macroeconómicos nos sitúan en la media europea, especialmente en el paro, las medidas generalmente tomadas por el Estado están siendo aplicadas aquí por voluntad propia o por la vía ordinaria de las leyes. De este modo, algunos departamentos impulsan grandes reformas, Economía y Hacienda, mientras otros permaneces agazapados en espera de mejores tiempos. Los objetivos de la Conserjería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente, Rural y Marino, se ha frenado respecto de lo que cabía intuir respecto de los proyectos presentados el pasado año. Esto se debe, a mi juicio, a dos causas principales. Por un lado, la superación de la crisis económica ha sido determinada como el objetivo colectivo común, desde las entidades privadas hasta todos los escalones de la Administración. Se atribuye a San Ignacio de Loyola la frase: «en tiempos de turbulencias no hacer mudanza». En el caso del medio ambiente, no se pueden tomar decisiones estratégicas de envergadura sin saber cuándo y como vamos a salir de la crisis. Todas las políticas, pero especialmente la ambiental, se irán reformulando a posteriori.

Déjenme, de todos modos, que apunte una segunda razón. Las principales determinaciones de política ambiental emanan de Bruselas. Esto significa que el ámbito de pluralidad estratégica que existe en las Comunidades Autónomas sea muy estrecho. En definitiva, que el cambio políticamente sustancial que se dio en el Gobierno Vasco en 2009 no ha supuesto cambios en la política ambiental que ya se venía aplicando. Lógico.

Así el proyecto EcoEuskadi 2020 y el Anteproyecto de movilidad sostenible o el Anteproyecto también de lucha contra el cambio climático citados en nuestro informe anterior se encuentran frenados, probablemente por la incertidumbre económica.

2. LEGISLACIÓN

Como ya se ha apuntado arriba, los movimientos legislativos han sido mínimos, en cuanto que las leyes prometidas están todavía en fase de elaboración en el seno de la Administración. Así que en este caso citaré dos normas.

A) Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la Naturaleza del País Vasco

Mediante esta modificación se trata de poner orden especialmente en las canteras y los espacios naturales que tengan algún tipo de protección. Se informa en el Preámbulo de que las afecciones de las canteras afectan a 11 Parques Naturales, 9 biotopos protegidos y 9 en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Esta Ley, de artículo único, modifica tres de la legislación anterior. De este modo, en adelante, dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegi-

dos, no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea.

Otra razón de la modificación citada era acompasar la Ley Vasca a la reciente estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

B) Norma Foral 4/2010, de 8 de marzo, de las vías ciclistas del Territorio Histórico de Álava

Se trata de una Norma con contenido similar a otras que existen sobre el particular en otros lados, vinculadas a la movilidad sostenible. Para ello se prevé una planificación de la construcción, las normas de explotación, y el régimen general de autorizaciones y sanciones.

3. ORGANIZACIÓN

No se han producido modificaciones significantivas.

4. EJECUCIÓN

A finales del 2010 se habían publicado dos informes por parte del Departamento correspondiente del Gobierno Vasco. Uno específico sobre las emisiones de gases de efecto invernadero en el 2009. Y otro más general denominado perfil ambiental de Euskadi 2009.

A) El cambio climático

Quizás la mejor noticia que se puede dar de todo el año es que las emisiones de gases de efecto invernadero han disminuido un 10%. De tal modo que en el Plan Vasco de lucha contra el Cambio Climático 2008-2012 se preveía un objetivo de +14% respecto de 1990, de acuerdo con el Protocolo de Kioto. Pues bien, tres años antes del 2012 ya estamos en el +6%.

Desgraciadamente este éxito no está vinculado especialmente a la política ambiental, sino al descenso de la actividad económica con un descenso de un 3.8% del PIB. De todos modos, en el Informe se resalta algo que ya habíamos apuntado en informes anteriores y es que el crecimiento del PIB ya no guarda una relación directa con la emisión de gases de efecto invernadero. Y si esto pudiera confirmarse definitivamente nos hallaríamos ante una noticia revolucionaria cual sería «se puede crecer sin dañar el medio ambiente». Este es un sueño que no tiene ningún defensor, por ser demasiado idílico, pero si alguna noticia buena hay debe resaltarse. No es bueno que todo se presente como tormentoso y sin salida alguna.

En cuanto al origen de estos gases, el 40% proceden del sector energético, el 23% del sector transporte, el 27% del sector industrial y, finalmente, el 6% del sector residencial y servicios

B) La calidad del aire

En este apartado se han registrado mejoras en la calidad del aire, propiamente dicha; en la reducción de PM_{10} (concentración de partículas en el aire) en PM_{25}; y las emisiones de contaminantes de NOx, SO_2 y COV. Sin embargo, el ruido permanece en los mismos parámetros nefastos que ya existían.

C) La calidad del agua

El informe indica que las aguas superficiales, las aguas residuales y las aguas de baño continúan mejorando. Las aguas de consumo continúan en un buen nivel de calidad. Pero las aguas artificiales, esto es, las masas de agua artificial muy modificadas siguen un proceso de degradación, al parecer imparable.

D) La contaminación del suelo

En esta área se ha mejorado en los sistemas de prevención de la contaminación del suelo y en recuperación del suelo para nuevos usos. La parte negativa de eso es el retraso notable de recuperación del suelo sin nuevos usos y sobre todo en el control y seguimiento ambiental continuo de los vertederos inactivos de propiedad pública.

E) El consumo de recursos naturales

Este apartado es el que quizás manifieste menos eficacia el conjunto de Administraciones públicas afectadas. El agua no contabilizada sigue aumentando, mientras la reducción de demanda de agua en alta tampoco se ha producido. Por otro lado, el consumo de materiales de todo tipo sigue aumentando.

Es de destacar que el canon de agua aprobado hace dos años sigue sin aplicarse, al parecer por motivos de gestión administrativa.

F) La producción y consumo de energía sostenible

Según leemos en el informe, el ahorro de energía y la eficiencia energética van por buen camino. Sin embargo, manifiesto mi desacuerdo cuando señala que también mejoramos en electricidad de origen renovable y cogeneración y en el uso de biocarburantes. En el primer caso porque nada tiene que ver las fuentes renovables con la cogeneración, son parámetros que no se pueden sumar. Y en el segundo porque los biocombustibles, lejos de mejorar la situación de la sociedad mundial, numerosos

informes avalan como contraproducente tanto para el cambio climático (siguen los gases de efecto invernadero) como, y especialmente, por su enorme afectación a los sistemas alimentarios. En este momento creo que es generalmente aceptado que el biodiesel es algo no amigable con el medio ambiente y su consumo no puede exhibirse como un logro ambiental.

En el otro lado, la producción de energías renovables es la más baja porcentualmente del Estado. Solo un 3.9% proviene de estas energías, mientras en el Estado sube del 20%.

Esta lamentable situación se debe a que durante décadas el Gobierno Vasco no ha llevado a cabo política de energía renovable alguna. Esto tiene que cambiar radicalmente y así lo esperamos.

G) Los residuos

La valorización de los residuos peligrosos, el reciclaje de residuos de construcción y demolición, el reciclaje de los residuos urbanos y la tendencia a 0 del vertido de residuos urbanos sin tratamiento son apartados en los que estamos mejorando notablemente. El problema grave permanece en que la desvinculación de la generación de residuos industriales respecto al valor añadido bruto industrial no mejora. Y ello es un asunto grave y delicado.

H) La diversidad biológica

No es éste tampoco un asunto del que podamos presumir. Así, las especies en peligro de extinción siguen perdiendo condiciones de vida de forma tormentosa. Por otro lado, no hay mejoras ni en el paisaje ni en la Red Natura 2000; no se han aumentado o mejorado las Zonas de Especial Protección ZEC; la actuación frente a las especies invasoras ha sido insuficiente, y, finalmente, las medidas agroambientales relacionadas con la biodiversidad tampoco pueden exhibirse con orgullo.

Leves mejoras, sin embargo, hay en el aumento de superficie forestal autóctona, en cuidado de los humedales, en incremento de la agricultura ecológica y en certificaciones forestales.

I) La gestión de la movilidad

Probablemente éste es el sector más angustioso de nuestra política ambiental. De acuerdo con el Informe se ha aumentado en este periodo el uso del automóvil para el desplazamiento de personas. En el caso de las mercancías ha habido un ligero traslado hacia el ferrocarril. Ello no ha impedido que el tráfico de mercancía con camiones por autovías o carreteras siga en proporciones alarmantes.

J) La artificialización del suelo

Tanto por la acción urbanística como por la construcción de infraestructuras, la artificialización del suelo continúa a buen ritmo. Nadie se atreve a poner un límite, aunque a buen seguro que en unas décadas habrá que hacerlo.

K) Vitoria, capital verde europea

Este año ha sido declarada la ciudad de Vitoria-Gasteiz como «The European Green Capital Award 2012». Lo fueron Estocolmo en 2010, Hamburgo en este 2001 y lo será Nantes en 2013.

Los méritos con los que concurrió y que le fueron reconocidos son sus planes de lucha contra el cambio climático, la calidad del aire, el anillo verde, el consumo de agua, la gestión de residuos, la eficiencia energética, el urbanismo sostenible, los parques y jardines, los carriles bici y el sistema de transporte público.

Creo que es una buena noticia por cuanto creo que estimulará a otras ciudades a caminar también por la senda de la sostenibilidad.

L) Evolución de la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4sd)

El País Vasco fue fundador de esta Red en la Cumbre de Johannesburgo en 2002. Su evolución es positiva pues el número de miembros aumenta y su reconocimiento internacional es cada vez más fuerte.

Durante el año 2010 éstas fueron las principales actividades:

Cancún — 30: Las Regiones, actores contra el cambio climático. Fue un seminario celebrado el 25 de octubre en Bruselas auspiciado por la Región de Bretaña y con el apoyo del Comité de las Regiones de la Unión Europea. El objetivo era preparar la cumbre de Cancún sobre cambio climático que se celebraría 30 días después.

IV Reunión de Regiones Latinoamericanos e Ibéricas, en Buenos Aires el 8 y 9 de noviembre sobre gestión de aguas.

En el marco de la Presidencia belga de la UE, la Región de Flandes organizó un seminario los días 4 y 5 de octubre, para avanzar en los Indicadores del desarrollo Sostenible.

A tenor de la información consultada, en la cumbre de Cancún sobre cambio climático, la Red de gobiernos Regionales tuvo destacadas intervenciones, en muchos casos junto a la representación oficial de sus propios países, celebrada desde el 29 de noviembre hasta el 10 de diciembre, el éxito acompañó a la Red ya que se firmó un acuerdo de cooperación con UNFCC.

En este año las co-presidencias de la organización han correspondido al Estado de Sao Paulo, Aragón y Cataluña.

5. JURISPRUDENCIA

Nada novedoso puede apreciarse en este ítem. Las sentencias manejadas hacen referencia al Planeamiento y a las actividades clasificadas.

6. PROBLEMAS

La crisis económica y la subsiguiente tardanza en programar obras públicas o infraestructuras de otro tipo han disminuido la conflictividad ambiental local notablemente. De hecho la presencia de grupos ecologistas en conflictos ambientales en el País Vasco se ha convertido en casi testimonial. Temas globales como el cambio climático o la movilidad sostenible ocupan su actividad fundamental. Es verdad que quedan algunas manifestaciones contra el Tren de Alta Velocidad, cuyas obras avanzan con rapidez.

En este estado letárgico pueden subrayarse las polémicas que genera la instalación de una incineradora para gestionar lo residuos de toda Gipuzkoa, de la que dimos noticia en informes pasados. Este año, el 23 de abril de 2010, ha obtenido la declaración de Impacto ambiental favorable y ha sido concedida la autorización ambiental integrada del proyecto de valoración energética de residuos (Incineradora). No es tema para tratar aquí, pero la discrecionalidad con la que se otorgan es incompatible con un verdadero control de legalidad. Esto es, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental cumple levemente su verdadera función.

Por otro lado, la construcción del Puerto exterior de Pasaia genera mucho rechazo, pero como no tiene consignación presupuestaria definitiva la Administración portuaria avanza lentamente hacia un destino incierto. En la actualidad la tramitación administrativa, compleja porque hubo que elaborar un Plan Director de Infraestructuras del puerto de Pasajes, está en periodo de información pública, ya que el citado Plan se aprobó por el Consejo de Administración del Puerto el 22 de septiembre de 2010. Parece que el gigantesco presupuesto necesario va a poder más que los grupos ecologistas.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA

Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca

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

Sociedad pública de gestión ambiental - Ihobe

Dirección general, Fernando Barrenechea

Agencia Vasca del Agua-URA

Dirección General, Iñaki Urrizalqui Oroz

8. BIBLIOGRAFÍA

Lazcano Brotóns, Iñigo, «Planes parciales y evaluación conjunta de impacto ambiental», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 86, enero-abril 2010.

XXXI

Principado de Asturias: Modelos de gestión que se desbloquean

María Rosario Alonso Ibáñez

Sumario

Página

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....
2. LEGISLACIÓN .....
2.1. -Actividades de transporte o d
cas o telemáticas .....
2.2. Abastecimiento y saneamiento de aguas .....
2.3. Espacios naturales .....
2.4. Suelo y territorio .....
2.5. Montes .....
3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....
4. EJECUCIÓN .....
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA .....
6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES .....
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL .....
8. BIBLIOGRAFÍA .....

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2010 se han seguido dando pasos para avanzar en la puesta a disposición de la sociedad de información actualizada sobre el estado del medio ambiente en Asturias. Conocer la calidad del aire, las emisiones de gases de efecto invernadero, el estado de las aguas, o los principales indicadores de biodiversidad, por poner algunos ejemplos, permite evaluar el progreso en la consecución sostenible de los objetivos medioambientales en esta región, sobre todo si se realiza un seguimiento de la evolución medioambiental basado en indicadores. Los indicadores ambientales constituyen

la base para el seguimiento y evaluación del estado del medio ambiente. La publicación, por segundo año consecutivo, del *Perfil Ambiental de Asturias*, elaborado en el marco de la ponencia técnica de indicadores de sostenibilidad creada por el Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias, lo posibilita, además de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información medioambiental y su participación en los procedimientos.

Sin duda, el análisis de la evolución de los indicadores medioambientales permitirá evaluar la efectividad de las políticas públicas en materia de medio ambiente y su integración en otras políticas sectoriales. Pero contar con una información objetiva y fiable sobre el estado del medio ambiente es imprescindible si de verdad se quiere avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo que se diferencie del anterior, y si cabe aún más en estos momentos en que está siendo objeto de debate en el seno de las instituciones comunitarias europeas cómo medir el desarrollo para definir los nuevos indicadores a tener en cuenta en futuras decisiones de la Unión Europea, como por ejemplo, de cara a escoger el método de clasificación de regiones para la distribución de fondos europeos en el marco de perspectivas financieras a partir de 2013. Parece estar avanzándose en la necesidad de complementar el Producto Interior Bruto (PIB) con más estadísticas que cubran otros aspectos económicos, sociales y medioambientales de los que depende de forma crucial el bienestar de los ciudadanos. En ese contexto, los factores relativos al medio ambiente están llamados a ocupar un papel significativo.

Utilizando este segundo informe, Asturias dispone de unos datos relativamente satisfactorios. Los indicadores sobre el aire, por ejemplo, demuestran cómo, en general, mejora el comportamiento de diferentes contaminantes y sectores de actividad influyentes en su calidad, de tal manera que, contrariamente a la media nacional, se afirma el cumplimiento de los umbrales exigibles derivados del Protocolo de Kioto. Las energías renovables batieron este año el record de aportación al mix energético regional; y los consumos globales de energía final han disminuido, rompiéndose una dinámica prácticamente constante de ascenso desde el año 2000, con la excepción de los hogares. En materia de residuos, la tasa de generación de urbanos domiciliarios ha descendido un 6%, a la vez que la recogida selectiva continuó ganando peso. Sin embargo, y curiosamente, la actualidad medioambiental del Principado de Asturias durante gran parte del año ha venido marcada por una fuerte polémica, cuyos inicios se remontan al año 2006, acerca de la necesidad o no de construir una planta de valorización energética (incineradora) para resolver el grave problema de gestión de los residuos que afronta la Comunidad Autónoma por agotamiento de la capacidad actual del vertedero central, que se cifra hacia el año 2015. Precisamente, el año se ha cerrado con el inicio del procedimiento de licitación del contrato, que incluye el proyecto, la obra y la puesta en marcha de la planta de valorización, así como con la aprobación del Documento de Referencia que deja definido el contenido mínimo del informe de sostenibilidad ambiental que deberá acompañar al instrumento de ordenación urbanística del territorio donde se ubicará la planta, dado su potencial impacto.

El año se ha cerrado también con el punto final a largos desencuentros que se habían venido sucediendo desde hace un lustro entre las comunidades que comparten el territorio del Parque Nacional de los Picos de Europa, conflicto del que ya dimos cuenta en nuestro primer informe con el que arrancaba nuestra aportación a este Observatorio.

En Asturias, la protección regional de los espacios naturales se sitúa aproximadamente en el doble que la media nacional, y Picos de Europa es un espacio emblemático. Con la luz verde del Gobierno al traspaso del Parque Nacional de Picos de Europa a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Castilla y León y Cantabria, con un coste efectivo de 8 millones de euros, Picos de Europa se convierte en el décimo parque nacional cuya gestión transfiere el Gobierno a las comunidades autónomas, aunque su singularidad estriba en que será el primer parque nacional que será gestionado de forma conjunta por tres regiones. Precisamente, esa particularidad es lo que ha extendido el proceso de negociación de las transferencias durante seis años. Recordemos que la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales adapta la normativa básica del Estado a la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 2004, reconociendo en su artículo 16 que la gestión y organización de los parques nacionales corresponde a las comunidades autónomas. Esta Ley dispone que en los casos de parques nacionales, que se extienden por territorios de dos o más comunidades autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar la aplicación del principio de gestión integrada.

En cumplimiento de dicha obligación las tres comunidades suscribieron el 9 de marzo de 2009 un Convenio de Colaboración para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa, con la finalidad de establecer criterios comunes para la planificación y la gestión del conjunto del Parque que sean respetuosos con las singularidades locales y que garanticen la unidad ambiental de dicho espacio, y elaborar y desarrollar los diferentes instrumentos de planificación y gestión coordinada del Parque. En la cláusula cuarta del citado convenio se regulan los órganos de gestión y participación del Parque creando como instrumento de apoyo a la gestión coordinada del Parque un consorcio interautonómico denominado «Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa».

Con el traspaso de funciones las citadas comunidades asumen el reto de demostrar la misma eficacia en el funcionamiento que ha existido hasta ahora, y hacerlo como «una unidad geográfica». Para constatar que así sea, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y el organismo autónomo Parques Nacionales «tutelarán» la gestión administrativa y presupuestaria del parque desde el 1 de febrero hasta el 30 de septiembre de 2011. A partir de ahí, ese consorcio interautonómico previsto en el convenio de colaboración que se acaba de referir, aprobará y ejecutará los Planes Rectores de Uso y Gestión del Parque, la composición de su Patronato, su régimen interno y su presidente. Previamente, cada una de las comunidades deberá proceder a la aprobación de la norma que de desarrollo a los citados órganos de gestión y participación.

Por lo demás, este ha sido un año donde la producción normativa directamente relacionada con el medio ambiente sigue siendo escasa en esta comunidad autónoma. Escasa pero relevante en el plano impositivo. Aprovechando un trámite parlamentario que no es el adecuado, se ha creado un nuevo impuesto que grava el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente: las actividades de transporte o distribución efectuado por elementos fijos del suministro de energía eléctrica y elementos fijos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas que se encuentren radicados en el territorio del Principado de Asturias. Igualmente, aprovechando el mismo e inadecuado trámite parlamentario, se ha revisado en profundidad el canon de saneamiento.

2. LEGISLACIÓN

A lo largo de 2010, la Junta General del Principado de Asturias solamente ha aprobado, en el trámite parlamentario apropiado, dos normas directamente relacionada con el medio ambiente: la que contempla una modificación parcial sobre el ámbito de aplicación de la Ley que declaró en 2002 el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, y otra que modifica por primera vez la legislación que en materia de montes y ordenación forestal promulgó el Principado de Asturias en el año 2004. Utilizando un trámite parlamentario inapropiado para la producción de normativa medioambiental como es el trámite de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales, se han introducido modificaciones en la Ley de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas, y se ha creado un nuevo tributo propio que grava determinadas actividades que tienen incidencia en el medio ambiente. Nada ha transcendido de los proyectos de Ley de Biodiversidad y Paisaje, de Protección Ambiental, o de desarrollo de la legislación estatal en materia de Desarrollo Sostenible en el Medio Rural que figuraban en el acuerdo presupuestario y de gobierno alcanzado el 31 de octubre de 2008 entre la Federación Socialista Asturiana e Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes, acuerdo sobre el que se sustentaba el Gobierno en esta legislatura.

Tampoco ha habido producción normativa relevante en el plano reglamentario. Se puede decir, no obstante, que este año se han dado los primeros pasos para aprobar importantes instrumentos de ordenación territorial. Aunque no se han llegado a aprobar definitivamente, damos cuenta de la iniciación de su tramitación por la elevada incidencia en el medio ambiente que están llamados a tener todos ellos.

Así, se han publicado los Avances de varios planes territoriales, que se encuentran en distintas fases de su tramitación, planes que se vendrán a sumar al procedimiento de revisión, aparentemente también abierto –y largo tiempo demandado y esperado que se cierre–, que afecta a los más relevantes instrumentos de ordenación territorial y medioambiental del Principado de Asturias: a saber, la *Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*, las *Directrices específicas para el Área Central de Asturias*, y el *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Principado de Asturias (PORNA)*, para in-

corporar nuevos espacios y ecosistemas, tanto marinos como terrestres, tal como figura en el acuerdo de gobierno de 2008.

Los instrumentos de ordenación territorial a los que nos referimos, de los que en este año se ha conocido su Avance o Documento de Prioridades, son: las *Prioridades de Ordenación del Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias*, las *Prioridades de Ordenación del Plan Territorial Especial del Sistema Territorial de Espacios Libres del Área Central de Asturias,* las *Prioridades de Ordenación del Plan Especial del Suelo de Costas,* las *Prioridades del Plan Territorial Especial del Alto y Medio Nalón*, las *Prioridades de Ordenación del Plan Territorial Especial del Narcea*, el *Anteproyecto del Plan Territorial Especial del Bajo Nalón*, las *Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos,* el *Documento de Prioridades de la futura ordenación de la revisión del Plan Especial de la Ría de Villaviciosa,* y el *Documento de Avance de las Prioridades de Ordenación del Plan Territorial Especial de los nudos metropolitanos de los Concejos de Llanera y Siero, de* vital para la ordenación de la compleja área central metropolitana del Principado de Asturias. Llama poderosamente la atención la profusa utilización de la figura del Plan Territorial Especial, un instrumento de ordenación supramunicipal, que determina, en principio, su adecuación para la ordenación de estos espacios, pero que el artículo 38 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias (Decreto Legislativo 1/2004) configura única y exclusivamente para dar un contenido «*más detallado*» a la ordenación territorial, incluso pudiendo contener preceptos materialmente urbanísticos, ordenación territorial que va de suyo debe ser preexistente a dicho instrumento. Lógico, deseable, y legalmente exigible, hubiera sido haber procedido primero a concluir la Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y del PORNA, que constituyen el «*marco de referencia obligado para la actuación territorial de la Administración pública en el Principado de Asturias*» (art. 29.1 TROTU), cosa que no se ha hecho.

2.1. Actividades de transporte o distribución de energía eléctrica y redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas

Por medio de la *Ley del Principado de Asturias 13/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2011,* en su artículo 4, se ha procedido a crear, como tributo propio del Principado de Asturias, un Impuesto sobre el desarrollo de Determinadas Actividades que inciden en el Medio Ambiente, exigible en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, con efectos a partir del día 1 de enero de 2011. Como ya hemos avanzado, este nuevo impuesto grava la realización de actividades relativas a cualquier tipo de bienes y estructuras que se destinen a las actividades de transporte o distribución efectuado por elementos fijos del suministro de energía eléctrica, así como los elementos fijos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas y que se encuentren radicados en el territorio del Principado de Asturias. Los ingresos procedentes del impuesto a que se refiere el presente artículo se afectarán a la financiación de medidas y programas de carácter

medioambiental, entre otros, aquellos que fomenten la eficiencia energética y los de protección y mejora del medio ambiente.

No estarán sujetas al impuesto las actividades que se realicen mediante instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos a las mismas que se destinen al autoconsumo, salvo que éstas alteren de modo grave y evidente el medio ambiente en los términos que establezca, en su caso, la correspondiente declaración de impacto ambiental. Estarán exentas del impuesto las actividades que se realicen por el Estado, el Principado de Asturias o las entidades locales, así como sus organismos y entes públicos; las que se destinen exclusivamente a la circulación de ferrocarriles; las estaciones transformadoras de energía eléctrica y las redes de distribución en baja tensión; las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas ubicados en núcleos rurales o aislados con escasa concentración de la demanda, dispersión poblacional o dificultades orográficas, que con carácter previo a la instalación de los mismos carezcan de infraestructuras básicas de telecomunicación.

2.2. Abastecimiento y saneamiento de aguas

La *Ley del Principado de Asturias 13/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2011,* en su artículo 8, ha procedido a la modificación de la *Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas*, en lo que atañe a la regulación del canon de saneamiento, que se revisa en profundidad para adaptarlo «a la importancia creciente de este recurso natural y a los nuevos hábitos de consumo, así como a obtener recursos suficientes para afrontar la financiación del mantenimiento de las obras desarrolladas en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales». A partir del año 2011 el gravamen del impuesto será el que resulte de aplicar una cuota que consta de una parte variable y otra fija que, en el caso de consumos industriales, se gradúa a su vez en función del volumen consumido.

2.3. Espacios naturales

La *Ley del Principado de Asturias 1/2010, de 5 de febrero, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 12/2002, de 13 de diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias,* viene a consagrar de modo permanente una de las excepciones a la aplicabilidad de la ley en parte de los terrenos del Parque: en concreto, los afectados por la actividad cinegética. El artículo único de la Ley 1/2010 introduce una Disposición Adicional 4ª que no deja duda alguna sobre su alcance: «La presente Ley no será de aplicación al coto regional de caza núm 084 «Cangas del Narcea», ni a los que, en su caso, le sucedan». Por otra parte, coherentemente, se deroga la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 12/2002.

Esta modificación convierte una situación excepcional de naturaleza temporal en una excepción de carácter definitivo, consagrando una *isla cinegética* [Pérez Fernández,

2010] dotada de un régimen jurídico singular que colisiona con los objetivos esenciales que motivaron la declaración del espacio protegido: esto es, «el mantenimiento del estado y funcionalidad de los ecosistemas en el Parque y, en consecuencia, la protección de las especies y de sus hábitats» [art. 1.3.a) Ley 12/2002]. Y máxime cuando el fundamento de esta modificación es, en palabras del legislador, que «se ha convertido en una experiencia de gestión cinegética muy positiva, toda vez que ha garantizado una convivencia armónica entre conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, precisamente la finalidad más relevante de la declaración del Parque» (Preámbulo, párrafo 2º). Y por si hubiera alguna duda, añade: «Por todo ello resulta necesario y conveniente modificar parcialmente la citada Ley del Principado de Asturias 12/2002, a fin de superar la transitoriedad de la previsión inicial y poder de ese modo prolongar la convivencia del referido coto regional de caza número 084, «Cangas del Narcea», y el Parque Natural, de acuerdo con la exitosa experiencia de gestión demostrada a lo largo de estos años; experiencia que, no obstante, no pretende ser generalizable ni representativa de ninguna otra situación que no sea la que afecta a las circunstancias concretas que concurren en la tradición cinegética (no siempre pacífica) del concejo de Cangas del Narcea» (Preámbulo, párrafo 4º).

El nacimiento del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias no fue precisamente pacífico, lo que se refleja, entre otros aspectos, en las excepciones previstas en la aplicación de la ley a una importante parte de los terrenos comprendidos en el Parque. Dejando al margen las excepciones contempladas en relación con los espacios naturales preexistentes que han pasado a integrarse en el Parque (plenamente justificadas. Nos referimos a la *Reserva Natural Integral de Muniellos* y la *Reserva Natural Parcial del Cueto de Arbás*, que se regirán, en virtud de la Disposición Adicional 2ª, por su normativa específica y en lo no contemplado en ella se regirán conforme a lo previsto en la normativa del Parque Natural), dos son los supuestos sobre los que es preciso llamar la atención para comprender el significado de la reforma operada [Pérez Fernández, 2010]:

Por un lado, las actividades de explotación sobre recursos minerales energéticos (minas de carbón) en terrenos integrados en el Parque. Los terrenos en los que se desarrollen dichas actividades quedarán exentos de la aplicación de la ley; exención que cesará de manera automática una vez declarada la caducidad de las concesiones de explotación (Disposición Transitoria 2ª, primer párrafo). Si bien esta exención temporal podría entenderse, ya resulta más cuestionable extender la inaplicabilidad de la ley a «los nuevos terrenos necesarios para el emplazamiento de las nuevas instalaciones e infraestructuras que en el futuro resulten necesarias para el desarrollo, continuación o mantenimiento de las actividades objeto de las concesiones de explotación, mientras las mismas estén vigentes» (Disposición Transitoria 2ª, segundo párrafo).

Por otro, las actividades cinegéticas desarrolladas en el coto regional de caza número 084, «Cangas del Narcea». Según la Disposición Transitoria 3ª: «Para dichos terrenos, la aplicación plena del régimen previsto en la presente Ley se producirá de manera automática cuando tenga lugar la extinción del coto, o con anterioridad a tal

momento, mediante resolución del titular de la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos, a solicitud de los titulares de derechos de disposición sobre los terrenos afectados».

2.4. Suelo y territorio

En el período que constituye nuestro objeto de análisis solo se ha llegado a aprobar definitivamente un instrumento de ordenación territorial: la *Revisión de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercia*l.

Las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, aprobadas mediante Decreto 137/2005, de 15 de diciembre, se redactaron de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley del Principado de Asturias 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior, en coordinación con lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Así estaba previsto en las propias Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias, aprobadas por Decreto 11/1991, de 24 de enero, cuyo ordinal 6º apunta la necesidad de regular la problemática territorial de la distribución del gran equipamiento comercial. Las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial suponen un valioso instrumento vertebrador de la política autonómica en materia de ordenación del territorio y comercio, al converger entre sus objetivos tanto el establecimiento de un nivel de equipamiento comercial adecuado a las necesidades de la población, como su correcta y equilibrada distribución a lo largo de todo el territorio asturiano, velando al tiempo por el acceso de los ciudadanos a un comercio urbano de proximidad, seguro, salubre y basado en relaciones empresariales de leal y libre competencia. Así mismo, con vocación de planificación y de coordinación territorial, contienen una serie de determinaciones que han de ser consideradas por todas aquellas disposiciones y actos administrativos que incidan en su ámbito competencial, tales como instrumentos de ordenación territorial, concesión de ayudas y de licencias, o Planes de Ordenación Comercial, entre otros. La obligación de trasponer al Ordenamiento Jurídico autonómico la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, unida al fuerte proceso de concentración comercial que tanto a nivel empresarial como espacial ha sufrido la geografía regional, suscita la necesidad de revisar las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial. Dicha posibilidad, a tenor del mismo procedimiento seguido para su formación y aprobación, se contempla en el artículo 48 del TROTU y el artículo 4.2 de las propias Directrices, cuando la modificación de los criterios y objetivos que hayan prevalecido en su redacción, o la transformación de las condiciones territoriales, económicas o sociales, lo haga necesario.

Este instrumento de ordenación territorial descansa en la defensa de un modelo territorial de ordenación del equipamiento comercial que facilita la convivencia y mezcla de usos (residenciales y de comercio-servicios) en las áreas urbanas ya existentes y

en las zonas de expansión, racionaliza el consumo del suelo, favorece la integración en el entorno urbano y natural de los nuevos equipamientos comerciales, dando un idóneo tratamiento del paisaje, y apoya la gestión integrada de los residuos, su recogida y valorización. Y para garantizar la efectividad del modelo, somete la implantación del equipamiento comercial a Evaluación de Impacto, a través de un triple instrumento: Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación de Impacto Estructural y Evaluación de Impacto Territorial del equipamiento de proximidad, a través de los cuales los objetivos de protección ambiental quedarán debidamente garantizados.

Se ha aprobado también en este año 20210 el *Documento de Referencia para el Plan Territorial Especial Supramunicipal Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias.* Con independencia de no estar todavía definitivamente aprobado el Plan Territorial Espacial del área de tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias, damos cuenta del Documento de Referencia aprobado porque deja definido el contenido mínimo del «Informe de Sostenibilidad Ambiental» que deberá acompañar a la aprobación del Plan Territorial. Dadas las características del área que albergará la planta valorización de residuos, su ubicación y relevancia del potencial impacto, destacamos, entre sus principales consideraciones condicionantes del futuro Plan, la identificación de los elementos ambientales relevantes con presencia en el ámbito como hábitats prioritario, que se presentarán cartográficamente y se estudiarán los efectos del Plan Territorial Especial sobre ellos. Se incluirá en el Informe de Sostenibilidad Ambiental un análisis de unidades de paisaje y se identificarán los puntos y corredores escénicos de mayor relevancia, se considerará la calidad paisajística como criterio de ordenación y regulación introduciendo medidas orientadas a su preservación, y se deberá prever en relación a las actividades que propone el Plan Territorial el incremento de la demanda de recursos hídricos, justificando su procedencia, así como los sistemas de depuración previstos para los nuevos vertidos y lixiviados.

Igualmente, se evaluará la disposición de los emplazamientos de las acciones que plantea el Plan Territorial, en relación a la capacidad de dispersión de emisiones contaminantes, en función de las condiciones topográficas y meteorológicas locales, y los posibles efectos de las emisiones acústicas y de partículas, sobre los núcleos de población.

2.5. Montes

La *Ley del Principado de Asturias 6/2010, de 29 de octubre, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal,* ha procedido a dar nueva redacción al apartado 4 de su artículo 39, introduciendo medidas para facilitar la gestión y los aprovechamientos en los montes del dominio público forestal, medidas que suponen «peculiaridades» respecto del régimen patrimonial general.

El capítulo IV del título I de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, regula el régimen de aprovechamientos forestales, señalando, en lo que aquí interesa, la aplicación de la legislación patrimonial

a la enajenación de los productos de los montes de naturaleza demanial. Consecuencia de lo anterior, para la venta de la madera producida en los montes de titularidad pública, habrá de estarse a los preceptos de la Ley del Principado de Asturias 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio, y ello sin perjuicio de la aplicación de lo señalado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, ya sea por resultar básica o con carácter supletorio, según los términos de su disposición final 2.ª En este sentido, la Administración asturiana debe seguir los procedimientos de enajenación que con carácter general se prevén en la normativa patrimonial, habiendo acreditado la experiencia que no resultaban adecuados para el sector económico forestal. La adjudicación de un aprovechamiento maderable no supone su inmediata patrimonialización por el adjudicatario, toda vez que, ordinariamente, resulta preciso adecuar, o incluso ejecutar, las vías de acceso para la extracción de la madera, obras estas que desequilibran en el tiempo el pago del precio a la Administración y el cobro efectivo de la venta del producto por el contratista.

Del mismo modo, también debe tenerse en consideración el difícil acceso al crédito de las empresas del sector, motivado no sólo en la actual situación de crisis crediticia, sino en el reducido tamaño de las empresas forestales y de su volumen de negocio. En ambos motivos se justifica tanto el pago fraccionado como la minoración del porcentaje de garantía provisional a depositar por los licitadores que la modificación legal comporta.

Por otro lado, motivado ahora en el hecho de que las situaciones derivadas de fenómenos meteorológicos, incendios forestales o plagas pueden aconsejar en ocasiones extraer madera del monte de manera inmediata, no ya atendiendo a su rentabilidad económica, sino para evitar daños en el propio monte, se posibilitan también fórmulas de contratación más dinámicas.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las únicas novedades que se han producido en este apartado hacen referencia a modificaciones en la composición y funciones de los órganos que asumen las competencias en materia de carreteras, transportes y asuntos marítimos, operadas mediante el *Decreto 150/2010, de 15 de diciembre, de primera modificación del Decreto 126/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.*

Inicialmente se asignaban a la Dirección General de Carreteras la dirección y coordinación de las acciones en materia de carreteras de titularidad del Principado de Asturias, y a la Dirección General de Transportes y Asuntos Marítimos la dirección y coordinación del ejercicio de las funciones de la Consejería en materia de transportes por cualquier modo, así como el impulso de aquellos instrumentos de coordinación con otras entidades públicas o privadas que contribuyan a la mejora del transporte. Considerando que estas competencias deben ser distribuidas conforme a nuevas necesidades estructurales, se fusionan la Dirección General de Carreteras y la Dirección

General de Transportes y Asuntos Marítimos en una única dirección que ha pasado a denominarse Dirección General de Carreteras, Transportes y Asuntos Marítimos.

La nueva Dirección General de Carreteras, Transportes y Asuntos Marítimos dirige y coordina las acciones en materia de carreteras de titularidad del Principado de Asturias, en cuanto al proceso de planificación, redacción de documentos de evaluación y proyectos, construcción, conservación, explotación y policía administrativa de las mismas, así como en el apoyo técnico a todas las obras de la Consejería, u otros órganos de la Administración que lo precisen, en materia de geología, materiales y calidad en la construcción. Asimismo, dirige y coordina el ejercicio de las funciones de la Consejería en materia de transportes por cualquier modo, incluyendo la planificación, redacción de documentos de evaluación y proyectos, construcción, conservación, explotación y policía administrativa de las infraestructuras portuarias y de transporte de su competencia. Del mismo modo, le corresponde el impulso de aquellos instrumentos de coordinación con otras entidades públicas o privadas que contribuyan a su mejora, especialmente en las políticas de coordinación intermodal de los transportes y la promoción de los entes creados para la consecución de dichos objetivos.

La Dirección General de Carreteras, Transportes y Asuntos Marítimos está integrada por los siguientes servicios:

a) Servicio de Programación y Seguridad Vial.

b) Servicio de Construcción.

c) Servicio de Conservación.

d) Servicio de Explotación.

e) Oficina de Estudios.

f) Servicio de Transportes.

g) Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte.

4. EJECUCIÓN

2010 no ha sido un mal año si tenemos en cuenta la inversión prevista en las correspondientes partidas de gasto consignadas en los Presupuestos Generales. Las asignaciones a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, que aglutina las competencias más significativas para el desarrollo de la política medioambiental asturiana, disminuyeron cerca de un 25% respecto del presupuesto del año anterior. No obstante, el presupuesto en inversiones reales ha sido muy similar al del 2009, habiendo alcanzado 276 millones de euros para 2010, 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, una cifra similar a la del ejercicio anterior, y un total de 208 millones de euros si consignamos otros capítulos. 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.

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.

En el ámbito de la ejecución, las resoluciones aprobadas y actuaciones ejecutadas han sido relevantes en cantidad y calidad. La presentación de la nueva web *www.redambientalasturias.es*, con servicios electrónicos de participación pública en trámites ambientales y solicitudes de información ambiental telemática, da muestra de ello.

Destacan las medidas adoptadas en relación con el desarrollo rural, especialmente, en lo que atañe a las políticas de gestión forestal, así como la puesta en marcha de un proyecto piloto en el marco del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, fruto de la colaboración entre la Administración General del Estado y el Principado de Asturias. Igualmente, en relación con el problema de las infraestructuras viarias y su incidencia en la contaminación acústica, se ha abordado la elaboración del Plan de Acción de los Mapas Estratégicos de Ruidos de las Carreteras de la Red Autonómica del Principado de Asturias. Se ha iniciado la tramitación del *Mapa Estratégico de Ruido* del concejo de Oviedo y el *Plan de Acción* de los Mapas Estratégicos de Ruido, elaborados en cumplimiento de lo previsto tanto en la normativa comunitaria (Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental), como en la legislación estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido).

En conexión con el objetivo de lograr armonizar desarrollo rural y sostenibilidad, destacamos la suscripción de un *Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, para el desarrollo de un programa piloto de desarrollo rural sostenible.* El Convenio tiene por objeto fijar el marco de colaboración interadministrativa para la ejecución de un programa piloto de desarrollo sostenible en determinadas zonas rurales del Principado de Asturias y 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, 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. Como se especifica en la cláusula segunda: «La programación de las actuaciones específicas cubre los tres ejes principales de la sostenibilidad, con enfoques y actuaciones dirigidos a sus tres pilares básicos: ambiental, social y económico, actuando sobre alguno de los problemas o necesidades más importantes y urgentes para cada una las zonas». En esta línea de elaboración de los instrumentos que permitan la consecución de un desarrollo rural sostenible, hay que mencionar la Resolución de 9 de diciembre

de 2009, de la Consejería de Medio Ambiente, del Territorio e Infraestructuras, por la que se aprueba el *Documento de referencia para la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente del Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Período 2010-2014. Planes de Zona de Asturias*, documento que define el contenido mínimo del Informe de Sostenibilidad Ambiental.

En el año 2010 ha quedado oficialmente constituida la *Red Asturias 21, a* la que ya se han adherido 75 de los 78 municipios asturianos. La Red, creada en el año 2009 y formada por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, a través de la Consejería con competencias en materia de medio ambiente, la Federación Asturiana de Concejos y los municipios asturianos que voluntariamente se adhieran a la misma, tiene como objetivo general constituir una red de municipios sostenibles en el Principado de Asturias para fomentar la sostenibilidad a nivel municipal, avanzando en la implantación de la Agenda 21 Local, en sintonía con las metas y objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias.

Durante la primera reunión de su Plenario se han definido las líneas prioritarias del Programa de Acción que se pondrá en marcha para el primer año de funcionamiento y con el que se trabajará conjuntamente en temas como la lucha contra el cambio climático mediante el ahorro y eficiencia energética, la movilidad sostenible y la edificación baja en carbono; la mejora de la calidad del aire en las ciudades, la disminución de la contaminación acústica; la conservación y mejora de los ecosistemas; la compra pública verde, y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en relación al medio ambiente en los ayuntamientos. Para conseguir objetivos en estas áreas se pondrán en marcha una serie de iniciativas como crear una red de técnicos de apoyo a los municipios en materia de medio ambiente y Agenda 21 Local; realizar acciones de formación a técnicos y responsables políticos municipales, o promover el intercambio y la difusión de experiencias y buenas prácticas municipales. Un aspecto importante del trabajo de los ayuntamientos que están en la Red será la dotación de recursos de uso común, como «ordenanzas tipo» sobre cuestiones medioambientales, o la puesta en marcha de acciones conjuntas y de nuevos proyectos medioambientales de interés común. Asimismo, la red impulsará la sensibilización ciudadana con campañas de educación ambiental y comunicación.

La puesta en marcha de la Red Asturias 21 lleva aparejado el compromiso por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras de apoyar a los municipios adheridos en la realización de acciones de sostenibilidad local. En este sentido, además de las subvenciones que aporta a los municipios, la Consejería ha puesto en marcha la convocatoria de los «Premios Asturias+Verde a las iniciativas municipales más sostenibles del Principado de Asturias». Los galardones estarán dotados con un total de 20.000 euros y se entregarán en cuatro modalidades: cambio climático, biodiversidad, administración responsable y ecoinnovación.

Se ha puesto también en marcha un proyecto de colaboración entre regiones europeas «*Low carbon economy regions*» (*www.locareproject.eu*). Es un mini-programa de la Comisión Europea, enmarcado en el Interreg IV C, que se lleva a cabo en seis regio-

nes europeas: Región del Sur de Dinamarca (Dinamarca), Región Västra Götaland (Suecia), Principado de Asturias (España), Región Emilia Romagna (Italia), Gorenjka (Eslovenia) y Provincia de Zeeland (Países Bajos). Con él se pretende contribuir a desacoplar el crecimiento económico de las regiones respecto a las emisiones de carbono que producen el cambio climático, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europea 2020.

Los cuatro proyectos que Asturias va a impulsar con entidades asturianas en el marco de esta iniciativa europea, a desarrollar conjuntamente con entidades de las otras cinco regiones europeas, se centrarán en el impulso al ahorro y la eficiencia energética como forma de contribuir a la lucha contra el cambio climático en las empresas y en el comercio, en la utilización de los bosques y la agricultura como sumideros de carbono, y en la aumentar la implicación de la ciudadanía en estos temas. Los trabajos serán llevados a cabo por la Cámara de Comercio de Oviedo, la Fundación Asturiana de la Energía, la Mancomunidad del Valle del Nalón y el Centro tecnológico de la Madera, y el presupuesto total de los proyectos, que tendrán dos años de duración, es de 1,5 millones de euros.

Los Subproyectos seleccionados han sido:

— VACO2R — Acuerdos voluntarios para reducciones de CO_2: Cámara de Comercio de Oviedo (ES), Fundación Asturiana de la Energía (ES), Provincia de Bolonia (IT), el Municipio de Odense (DK), Forum Medioambiental Fyn (DK), Instituto SP de Investigación de Tecnología Energética (SE) y Municipalidad de Ulricehamn (SE).

— CARBON CARE — Mejora de las prácticas de secuestro de carbono en la agricultura y la y el sector forestal, orientadas hacia modelos energéticos regionales bajos en carbono. Los participantes son LT Terra&Acqua Tech/ Universidad de Ferrara (IT), CETEMAS Centro Tecnológico Forestal de la Madera (ES) y el Centro para el Desarrollo Rural Sostenible Kranj (SI).

— ESA — Embajadores Europeos de la Sostenibilidad. Los participantes son el Municipio de Sønderborg (DK), la Agencia de la Energía de Módena (IT), la Escuela Técnica de Kranj (SI) y la Fundación Asturiana de la Energía (ES)

— ZEROTRADE — Modelo de gobernanza pública y privada para un comercio cero en carbono. Los participantes son el Municipio de Cesena (IT), el Municipio de Oense (DK), la Mancomunidad del Valle de Nalón (ES) y la Universidad de Maribor (SI).

Destacamos por último la finalización de un proyecto «empleaverde» de aplicación en el medio rural asturiano desarrollado por la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación: BRUMAS (Ruralidad, Sostenibilidad y Medio Ambiente: Buenas prácticas para el empleo) [*www.proyectobrumas.es*]. Este proyecto tiene como finalidad la creación de empleo ecológico y la incorporación del medio ambiente a las actividades económicas como activo clave para la innovación y la creación de valor empresarial. Para conseguir estos objetivos es preciso mejorar las competencias y la ca-

pacitación medioambiental de los trabajadores y de las empresas asturianos y para ello plantea una completa oferta formativa y de asesoramiento en temas relacionados con el medio ambiente, como la producción ecológica, el aprovechamiento de los residuos agrícolas y ganaderos, la explotación sostenible de los recursos naturales, las energías renovables o la implantación de sistemas de gestión medioambiental, entre otros.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia que vamos a destacar en el informe del año 2010 hacen referencia al Plan de Ordenación del Litoral de Asturias. Se trata de un instrumento de planificación territorial aprobado en el año 2005 en desarrollo de las Directrices Subregionales para La Franja Costera. Ejemplifica un modelo de desarrollo sostenible de ese ecosistema natural a través de diversas líneas de actuación. Su objetivo básico es resolver la dialéctica utilización-preservación del litoral, a través de dos instrumentos: la delimitación que hace del suelo no urbanizable de costas, adaptando la franja de 500 metros a las características particulares de cada tramo costero; y una serie de propuestas activas de conservación: los parques-playa, la red de sendas peatonales, las sendas cicloturistas y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal degradada. Ambas cuestiones están dando lugar a una serie de crecientes pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

La delimitación del suelo no urbanizable de costas que lleva a cabo este plan territorial ha tomado como base la establecida por los planes urbanísticos municipales vigentes, con mínimas modificaciones. Así, se discute judicialmente si la inclusión de fincas dentro de la línea de protección del suelo no urbanizable de costas ha podido constituir un acto arbitrario. Los recursos que se presentan suelen referirse a fincas no edificadas que no se encuentran en una malla urbana. Los pronunciamientos que resuelven estos conflictos se basan precisamente en las circunstancias de hecho presentes en los distintos casos, pasa sancionar o no la arbitrariedad en su trazado, aunque todos ellos parten, en primer lugar, del tratamiento que la legislación asturiana da a los terrenos costeros, para analizar posteriormente si la delimitación contenida en el acuerdo de aprobación del Plan vulnera tales prescripciones. Así, en las Sentencias núm. 449/2010 (Id Cendoj: 33044330012010100607) y núm. 458/2010 (JUR 2010, 193316) (Id Cendoj: 33044330012010100610), con la siguiente argumentación: «De la valoración conjunta de los citados medios probatorios resulta que la finca de la recurrente, de naturaleza rústica, destinada a prado, está ubicada desde todos los vientos desde que se mida a una distancia superior a 500 metros a la ribera del mar, (…) que el mar no se puede contemplar desde la finca litigiosa, de modo que cualquier construcción en la misma no causaría ningún impacto visual, y que todo el límite oeste de la finca linda con camino público, por el otro viento la finca está rodeada de núcleos rurales, que la línea de delimitación ha ido bordeando perimetralmente por todo su viento oeste los Núcleos (…) lo que lleva a estimar una contradicción en la aplicación de los criterios generales del POLA, por cuanto para la delimitación del Núcleo Rural de Lamelas no se han seguido las líneas adaptadas a los caminos y límites parcelarios,

ni se han trazado de la forma más estricta desde el punto vista de las construcción, y adaptándose a la forma de las parcelas ocupadas por viviendas ya realizadas, y todo ello unido a la inexistencia de vinculación alguna con la playa ni con el mar, concluyendo (…) que entre la finca de la recurrente y la playa de Peñarronda hay una casa construida. Lo anteriormente expuesto lleva a la conclusión de que la delimitación de la línea se ha verificado, en lo que concierne a la finca litigiosa, de modo arbitrario y sin respetar los criterios que se derivan del mismo POLA, en tanto que se ha seguido una línea caprichosa, sin respetar los caminos públicos y afectando a una finca no vinculada de ningún modo al dominio público marítimo terrestre, por lo que el recurso ha de ser estimado sobre este extremo», anulando en consecuencia la delimitación llevada a cabo en el Plan.

Como hemos señalado, los contenidos más novedosos que introduce el Plan del Litoral Asturiano son los relacionados con las propuestas activas de conservación. De entre los cuatro programas de conservación activa el más innovador es, sin duda, el *parque-playa*. Se trata de un instrumento que procura compatibilizar la protección de las playas con el disfrute por todos los ciudadanos. De esta manera, el entorno de los arenales se dota con espacios libres y equipamientos adecuados y zonas de aparcamiento con el ánimo de liberar del estacionamiento de vehículos zonas de valor ecológico y paisajístico como las dunas o los humedales. La máxima integración paisajística requiere el mayor ajuste de las instalaciones a una demanda que es claramente estacional. Por ello, tanto en las áreas de aparcamiento como en las recreativas se distinguen dos zonas: la de parque-playa permanente, para ser utilizados todo el año, y el parque-playa de temporada. Es en la primera donde se requiere una actuación más intensa de urbanización, y la expropiación de la propiedad privada.

Respecto de la incidencia que tiene un instrumento de ordenación territorial como es el POLA en el planeamiento urbanístico de los municipios, y cómo afectan sus previsiones a la delimitación y clasificación que las concretas fincas tengan en los planes urbanísticos, la Sala de lo Contencioso, en Sentencia núm. 333/2010 (JUR 2010, 175422) (Id Cendoj: 33044330012010100428), se enfrenta directamente con este problema. La parte actora basaba su demanda en los siguientes motivos: La previsión de instalación de un parque-playa en su parcela es un uso prohibido de conformidad con su clasificación según el planeamiento municipal de Suelo No Urbanizable de Interés de Vega de Ríos, al tratarse de una dotación de ocio que pugna con los valores y circunstancias que justifican la categorización del terreno, sin que en la Memoria del Plan se mencione ni justifique que se hayan perdido o que carezca de ellas; la disconformidad a derecho del Plan en cuanto establece una ordenación concreta fuera del ámbito de suelo objeto de su regulación y en contra de la ordenación prevista por el planeamiento general del concejo, máxime cuando en las Directrices Subregionales de Ordenación Territorial para la franja costera no se prevé la implantación de parques al servicio de la playas, ni en la zona de la playa ni en las zonas verdes. La sentencia confirma la legalidad de las previsiones del Plan al tener las determinaciones del planeamiento territorial carácter vinculante y ser de aplicación inmediata: «Las consideraciones expuestas de la parte recurrente no destruyen la validez de los acuerdos recurridos tanto

a nivel general como particular. Desde el primer punto de vista basta con remitirnos a la premisa que acepta la propia recurrente de la competencia que tiene el Plan del Litoral para establecer las ordenaciones y usos de forma vinculante para el planeamiento general, en la regulación de los terrenos costeros y protección del litoral afectando no solamente a los terrenos incluidos en una franja de quinientos metros desde la ribera del mar, sino también aquellos otros no urbanizables que en función de las características especiales de cada tramo de costa, merezcan especial protección, modificando bien la dimensión de la citada franja, o mediante recomendaciones o propuestas de planeamiento si afectan al suelo exterior al suelo de costas. Constando que el terreno del recurrente está integrado en un área de carácter propio vinculado a la costa de manera evidente como es fácil deducir de los planos y ortofotos aportadas, y que la dotación que se propone con carácter de temporada y sin instalaciones fijas no es incompatible con los valores medios ambientales y agrícolas propios de la calificación urbanística del bien como se deduce de las justificaciones de la Memoria y del propio plan territorial, carecen de base las alegaciones conexas del recurrente de que estamos ante un uso prohibido para lo cual identifica la concreta dotación con un equipamiento de instalaciones permanentes de ocio que excluiría el aprovechamiento agrícola y los valores medios ambientales transformando el destino del bien, efectos que *a priori* hay que descartar al permitir que se puede seguir utilizando por el propietario y ello sin perjuicio de los que se puedan derivar de su ejecución, juicio que no se puede anticipar en estos momentos (…). Igualmente deben desestimarse las alegaciones relativas de la disconformidad del POLA con las Directrices Subregionales del Territorio, que no prevé el parque-playa para las playas seminaturales, pues se basa en una lectura parcial e interesada de la regulación que define esta clase de playas y la dotación de servicios, sin el carácter exhaustivo y excluyente que propugna la parte recurrente por no mencionar expresamente el parque-playa como lo hace para las playas urbanas, bastando para ello remitirse a los términos que emplea de que básicamente podrán contar con los servicios que señala y otros».

6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

En relación con el estado de los conflictos y problemas referidos a los recursos naturales, el año 2010 no ha deparado grandes cambios. No obstante, la actualidad medioambiental del Principado de Asturias durante gran parte del año ha venido marcada por una fuerte polémica acerca de la necesidad o no de construir una planta de valorización energética (incineradora) para resolver el grave problema de gestión de los residuos que afronta la Comunidad Autónoma por agotamiento de la capacidad del vertedero central actual hacia el año 2015; polémica de la que se han hecho eco ampliamente los medios de comunicación asturianos y que ha generado enfrentamientos entre el gobierno y la oposición, tensiones entre los propios socios de gobierno, a la vez que ha suscitado un amplio debate social. La trascendencia de la decisión se pone de manifiesto con un simple dato: el Gobierno del Principado de Asturias, a través del *Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias* (creado en 1982 e

integrado por el Principado de Asturias y la totalidad de los concejos asturianos) ha encargado, desde 2007, la elaboración de hasta siete informes o estudios técnicos para evaluar las ventajas e inconvenientes de una planta incineradora; informes elaborados, entre otras entidades, por la Universidad de Oviedo, el Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario, la Universidad de Alicante, Applus Norcontrol y la Fundación para el Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología, y que han supuesto un desembolso total de 711.823 euros (según las cifras publicadas en el diario La Nueva España, en su edición del 11 de febrero de 2010). Se trataría de una planta con capacidad para quemar 450.000 toneladas de residuos al año (la segunda por dimensión en España), lo que vendría a representar el 45% de las basuras de los asturianos.

Para comprender los términos de la polémica y su más que evidente repercusión sobre la futura política asturiana en materia de gestión de residuos es preciso dar cuenta de dos aspectos: los criterios básicos que rigen la gestión de residuos en Asturias y el posicionamiento político y social ante el mismo (Pérez Fernández, 2010, a quien seguimos). En el momento actual, el Principado de Asturias cuenta con un Plan Básico de Gestión de Residuos en Asturias (aprobado por el Consejo de Gobierno el 14 de junio de 2001, BOPA de 7 de julio de 2001), cuyo ámbito temporal se extiende hasta el año 2010. El objetivo principal del Plan es «definir y programar las directrices que deben seguir las diversas actuaciones, públicas o privadas, relativas a la gestión integrada de los residuos, dentro del marco propuesto por la Ley 10/1998, de Residuos, y demás normativa nacional y comunitaria sobre residuos, con el fin de proteger el medio ambiente y la salud de las personas» (apartado 1.1). El Plan Básico de Gestión de Residuos en Asturias se rige por los principios emanados de la legislación vigente en la materia, tanto a escala comunitaria como estatal: responsabilidad del productor, proximidad, participación, gestión integrada, mejores técnicas disponibles, desarrollo sostenible, etc. Hay que hacer mención especial del principio de jerarquía: prevenir en la medida de lo posible, reutilizar lo que se pueda, reciclar lo que no pueda reutilizarse, y valorizar energéticamente lo que no pueda reutilizarse o reciclarse (apartado 1.4). En un breve plazo habrá que proceder a la actualización del Plan Básico de Gestión de Residuos, ajustando sus previsiones a las nuevas disposiciones legales comunitarias, estatales y autonómicas, a los objetivos establecidos en la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias y, en definitiva, a las exigencias que se deriven de la realidad asturiana en cuanto a la gestión de los residuos. La *Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias* (2008) afirma que: «Los residuos urbanos no reciclados son depositados, en la actualidad, en el vertedero de La Zoreda, cuya vida útil ha sido prolongada mediante una reciente ampliación. El agotamiento del vertedero central de Asturias constituye el principal problema ambiental al que se debe hacer frente en el reto de la gestión de los residuos en nuestra región pues, de no poner en marcha con rapidez una alternativa, se colmataría en el año 2015». Ante esta problemática, el documento se marca dos objetivos específicos: Reducir la generación de residuos, así como aumentar el nivel de recogida selectiva, incrementando el nivel de separación en origen, y Fomentar el reciclado y otras formas de valorización y cierre de ci-

clos, incorporando, entre otras actuaciones, nuevas instalaciones centralizadas para el tratamiento y reciclaje de residuos sólidos urbanos. En la consecución de los citados objetivos, el documento establece una serie de actuaciones (en las que se priman las acciones encaminadas a favorecer el reciclaje y la valorización de los residuos), entre las cuales y de forma indirecta, se abre la puerta a la posibilidad de construir una planta incineradora. Finalmente, hay que señalar que la gestión de los residuos también ha formado parte del contenido del acuerdo de gobierno suscrito entre FSA-PSOE e IU-Bloque por Asturies-Los Verdes. Las claves del acuerdo de gobierno en esta materia son la recogida selectiva y el reciclaje, no figurando en el acuerdo (o quedando al margen del mismo) el conflictivo proyecto de la planta de valorización energética.

El proyecto ha contado, desde el primer momento, con un claro y necesario defensor: el Gobierno (en la parte del socio mayoritario) y la Federación Socialista de Asturias, apoyándose en los informes y estudios técnicos realizados y en las tesis formuladas por los técnicos de la Compañía: encontrar una solución rápida y eficaz al agotamiento de la capacidad del vertedero central. El socio minoritario del gobierno y su grupo parlamentario (Izquierda Unida y Bloque por Asturies-Los Verdes) ha defendido (no sin tensiones entre los diferentes partidos que integran la coalición) que si bien el proyecto de la incineradora no forma parte del acuerdo de gobierno, colisiona con las políticas de fomento del reciclaje que figuran en el mismo; consideran necesario, con carácter prioritario y previo, elaborar una Ley de Gestión de Residuos y, en el concreto caso de Izquierda Unida parece que podría admitir el proyecto siempre que se redujese considerablemente su dimensión (capacidad) y que la planta desempeñara un papel secundario en la política asturiana de gestión de residuos. El Partido Popular de Asturias, como único grupo parlamentario en la oposición, centró su rechazo, en un primer momento, en la dimensión de la planta para, a continuación, hacer hincapié en los costes y en la gestión: el proyecto debería evitar gravar las arcas de los Ayuntamientos y los bolsillos de los contribuyentes, por lo que una posible vía de solución sería recurrir a la financiación y gestión privada de la incineradora, así como permitir la quema de basuras en los hornos de las cementeras asturianas. El Partido Popular de Asturias ha terminado apoyando el proyecto, una vez garantizado que no gravará las arcas municipales.

Una parte significativa de la sociedad asturiana ha mostrado su rechazo al proyecto, debiendo destacarse el papel del llamado *Consorcio Cívico*, integrado, entre otras asociaciones y entidades, por la Asociación para la Defensa de la Salud Pública, la Confederación de Asociaciones Vecinales, Ecoloxistes n'Aición d'Asturies y la Unión de Consumidores de Asturias, defensores todos ellos de potenciar la recogida selectiva, el reciclaje y la reutilización, haciendo cumplir de un modo efectivo y real el Plan Básico de Gestión de Residuos de Asturias. El Consorcio Cívico, junto con los responsables de la campaña de Contaminación de Greenpeace y de medio ambiente de CC OO de Asturias, ha presentado un documento como alternativa a la incineración bajo el nombre *Plan para la gestión sostenible de los residuos de origen domiciliario en Asturias*. Algunos Ayuntamientos, como por ejemplo el de Corvera, en cuyo término municipal se

ubican parte las instalaciones del Consorcio, han aprobado mociones de rechazo a la construcción de la planta incineradora.

Pese las tensiones generadas en el seno del propio gobierno y al rechazo de parte de la sociedad asturiana, el 26 de marzo de 2010 la Comisión Delegada de la Compañía dio el visto bueno a la construcción del proyecto; el 26 de abril se adoptó por su Junta de Gobierno el acuerdo de iniciar los trámites medioambientales y administrativos conducentes a la licitación, adjudicación, construcción y puesta en marcha de la planta de valorización energética; el 28 de octubre la Junta de Gobierno de la Compañía acuerda autorizar la concertación de operaciones de endeudamiento para acometer la ejecución del contrato para la construcción y puesta en funcionamiento de la planta; y el 22 de noviembre se ha abierto el procedimiento de licitación del contrato, incluyendo el proyecto, la obra y la puesta en marcha de la planta, por una cuantía de 250 millones de euros.

Se espera que la adjudicación esté lista a finales del año 2011. Mientras tanto, se han iniciado contactos con el Banco Europeo de Inversiones para que financie el cincuenta por ciento del proyecto. De no alcanzarse la financiación esperada con esta entidad habría que recurrir a la banca privada, lo que repercutirá en los costes de explotación de la planta. Las previsiones sitúan el período de amortización de la planta en 30 años, mediante tres vías de ingresos: los recibos que pagan los ciudadanos y los beneficios por la venta de la electricidad que generará la planta y del compost o abono vegetal que se producirá en sus instalaciones.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Departamentos con competencias en la materia

Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. Titular: D. Francisco González Buendía.

Viceconsejería de Medio Ambiente. Titular: Dña. María Belén Fernández González.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Gonzalo Canga Iglesia.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: D. Guillermo Morales Matos.

Dirección General de Carreteras, Transportes y Asuntos Marítimos. Titular: D. Julián Bonet Pérez.

Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación. Titular: Dña Nieves Roqueñí Gutiérrez.

Consejería de Medio Rural y Pesca. Titular: D. Manuel Aurelio Martín González.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Jonatán Frade Manso.

Dirección General de Ganadería y Alimentación. Titular: D. Luis Miguel Álvarez Morales.

Dirección General de Desarrollo Rural. Titular: D. Ángel Luis Álvarez Fernández.

Dirección General de Política Forestal. Titular: D. Joaquín Arce Fernández.

Dirección General de Pesca. Titular: D. José Marcelino Menéndez Cuervo.

Entidades y sociedades públicas con responsabilidades medioambientales

Junta de Saneamiento (*www.juntadesaneamiento.com*)

Consorcio de Transportes de Asturias (*www.consorcioasturias.com*)

Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) (*www.cogersa.es*)

Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Central de Asturias (CADASA) (*www.consorcioaa.com*)

Fundación para estudios sobre Calidad de la Edificación

SEDES, SA (*www.sedes.es*)

Sociedad para la Gestión y Promoción del Suelo (SOGEPSA) (*www.sogepsa.com*)

Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, SA (*www.ctgijon.com*)

Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, SA (*www.ctoviedo.com*)

Cinturón Verde de Oviedo, SA

Gijón al Norte, SA

8. BIBLIOGRAFÍA

Perfil Ambiental de Asturias 2009, Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, 2010.

Pérez Fernández, J. M., «Derecho y políticas ambientales en Asturias», *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. I, núm. 1 (2010): pgs. 2-14.