



## 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

*Directora de Contenidos y Procesos editoriales*

MÓNICA NICOLÁS HARO

*Secretaria. Editora*

MANUEL RAMÓN ALARCÓN CARACUEL

*Magistrado de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo*

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

JOSÉ MARÍA ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ

*Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo*

ALBERTO BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO

*Catedrático de Derecho Mercantil. Abogado*

FRANCESC DE PAULA CAMINAL BADÍA

*Abogado*

FAUSTINO CORDÓN MORENO

*Catedrático de Derecho Procesal. Abogado*

EUGENIO GAY MONTALVO

*Magistrado del Tribunal Constitucional*

JUAN MARTÍN QUERALT

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado*

LUIS MARTÍN REBOLLO

*Catedrático de Derecho Administrativo*

JULIO MUERZA ESPARZA

*Catedrático de Derecho Procesal*

GONZALO QUINTERO OLIVARES

*Catedrático de Derecho Penal*

ENRIQUE RUBIO TORRANO

*Catedrático de Derecho Civil*

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Coordinador del Área Laboral de Gómez-Acebo&Pombo*

EUGENIO SIMÓN ACOSTA

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado*

## OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2012



FERNANDO LÓPEZ RAMÓN  
Coordinador

## OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2012

### Autores:

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA	JESÚS JORDANO FRAGA
MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA	ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ	DEMETRIO LOPERENA ROTA
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
OMAR BOUAZZA ARIÑO	BLANCA LOZANO CUTANDA
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA	JUAN EMILIO NIETO MORENO
LUCÍA CASADO CASADO	ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ	LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
JOSÉ ESTEVE PARDO	MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ	JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA
SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS	ISABEL PONT CASTEJÓN
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN	JUAN ROSA MORENO
JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ	RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
AGUSTÍN GARCÍAURETA	ÍÑIGO SANZ RUBIALES
NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA	MARC TARRÉS VIVES
MARCOS GÓMEZ PUENTE	BARTOMEU TRIAS PRATS
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS	MARÍA TERESA VADRÍ I FORTUNY
OLGA HERRÁIZ SERRANO	GERMÁN VALENCIA MARTÍN
ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN	



THOMSON REUTERS  
ARANZADI

Primera edición, junio 2012

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>  
(servicios en línea/oficina virtual/Publicaciones)  
Centro de Publicaciones  
Secretaría General Técnica  
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO ©  
  
ISBN MARM 978-84-491-1110-5  
NIPO 770-11-138-9

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](http://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

© 2012 [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: NA 1516/2012

ISBN: 978-84-9014-172-4

*Printed in Spain. Impreso en España*

## Sumario

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN .....	31
GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES.....	33
<b>I. INTRODUCCIÓN GENERAL: PERPLEJIDADES EN EL AÑO DE FUKUSHIMA</b>	
Por <i>Fernando López Ramón</i>	
1. LA FIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN NUCLEAR .....	37
2. LA FILIACIÓN POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.....	39
3. RENOVADAS ILUSIONES INMOBILIARIAS.....	40
4. AZNALCÓLLAR: «DE AQUELLOS POLVOS...» .....	42
5. UNA INTERESANTE NOTICIA: EL CASO BOXUS .....	43
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE</b>	
<b>II. COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES: LA PÉRDIDA DE LA DÉCADA EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO .....</b>	<b>49</b>
Por <i>Blanca Lozano Cutanda y Alejandro Lago Candeira</i>	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	49
2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS .....	50
3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA Y LA CDS) .....	71
4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS .....	73
5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES ...	73
6. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES .....	74
<b>III. UNIÓN EUROPEA: PREPARANDO EL NUEVO PROGRAMA AMBIENTAL ....</b>	<b>75</b>
Por <i>Dionisio Fernández de Gatta Sánchez</i>	
1. VALORACIÓN GENERAL .....	75
2. EVALUACIÓN DEL SEXTO PROGRAMA MEDIOAMBIENTAL Y PREPARACIÓN DEL SÉPTIMO .....	76
3. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA .....	82
4. RECURSOS, NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD .....	86
	7

	<i>Página</i>
5. RESIDUOS .....	91
6. ACREDITACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL Y AUDITORÍA.....	91
7. SEGURIDAD NUCLEAR.....	92
8. RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS.....	96
9. AGUAS.....	97
10. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.....	97
<b>IV. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: DERECHOS FRENTE A LA CONTAMINACIÓN, LIBERTAD DE CONCIENCIA AMBIENTAL Y PROTECCIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO .....</b>	<b>101</b>
Por <i>Omar Bouazza Ariño</i>	
1. VALORACIÓN GENERAL .....	101
2. IMPACTO DEL HUMO DEL TABACO EN EL MEDIO AMBIENTE DE LAS PRISIONES .....	102
3. INEJECUCIÓN DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES .....	103
4. ACTIVIDADES MOLESTAS Y DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR: LA DOCTRINA LÓPEZ OSTRÁ:.....	104
4.1. <i>Impacto sanitario</i> .....	104
4.2. <i>Ruido del tráfico</i> .....	105
4.3. <i>Inactividad de la Administración frente al ruido de las discotecas</i> .....	106
4.4. <i>Fiestas populares y ruido</i> .....	108
4.5. <i>Centros comerciales y estrés ambiental</i> .....	109
5. LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DERECHO DE ASOCIACIÓN Y CAZA .....	111
6. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES.....	112
6.1. <i>Aptitud del suelo para su urbanización, protección medioambiental y Derecho de propiedad</i> .....	112
6.2. <i>Uso industrial y uso educacional del suelo y Derecho de propiedad</i> ....	118
6.3. <i>Clasificación del suelo sin indemnización, dejando desprovista a la propiedad de la finalidad por la que fue adquirida</i> .....	119
6.4. <i>Clasificación del suelo y anulación del título de propiedad sin indemnización</i> .....	119
7. LISTA DE DECISIONES Y SENTENCIAS .....	120
<b>V. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>121</b>
Por <i>José Esteve Pardo</i> y <i>Marc Tarrés Vives</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	121
2. CONTAMINACIÓN, EVALUACIÓN AMBIENTAL, INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ACCESO A LA JUSTICIA Y BIOTECNOLOGÍA .....	122
2.1. <i>Contaminación del aire</i> .....	122
2.2. <i>Aguas residuales urbanas</i> .....	124

	<u>Página</u>
2.3. <i>Evaluación de impacto ambiental</i> .....	125
2.4. <i>Acceso a la justicia en materia de medio ambiente/Condiciones para la exclusión de proyectos aprobados por actos legislativos del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337/CE</i> .....	126
2.5. <i>Acceso a la información medioambiental</i> .....	129
2.6. <i>Biotecnología</i> .....	132
3. FAUNA Y FLORA .....	134
4. LISTA DE SENTENCIAS .....	138

**SEGUNDA PARTE**  
**POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO AMBIENTE**

VI. <b>ITALIA: UN TRIENIO DE RENUNCIAS EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL..</b>	143
Por <i>J. L. Bermejo Latre</i>	
1. VALORACIÓN GENERAL .....	143
2. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA.....	144
2.1. <i>La crisis de los residuos en Campania</i> .....	146
2.2. <i>Nuevas modificaciones del Código del Medio Ambiente</i> .....	148
2.3. <i>La lucha contra el cambio climático</i> .....	149
2.4. <i>El fomento de las energías renovables</i> .....	150
2.5. <i>La reactivación del programa energético nuclear</i> .....	151
2.6. <i>La conclusión de la planificación hidrológica</i> .....	152
2.7. <i>El relanzamiento del sector de la construcción a través de los «planes casa»</i> .....	153
2.8. <i>Los aspectos ambientales de la «Maniobra salva Italia»</i> .....	154
3. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO .....	155
4. EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES .....	157
5. BIBLIOGRAFÍA .....	158
VII. <b>REINO UNIDO: DESARROLLO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL TRAS LAS ELECCIONES DE 2010</b> .....	159
Por <i>A. García Ureta</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	159
2. AGUAS.....	161
3. ATMÓSFERA .....	162
4. BANCO VERDE.....	162
5. BIODIVERSIDAD.....	163
6. CAMBIO CLIMÁTICO .....	165
7. COSTES AMBIENTALES.....	166

	<i>Página</i>
8. ENERGÍA .....	167
8.1. <i>Energía nuclear</i> .....	167
8.2. <i>Objetivos en materia de energías renovables</i> .....	169
8.3. <i>Primas a las energías renovables</i> .....	170
9. TRIBUNAL AMBIENTAL .....	170
10. URBANISMO.....	171
11. REINO UNIDO Y TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	172
 <b>TERCERA PARTE</b> <b>POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE</b>  	
<b>VIII. LEGISLACIÓN BÁSICA AMBIENTAL</b> .....	177
Por <i>Luis Ortega Álvarez</i>	
1. RESIDUOS .....	177
2. CALIDAD DEL AIRE AMBIENTAL .....	181
3. CALIDAD DEL AGUA.....	183
4. SOSTENIBILIDAD .....	184
 <b>IX. ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO: LAS ESTRATEGIAS EN UN AÑO DE CRISIS</b> .....	 187
Por <i>I. Pont Castejón y J. E. Nieto Moreno</i>	
1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2011 .....	187
2. NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL.....	188
2.1. <i>La conversión del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino en Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente</i> .....	188
2.2. <i>Órganos colegiados</i> .....	189
3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES .....	190
3.1. <i>Cambio climático</i> .....	191
A) <i>La implementación de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCCEL)</i> .....	191
B) <i>Acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de los operadores aéreos</i> .....	193
C) <i>Algunas actividades en el marco del plan nacional de adaptación al cambio climático</i> .....	194
3.2. <i>El complejo energía-medio ambiente</i> .....	194
3.3. <i>Turismo</i> .....	195
3.4. <i>Movilidad y transporte</i> .....	196
4. REFERENCIA A ACTUACIONES AMBIENTALES SECTORIALES .....	198

	<u>Página</u>
4.1. Agua .....	198
4.2. Patrimonio Natural y biodiversidad .....	199
4.3. Residuos.....	199
4.4. Atmósfera.....	201
5. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES: RESPONSABILIDAD AMBIENTAL .....	202
<b>X. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: AGUA, RUIDO Y CAUTELARES .....</b>	<b>203</b>
Por G. Valencia Martín	
1. INTRODUCCIÓN .....	203
2. LA CONFIRMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA «MORENO GÓMEZ» (STC 150/2011).....	205
2.1. Antecedentes .....	205
2.2. El parecer mayoritario .....	205
2.3. Los votos particulares.....	207
2.4. Comentario.....	208
3. LA DESAUTORIZACIÓN DE LAS SINGULARIDADES DE LOS ESTATUTOS ANDALUZ Y CASTELLANO-LEONÉS EN RELACIÓN CON EL CRITERIO COMPETENCIAL DE CUENCA HIDROGRÁFICA (SSTC 30 y 32/2011) .....	209
3.1. Los hechos y decisiones principales.....	209
3.2. Comentario.....	211
3.3. Las facultades de policía del dominio público hidráulico .....	213
4. LA OTRA CARA DEL ESTATUTO VALENCIANO: EL ESTATUTO ARAGONÉS Y LOS TRASVASES (STC 110/2011) .....	215
5. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS MERCADOS DEL AGUA (STC 149/2011).....	217
6. LOS LÍMITES DEL DECRETO-LEY, EN RELACIÓN CON LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE (STC 137/2011) .....	219
6.1. Antecedentes .....	219
6.2. El control estricto del presupuesto habilitante de los Decretos-leyes .....	220
6.3. La propuesta en voto particular de reconsideración de la doctrina establecida por la STC 61/1997 .....	221
7. LAS DEBILIDADES DE LA JURISPRUDENCIA CAUTELAR AMBIENTAL, EN RELACIÓN CON LA APROBACIÓN POR LEY DE PROYECTOS URBANÍSTICOS (ATC 114/2011) .....	223
7.1. Antecedentes .....	223
7.2. El caso «Meseta-Ski» .....	224
7.3. El discutible mantenimiento de la suspensión.....	226
7.4. De la «mayor protección» a la «certeza e inmediatez» de los daños.....	228
7.5. La prohibición de cambio de uso forestal en caso de incendio .....	229
7.6. La «ingeniería jurídica» de las leyes urbanísticas singulares.....	231

	<i>Página</i>
<b>XI. JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: EL CASO AZNALCÓLLAR.....</b>	233
Por G. García Álvarez	
1. INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE: LAS SECUELAS JUDICIALES DEL VERTIDO DE AZNALCÓLLAR.....	234
1.1. <i>Introducción: la adecuada regulación de las potestades de protección del dominio público y la difícil articulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración y la responsabilidad civil en los daños ambientales..</i>	234
1.2. <i>Los hechos: contexto fáctico y jurídico .....</i>	236
1.3. <i>Potestades administrativas y acciones de responsabilidad ejercitadas por las Administraciones públicas: la discutible posición de responsable subsidiario asumida por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.....</i>	240
A) <i>Procedimiento sancionador e indemnización por los daños al dominio público hidráulico.....</i>	240
B) <i>Ejercicio de acciones por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía para resarcirse de sobrepagos acordados a particulares como indemnización subsidiaria: la revisión judicial del ejercicio de la potestad de autotutela.....</i>	243
1.4. <i>Las acciones de responsabilidad planteadas por particulares contra las Administraciones públicas y contra la empresa minera: las dificultades para obtener un resarcimiento.....</i>	248
A) <i>Reclamaciones dirigidas contra la Administración General del Estado o contra la Junta de Andalucía .....</i>	249
B) <i>Reclamaciones dirigidas contra la Administración General del Estado, la Junta de Andalucía y Boliden Apirsa S.L ...</i>	250
1.5. <i>Las acciones de responsabilidad ejercitadas por la empresa minera: las limitaciones de la doctrina constitucional de prohibición de la «doble verdad» en el ámbito de la responsabilidad civil.....</i>	253
2. OTRAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO CON RELEVANCIA PARA EL DERECHO AMBIENTAL .....	259
2.1. <i>Aspectos procedimentales: pronunciamientos sobre la Evaluación de Impacto Ambiental, información ambiental, consulta preceptiva a la Comisión europea sobre proyectos que afecten a una ZEPA y carácter reglado de la Autorización Ambiental Integrada.....</i>	259
A) <i>Posibilidad de impugnación autónoma de la declaración de no sujeción a Evaluación de Impacto Ambiental y posibilidad de impugnación de la DIA con ocasión del recurso contra la Evaluación Ambiental Integrada .....</i>	259
B) <i>Supuestos en que la Evaluación de Impacto Ambiental no tiene carácter preceptivo .....</i>	261
C) <i>Efectos de los estudios ambientales: limitación de la discrecionalidad administrativa por las conclusiones de un estudio ambiental.....</i>	262

	<u>Página</u>
D) Nulidad por omisión de la consulta preceptiva a la Comisión europea de un proyecto que afecta a una ZEPA.....	263
E) Información ambiental, legitimación en materia ambiental y carácter no preceptivo de la EIA para el otorgamiento de un permiso de exploración minero.....	264
F) Carácter reglado de la Autorización Ambiental Integrada...	267
2.2. <i>Infracción del Derecho comunitario y de la legislación básica estatal: nulidad parcial de un Plan Regional de ámbito sectorial de residuos industriales</i> .....	269
2.3. <i>El deber de utilizar las «mejores tecnologías disponibles» en materia de telecomunicaciones por motivos ambientales: competencias autonómicas y municipales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional</i> .....	270
A) La «cláusula de progreso» en las ordenanzas locales .....	270
B) La cláusula de mejor tecnología disponible en la normativa autonómica: la legitimidad condicionada de una fundamentación ambiental.....	272
<b>XII. DERECHO CIVIL AMBIENTAL</b> .....	279
Por <i>M. A. Parra Lucán</i>	
1. DAÑOS DERIVADOS DE INMISIONES RUIDOSAS: EL USO PREVIO DE LA ZONA Y LA RELEVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL .....	279
2. DESLINDE DE VÍAS PECUARIAS: EL ANÁLISIS Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LAS CUESTIONES DE PROPIEDAD PRIVADA SON COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL .....	282
3. RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES O PRODUCIDOS POR MATERIALES RADIATIVOS (ASPECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS) .....	284
4. ASPECTOS CIVILES DE LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS .....	289
4.1 <i>Sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de suelos contaminados</i> .....	289
4.2 <i>Un punto de vista civil superado: la adquisición por ocupación de cosas abandonadas</i> .....	293
<b>CUARTA PARTE</b>	
<b>POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES DE MEDIO AMBIENTE</b>	
<b>XIII. EL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO APOYO A LAS POLÍTICAS AMBIENTALES</b> .....	299
Por <i>J. Pernas García</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	299
2. EL MARCO JURÍDICO DE LA CPV.....	301

	<u>Página</u>
3. «CÓMO COMPRAR» PARA REALIZAR LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN ..	304
3.1. <i>La preparación del contrato</i> .....	304
A) Definición del objeto del contrato.....	304
B) La determinación de prescripciones técnicas aplicando «criterios de sostenibilidad y protección ambiental» .....	305
C) La posibilidad de presentar variantes o mejoras como incentivo para la presentación de ofertas innovadoras .....	309
D) Información sobre las obligaciones relativas a la protección ambiental .....	310
3.2. <i>La admisión de los operadores económicos a participar en el procedimiento de adjudicación</i> .....	311
A) Las prohibiciones de contratación por razones ambientales .....	311
B) La solvencia técnico-ambiental y la exigencia de medidas de gestión ambiental.....	311
3.3. <i>El recurso a características ambientales como criterio de valoración de las ofertas</i> .....	314
3.4. <i>La cuestión de las cláusulas ambientales de ejecución del contrato</i> ....	318
4. «QUÉ COMPRAR» PARA APOYAR LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA: NORMAS SECTORIALES QUE OBLIGAN O FOMENTAN LA ADQUISICIÓN DE DETERMINADOS PRODUCTOS O PRESTACIONES CON CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES .....	319
5. BREVE REFERENCIA A LA PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	321
6. REFLEXIONES FINALES.....	323
<b>XIV. DE LA PROTECCIÓN DE LA COSTA A LA ORDENACIÓN INTEGRADA DEL LITORAL</b> .....	325
Por <i>J. F. Sanz Larruga</i>	
1. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA COSTA Y DEL LITORAL, ADEMÁS DE OTRAS PRECISIONES PRELIMINARES .....	325
2. EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS. EN PARTICULAR, EL PROTOCOLO GIZC-MED .....	327
3. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA RECOMENDACIÓN 2002/413/CE...	327
4. LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL CON INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE MARINO Y COSTERO. ¿HACIA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS? .....	329
4.1. <i>La Ley de Costas de 1988 como norma cabecera y sus vicisitudes</i> .....	329
4.2. <i>Otros elementos del grupo normativo sobre protección del litoral</i> .....	331

	<u>Página</u>
5. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO TÍTULO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS SOBRE PROTECCIÓN DE LA COSTA .....	334
6. VALORACIÓN GENERAL Y RETOS PENDIENTES.....	336
6.1. <i>El necesario liderazgo del Estado en la ordenación básica del litoral ..</i>	336
6.2. <i>La imparables y conveniente descentralización de la planificación y gestión del litoral.....</i>	337
6.3. <i>Gestión integrada de las zonas costeras y crisis del criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas.....</i>	338
6.4. <i>Por una nueva cultura de la concertación pública y privada sobre el litoral.....</i>	339
6.5. <i>¿Es necesaria una reforma de la Ley de Costas?.....</i>	339
7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.....	341
<b>XV. AGUAS Y MEDIO AMBIENTE.....</b>	<b>345</b>
Por I. Caro-Patón Carmona y V. Escartín Escudé	
1. LA VARIABLE AMBIENTAL EN LA REGULACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO .....	345
2. EL DIFÍCIL PROCESO DE APROBACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA .....	349
2.1. <i>Repaso general del estado de tramitación.....</i>	349
2.2. <i>Cuencas internas.....</i>	350
A) <i>Repaso general.....</i>	350
B) <i>Algunas observaciones sobre la aprobación del Plan de cuencas internas de Cataluña.....</i>	350
2.3. <i>Cuencas estatales.....</i>	351
A) <i>La marcha de la tramitación administrativa de los planes de las cuencas o demarcaciones estatales es desigual. Y, aunque hay muchas causas para el retraso, posiblemente la principal sea que no se han querido tomar decisiones políticas de gran coste social: por poner dos ejemplos muy claros, ¿recuperamos el Delta del Ebro?, ¿mantenemos la producción hortofrutícola que vive gracias el trasvase Tajo-Segura?.....</i>	351
B) <i>Procesos de participación en Miño-Sil, Duero y Guadalquivir .....</i>	353
C) <i>Regulación de los Consejos del agua de las cuencas .....</i>	354
2.4. <i>Valoración final.....</i>	354
3. PRINCIPALES NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE AGUAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL .....	354
4. CRÓNICA JURISPRUDENCIAL .....	357
4.1. <i>Sentencias del Tribunal Constitucional.....</i>	357
4.2. <i>Sentencias del Tribunal Supremo.....</i>	359

	<u>Página</u>
5. BIBLIOGRAFÍA .....	370
<b>XVI. EL PROTAGONISMO MUNICIPAL Y LA RELEVANCIA DEL NIVEL LOCAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....</b>	<b>373</b>
Por <i>J. R. Fuentes i Gasó y L. Casado Casado</i>	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	373
2. LA NECESARIA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL .....	375
3. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.....	378
3.1. <i>Las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía.....</i>	<i>379</i>
3.2. <i>Las competencias ambientales de las administraciones locales en la legislación de régimen local.....</i>	<i>380</i>
A) Las competencias de los municipios.....	381
B) Las competencias de las administraciones supramunicipales .....	385
3.3. <i>Las competencias ambientales de las administraciones locales en la legislación ambiental.....</i>	<i>386</i>
4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.....	387
5. LAS FORMAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE .....	389
5.1. <i>La ordenación normativa: la potestad reglamentaria local en materia ambiental.....</i>	<i>390</i>
5.2. <i>Los principales instrumentos de intervención.....</i>	<i>395</i>
5.3. <i>El control de las actividades con incidencia sobre el medio ambiente en el ámbito local: de la licencia de actividades clasificadas al nuevo contexto derivado de la Directiva de servicios en el mercado interior.....</i>	<i>397</i>
A) La Directiva de servicios y su impacto sobre los regímenes de autorización previa .....	398
B) La transformación de la intervención de los entes locales sobre las actividades. Las reformas introducidas por la Ley Ómnibus y por la Ley de Economía Sostenible .....	399
C) El cambio de paradigma en el control de actividades: del control <i>a priori</i> al control <i>a posteriori</i> .....	402
6. LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA AGENDA 21 LOCAL.....	403
7. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES MUNICIPALES .....	407
8. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LOS MUNICIPIOS EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS AMBIENTALES. LOS RETOS DE FUTURO.....	408
9. BIBLIOGRAFÍA .....	410

<b>QUINTA PARTE</b>	
<b>POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE</b>	
<b>XVII. ANDALUCÍA: FIN DE UN CICLO DE POLÍTICA AMBIENTAL</b> .....	415
Por <i>J. Jordano Fraga</i>	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	415
2. LEGISLACIÓN .....	416
3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN .....	423
3.1. Organización .....	423
3.2. Ejecución .....	424
A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental.....	424
B) Espacios protegidos.....	425
C) Calidad ambiental.....	426
D) Información ambiental y participación.....	426
E) Subvenciones y ayudas ambientales .....	427
F) Instrumentos de mercado.....	427
G) Energías renovables.....	427
4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....	428
4.1. Ordenación del Territorio, urbanismo y medio ambiente.....	428
4.2. Prevalencia de los intereses ambientales en la tutela cautelar.....	429
4.3. Inexistencia de silencio positivo en contra de la legalidad urbanística. <i>Silencio administrativo y espacios protegidos</i> .....	431
4.4. Responsabilidad patrimonial de la Administración Ambiental .....	432
4.5. Carácter operativo de las autorizaciones ambientales.....	433
4.6. Administración Local. Telecomunicaciones, Ordenación del territorio y urbanismo .....	434
4.7. Inexistencia de justificación para la exclusión de los ingenieros de mon- tes y agrónomos .....	434
5. LISTA DE AUTORIDADES.....	434
 <b>XVIII. ARAGÓN: ¿HACIA UN CAMBIO EN SU POLÍTICA AMBIENTAL TRAS DOCE AÑOS DE GOBIERNO DEL MISMO SIGNO?</b> .....	 437
Por <i>O. Herráiz Serrano</i>	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	437
2. LEGISLACIÓN .....	440
2.1. Contaminación acústica.....	440
2.2. Flora y fauna.....	441
2.3. Adaptación de procedimientos .....	442
3. ORGANIZACIÓN .....	443
3.1. La supresión del Departamento de Medio Ambiente .....	443
3.2. Modificaciones en los Consejos de Dirección del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y del Instituto Aragonés del Agua .....	444

	<u>Página</u>
3.3. <i>Modificación de las Comisiones Técnicas de Calificación del INAGA con el fin de adaptar su composición a la nueva estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón</i> .....	444
3.4. <i>Política de protección de datos</i> .....	445
4. EJECUCIÓN .....	445
4.1. <i>Presupuesto</i> .....	445
4.2. <i>Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales</i> .....	448
4.3. <i>Gestión de los espacios naturales protegidos</i> .....	449
4.4. <i>Gestión de las vías pecuarias</i> .....	450
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....	450
5.1. <i>Aguas</i> .....	450
5.2. <i>Protección del medio natural frente a actividades extractivas</i> .....	453
5.3. <i>Residuos</i> .....	454
5.4. <i>Espacios naturales protegidos</i> .....	455
6. PROBLEMAS .....	456
6.1. <i>El Tribunal Constitucional avala los preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón en materia hídrica</i> .....	456
6.2. <i>La Comunidad Autónoma recurre de inconstitucionalidad la Ley estatal 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono</i> .....	458
6.3. <i>Novedades en torno a la situación jurídica de los embalses de Yesa y Biscarrués</i> .....	460
6.4. <i>A vueltas con el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña</i> .....	462
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN ....	463
8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....	464
<b>XIX. CANARIAS: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE</b> .....	<b>465</b>
Por A. Jiménez Jaén	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	465
2. LEGISLACIÓN .....	466
2.1. <i>Actividades clasificadas, espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias</i> .....	466
2.2. <i>Ley de Aguas</i> .....	469
2.3. <i>La Red de Parques Nacionales de Canarias</i> .....	470
3. ORGANIZACIÓN .....	472
4. EJECUCIÓN .....	473
4.1. <i>Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2011</i> ..	473
4.2. <i>Planes y Programas</i> .....	474
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....	478
5.1. <i>Evaluación ambiental de planes y programas</i> .....	478

	<u>Página</u>
5.2. <i>Energía: aspectos ambientales. Relación de la intervención de los Ayuntamientos en virtud de la normativa de actividades clasificadas y la Autorización ambiental integrada</i> .....	482
6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES .....	484
7. APÉNDICE INFORMATIVO.....	486
7.1. <i>Normativa</i> .....	486
7.2. <i>Jurisprudencia</i> .....	488
7.3. <i>Organización</i> .....	489
<b>XX. CANTABRIA: UN CAMBIO DE CICLO POLÍTICO</b> .....	491
Por <i>M. Gómez Puente</i>	
1. VALORACIÓN GENERAL. LA RENOVACIÓN DEL GOBIERNO CÁNTABRO Y SUS DIRECTRICES POLÍTICAS.....	491
2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA .....	494
3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	501
4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....	503
5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES .....	508
6. APÉNDICE INFORMATIVO.....	510
6.1. <i>Organización</i> .....	510
6.2. <i>Normativa de contenido o interés ambiental</i> .....	512
6.3. <i>Instrumentos de planificación</i> .....	513
6.4. <i>Sentencias de interés autonómico</i> .....	513
6.5. <i>Publicaciones de interés jurídico</i> .....	514
<b>XXI. CASTILLA-LA MANCHA: REDUCCIÓN DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS Y APOYO AL CEMENTERIO NUCLEAR</b> .....	515
Por <i>N. Garrido Cuenca</i>	
1. PANORÁMICA Y VALORACIÓN GENERAL DE LAS ACTUACIONES AMBIENTALES EN 2011.....	516
2. ACTUACIONES EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES.....	517
2.1. <i>Declaración de Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalupe</i> .....	518
2.2. <i>Declaración de Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona</i> ....	519
2.3. <i>Aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Lagunas y Albardinales del Gigüela y declaración de la Reserva Natural de Las Lagunas y Albardinales del Gigüela</i> .....	521
2.4. <i>El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Hoces del Cabriel</i> .....	521
3. MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN DE CAZA.....	522
3.1. <i>La Modificación de la Ley de Conservación de la naturaleza en materia de caza, especies exóticas y reproducción en cautividad de especies amenazadas</i> .....	522
3.2. <i>Modificación del Reglamento de Caza</i> .....	522

	<i>Página</i>
4. REGULACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGÁNICA EN MATERIA DE AGUAS: EL CONSEJO DEL AGUA Y EL ENTE INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA.....	523
4.1. <i>La organización del agua como recurso natural y de valor medioambiental: los órganos autonómicos de gestión y protección de las aguas y la importancia de la participación de los interesados</i> .....	523
4.2. <i>El Consejo del Agua de Castilla-La Mancha como órgano consultivo y de participación en materia de aguas</i> .....	524
4.3. <i>El Ente de Derecho Público «Infraestructuras del agua de Castilla-La Mancha»: regulación estatutaria</i> .....	526
4.4. <i>La ampliación del Programa de protección de las aguas frente a la contaminación de origen agraria impuesta por la Comisión Europea</i> .....	527
5. ACTUACIONES EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES.....	528
5.1. <i>Panorámica general: un modelo afín y a la vez contrario al escenario de «sostenibilidad ambiental» de la Ley de Economía Sostenible</i> .....	528
5.2. <i>Eficiencia energética de los edificios: la adaptación a la normativa europea y las medidas que se adelantan a las «políticas públicas para un medio urbano sostenible» de la Ley de Economía Sostenible</i> .....	529
A) <i>El procedimiento de certificación de la eficiencia energética y verificación de la conformidad: un ejemplo de autorregulación</i> .....	530
B) <i>Registro autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad</i> .....	532
5.3. <i>Creación del canon eólico y el Fondo para el desarrollo tecnológico de Energías Renovables y uso racional de la energía en Castilla-La Mancha</i> .....	532
A) <i>La naturaleza del canon eólico: ¿un impuesto realmente ecológico?</i> .....	532
B) <i>La regulación del canon eólico</i> .....	535
C) <i>El Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía</i> .....	535
6. RESIDUOS .....	535
6.1. <i>La incorporación de medios telemáticos en materia de residuos peligrosos y destrucción de vehículos tras la baja de su vida útil</i> .....	535
6.2. <i>El desarrollo del Plan de Gestión de Residuos Urbanos: Autorización y notificación de puntos limpios</i> .....	536
7. NOVEDADES EN MATERIA DE MONTES: LA CREACIÓN DE LOS REGISTROS DE MONTES PROTECTORES Y MONTES SINGULARES DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA ACTUALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS Y CONSORCIOS DE REPOBLACIÓN FORESTAL .....	538
8. RACIONALIZACIÓN Y AUSTERIDAD: LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL .....	541
9. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA.....	543

	<u>Página</u>
9.1. <i>La ilegalidad de la media veda en Castilla-la Mancha</i> .....	543
9.2. <i>El deslinde de una vía pecuaria: implicaciones ambientales e inactividad administrativa</i> .....	544
9.3. <i>Evaluación de impacto ambiental y parques eólicos: una jurisprudencia que se consolida</i> .....	546
9.4. <i>Autorización ambiental integrada</i> .....	548
9.5. <i>Régimen sancionador en materia medioambiental: a vueltas con el principio «non bis in idem»</i> .....	548
10. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....	552
<b>XXII. CASTILLA Y LEÓN: UN AÑO MARCADO POR EL CALENDARIO ELECTORAL Y LA CRISIS ECONÓMICA</b> .....	<b>553</b>
Por I. Caro Patón e I. Sanz Rubiales	
INTRODUCCIÓN .....	553
1. NORMAS.....	554
1.1. <i>2011, El año de una única ley de caso único (valga el juego de palabras)</i> .....	554
1.2. <i>Disposiciones reglamentarias</i> .....	555
2. ORGANIZACIÓN: LA DESAPARICIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y SU FUSIÓN CON LA DE FOMENTO.....	559
3. EJECUCIÓN: UN PLAN, UNA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y OTRAS CUESTIONES.....	560
3.1. <i>El plan regional de la bioenergía: la utilización energética de la biomasa como medio de estabilización de emisiones de gases de efecto invernadero</i> .....	560
3.2. <i>Un año sin presupuestos</i> .....	561
3.3. <i>Evaluaciones de Impacto</i> .....	561
3.4. <i>Depuradoras</i> .....	561
4. JURISPRUDENCIA .....	562
4.1. <i>Licencias ambientales y explotaciones ganaderas</i> .....	562
4.2. <i>Más sobre antenas de telefonía móvil</i> .....	564
4.3. <i>Órgano ambiental vs. órgano sustantivo: el alcance de la potestad sancionadora del órgano ambiental en los proyectos sometidos a EIA</i> .....	565
4.4. <i>Sanciones por caza: prueba indiciaria</i> .....	566
4.5. <i>Protección del dominio público hidráulico. Legalización de construcciones en zona de servidumbre y policía</i> .....	566
4.6. <i>Minas, medio ambiente e indemnización por daños</i> .....	568
4.7. <i>Ruido de campanas y usos tradicionales</i> .....	570
4.8. <i>La sala de lo contencioso confirma la derogación del RAMINP a efectos de distancias. Más vale tarde que nunca</i> .....	571
4.9. <i>Sobre las diferencias entre el soft law ambiental y el derecho vigente: el incumplimiento de las normas de soft law no genera la invalidez de la autorización ambiental</i> .....	571
	21

	<u>Página</u>
5. PROBLEMAS .....	572
6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....	573
7. BIBLIOGRAFÍA .....	574
<b>XXIII. CATALUÑA: LA CRISIS ECONÓMICA, ¿EXCUSA PARA SUBORDINAR DE NUEVO EL MEDIO AMBIENTE AL DESARROLLO ECONÓMICO?.....</b>	<b>575</b>
Por M. T. Vadri Fortuny	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.....	575
2. LEGISLACIÓN .....	577
2.1. Actuaciones generales: Leyes omnibus y Decretos de derogación .....	577
A) Leyes omnibus.....	577
B) Decretos de derogación.....	582
2.2. Normativa sectorial.....	584
A) Protección de los animales.....	584
B) Contaminación lumínica.....	585
3. ORGANIZACIÓN .....	585
4. EJECUCIÓN .....	587
4.1. Contaminación atmosférica.....	587
4.2. Energía y cambio climático.....	587
4.3. Aguas.....	588
4.4. Ordenación del territorio y urbanismo.....	588
4.5. Paisaje.....	590
4.6. Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias .....	590
4.7. Otros instrumentos de ejecución .....	592
A) Plan de apoyo al tercer sector ambiental de Cataluña 2011-2014.....	592
B) Declaración de Montserrat 2011 .....	592
C) Propuestas a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostenible Río + 20.....	593
D) Acuerdo voluntario entre el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y la Agrupación de fabricantes de cemento ..	593
E) Revisión del Plan de emergencias por incendios forestales (INFOCAT) .....	594
5. CONFLICTOS .....	594
6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA .....	595
6.1. Denominación de los Departamentos competentes en materia de medio ambiente .....	595
6.2. Titulares de los principales órganos de los Departamentos.....	596
6.3. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos .....	596
7. APÉNDICE LEGISLATIVO .....	597

	<u>Página</u>
<b>XXIV. COMUNIDAD VALENCIANA: «CONSOLIDACIÓN» DE LA CRISIS ECONÓMICA AMBIENTAL Y CAOS ORGANIZATIVO.....</b>	601
Por <i>J. Rosa Moreno</i>	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.....	601
2. LEGISLACIÓN.....	602
2.1. <i>La movilidad valenciana ¿sostenible?</i> .....	602
2.2. <i>Implantación urgente de Actuaciones Territoriales Estratégicas</i> .....	603
2.3. <i>Modificaciones ambientales de relieve mediante Ley de acompañamiento</i> .....	605
A) Nueva excepción para la alteración de usos de los terrenos incendiados .....	605
B) Eliminación de los directores-conservadores de los parques naturales .....	606
3. ORGANIZACIÓN .....	607
4. EJECUCIÓN: NUEVO DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL.....	610
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....	613
5.1. <i>La ilegalidad de exigir fianza para la eliminación de inertes</i> .....	613
5.2. <i>Resolución de otro conflicto eólico pendiente</i> .....	614
5.3. <i>Control de legalidad sobre ordenanza municipal contra la contaminación     acústica</i> .....	616
6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES .....	618
6.1. <i>El fin del conflicto europeo sobre la legislación urbanística valencia-     na</i> .....	618
6.2. <i>Leve novedad en el conflicto del Cabanyal</i> .....	619
7. APÉNDICE INFORMATIVO.....	620
7.1. <i>Organización administrativa</i> .....	620
7.2. <i>Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009</i> .....	620
7.3. <i>Principales actuaciones de planificación</i> .....	622
7.4. <i>Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo     Contencioso Administrativo) del año 2011</i> .....	622
 <b>XXV. EXTREMADURA: PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL EN LA RED NATURA 2000.....</b>	 623
Por <i>S. Fernández Ramos</i>	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.....	623
2. LEGISLACIÓN .....	624
2.1. <i>General</i> .....	624
2.2. <i>Prevención ambiental</i> .....	625
2.3. <i>Espacios Naturales Protegidos</i> .....	627
2.4. <i>Caza</i> .....	628
2.5. <i>Pesca</i> .....	630
2.6. <i>Montes y Patrimonio Forestal</i> .....	630
2.7. <i>Residuos</i> .....	631

	<i>Página</i>
2.8. <i>Energías renovables</i> .....	633
2.9. <i>Ordenación del Territorio</i> .....	633
3. ORGANIZACIÓN.....	634
4. EJECUCIÓN.....	636
4.1. <i>Presupuesto</i> .....	636
4.2. <i>Actividad de prevención ambiental</i> .....	636
4.3. <i>Educación, participación y voluntariado ambiental</i> .....	637
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL.....	638
6. PROBLEMAS.....	641
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	643
8. BIBLIOGRAFÍA.....	643
<b>XXVI. GALICIA: PULSO AMBIENTAL EN DECLIVE</b> .....	<b>645</b>
Por A. Nogueira López	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.....	645
2. LEGISLACIÓN: NORMAS MÁS SIGNIFICATIVAS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE.....	646
2.1. <i>Las leyes de turismo, movilidad de tierras, política industrial y modificaciones menores de la evaluación ambiental</i> .....	646
2.2. <i>Limitación de los proyectos de incidencia supramunicipal sometidos a evaluación ambiental estratégica</i> .....	649
2.3. <i>El vacío normativo en materia de contaminación acústica</i> .....	651
2.4. <i>Normas reglamentarias</i> .....	652
3. ORGANIZACIÓN. NOVEDADES.....	652
4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS, ASÍ COMO INTERIORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN, INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL.....	653
4.1. <i>Presupuesto</i> .....	653
4.2. <i>Planes y programas</i> .....	654
4.3. <i>Interiorización administrativa de las técnicas de participación, información y prevención ambiental. Otros instrumentos económicos de prevención ambiental</i> .....	654
A) <i>Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica</i> .....	654
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MAS SIGNIFICATIVA.....	655
6. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS. ENERGÍA: LA INTENSIFICACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS HIDROELÉCTRICOS, LA PARALIZACIÓN EÓLICA Y EL PROYECTO DE REGULACIÓN DE LA ENERGÍA GEOTÉRMICA.....	660
7. BIBLIOGRAFÍA: PUBLICACIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.....	662

	<u>Página</u>
<b>XXVII. ISLAS BALEARES: EL MEDIO AMBIENTE ENTRE CAMBIOS POLÍTICO</b> .....	663
Por <i>B. Trias Prats</i>	
1. VALORACIÓN .....	663
1.1. <i>Trayectoria y valoración general</i> .....	663
1.2. <i>Legislación</i> .....	665
1.3. <i>Organización</i> .....	665
1.4. <i>Ejecución: líneas de actuación</i> .....	669
A) Protección de espacios de relevancia ambiental: espacios naturales protegidos y Red «Natura 2000» .....	669
B) Gestión de los recursos hídricos .....	671
C) Cambio climático .....	672
D) Prevención y lucha contra los incendios .....	673
1.5. Conflictos ambientales .....	674
2. APÉNDICE INFORMATIVO .....	675
2.1. <i>Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente</i> .....	675
A) Estructura interna .....	675
B) Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente .....	676
2.2. <i>Normativa y actos</i> .....	677
A) Normas reglamentarias .....	677
B) Otras disposiciones y actos .....	677
<b>XXVIII. LA RIOJA: PREVENCIÓN DE RIESGOS CON SEPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y TERRITORIAL</b> .....	679
Por <i>R. J. Santamaría Arinas</i>	
1. TRAYECTORIA GENERAL .....	679
2. NORMATIVA AMBIENTAL .....	680
2.1. <i>Leyes</i> .....	680
A) Fiscalidad ambiental .....	680
B) Urbanismo .....	681
C) Intervención ambiental .....	682
D) Licencia comercial .....	682
E) Biodiversidad .....	683
F) Protección civil .....	683
2.2. <i>Reglamentos</i> .....	685
A) Agricultura .....	685
B) Turismo .....	686
3. PLANES Y PROGRAMAS .....	688
4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL .....	688
4.1. <i>Organización</i> .....	688
A) La remodelación departamental .....	688

	<i>Página</i>
B) Cambios en la COTUR.....	690
4.2. Gestión.....	691
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....	693
5.1. Otra vez la ecociudad de Monte Corvo.....	693
5.2. La Ordenanza sobre instalaciones de telecomunicación de Logroño ...	695
6. PROBLEMAS .....	697
7. APÉNDICE INFORMATIVO.....	698
<b>XXIX. MADRID: LA CONFLICTIVIDAD JUDICIAL EN MATERIA DE AGUAS PRIVADAS</b> .....	<b>703</b>
Por C. Alonso García	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	703
2. NORMATIVA .....	704
2.1. Leyes: La desafectación de parte de la «Cañada Real Galiana» como vía pecuaria.....	704
2.2. Caza y Pesca.....	707
2.3. Espacios naturales protegidos .....	708
2.4. Subvenciones.....	708
3. ORGANIZACIÓN .....	708
4. EJECUCIÓN .....	710
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL .....	711
5.1. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 303/2011, de 17 de febrero, contra la nueva Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Madrid por la que se establece el nuevo Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades .....	711
5.2. Jurisprudencia sobre sanciones en materia de aguas.....	713
5.3. Necesidad o no de Evaluación de Impacto Ambiental .....	715
5.4. Sentencia sobre ruido .....	716
6. PROBLEMAS .....	717
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID .....	717
8. APÉNDICE NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y BIBLIOGRÁFICO .....	718
8.1. Normas.....	718
8.2. Jurisprudencia .....	720
8.3. Bibliografía .....	721
<b>XXX. MURCIA: LA MARGINACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES .</b>	<b>723</b>
Por M. Fernández Salmerón y A. Gutiérrez Llamas	
1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL, ORGANIZACIÓN Y CONFLICTOS.	723
2. NORMATIVA Y EJECUCIÓN .....	728
2.1. Fiscalidad ambiental .....	729

	<u>Página</u>
2.2. <i>Medidas de fomento</i> .....	730
2.3. <i>Caza y pesca</i> .....	732
2.4. <i>Contaminación de aguas por nitratos de origen agrícola</i> .....	732
2.5. <i>Plan de inspección ambiental de la actividad industrial</i> .....	733
2.6. <i>Acceso a la información ambiental sobre montes públicos y Red Natura 2000</i> .....	733
2.7. <i>Huella del carbono en productos agrarios: puesta en marcha de la marca lessCO<sub>2</sub></i> .....	736
3. JURISPRUDENCIA .....	736
3.1. <i>La impugnación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral. La resistencia de este instrumento frente a consistentes argumentos de naturaleza ambiental y su anulación parcial como consecuencia de una significativa irregularidad técnico-urbanística</i> .....	736
3.2. <i>Nuevas Sentencias recaídas en materia de vertidos y otras formas de utilización del dominio público hidráulico</i> .....	740
3.3. <i>Otros casos: sanciones por empleo de apoyo aéreo en la pesquera del atún rojo y refrendo de la naturaleza parcialmente básica del RAMINP</i> .....	741
4. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA .....	742
5. BIBLIOGRAFÍA .....	743
<b>XXXI. NAVARRA: ESTANCAMIENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL</b> .....	<b>745</b>
Por J. F. Alenza García	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	745
2. LEGISLACIÓN.....	746
2.1. <i>Los residuos de construcción y demolición como principal novedad normativa</i> .....	747
2.2. <i>Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial</i> .....	748
A) Espacios naturales y montes .....	748
B) Fauna y flora.....	748
3. ORGANIZACIÓN.....	748
3.1. <i>La reestructuración departamental: el nuevo Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente</i> .....	748
3.2. <i>La reestructuración de la Administración instrumental: la nueva empresa Gestión Ambiental de Navarra, SA</i> .....	750
4. EJECUCIÓN .....	751
4.1. <i>Inspección y sanciones ambientales</i> .....	751
A) Inspección ambiental.....	751
B) Sanciones ambientales.....	751
4.2. <i>Información ambiental</i> .....	752
4.3. <i>Planes y Programas</i> .....	751
A) El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra.....	753
B) La Estrategia frente al cambio climático de Navarra .....	754

	<u>Página</u>
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL.....	755
5.1. Descripción general .....	755
5.2. Varias cuestiones sobre la autorización ambiental integrada .....	755
5.3. Ruidos emitidos por campanas y ruidos procedentes de polideportivo ...	758
5.4. Sanciones ambientales.....	761
6. PROBLEMAS .....	762
7. APÉNDICE INFORMATIVO.....	763
7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral..	763
7.2. Leyes Forales y Decretos Forales .....	764
7.3. Órdenes Forales y otras Resoluciones .....	764
7.4. Jurisprudencia.....	765
A) Sentencias del Tribunal Supremo .....	765
B) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo).....	765
C) Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo .....	766
7.5. Bibliografía .....	766
<b>XXXII. PAÍS VASCO: LA ACTIVIDAD SILENCIOSA .....</b>	<b>767</b>
Por D. Loperena Rota	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.....	767
2. LA LEGISLACIÓN .....	768
2.1. Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza .....	768
2.2. La Ley del Cambio Climático.....	770
2.3. Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que se regulan las instalaciones en las que se desarrollan actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.....	772
3. JURISPRUDENCIA .....	772
3.1. Sentencia del TSJPV núm. 139/2011, de 18 de febrero .....	773
3.2. Sentencia del TSJPV 324/2011, de 4 de mayo .....	773
4. ORGANIZACIÓN .....	775
5. EJECUCIÓN .....	775
5.1. La calidad del Aire .....	776
5.2. La calidad del Agua .....	776
5.3. La contaminación del suelo.....	776
5.4. Consumo responsable de recursos naturales.....	776
5.5. Consumo y producción de energía sostenible.....	776
5.6. Producción de residuos .....	776
5.7. La biodiversidad .....	776
5.8. La movilidad.....	776
5.9. La artificialización del suelo .....	776
5.10. Cambio climático.....	777
5.11. La Estrategia de Desarrollo Sostenible EcoEuskadi2020.....	777
5.12. La Red de Gobiernos Regionales para el desarrollo sostenible.....	777

---

	<u>Página</u>
5.13. Otros documentos de interés.....	777
6. PROBLEMAS .....	778
7. LISTA DE RESPONSABLES.....	778
8. BIBLIOGRAFÍA .....	778
<b>XXXIII. PRINCIPADO DE ASTURIAS: LA EXCEPCIÓN POLÍTICA.....</b>	<b>779</b>
Por <i>R. Alonso Ibáñez</i>	
1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL .....	779
2. LEGISLACIÓN .....	780
2.1. <i>Espacios naturales protegidos</i> .....	780
2.2. <i>Residuos</i> .....	783
2.3. <i>Gestión y auditoría medioambiental</i> .....	784
3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	784
4. EJECUCIÓN .....	787
5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA .....	790
6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES....	793
7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL .....	793
8. BIBLIOGRAFÍA .....	794



## Presentación

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2012 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 47 profesores pertenecientes a 30 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, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011<sup>1</sup>. Colaboran con el mismo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 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 2011, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2010 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 pp.  
*Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2007, 661 pp.  
*Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2008, 695 pp.  
*Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2009, 756 pp.  
*Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2010, 781 pp.  
*Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2011, 713 pp.  
El contenido de los cinco primeros volúmenes está disponible en las páginas Web del Centro Internacional de Derecho Ambiental ([www.cieda.es](http://www.cieda.es)) la Fundación Ecología y Desarrollo ([www.ecodes.org](http://www.ecodes.org)) y Actualidad Jurídica Ambiental ([www.actualidadjuridicaambiental.com](http://www.actualidadjuridicaambiental.com)).



## *Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales*

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

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

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

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario: 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.

CASADO CASADO, Lucía: Coordinadora de Investigación del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

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.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: Coordinador de Relaciones Externas del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona

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: Catedrático 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 Asociado 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 Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

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

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

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, Universidad de Barcelona.

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

VADRÍ 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: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.



## Introducción general: perplejidades en el año de Fukushima

---

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Sumario: 1. LA FIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN NUCLEAR.—2. LA FILIACIÓN POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.—3. RENOVADAS ILUSIONES INMOBILIARIAS.—4. AZNALCÓLLAR: «DE AQUELLOS POLVOS...».—5. UNA INTERESANTE NOTICIA: EL CASO BOXUS.

\* \* \*

Un ejercicio más, la protección del medio ambiente no está de moda. La comunidad internacional no logra progresos apreciables en la esencial cuestión de la lucha contra el cambio climático; la burocracia europea continúa preparando concienzudos programas de actuación ambiental mientras aumentan los incumplimientos estatales en la materia; el ejecutivo británico declara que las exigencias ambientales constituyen una carga pesada y un coste muy sustancial para la economía. En tal contexto, no pueden extrañar las constantes referencias de quienes observan las políticas ambientales españolas, a las restricciones que la crisis económica está implicando en las mismas. Ni tan siquiera el accidente nuclear de Fukushima parece haber removido las conciencias, pues no se advierten especiales cautelas en el sector.

Domina la sensación de perplejidad, que se constituye, así, en hilo conductor de ciertas reflexiones sobre la fiabilidad de la información nuclear, la filiación política de la protección ambiental, la vuelta a la «política del ladrillo» y las variadas respuestas judiciales en el caso Aznalcóllar. Finalmente, en contraste con los anteriores aspectos, referiremos la interesante noticia que representa la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Boxus.

### 1. LA FIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN NUCLEAR

Como es sabido, el complejo nuclear de Fukushima (Japón) sufrió un incidente de la máxima gravedad el 11 de marzo de 2011, a consecuencia de un maremoto que afec-

tó a cuatro de los seis reactores allí instalados. Pues bien, pese a la alarma generada en los medios de prensa, lo cierto es que tan apenas cabe constatar reacciones políticas duraderas fuera del mismo país afectado, donde se ha adoptado la decisión de prescindir de la energía nuclear.

En el ámbito europeo, la consecuencia más efectiva pudiera ser el rechazo por la población italiana de la energía nuclear, pero ha de tenerse en cuenta que el referéndum afectaba a un número escaso de centrales y estaba convocado con anterioridad al accidente de la central japonesa. Mayor significado cabe conceder a la reacción de los ejecutivos alemán y suizo, que adoptaron medidas inmediatas de cierre temporal de algunas centrales nucleares o de suspensión de los procesos de autorización en marcha, aunque finalmente parecen constituir estrategias de imagen cuya definitiva incidencia sobre las correspondientes políticas energéticas resulta incierta.

En el caso español, las demandas de algún grupo ecologista han tenido escasa repercusión, hasta el punto de que una de las primeras medidas del nuevo Gobierno popular fue resolver (el 30 de diciembre de 2011) el concurso que el ejecutivo socialista había convocado en 2009 para la instalación del almacén temporal de residuos radiactivos. El ganador de tal concurso, en el que participaban trece municipios, ha sido el ayuntamiento conquense de Villar de Cañas, lo que ha determinado una polémica circunscrita, al menos por ahora, al ámbito de Castilla-La Mancha.

El motivo principal de esa generalizada indiferencia ante la energía nuclear quizá pueda encontrarse en la preferencia de la opinión pública por las cuestiones directamente relacionadas con la crisis económica global. Junto a ese dato habría que destacar también la circunstancia de que el accidente japonés no produjera víctimas mortales inmediatas y afectara a uno de los países más avanzados del mundo, que reaccionó adoptando medidas eficaces y parece disponer de capacidad para afrontar los inmensos daños directos ocasionados (no menos de 87.000 millones de euros en las estimaciones del Banco Mundial).

La opción por la energía nuclear es mucho más sólida de lo que algunos de sus detractores suponen. Téngase en cuenta que más de la mitad de la potencia bruta de las centrales nucleares en uso en todo el mundo (390.858 MW) corresponde a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Estados Unidos (105.664 MW), Francia (66.130 MW), Rusia (23.242 MW), Reino Unido (11.902 MW) y China (9.078 MW). Sólo la Unión Europea supera ampliamente la cuarta parte de la producción mundial de energía nuclear (114.237 MW), lo que se corresponde con el vigente Tratado de Euratom.

El entramado de relaciones políticas, económicas, tecnológicas y sociales creado en torno a la energía nuclear es de tal magnitud que difícilmente permite generar valoraciones independientes sobre la seguridad de las centrales y sus residuos. Ésa viene siendo una las denuncias persistentes del movimiento ecologista: las informaciones no son fiables porque proceden fundamentalmente de expertos vinculados a la industria

nuclear, incluso cuando formalmente puedan atribuirse a administraciones independientes.

La información es el poder. De ahí las resistencias a compartirla y someterla a escrutinio público. Los ciudadanos carecemos de capacidad para comprender el verdadero alcance de cuanto rodea a la energía nuclear, desde su misma rentabilidad a los peligros directos de las centrales o los efectos de los residuos producidos. Las valoraciones que se reciben por la opinión pública en esa materia no tienden a formar criterios sino a inculcar creencias, que oscilan entre el pánico al desastre y el entusiasmo por el crecimiento sin límites.

El jurista poco puede aportar al debate técnico de la energía nuclear. En cambio, dispone de herramientas adecuadas para garantizar una mayor fiabilidad de la información en el sector. Los tres pilares de Aarhus (participación, información, justicia) proporcionan elementos de transparencia en la toma de decisiones, que permiten hacer más fiables los datos que conforman la opinión pública y más eficaces los mecanismos del control judicial.

Insistiré en el último aspecto mencionado, el del control judicial. Sin él no hay Estado de Derecho en ningún ámbito de las variadas políticas públicas, tampoco en las ambientales. La protección del medio ambiente ha de valerse de los mecanismos jurídicos democráticos, que aportan la esencial subordinación del poder ejecutivo a los intereses generales. Pero en la identificación y aplicación de tales intereses, el juez no se puede regir por creencias; necesita pruebas que acrediten la presencia de los mismos a fin de poder establecer las consecuencias procedentes en Derecho. La viabilidad de la acreditación independiente de los datos fácticos es pues el reto de la justicia ambiental, particularmente en sectores tan opacos como el de la energía nuclear.

## **2. LA FILIACIÓN POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

En el ámbito español, si el citado accidente nuclear no ha generado mayores polémicas, no puede extrañar la constatación de que las políticas ambientales se encuentran aletargadas. Los autores del Observatorio emplean expresiones como declive, paréntesis, marginación, afonía, estancamiento, parálisis y otras similares para caracterizar la situación de las políticas que analizan. No hay diferencias en este aspecto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni tampoco por razón de la distinta filiación política de los gobiernos concernidos.

Las estructuras ambientales especializadas prácticamente han desaparecido de los ejecutivos estatal y autonómicos. Ya no hay ningún departamento exclusivamente dedicado al medio ambiente. Recuérdese que el Ministerio de Medio Ambiente ha sido objeto, desde su creación en 1996, de sucesivas uniones orgánicas con sectores que presentan graves problemas ambientales, como las obras hidráulicas, la agricultura o la ganadería. La ampliación del ámbito de actuación no ha determinado un crecimiento del poder ambiental, sino más bien la contaminación del mismo por otros intereses.

Idénticos procesos se han producido en relación con los departamentos ambientales creados en las Comunidades Autónomas. En algunos casos todavía se mantienen uniones orgánicas con la ordenación territorial, pero por lo común se ha seguido el modelo estatal vinculando el medio ambiente y la agricultura.

En el mismo ámbito, cabe constatar también la supresión de órganos, la generalización de los recortes presupuestarios, la ausencia de iniciativas legislativas, los intentos de aliviar exigencias de evaluación y prevención ambiental, e incluso la búsqueda de instrumentos expeditivos de desarrollo territorial. Al final parece que, como siempre, no encontramos otra vía de recuperación económica que no sea la ligada a los sectores, tan imbricados entre sí, de la construcción y el turismo.

En ese contexto parece necesario plantearse la cuestión de si la protección ambiental tiene una ubicación ideológica. A veces, cuando se ponen de relieve con particular énfasis los cambios orgánicos, las rebajas presupuestarias y otros aspectos de reducción de las políticas ambientales, parece estar dándose por supuesto un fenómeno vinculado al partido político en el Gobierno. Es obvio, sin embargo, que los datos destacados podían advertirse con anterioridad bajo el ejecutivo socialista. La victoria popular en las elecciones de noviembre de 2011 no parece ser pues la determinante de cambios esenciales en la configuración de las políticas ambientales. Aunque tampoco hay duda de que la tendencia ha continuado.

La protección ambiental es un objetivo constitucional de primera magnitud que en ningún caso debiera corresponderse con una determinada filiación política. Es lícito que los partidos prevean vías propias de realización de dicho objetivo: técnicas de policía administrativa, de planificación vinculante e indicativa, de mercado y otras, pueden merecer grados variables de atención en función de las tendencias políticas; pero no sería admisible congelar el objetivo fundamental. La crisis económica no puede ser argumento contra el medio ambiente, dado que los recursos naturales constituyen el principal activo de nuestro patrimonio colectivo. Sin atención hacia los mismos no lograremos el adecuado progreso.

### **3. RENOVADAS ILUSIONES INMOBILIARIAS**

En época de crisis los gestores públicos pueden sentirse atraídos por promotores de ilusiones inmobiliarias particularmente dañinas. Se trata de los proyectos de grandes infraestructuras y de espectaculares urbanizaciones, que ocultan su inviabilidad en términos económicos, ambientales, territoriales y sociales bajo el seductor disfraz de los puestos de trabajo que van a generarse. El cebo ya no va dirigido a alcaldes y concejales de urbanismo, pues la magnitud de las empresas requiere rebasar el ámbito local para contar con el apoyo de presidentes y consejeros autonómicos, cuando no con el de algún ministro.

Desde hace algunos años, periódicamente surgen iniciativas de generar ciudades privadas del ocio. El modelo estadounidense de las grandes instalaciones de diversión

y juego aspira a implantarse en nuestro territorio. El turismo rural, a pesar de sus conexiones culturales y ecológicas, carece de capacidad para ofrecer cifras productivas comparables al turismo de masas. Así, junto a las instalaciones playeras y de nieve, se pretende ahora crear espacios que atraigan a un ingente volumen de turismo internacional supuestamente ávido de perder sus ahorros en la ruleta. Como resulta difícil imaginar de dónde procederán esos turistas del juego, últimamente se relacionan con el exótico y desconocido Oriente.

Aunque lo lógico sería acoger estas propuestas al menos con un cierto escepticismo, lo cierto es que la clase política reacciona esperanzada ante las mismas. Y ello a pesar de que las experiencias de los parques temáticos existentes proporcionan datos abrumadores sobre la dudosa rentabilidad de este tipo de actividades. Esas evidencias se descartan achacando los fracasos a la limitada capacidad de las instalaciones. Hacen falta más atracciones, no uno sino siete parques, cuatro campos de golf, seis casinos, cuarenta hoteles, ocho urbanizaciones, y por supuesto, el aeropuerto, la línea férrea, la autopista y demás pertrechos. Así se logrará el flujo de turismo interior y exterior que promoverá nuestra economía.

Conforme a la imagen final de ese turismo del vicio, millones de extranjeros pasarían sus vacaciones en las nuevas ciudades del ocio, utilizando el día para divertirse familiarmente en los parques temáticos, y llegada la noche, con los niños ya acostados, el deportivo matrimonio podría cenar en uno de los muchos restaurantes ofertados antes de derrochar varios miles de euros en uno de tantos casinos. No puede compararse con una jornada visitando Toledo. Y al año siguiente lo mismo.

Las ofertas relativas a estas instalaciones producen estupor. Sin embargo, en ellas terminan mezclándose tan altas dosis de codicia e inocencia que resulta difícil hacer que primen las consideraciones técnicas o simplemente el sentido común. No obstante, a partir de las experiencias existentes, cabe recordar algunos aspectos.

Bajo la óptica económica, el objetivo real, una vez más, suele ser la especulación urbanística, que se materializa segregando las urbanizaciones que puedan producir inmediatamente altas rentabilidades. Obtenidas éstas lo demás ya no importa. Las tremendas cifras de inversión global manejadas en los proyectos no son más que números sin ningún compromiso. En el mejor de los casos constituyen una vía de atracción de los inversores reales, a los que se espera convencer de las bondades de la gran operación. En tal situación, indefectiblemente los costes terminan recayendo, de manera directa o indirecta, en los presupuestos públicos, que reciben menos ingresos o han de prever la financiación de infraestructuras especiales, cuando no llegan a tener que asumir los restos del negocio fallido.

Desde el punto de vista social, el empleo que pudiera llegar a generarse en estos complejos sería de baja calidad, normalmente de tipo estacional y muy volátil. Por añadidura, no puede olvidarse que se trata de actividades que fomentan el consumo irresponsable en todos los ámbitos y la aculturación de los territorios afectados, cuyas señas de identidad reales habrían de quedar anuladas o suplantadas por escenarios

ficticios. Se estimula incluso el tipo de urbanización dispersa tan ajeno a la tradición de nuestros asentamientos.

En la perspectiva estrictamente jurídica, no puede marginarse la circunstancia relevante de que los macro-proyectos vayan acompañados de exigencias de dispensación de los regímenes generales aplicables en materia mercantil, laboral, tributaria, urbanística, ambiental, higiénica, e incluso de seguridad ciudadana. El principio de igualdad ante la ley queda severamente condicionado por virtud de los privilegios territoriales que rodean a las ciudades privadas del ocio.

#### **4. AZNALCÓLLAR: «DE AQUELLOS POLVOS...»**

Bastantes años después de la rotura de la balsa de decantación de la mina de pirita en Aznalcóllar (Sevilla), que el 25 de abril de 1998 provocó un vertido de agua ácida y lodos muy tóxicos afectando a una superficie de más de cuatro mil hectáreas, continúa el rosario de sentencias relacionadas con el caso. Las demandas de responsabilidad afectan, por supuesto, a la empresa titular de la explotación minera, pero también a los profesionales que diseñaron la balsa e incluso a la Administración autonómica, que aparece implicada, al menos, en dos conceptos: por haber autorizado la construcción de la balsa y por practicar expropiaciones en cuyo justiprecio se descontó la depreciación experimentada por los terrenos afectados.

Los éxitos judiciales, sin embargo, están siendo muy limitados, como puede seguirse con detalle en el estudio relativo a la jurisprudencia. Las diligencias penales abiertas contra directivos de la empresa titular de la balsa y contra las autoridades que habían autorizado su ampliación, terminaron archivándose, porque la rotura del dique de contención se relacionó con la fragilidad de las arcillas de la zona donde se asentaba la balsa, circunstancia que no se consideró hubieran de conocer los imputados. Los intentos de atribuir responsabilidad a la empresa por los daños causados a particulares vienen tropezando con inconvenientes procesales, ya que la Jurisdicción Civil se consideró incompetente y la Contencioso-Administrativa ha negado la existencia de una potestad administrativa para declarar la responsabilidad; potestad que la Administración andaluza pretendía ejercer por subrogación en las acciones de los particulares dañados tras pagar a estos casi ochenta millones de euros. Tampoco han tenido éxito los pleitos seguidos por otros particulares contra la Administración del Estado, la de Andalucía y la empresa, al estimarse que las acciones habían prescrito. Asimismo se ha desestimado definitivamente la acción de responsabilidad dirigida por la empresa minera contra los constructores y proyectistas de la balsa. Judicialmente sólo se ha confirmado la sanción muy grave de seiscientos mil euros que impuso a la empresa la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir por contaminación del dominio público hidráulico, acompañada de la obligación de hacerse cargo de más de cuarenta millones de euros de la restauración ambiental, aunque se ignora si estas cantidades han podido ser efectivamente percibidas.

Tan desazonador panorama judicial, probablemente no hubiera variado tras la entrada en vigor de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, habida cuenta de lo dispuesto en su artículo 5.1:

«Esta ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se registrarán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación.»

La citada ley únicamente es aplicable a los daños medioambientales, que son los referidos a los espacios y recursos naturales, siempre que se hayan causado por una serie de actividades económicas o profesionales entre las que figura la gestión de residuos de las industrias extractivas (Ley 26/2007: artículo 3.1 y anejo III.14). Es decir, se trata del tipo de daños de restauración ambiental cuyo importe en el caso de Aznalcóllar se fijó judicialmente en más de cuarenta millones de euros, que no nos consta se hayan pagado hasta ahora a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. El nuevo régimen parece que permitiría reforzar la efectividad de la reparación mediante la prestación por la empresa de la garantía financiera obligatoria, que podría constituirse a través de una póliza de seguros, el aval de una entidad financiera o la dotación de un fondo *ad hoc* (Ley 26/2007: artículos 24 y 26).

El aseguramiento de los riesgos ambientales y la obligatoria vinculación de las eventuales indemnizaciones a la reparación de los daños ambientales constituyen, sin duda, notables elementos de progreso. Sin embargo, difícilmente la cobertura del daño cubrirá completamente supuestos de la envergadura de Aznalcóllar, dado que el importe máximo de la garantía obligatoria no puede superar la cifra de veinte millones de euros (Ley 26/2007: artículo 30.1). Cabe preguntarse si no hubiera sido más efectivo plantearse la constitución de fondos de responsabilidad nutridos por las empresas de los diferentes sectores que producen los riesgos ambientales. Tales fondos, además de fomentar la responsabilidad ambiental del sector productivo concernido, podrían hacerse cargo de indemnizaciones muy importantes que las empresas es difícil que puedan asumir en forma individual.

## 5. UNA INTERESANTE NOTICIA: EL CASO BOXUS

Junto al desaliento que pueden provocar algunos de los anteriores comentarios, cabe dar cuenta de una noticia positiva de especial trascendencia jurídica. En el Observatorio de 2011 se hacía referencia al problema de las leyes encaminadas a rebajar los niveles de protección ambiental para permitir la construcción o la legalización de variadas obras y actividades. Pues bien, de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión de Europea nos llega la sentencia de 18 de octubre de 2011, Boxus y otros, C-128/09, que incide en el alcance y control del poder legislativo cuando adopta proyectos de obras o actuaciones que presentan relevancia ambiental; su doctrina ha sido

íntegramente confirmada posteriormente en la sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10.

En el origen de los casos Boxus y Solvay nos encontramos ante actos legislativos del Parlamento valón por los que se ratificaron las autorizaciones administrativas de diversas obras públicas que habían sido impugnadas ante el Consejo de Estado belga. De esta manera se pretendía dejar sin contenido los recursos, que ya no procederían contra el acto legislativo, evitándose además la necesidad de seguir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la excepción relativa a los proyectos aprobados por acto legislativo que figura en la Directiva 85/337/CEE (artículo 1.5). Sin embargo, el citado Consejo de Estado planteó decisiones prejudiciales sobre la compatibilidad de tal tipo de actuaciones con las exigencias de la citada directiva y con el derecho de acceso a la justicia establecido en el Convenio de Aarhus aprobado por la Comunidad Europea en 2005.

La respuesta previsible del Tribunal de Justicia podía considerarse en cierta medida adelantada en los casos WWF (sentencia de 16 de septiembre de 1999, C-435/97) y Linster (sentencia de 19 de septiembre de 2000, C-287/98), que habían precisado los requisitos para exceptuar de evaluación de impacto ambiental los proyectos aprobados por actos legislativos y el derecho de los particulares a alegar ante los órganos judiciales las violaciones de la directiva por parte de cualesquiera autoridades estatales. Esos precedentes se reiteran en los casos Boxus y Solvay, cuyo planteamiento, sin embargo, parece ir más lejos al incidir en el espinoso tema de la posición de los tribunales ordinarios estatales ante las leyes que infringen las exigencias del ordenamiento europeo.

La primera cuestión que se plantea en Boxus (y en Solvay), igual que en los precedentes, es la relativa a cómo ha de interpretarse la exclusión del ámbito de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos adoptados por actos legislativos nacionales. Conforme a los términos de dicha directiva, la Gran Sala de Luxemburgo ha identificado dos requisitos para que proceda la excepción: 1º) que mediante el acto legislativo se haya adoptado un proyecto detallado donde se incluyan todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente; y 2º) que a través del procedimiento legislativo se alcancen los objetivos de la directiva, de manera que el legislador haya podido disponer en el momento de aprobar el proyecto de información suficiente relativa a la descripción del mismo (emplazamiento, diseño y tamaño) y a las medidas previstas para evitar, reducir y, en su caso, compensar los efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. La excepción expresa, pues, una lógica deferencia hacia las especialidades del procedimiento legislativo, pero siempre que sustancialmente por medio de éste se garantice el cumplimiento de los objetivos de la directiva.

La segunda cuestión de los casos Boxus y Solvay es particularmente significativa, pues versa sobre el alcance del derecho a los recursos establecido en el Convenio de Aarhus y en la misma Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental. Tal derecho no sería aplicable a los proyectos adoptados por actos legislativos que cumplieran los re-

quisitos indicados. Sin embargo, en relación con los demás proyectos aprobados por un acto legislativo:

«...los Estados deben contemplar la posibilidad de un recurso que permita impugnar, ante un tribunal de justicia u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley, la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento de las decisiones, acciones u omisiones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Convenio de Aarhus o de la Directiva 85/337.»

Ciertamente se reconoce en la sentencia que los Estados miembros disponen de un margen de maniobra para determinar el órgano jurisdiccional o independiente e imparcial competente en estos casos y los correspondientes cauces procesales, pero el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337 «perderían todo efecto útil si el sólo hecho de adoptarse un proyecto mediante un acto legislativo que no se ajustase a los requisitos a que se ha hecho referencia tuviese como consecuencia sustraerlo a cualquier posible recurso dirigido a impugnar su legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento»; por tanto:

«En el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo.»

La trascendencia de la doctrina es grande. Hasta ahora, el principio de primacía del Derecho de la Unión obligaba al juez nacional a dejar sin aplicación toda disposición de la ley nacional, incluso del mismo texto constitucional, contrarios al citado Derecho de la Unión, según ha venido imponiéndose, al menos, desde las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, caso *Simmenthal*, C-106/77, y de 19 de junio de 1990, caso *Factortame*, C-213/89; cuya jurisprudencia está reiterada, por ejemplo, en la sentencia de 8 de septiembre de 2010, caso *Winner Wetten GmbH*, C-409/06. La novedad del caso *Boxus* (confirmada en el caso *Solvay*) deriva de la circunstancia de que la violación del Derecho de la Unión pudiera estar consumada directamente por la propia ley estatal que autoriza o legaliza la realización de una obra con violación de las exigencias (evaluación de impacto ambiental en el mismo caso) establecidas en el Derecho de la Unión. En tal supuesto, contra el propio acto legislativo «correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo».

Parece exigirse, pues, la posibilidad de un pleno control jurisdiccional de las leyes que aprueben proyectos de trascendencia ambiental, a fin de comprobar si éstas cumplen con los requisitos de fondo y forma aplicables para la toma de las correspondientes decisiones. Ninguna previsión contiene nuestro ordenamiento jurídico sobre el particular. Las vías de control de la constitucionalidad de las leyes resultan insuficientes puesto que no cumplen con las más amplias exigencias de legitimación y motivos de impugnación establecidos en Aarhus y la Directiva 85/337. En consecuencia, mientras el legislador español no establezca otras vías de recurso, parece que habría de ser via-

ble, en determinados casos, impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las mismas leyes que aprobaran proyectos incumpliendo las exigencias de evaluación de impacto ambiental establecidas en el Derecho de la Unión.

La indicada conclusión resulta, sin duda, impactante. Probablemente en muchos casos podrá instrumentarse el recurso contencioso-administrativo contra un acto de aplicación de la ley o contra una actividad material de la Administración. Es más, en los supuestos de leyes que legalizan proyectos cuya autorización administrativa ha sido previamente anulada o está pendiente del control jurisdiccional cabe, sin duda, reclamar del órgano judicial que ya está entendiendo del asunto que inaplique la ley contraria al Derecho de la Unión. Sin embargo, si la ley de aprobación de un proyecto fuera directamente ejecutable, esto es, diera derecho a llevar a cabo el proyecto en cuestión sin necesidad de ulterior actividad administrativa, la misma ley tendría que ser impugnabile a efectos de permitir el pleno control de las violaciones del Derecho de la Unión.

Bajo la óptica del ordenamiento interno, la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo en tal supuesto, que en modo alguno ha de considerarse improbable, quizá podría fundamentarse en la técnica de reacción frente a la vía de hecho. Así, una vez aprobada la ley, cabría dirigirse al órgano administrativo materialmente competente, requiriéndole para que cesara o impidiera cualquier intento de llevar a la práctica el contenido de la ley a la que se imputa la falta de evaluación de impacto ambiental. Producida la negativa de la Administración o ante el eventual silencio de ésta, cabría ya interponer el recurso contencioso-administrativo. No obstante, en función de las características de los supuestos de hecho, cabría diseñar otras vías de acceso a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se trata, en todo caso, de cuestiones sobre las que merece la pena seguir reflexionando, pues suscitan amplios interrogantes sobre aspectos del máximo interés, como las relaciones entre el Derecho de la Unión y los Derechos nacionales, la posición de los tribunales ordinarios, las funciones reservadas al Tribunal Constitucional o el sentido y alcance de las reservas de ley. Cabe confiar en que la labor doctrinal y jurisprudencial permitirá ir consolidando soluciones.

PRIMERA PARTE  
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y  
COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO  
AMBIENTE



## Compromisos internacionales ambientales: la pérdida de la década en materia de cambio climático

---

BLANCA LOZANO CUTANDA Y

ALEJANDRO LAGO CANDEIRA

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS.—3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA Y LA CDS).—4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS.—5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES.—6.— DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2011 pasará a la historia del ambientalismo internacional como el año que confirmó la pérdida de una década entera en materia de cambio climático. La falta de tiempo para poner en marcha medidas y abrir un nuevo escenario post-Kioto y la enorme distancia en las posiciones se ha visto confirmado en la asunción de un calendario triste, pero realista, que da por sentado que antes del 2015 no se conseguirá acuerdo alguno y que el mismo no se podrá poner en marcha antes del 2020. De fondo está la profunda reestructuración de la sociedad internacional en materia ambiental. La anteriormente efectiva distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo no parece reflejar adecuadamente la realidad de las llamadas economías emergentes. El éxito de los acuerdos multilaterales de medio ambiente está asociado a mecanismos financieros fuertes y estables, como ha sido el caso del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, o de los convenios sobre sustancias químicas y residuos. El cambio de encaje para reconocer el papel de estas economías emergentes pone en duda el funcionamiento de estos instrumentos y por ende puede cuestionar la efectividad misma de los acuerdos. La crisis económica y financiera a nivel mundial parece estar cuestionando un proceso de cambio que antes parecía que iba a ser más

gradual y progresivo, por la situación en la que se empiezan a encontrar algunos países donantes.

Durante el año 2011 otro sonado fracaso ha sido el cosechado por la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, la cual fue incapaz de alcanzar un acuerdo para la adopción de sus recomendaciones, lastrada principalmente por cuestiones laterales sobre la economía verde, lo cual deja en el aire la continuidad de la propia Comisión y cuestiona la viabilidad de la propia cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) a celebrar en junio de 2012 en Río de Janeiro, dado que el tema de la economía verde es uno de los dos ejes centrales de dicha cumbre. El otro eje, la gobernanza global ambiental, podría revisar la función y la propia existencia de la propia Comisión sobre Desarrollo Sostenible, la cual llevaba unos cuantos años siendo cuestionada por los discretos avances, visibilidad e impacto de sus recomendaciones.

En definitiva 2011 ha sido un año complejo, por todo lo expuesto con anterioridad, y con numerosas dudas porque se están llevando a cabo en estos momentos la revisión de numerosas estrategias financieras para convenios ambientales, en el que sin duda no parece el momento más indicado para garantizar el éxito de las mismas.

## **2. LEGISLACIÓN: TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVAS POR MATERIAS**

### **2.1. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (TRATADO DE AARHUS)**

La cuarta reunión de las Partes (MOP-4) del Tratado de Aarhus tuvo lugar del 29 de junio al 1 de julio de 2011 en Chisinau (Moldavia), celebrando el décimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado. La MOP-4 estuvo precedida por la décimo cuarta reunión del grupo de trabajo de las Partes y por la trigésimo tercera reunión del Comité de Cumplimiento, los días 27 y 28 de junio de 2011.

Esta reunión ha reactivado los objetivos y mandatos de sus grupos de trabajo sobre los tres pilares del Tratado (acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia) a través de su nuevo plan estratégico 2012-2014, en el que además de priorizar las actuaciones en los tres ejes del Tratado se dio prioridad al cumplimiento a las medidas de implementación y capacitación relacionadas con el Tratado.

Una de las áreas más activas y prolifas de este Tratado, debido a la amplia legitimidad de su procedimiento para presentar reclamaciones, es la del control de cumplimiento de sus prescripciones por los Estados parte, a través del mecanismo del Comité de Cumplimiento. Una de las mayores limitaciones, sin embargo, de este mecanismo del comité de cumplimiento es que el mismo opera casi en exclusiva en inglés (a pesar de que los idiomas oficiales de UNECE sean además el francés y el ruso), lo cual limita el seguimiento del público de estos procedimientos y de la resolución de los distintos casos. La MOP-4 volvió a aplazar la solución a esta cuestión mediante la solicitud del mantenimiento de la dispensa de las normas de Naciones Unidas en este respecto. El Comité igualmente hizo notar el aumento de los casos que han tenido que resolver

durante el período 2008-2011 por lo que solicitaron que esa situación fuera tenida en cuenta a la hora de diseñar y aprobar el correspondiente presupuesto del Tratado. La MOP aprobó resoluciones de incumplimiento contra los siguientes países: Armenia, Bielorrusia, Kazakstán, Eslovaquia, España, Reino Unido, República de Moldavia y Turkmenistán.

El incumplimiento por parte de España está relacionado con una solicitud de información en Murcia relacionada con un desarrollo urbanístico. La MOP traslada los resultados del trabajo del Comité de Cumplimiento en el sentido de que España no ha cumplido con el Tratado, entre otros motivos por no haber dado la información en el formato solicitado sin justificación y con un coste desproporcionado en relación con las copias entregadas, sin que hubiera una posibilidad adecuada de remediar dicha situación y estableciendo, por tanto, condiciones inhibitorias de la participación del público. El Comité pide a España que adopte más medidas para que el acceso a la información urbanística tenga el mismo trato que la información ambiental. Anima a España a que revise con mayor detalle sus medidas relacionadas con el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en particular sus costes y ayuda legal.

La MOP también abordó la cuestión de la incorporación al Tratado por parte de países fuera de la región UNECE, en este impulso por ampliar el ámbito de aplicación del Tratado más allá de los países UNECE. En este sentido, la MOP recalcó que el requisito de aprobación por parte de la MOP de los países interesados en formar parte del Tratado no pretendía revisar en profundidad el sistema legal del país en cuestión, aunque confirma al mismo tiempo que es necesario en el momento de acceder al Tratado que el país disponga de unos mínimos legales y administrativos que aseguren el cumplimiento de sus prescripciones. La MOP-4 hace a su vez hincapié en los procedimientos formales para la incorporación que se basan en una buena y fluida comunicación con el país interesado sobre los pasos a dar en el Tratado así como su preparación interna y que la consideración final de la MOP sobre la incorporación se hará bajo la presencia del Estado interesado.

La reunión también contó con un segmento de alto nivel, el cual giró en torno a la preparación para el proceso de Río+20 y el análisis de la aportación del Tratado en la promoción del desarrollo sostenible, en particular a través del buen gobierno. En este sentido la Declaración final de Chisinai refleja las contribuciones del Tratado en el proceso de desarrollo sostenible, destacando el gran ejemplo que supone el Tratado en la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

## 2.2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

### A) **Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid (1991)**

La trigésimo cuarta Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 20 de junio al 1 de julio de 2010 en Buenos Aires (Argentina). Como es habitual en este Tratado, durante dicha reunión tuvo igualmente lugar la Reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida (décimo cuarta reunión).

Durante esta reunión se han aprobado doce Medidas, tres Decisiones y seis Resoluciones. Estas últimas contienen la revisión de las guías para la preparación de Planes de Gestión para las Zonas Antárticas Especialmente Protegidas y las guías para la presentación de documentos de trabajo que contienen propuestas sobre estas zonas. El Tratado continúa su trabajo en acciones sobre el turismo, una de las presiones emergentes en la Antártida, con la adopción de dos grupos de directrices, unas generales para visitantes y otras sobre sitios que acogen visitantes. También es conveniente destacar la aprobación de un manual sobre especies no autóctonas.

#### **B) Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971)**

Durante el año 2011 el Convenio ha mantenido su actividad intersesional, puesto que la esperada Conferencia de las Partes no tuvo lugar en 2011 y tendrá finalmente lugar en Bucarest (Rumanía) del 6 al 13 de julio de 2012. El lema de esta Undécima Conferencia de las Partes es «Los humedales: hogares y destinos turísticos» el cual señala que el turismo será uno de los puntos centrales de esta Conferencia. La pendiente reforma administrativa será otro de los puntos clave. Esta cuestión parece haberse reducido en los últimos meses al mantenimiento de la Secretaría en Gland (Suiza) dentro de la UICN, o su traslado y reubicación al seno del PNUMA en Nairobi (Kenia) con la intención de mejorar su capacidad de interrelación con el resto de convenios sobre biodiversidad de Naciones Unidas<sup>1</sup>. Sin embargo, parece que el debate de esta cuestión, lejos de proveer mejoras en la administración del convenio, está provocando fuertes tensiones políticas. Si finalmente todo se reduce a una discusión meramente política de la reubicación de la secretaría es probable que el Convenio sea el gran perjudicado cualquiera que sea la decisión, puesto que restará apoyo de amplios sectores de las Partes.

En relación con temas sustanciales la COP-11 discutirá las siguientes cuestiones:

- Marco integrado y lineamientos para evitar, mitigar y compensar las pérdidas de humedales;
- Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos;
- Los humedales y la salud: adopción de un enfoque de ecosistema;
- Marco integrado para vincular la conservación y el uso racional de los humedales con la erradicación de la pobreza.

#### **C) Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)**

En 2011 se celebró la trigésimo quinta sesión del Comité de Patrimonio Mundial (París, 19 a 29 de junio de 2011) y la décimo octava sesión de la Asamblea General de

---

1. Hay que recordar que este convenio es anterior a la creación del PNUMA y que de ahí que el mismo sea un poco peculiar en cuanto a su administración.

los Estados Parte de la Convención sobre Patrimonio Mundial (París, 7 al 9 de noviembre de 2011).

Durante la reunión del Comité de Patrimonio Mundial se evaluaron las propuestas de incorporación de nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, incluyéndose en la misma un total de veinticinco nuevos lugares, de los cuales veintiuno tienen carácter cultural, tres carácter natural y uno tiene carácter mixto. El Comité decidió extender un único sitio de la lista en Alemania. De estos nuevos lugares destaca la inclusión de la Sierra de Tramontana de la isla de Mallorca como paisaje cultural labrado de forma milenaria en un ambiente de escasos recursos que ha marcado un paisaje de terrazas agrícolas con distintos elementos interconectados por el agua (entre ellos molinos de agua así como otro tipo de construcciones agrícolas). Se incorporan como nuevos países con lugares en la lista, los Emiratos Árabes Unidos, con el lugar cultural de *Al Ain*, y Barbados con el centro histórico de Bridgetown y Garrison.

En la parte relativa al patrimonio mundial en peligro, el Comité introdujo en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro dos lugares. En primer lugar, la Reserva de la Biosfera del Río Plátano (Honduras) a petición propia del gobierno de Honduras por encontrarse la misma sometida a diferentes amenazas que incluyen la tala ilegal, la pesca y la ocupación de sus terrenos y verse incapaz el Estado de controlarla por sus propios medios, principalmente por el deterioro de la legalidad y la presencia de narcotraficantes. Por otra parte, se ha incluido la Selva Tropical de Indonesia. Esta inclusión se ha realizado para dar mayor visibilidad y forzar la búsqueda de apoyos en la protección de este lugar de más de 2,5 millones de hectáreas debido a la gran presión de la caza furtiva, la tala ilegal, la agricultura incontrolada o los planes de construcción de distintas infraestructuras.

Como hecho curioso cabe destacar durante esta reunión la amenaza de denuncia de la Convención por parte de Tailandia en base a la tensión que este país mantiene con Camboya en relación con el Templo de *Preah Vihear*, un enclave fronterizo en disputa. No obstante, por el momento dicha amenaza parece haberse reconducido y la Convención parece haber servido para forzar el diálogo entre ambos países (véase en todo caso el apartado V).

#### **D) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973**

En el año 2011 la Convención ha mantenido su trabajo intersesional tras la COP-15 celebrada en el año 2010. En este año, además de las habituales reuniones anuales de los comités de animales y de plantas, el Comité Permanente mantuvo una interesante reunión.

La situación de la Convención no es todo lo buena que se podría esperar. En primer lugar las complicaciones de la última COP, en particular con la imposibilidad para incluir en sus apéndices algunas especies comerciales marinas. En este sentido algunos países aprovecharon el Comité Permanente para resucitar viejas propuestas de introducir

plazos de duración determinada de cara a utilizar más eficientemente los recursos de la Secretaría y conseguir el apoyo más decidido de otras organizaciones de Naciones Unidas. Esta propuesta cambiaría sustancialmente las normas de la Convención dado que supondría que la introducción de algunas especies en los Apéndices sería por tiempo determinado y una vez cumplido ese plazo habría que votar nuevamente su mantenimiento como especie catalogada, justamente al contrario de lo que pasa ahora (la desclasificación exige una votación igual a la de su inclusión). Con ello se pretendería suavizar la visión de países con amplios intereses comerciales en la especie en cuestión y un mayor apoyo por parte de las organizaciones regionales (sobre todo pensando en especies comerciales marinas y en las organizaciones regionales de pesca). Esta cuestión se reabrirá en todo caso durante la revisión periódica de la Convención.

En segundo lugar, la crisis económica y financiera parece estar mermando seriamente la capacidad de la Convención, una de las pocas convenciones ambientales que no cuenta con instrumento financiero alguno o acceso al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF). Se constata un aumento del comercio ilegal de especies y la disminución de presupuesto de CITES está afectando la implementación y el cumplimiento de la Convención al dejar de prestar la ayuda necesaria a las Partes, un 50 % de las cuales no cuenta con legislación en conformidad con la Convención.

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

#### **E) Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979)**

En el año 2011 este convenio celebró su décima Conferencia de las Partes (COP-10) del 20 al 25 de noviembre en Bergen (Noruega).

En relación con los Apéndices de la Convención la COP-10 decidió incluir varias especies en el Apéndice I [halcón sacre (*Falco cherrug*), el cernícalo patirrojo (*F. vespertinus*) y los zarapitos siberiano y del Pacífico (*Numenius madagascariensis* y *N. tahitiensis*)] y en el Apéndice II [muflón Argal (*Ovis ammon*) y al charlatán (*Dolichonyx oryzivorus*)], así como a la manta raya (*Manta birostris*) en ambos Apéndices. El debate sobre la inclusión del halcón sacre venía de la COP-9 y la misma puso de manifiesto la importancia de una buena coordinación con otras convenciones dado que una de las amenazas principales a las que está sometida esta especie es su comercio ilegal, cubierto por CITES.

Uno de los principales puntos de discusión y debate durante esta COP-10 fue el diseño institucional del Convenio. Es notable el aumento de actividad en el ámbito del Convenio con la firma de nuevos *memoranda* de entendimiento sobre especies migratorias. La COP-10 confirmó la buena salud del Convenio con la incorporación de distintas Partes a varios de estos acuerdos, o con gestos como el de Noruega de retirar sus reservas sobre todas las ballenas y tiburones de los Apéndices I y II, incluida la del gran tiburón blanco del Apéndice II. A pesar de que esta cuestión de la reforma institucional del Convenio no se cerró, se delimitó claramente su relación con los temas presupuestarios y con las

prioridades del Convenio, por lo que los distintos trabajos intersesionales relacionados con el futuro plan estratégico 2015-2010 deberán abordarlos conjuntamente.

En total la COP-10 adoptó un total de 27 Resoluciones, lo que confirma la apretada agenda de esta reunión, entre las que destacan el aumento de participación en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), sinergias y asociaciones, enfermedades de la vida silvestre y especies migratorias o el programa mundial de trabajo sobre cetáceos.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar, a priori, entre octubre y diciembre de 2014 en un lugar a determinar en Paraguay, quien ha ofrecido albergar dicha conferencia en su país.

#### **F) Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)**

Tras la intensidad y el gran resultado de la COP-10, mantenida en el año 2010 en Nagoya (Japón), el CDB ha mantenido una más tranquila actividad intersesional en el año 2011.

Durante este año 2011 se mantuvo la primera reunión del Comité Intergubernamental preparatorio para la entrada en vigor del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, adoptado en la COP-10 y el cual se abrió a la firma el 2 de febrero de 2011 en la sede central de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos). Este Comité se ocupa de la preparación de los instrumentos y temas que deberán aprobarse por la primera reunión de las Partes una vez que el Protocolo haya entrado en vigor.

En esta primera reunión, los principales temas tratados fueron las modalidades del mecanismo de intercambio de información, la cuestión de los mecanismos para promover el cumplimiento del Protocolo, las medidas para la creación de capacidad, y el aumento de la concienciación sobre las cuestiones relacionadas con el acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de su utilización.

La segunda reunión de este Comité tendrá lugar en 2012, con anterioridad a la COP-11, y junto con los temas ya anunciados abordará la cuestión del mecanismo global de reparto de beneficios previsto en el artículo 10 del Protocolo. Por el momento en el año 2011 solo se ha producido una ratificación, por lo que es difícil vislumbrar que la primera reunión de las Partes se pueda celebrar de manera conjunta con la undécima Conferencia de las Partes del Convenio, la cual tendrá lugar en octubre de 2012 en Hyderabad (India).

En noviembre de 2011 tuvo lugar la séptima reunión del grupo de trabajo de composición abierta sobre el artículo 8j del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual versa sobre la protección de los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas y locales relacionados con la protección y el uso sostenible de la biodiversidad. Este grupo ha tenido una participación intensa en la negociación del Protocolo de Nagoya, por lo que, una vez adoptado, las actividades del grupo se centran en reorganizar en

buena medida su trabajo a través de un programa de trabajo plurianual. Su actividad también ha girado en torno a la conexión con el artículo 10c) del Convenio sobre el que ha recomendado el desarrollo de un plan de acción sobre uso tradicional sostenible y su fase de implementación y sobre la repatriación. También se discutieron mecanismos para promover la efectiva participación de las comunidades indígenas y locales en el trabajo de la Convención.

El órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico también mantuvo la primera de sus dos reuniones intersesionales en noviembre de 2011, en la que ha elaborado recomendaciones a la Conferencia de las Partes en las siguientes materias:

- Marco de indicadores para el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica;
- Formas y medios para apoyar la restauración de los ecosistemas;
- Proyecto de Estrategia de creación de capacidad para la Iniciativa Mundial sobre Taxonomía;
- Especies exóticas invasoras;
- Diversidad biológica de los ecosistemas de aguas continentales;
- Utilización sostenible de la diversidad biológica;
- Diversidad biológica del Ártico;
- Formas y medios para mejorar la eficacia del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico.

El *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* por su parte, ha mantenido en 2011 diversas reuniones intersesionales de preparación de la próxima Reunión de las Partes, la cual tendrá lugar en Hyderabad (India) en octubre de 2012. El 7 de marzo de 2011 se abrió a la firma en la sede de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos) el *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*, el cual ha obtenido en 2011 un número discreto de firmas y una ratificación.

#### **G) Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001)**

La cuarta reunión del Órgano Rector del Tratado tuvo lugar en Bali (Indonesia) del 14 al 18 de marzo de 2011, precedida por dos días de consultas regionales. La reunión fue extremadamente efectiva y supone un verdadero paso hacia adelante para el Tratado consiguiendo adoptar decisiones sustanciales en temas que el Tratado arrastraba históricamente: 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 sobre la tercera parte beneficiaria.

En relación con los procedimientos y mecanismos operacionales para promover la observancia y abordar los casos de incumplimiento, uno de los principales obstáculos en esta discusión era la interpretación y aplicación a la materia del principio de respon-

sabilidades comunes pero diferenciadas. Mientras que los países en vías de desarrollo se escudaban en este principio para obtener un tratamiento diferenciado, otra serie de países desarrollados consideraban que el cumplimiento o incumplimiento del Tratado debía ser el mismo para todos. Finalmente se utilizó texto acordado bajo el Convenio de Basilea para eliminar la referencia a que los procedimientos de cumplimiento tuvieran que tener en cuenta las limitadas capacidades de los países en vías de desarrollo y mantener una referencia a dichas circunstancias en cuanto a las medidas que se le apliquen por su posible incumplimiento.

No obstante, lo verdaderamente innovador son las amplias funciones encomendadas a este nuevo mecanismo puesto que no sólo se ocupará de considerar cuestiones relativas al cumplimiento o incumplimiento sino que tendrá amplias funciones de seguimiento de la implementación del Tratado a través del seguimiento y apreciación de incumplimientos mediante la evaluación de los informes de las Partes y pudiendo realizar recomendaciones en función de los mismos al Órgano Rector. Verdaderamente, el Tratado abre con este Comité de Cumplimiento una segunda generación en este tipo de mecanismos en acuerdos multilaterales ambientales.

Este Comité podrá además responder preguntas que las Partes le realicen en la clarificación de la implementación del Tratado, excepto las formuladas en relación con acuerdos concretos normalizados de transferencia de material, si bien el Órgano Rector le podrá realizar preguntas generales con respecto a la implementación del acuerdo normalizado de transferencia de material. Con esta última consideración sobre los acuerdos normalizados de transferencia de material se evita que el Comité se convierta en un tribunal de disputas de transacciones concretas o individuales. El Comité podrá ofrecer consejo o asistencia sobre cuestiones de cumplimiento a cualquier Parte. El Comité estará compuesto por 14 miembros (2 por región de Naciones Unidas) que actuarán en su capacidad personal y cuyos costes estarán cubiertos por el presupuesto general del Tratado.

En lo relativo a la estrategia de financiación del Tratado, hay que diferenciar entre la movilización de recursos del fondo de reparto de beneficios y la financiación del funcionamiento del Tratado y sus actividades. En relación a la primera parte la reunión aprobó una resolución que contiene la estrategia de movilización de recursos para el fondo de reparto de beneficios, la operativa del mismo, así como la implementación del seguimiento de la estrategia de financiación en relación con los recursos que no están bajo el control directo del Órgano Rector. En relación con la financiación o presupuesto del Tratado, hay que destacar que en los tiempos actuales de recortes generalizados, el Tratado ha visto aumentado su presupuesto, lo cual confirma la consolidación y avance de sus actividades. En este sentido, para evitar el descontrol derivado de la financiación voluntaria y aun cuando se mantiene la misma, se ha introducido la referencia a la escala de contribución de Naciones Unidas, respondiendo en Parte a la petición de España (uno de los mayores contribuyentes a este Tratado) de la necesidad de establecer un presupuesto base con contribuciones preasignadas que faciliten la estabilidad financiera, presupuestaria y de la actividad del Tratado.

La reunión abordó igualmente la cuestión de la tercera parte beneficiaria. Una vez aprobados por la anterior reunión los procedimientos para la tercera parte beneficiaria, en esta reunión del Órgano Rector se dio un paso más al aprobar el Reglamento de mediación para su uso en el contexto del artículo 6, nombrando al centro de mediación de la Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (OMPI) como la administradora de estas normas.

Por último, otro de los temas clave (y a la vez más complejos de hacer operativos) del Tratado, los derechos de los agricultores, tuvo algunos tímidos avances referentes al intercambio de información a nivel regional e internacional, pero el mismo sigue pendiente de ser abordado de manera profunda por el Órgano Rector del Tratado.

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

La Convención celebró su décima Conferencia de las Partes (COP-10) del 10 al 21 de octubre de 2011 en Changwon (Corea del Sur) junto con la reunión del Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) y el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC, de sus siglas en inglés). Igualmente, tuvo lugar durante la misma una sesión de diálogos abiertos con la sociedad civil de dos días y medio. La Conferencia contó con un segmento especial de mesa redonda a nivel ministerial que concluyó con la llamada «iniciativa de Changwon» la cual identifica acciones que la República de Corea llevará a cabo para reforzar la implementación de las decisiones de la COP-10. Estas iniciativas, que se están empezando a convertir en habituales entre los organizadores de conferencias de las Partes de acuerdos multilaterales ambientales, refuerzan el liderazgo de la presidencia de la COP durante su mandato mediante una acción continuada en el tiempo, más allá de la mera organización de la Conferencia.

El CCT ha establecido dos nuevos grupos de trabajo *ad hoc*, uno para continuar el proceso participativo para el perfeccionamiento de los indicadores de impacto así como para su seguimiento y evaluación; y otro para elaborar opciones para la provisión de consejo científico a la Convención.

Por su parte el CRIC propuso la nueva orientación estratégica de la Convención y sus órganos subsidiarios a través del nuevo plan de trabajo adoptado por la COP-10, introdujo cuatro objetivos operacionales para evaluar la implementación de la Convención frente a los indicadores de comportamiento, y recomendó el proceso sobre procedimiento de informes y metodologías para la revisión y compilación de mejores prácticas.

La COP-10 adoptó, además, varias decisiones relativas a la colaboración con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) así como la promoción y el refuerzo de la relación con otros convenios y organizaciones internacionales. Como novedad en el campo de cooperación entre distintas organizaciones destaca la iniciativa de establecer un programa de becarios.

En la parte más administrativa, la COP-10 tomó la decisión de asumir la representación del Mecanismo Mundial, la cual dejará de estar bajo el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura para estar bajo la secretaría de la Convención. Es curioso como estas decisiones puramente administrativas se suelen politizar en estos procesos internacionales y cómo su negociación consume ingentes cantidades de tiempo y esfuerzo. Igualmente en relación con el proceso de preparación a la Cumbre de Río+20 se solicita que el Secretario Ejecutivo del Convenio participe de forma activa en la Conferencia y en su proceso preparatorio de forma que la Convención sea pieza fundamental de las decisiones de dicha Conferencia.

La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar antes de marzo de 2013 en Bonn (Alemania) salvo que alguna Parte se ofrezca a albergar dicha Conferencia.

#### **I) Convenio Europeo del Paisaje (2000)**

La sexta Conferencia de los Estados Miembros del Consejo de Europa sobre el Convenio Europeo del Paisaje tuvo lugar en Estrasburgo del 3 al 4 de mayo de 2011. Durante la misma se realizó un repaso a las actividades llevadas a cabo en torno al Convenio europeo del Paisaje y tomó nota de diversas iniciativas, entre ellas el estudio que la UNESCO está realizando sobre la posibilidad de promover un mecanismo sobre el paisaje a nivel global. Cuatro nuevos países han ratificado el Convenio en el año 2011, lo que eleva a 35 el número de Estados Miembros.

#### **J) Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés)**

El Consejo de Administración del PNUMA adoptó en febrero de 2011 la decisión de convocar, siguiendo la petición de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la primera reunión de la plataforma IPBES, aunque dividió dicha primera reunión en dos sesiones.

La primera parte de la reunión tuvo lugar en la propia sede del PNUMA, en Nairobi (Kenia), del 3 al 7 de octubre de 2011. Dicha reunión giró en torno al debate de las modalidades y acuerdos institucionales necesarios para la puesta en marcha de la plataforma IPBES. Durante esta reunión se elaboró un borrador sobre las funciones y principios operativos de la plataforma; las funciones y estructura de los órganos que puedan crearse bajo la plataforma; las reglas de procedimientos de las reuniones; el proceso y los criterios para la selección de la institución que albergue la plataforma así como la ubicación física de la secretaría y, por último, el programa de trabajo de la plataforma. A pesar de que hubo ciertos avances en los distintos temas, todo ha quedado abierto para ser resuelto durante la segunda sesión de esta primera reunión de la plataforma.

Uno de los puntos conflictivos de la reunión, que siempre suelen darse en este tipo de procesos nuevos o *ad hoc* de creación de instituciones y que rápidamente son

aprovechados por aquellos países que no tienen interés en la iniciativa en cuestión (en este caso en la puesta en marcha de la plataforma), fue el cuestionamiento legal de la creación de la plataforma, es decir, de su existencia en el momento actual. Esto se debe a que la Resolución 65/162 de la Asamblea General de Naciones Unidas no fue explícita y clara en la constitución de la plataforma sino que simplemente le solicita al PNUMA que organice una reunión plenaria de la misma (de la plataforma) para hacerla completamente operativa mediante la determinación de las modalidades y acuerdos institucionales de la plataforma. Esta duda de si la plataforma ha sido jurídicamente creada o no, fue aprovechada por un cierto grupo de países que se destacan en los últimos años por dificultar la toma de decisiones y el establecimiento de procesos multilaterales, cuestión que se complicó todavía más con un informe del servicio jurídico de Naciones Unidas realizado a petición de estos países. Esta cuestión, así como el resto de temas antes señalados, deberían cerrarse en la segunda sesión de esta primera reunión plenaria, la cual tendrá lugar en la ciudad de Panamá del 16 al 21 de abril de 2012.

### 2.3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

#### **A) 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 2011, como son:

a) Resolución A/RES/66/231 de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a los océanos y el derecho del mar, adoptada el 24 de diciembre de 2011.

b) Resolución A/RES/66/68 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 6 de diciembre de 2011.

#### **B) Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78)**

El Comité de Protección del Medio Ambiente Marino de MARPOL mantuvo su sexagésima segunda reunión del 11 al 15 de julio de 2011. El Comité durante esta reunión aprobó una nueva versión revisada del Anexo V, en relación con el control de la basura producida en los barcos y su eliminación. El Comité decidió igualmente la designación del Mar Caribe en los Estados Unidos como una nueva zona de control de emisiones y la designación del Mar Báltico como Área Especial con respecto a la contaminación por basura desde barcos.

El Comité de forma pionera adoptó medidas vinculantes para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la navegación internacional mercantil.

Además el Comité aprobó la designación del Estrecho de Bonifacio como Área Marina Particularmente Sensible (PSSA) (que había sido propuesta por Italia y Francia el año anterior) y las primeras recomendaciones internacionales para gestionar la cuestión de la bioincrustación (*biofouling*) y su tratamiento en los barcos, para minimizar la transferencia de especies acuáticas. También, facilitando la transición a la entrada en vigor del Convenio de aguas de lastre y del Convenio sobre reciclado de barcos, adoptó unas directrices relacionadas con cada una de esas materias.

### **C) Acuerdos Regionales de especial relevancia para España**

#### *a) Convenio de Barcelona*

La décimo séptima reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la región Costera del Mar Mediterráneo estaba previsto que tuviera lugar en el año 2011 pero, debido a la difícil situación financiera y de gestión del Convenio la misma no se pudo finalmente celebrar y su celebración se ha pospuesto para febrero de 2012 en Francia.

A pesar de este importante contratiempo para el Convenio, el mismo ha ganado mayor relevancia en el año 2011 con la entrada en vigor, el 24 de marzo, de dos importantes protocolos: el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (ICZM) y el Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental y del fondo del mar y su subsuelo. España y la Unión Europea son parte del Protocolo de gestión integrada pero, por el contrario, no lo son todavía del llamado Protocolo *offshore*.

El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo significa la puesta en marcha de un marco común para la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. A través del mismo las Partes se comprometen a proteger y utilizar de forma sostenible la zona costera. Los principales objetivos de esta gestión integrada aparecen recogidos en el artículo 5 del Protocolo y de entre los mismos destacan:

- facilitar el desarrollo sostenible de las zonas costeras «asegurando que el medio ambiente y el paisaje son tomados en cuenta en armonía junto con el desarrollo económico, social y cultural»;
- asegurar la preservación de la integridad de los ecosistemas, la geomorfología y los paisajes costeros;
- prevenir o reducir los efectos de los peligros naturales, entre ellos el cambio climático;
- conseguir la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas y entre todas las decisiones de las autoridades públicas, a todos los niveles, que afectan la utilización de la zona costera.

Esto significa una gestión integral de las zonas costeras que supere acciones puntuales a nivel sectorial, gestionando sus principales amenazas e impactos, a través de:

- la prohibición de construir en, al menos, los primeros 100 metros desde la línea de costa y subsecuente control del desarrollo urbanístico en las zonas costeras (artículo 8);
- el establecimiento de zonas protegidas (artículo 8);
- la libertad de acceso público al mar (artículo 8);
- la reducción al mínimo del uso de los recursos naturales en las actividades que se desarrollen en la proximidad de la zona costera o que puedan tener impacto sobre ella (artículo 9);
- el establecimiento de indicadores para el desarrollo de actividades económicas que puedan medir el impacto de las actividades de forma continuada (artículo 9).

El Protocolo también establece una serie de principios generales de la gestión integrada de zonas costeras (artículo 6) y enfatiza la importancia de la coordinación (artículo 7).

Las Partes deben establecer medidas específicas de protección de ciertos ecosistemas costeros (artículo 10), así como medidas legislativas, de planificación y gestión de los paisajes costeros (artículo 11). Las islas por su especial fragilidad y vulnerabilidad también tienen un apartado especial dentro del Protocolo (artículo 12).

Destaca la inclusión en el Protocolo de elementos que no son específicos o propios de la protección ambiental pero que coadyuvan al carácter integrador de esta política de gestión, como es la protección del patrimonio cultural de las zonas costeras, incluido el patrimonio cultural submarino (artículo 13), integrando así los avances internacionales en esta materia en el ámbito del Protocolo.

Por último, el Protocolo exige que las Partes garanticen la participación social y que se fomente la sensibilización y el conocimiento, en todas sus dimensiones, sobre la gestión integrada de zonas costeras (artículos 14 y 15).

Las Partes deberán poner en marcha todo lo anterior principalmente a través del desarrollo de una estrategia nacional de gestión costera integrada y programas y planes costeros de implementación. A nivel mediterráneo se desarrollará la Estrategia Mediterránea.

La entrada en vigor se deberá completar con la adopción por parte de la próxima reunión de las Partes del Convenio de su Plan de Acción para la implementación del Protocolo, el cual tiene previsto cubrir el periodo 2012-2019 y en el que se detallan las medidas de puesta en marcha, coordinación, impulso y seguimiento de dicho instrumento, en definitiva el instrumento que hace operativo el Protocolo.

Además, los países del Convenio de Barcelona han adoptado en este 2011 «disposiciones armonizadas de carácter voluntario para la gestión de las aguas de lastre en la región mediterránea», las cuales exigen a los barcos que naveguen por el Mediterráneo llevar a cabo el intercambio de sus aguas de lastre conforme a los requisitos del Convenio

internacional de Aguas de Lastre. Estos acuerdos comenzarán a aplicarse el 1 de enero de 2012 y estarán en vigor hasta que el Convenio internacional entre en vigor. Las aguas de lastre de los barcos suponen una de las principales amenazas a la biodiversidad del Mediterráneo al ser el principal vector de introducción de especies exóticas invasoras en las aguas del Mediterráneo.

*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 junio de 2011 en Londres (Reino Unido).

El importantísimo avance producido en la sesión del año 2010 con la aprobación de varias áreas marinas protegidas fuera de la jurisdicción nacional, las cuales entraron en vigor formalmente en abril de 2011, se vio reforzado con la adopción en 2011 de un acuerdo colectivo entre las autoridades competentes sobre la gestión de dichas áreas.

Como todos los años, la Comisión adoptó varias recomendaciones relativas a diferentes especies y zonas. Durante la sesión de 2011 se dio seguimiento a otros elementos que siguen en progreso de elaboración, como pueden ser el procedimiento de consulta sobre la planificación espacial marina y las herramientas de análisis del impacto socioeconómico, pendientes de aprobación en 2012.

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

Durante este año, el Acuerdo ha mantenido diversas actividades intersesionales en preparación de la próxima Reunión de las Partes, la cual tiene previsto celebrarse a finales de 2013 en Marruecos.

2.4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

**A) Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979**

La vigésimo novena Reunión del Órgano Ejecutivo de este Convenio tuvo lugar del 13 al 17 de diciembre de 2010 en Ginebra (Suiza). El enfoque principal de este convenio sigue siendo el cumplimiento y la correcta implementación del Convenio y sus distintos Protocolos, de ahí que, como suele ser normal, la mayoría de las decisiones adoptadas durante esta reunión (11 de 14) se centraron en distintos incumplimientos de las Partes. España, un año más, sigue apareciendo como Estado Parte incumplidor 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.

En desarrollo de la Estrategia a largo plazo del Convenio aprobada en 2010, el Convenio ha aprobado en este ejercicio su Plan de Acción para la implementación de dicha Estrategia. El plan establece una serie de acciones dentro de los siguientes cinco elementos centrales: mejora de la ratificación y cumplimiento; priorización del trabajo y aumento de la eficiencia del Convenio; dirección futura de los Protocolos; conexión con cambio climático y entrega de co-beneficios; comunicación y recursos.

## **B) Protocolo de Montreal (OZONO)**

La vigésimo tercera Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal (MOP-23) sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) tuvo lugar del 21 al 25 de noviembre de 2011 en Bali (Indonesia).

El *impasse* político iniciado en años anteriores en relación con la regulación de los hidrofluorocarbonos (HFC) no sólo se mantuvo sino que la tensión política parece haber aumentado. Tras ello la cuestión de si el Protocolo debe seguir centrado exclusivamente en su materia, en la cual sigue siendo sumamente efectivo, esto es, la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono, o bien debe abrir su ámbito de actuación para incorporar en el mismo sinergias con otras áreas, en este caso con cambio climático. Tal vez el fracaso estrepitoso de las posteriores reuniones de ese mismo año sobre cambio climático puedan mostrar que el Protocolo tiene un potencial todavía por explotar en otras áreas.

La reunión, sin embargo, fue exitosa en la aprobación de 25 decisiones entre las que se incluye el reaprovisionamiento, por un importe de 450 millones de dólares, del mecanismo financiero multilateral del Protocolo para el período 2012-2014, uno de los pocos instrumentos financieros exclusivos para un convenio que no está integrado dentro del FMAM. Esta cifra muestra el compromiso de las Partes con el Protocolo y la capacidad de éste de aportar resultados. No obstante, hay que destacar que las discusiones relacionadas con el mecanismo financiero muestran el rápido cuestionamiento a nivel mundial de lo establecido en estos instrumentos ambientales multilaterales, en relación con la posición de los llamados países emergentes, los cuales ya superan en muchos indicadores a muchos de los donantes en estos convenios. Es evidente que esta situación está a punto de tener que ser revisada, lo cual sin duda es puesto en cuestión por numerosas partes que consideran que si se cambia el acceso a las ayudas financieras se afectará la efectividad de muchos de los instrumentos, dado que la reducción de los calendarios de cumplimiento se han asumido bajo la premisa de una financiación estable, la cual en los próximos años (quizás meses) puede que comience a escasear.

### 2.5. CAMBIO CLIMÁTICO: UNA DÉCADA PERDIDA

Los primeros diez años del siglo XXI han sido decepcionantes para la lucha contra el cambio climático pues no se ha conseguido acordar un marco de acción más allá del período de compromisos establecido en el Protocolo de Kioto, es decir, más allá

del año 2012. Con ello, peligra el objetivo de que la temperatura de la tierra no supere en el presente siglo los 2 °C respecto de la era preindustrial, umbral incontrovertido científicamente y aceptado por la comunidad internacional como límite que no debe ser sobrepasado para evitar daños irreparables en el sistema climático del planeta.

En la cumbre de las partes que tuvo lugar en Bali (Indonesia) en diciembre de 2007, se acordó el desarrollo de un marco de acción más allá del período de compromisos establecido en el Protocolo de Kioto, es decir, más allá del año 2012. Para ello, se aprobó la llamada «hoja de ruta de Bali», que era un mandato para que se llevaran a cabo durante dos años los trabajos necesarios para la adopción en 2009, en la cumbre del clima de Copenhague, de un acuerdo multilateral que permitiese contar con un marco de acción internacional para después de 2012. El objetivo final pretendido era la reducción mundial de las emisiones de CO<sub>2</sub> en al menos un 50% en 2050 respecto a 1990, y para conseguirlo los países debían marcarse objetivos intermedios.

Sin embargo, tanto los resultados de Copenhague como los de la siguiente Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en Cancún en diciembre de 2010, han sido decepcionantes. La falta de acuerdo entre los Estados, como consecuencia, sobre todo, de la profunda brecha existente entre la visión de los países desarrollados y la de las naciones en desarrollo, ha impedido alcanzar un acuerdo que incluya objetivos vinculantes de reducción para el periodo post-Kioto.

Los principales logros conseguidos por el «Acuerdo de Copenhague» y en los «Acuerdos de Cancún», pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- el reconocimiento, unánime, de que son necesarios fuertes recortes en las emisiones globales de manera que se limite el aumento de la temperatura a menos de 2 °C;
- los Estados industrializados (del Anexo I) han comunicado a la CMNUCC sus compromisos voluntarios de reducción de emisiones para 2020;
- los demás Estados Partes han asumido y comunicado, asimismo, medidas de mitigación voluntarias que van a poder beneficiarse de ayudas económicas (para lo cual serán objeto de verificación periódica sobre su implantación efectiva);
- 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), con el objetivo de apoyar la acción sobre adaptación y mitigación;
- se adoptan medidas a corto y largo plazo en cuanto a la financiación de las medidas de mitigación en los países en desarrollo (a corto plazo, en Cancún se aprobó 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 hasta el año 2012);
- se acuerda fomentar las acciones para frenar las emisiones debidas a la deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo (los denominados mecanismos REDD), con soporte tecnológico y financiación.

La COP17 que tuvo lugar en diciembre de 2011 en Durban era la última oportunidad para adoptar un nuevo periodo de compromisos vinculantes de reducción bajo el Protocolo de Kioto a fin de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel internacional pero lo cierto es que este objetivo no se logró, y los acuerdos políticos que se tomaron no nos acercan a limitar las emisiones ni con la celeridad ni con la contundencia requeridas para poder alcanzar el objetivo de que la temperatura de la tierra no supere en el presente siglo los 2 °C respecto de la era preindustrial.

La Cumbre decidió oficialmente que «el segundo periodo de compromisos bajo el Protocolo de Kioto comenzará el 1 de enero de 2013, y estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2017 o el 31 de diciembre de 2020» según lo acuerde el grupo de trabajo *ad hoc* para la adopción de compromisos adicionales en su decimoséptima reunión (en junio de 2012).

Los nuevos compromisos de este segundo periodo se recogen en el Anexo de la Decisión adoptada en términos porcentuales (para la Unión Europea se recoge el rango 20%-30%, presentado en Copenhague y Cancún), aunque deberán tomar la forma de compromisos de limitación de emisiones respecto al año base y remitirse por cada Parte antes del 1 de mayo de 2012. Igualmente, durante 2012 las Partes deberán acordar una solución para gestionar el excedente de unidades de cantidad asignada del primer periodo de compromiso así como otras cuestiones metodológicas que permitan la adopción formal de las enmiendas en la próxima cumbre de Qatar, prevista para noviembre de 2012. Varios aspectos del funcionamiento del Protocolo serán revisados, según las decisiones adoptadas en Durban.

Pero de poco va a servir este segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kioto para el logro de la limitación de las emisiones a nivel internacional si, además de que no se incorporan nuevos países (Estados Unidos sigue quedándose fuera del acuerdo), varias de las partes del primero anuncian que no lo van a suscribir. La Unión Europea ha sido su principal impulsora y lo apoya decididamente, pero Japón o Rusia han decidido no aceptar este segundo periodo, y aún peor es el caso de Canadá, que no sólo no acepta un segundo periodo de cumplimiento de Kioto sino que, en virtud de una cláusula legal, pretende dejar de estar vinculada por el primero.

Se calcula, por ello, que en el segundo periodo Kioto únicamente controlará el 15% de las emisiones de los Estados Parte. El resto de países se mantendrá con los compromisos voluntarios que han comunicado a la CMNUCC. La mayor utilidad que puede tener este periodo de cumplimiento es la de permitir implementar y desarrollar proyectos, mecanismos y elementos técnicos que resultarán necesarios en el momento en que entre en vigor un acuerdo de alcance mundial.

Porque la pretensión de alcanzar tal acuerdo no se pierde, y en Durban se lanzó, para ello, lo que se conoce como «*Durban Platform for Enhanced Action*», es decir, «Plataforma de Acción mejorada de Durban», que significa abrir un periodo de negociaciones entre todos los países hasta el 2015 para acordar niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los hoy existentes, hasta llegar a los niveles que demanda la ciencia.

Para ello, se crea el «grupo de trabajo *ad hoc* de la Plataforma de Acción Mejorada», que empezará sus trabajos en la primera mitad de 2012 y deberá informar a las futuras sesiones de las conferencias de las partes sobre los avances logrados.

El objetivo de la Plataforma de Acción Mejorada es el logro de un «protocolo, instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal» que será adoptado en la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de tal forma que entre en vigor y sea implementado en 2020. Dicho acuerdo sigue teniendo como objetivo limitar el aumento medio de las temperaturas a 2 °C o a 1,5 °C, según indique la revisión de estas cifras prevista para 2013-2015 y el quinto informe de evaluación del IPCC, entre otras fuentes.

Cabe preguntarse si este «acuerdo para ponerse de acuerdo», como ha sido designado satíricamente, podrá lograr, aunque haya sido firmado por los 194 países participantes en la Cumbre, algún resultado si tan siquiera ha sido posible lograr un consenso internacional para prorrogar un marco jurídico ya implementado y que, dentro de sus limitaciones jurídicas y geográficas, está buenos resultados para el control del calentamiento global.

Pero no todo son malas noticias. En Durban se ha hecho operativo el nuevo Fondo Verde Para el Clima (GCF por sus siglas en inglés), acordándose el inicio de sus actividades y perfilándose su diseño y estructura de gobierno. El Fondo Verde se define como «una entidad operativa del Mecanismo Financiero de la Convención, de acuerdo con el artículo 11 de la Convención», cuyo objetivo es «apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades en países Parte en vías de desarrollo». La actuación del Fondo Verde resulta crucial para que los países en vías de desarrollo acometan medidas financiadas para lograr sus compromisos de reducción voluntarios.

En Durban se acordó la puesta en marcha de un secretariado interino conjunto entre la CMNUCC y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) con el que el Fondo podrá comenzar a actuar de modo inmediato. Actualmente, se está debatiendo cuál será su sede y su primera función será arbitrar los mecanismos para dotarse efectivamente de los fondos previstos: 100.000 millones de dólares anuales a partir del 2020 entre contribuciones públicas y privadas. Algunos países, como Alemania y Dinamarca ya han comprometido financiación inicial que servirá para que el Fondo empiece a trabajar lo antes posible.

También se ha avanzado en la puesta en marcha del Comité de Adaptación, definiéndose su composición y sus procedimientos, y en el mecanismo de tecnología, que estará plenamente operativo en el 2012.

## 2.6. SUSTANCIAS QUÍMICAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

Tras el paso dado en 2010 por los tres convenios de sustancias químicas y residuos peligrosos de crear una secretaría conjunta y comenzar un proceso de sinergias, en 2011 se consolidaron los calendarios conjuntos con la realización en el mismo año de todas las conferencias o reuniones de las Partes de los distintos convenios. La atención

internacional dada a esta cuestión siguió en aumento y se continuó avanzando de forma significativa en el proceso de consultas sobre la creación de un mecanismo financiero específico en la materia. Igualmente las negociaciones sobre un convenio internacional sobre mercurio siguieron progresando a buen ritmo. A continuación se presentan los avances realizados en cada Convenio.

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

La décima Conferencia de las Partes del Convenio tuvo lugar en Cartagena de Indias (Colombia), del 17 al 21 de octubre de 2011. Esta reunión fue considerada por los representantes del PNUMA como la más exitosa en la historia del Convenio y de hecho se presenta como un punto de inflexión en relación a los años anteriores, al haber conseguido aprobar un entendimiento sobre la entrada en vigor de la enmienda del Convenio.

La enmienda del Convenio hace referencia a la prohibición de exportar sustancias cubiertas por el Convenio desde países OCDE (desarrollados) a países no OCDE (en vías de desarrollo). Esta prohibición no aparecía en el texto original del Convenio y fue introducida por enmienda (Decisión III/1) en el año 1995. Durante este tiempo, algunos países (Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) consideraban la enmienda como negativa por establecer una distinción arbitraria entre las Partes y por tanto contraria a las normas internacionales de comercio. Otros países, como por ejemplo la Unión Europea, ya la habían implementado de hecho. No obstante, es cierto que la prohibición tiene un claro mensaje político de que los países desarrollados no puedan seguir externalizando sus costes ambientales y utilizando de vertederos baratos a los países en vías de desarrollo. En esta reunión se alcanzó el acuerdo con respecto al número de Partes necesario para su entrada en vigor, dentro de un paquete negociador más amplio.

El paquete negociador aprobado contenía igualmente un nuevo marco estratégico para el Convenio para el período 2012-2021, el cual incorpora objetivos específicos e indicadores para medir el progreso en la implementación, siendo éste último el gran reto de los convenios de sustancias químicas. Obviamente el establecimiento de objetivos e indicadores sin las correspondientes medidas financieras y de creación de capacidad es duramente criticado por los países en vías de desarrollo, quienes consideran que en la evaluación de la implementación se debe tener en cuenta la capacidad de las Partes. En este sentido se vuelve fundamental el proceso consultivo del PNUMA sobre financiación en materia de químicos y residuos. En relación con las directrices sobre gestión ambiental racional de los residuos peligrosos se destacó la importancia de las mismas de cara a crear los mejores posibles estándares, los cuales servirán de referencia a los países y servirán de incentivo en sus políticas de prevención y minimización de los residuos en origen. Para el desarrollo de estas directrices se decidió crear un

grupo de expertos intersesional para la aprobación de las mismas durante la próxima Conferencia de las Partes.

La prohibición de la exportación de residuos desde países desarrollados a países en vías de desarrollo era sin duda una cuestión esencial, de principios, para muchas de las Partes del Convenio. Sin embargo, es evidente que cada vez más la gestión de los residuos, incluidos los peligrosos, se trata de una industria con un importante potencial económico, de ahí que se intuya en parte un cambio de paradigma en el Convenio que tendremos que ver si se confirma en las siguientes reuniones.

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

La quinta Reunión de las Partes tuvo finalmente lugar en Ginebra (Suiza) del 20 al 24 de junio de 2011.

Durante esta reunión se consiguió llegar a un acuerdo y, por tanto, desbloquear, en relación a la inclusión de tres sustancias nuevas (aldicarb, alacloro y endosulfan) a la lista de sustancias del Anexo III del Convenio sujetas al consentimiento informado previo (PIC). A pesar de este avance, lo cierto es que ha pesado más lo que ha quedado pendiente por aprobar que lo aprobado. En este sentido es significativo la falta de acuerdo en la inclusión del amianto crisótilo en la lista de sustancias del anexo III a pesar de que su inclusión era una recomendación del Comité para la Revisión de Químicos del propio Convenio. El procedimiento de recomendación del Comité es totalmente objetivo: cuando un químico se ajusta a los criterios establecidos en el anexo II del Convenio el mismo debe someterse a PIC, independientemente del daño que el mismo pueda producir, que ya sería una cuestión que estaría más bien bajo el objeto del Convenio de Estocolmo. Obviamente el objetivo del PIC es la de informar la toma de decisiones por parte del receptor de un químico y no de prohibir su utilización.

Otro tema preocupante a nivel estructural es la falta de acuerdo en relación con el establecimiento del Comité de Cumplimiento del Convenio, algo que se viene resistiendo en este marco desde el año 2004. La conexión que muchas delegaciones han establecido entre este Convenio y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos persistentes es evidente puesto que en ambos se está utilizando la necesidad de aprobar un mecanismo financiero o de asistencia técnica que permita el cumplimiento de las Partes con menores recursos. Este argumento, quizás válido para el convenio de Estocolmo que se basa en la total prohibición y eliminación de sustancias químicas, no parece estar muy relacionado con el PIC que pretende favorecer la adopción de una decisión informada. A pesar de la falta de acuerdo en torno a esta cuestión, ya hubo algunas ideas de cómo facilitar ciertos fondos hacia el cumplimiento.

**C) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)**

La quinta Conferencia de las Partes tuvo lugar en Ginebra (Suiza) del 25 al 29 de abril de 2011.

Uno de los temas no aprobados durante la COP-5, y que es una cuestión estructural pendiente que se acaba de señalar en el punto anterior, es la relativa al mecanismo de cumplimiento. Sin ninguna duda, el Convenio ha tenido un gran desarrollo y crecimiento en los últimos años con la inclusión de numerosas sustancias (de hecho en esta reunión aprobó la inclusión del endosulfan) pero la pieza clave de futuro del Convenio pasa sin duda por la aprobación de sus reglas para la puesta en marcha de su mecanismo de cumplimiento.

Por el momento, no obstante, hay que destacar el importante avance del Convenio y sus logros, sobre todo en cuestiones técnicas como, por ejemplo, el trabajo del grupo de expertos sobre mejores tecnologías disponibles y mejores prácticas cuyas directrices han sido claves en las normativas y procedimientos aprobados en muchos países en vías de desarrollo, con efectos positivos incluso en otras materias como cambio climático.

Otro ejemplo es el trabajo desarrollado por el Comité de Revisión del Protocolo y la diplomacia que ha sido capaz de movilizar para la inclusión de ciertas sustancias, como ha sido el caso en el año 2011 del endosulfan, llegando a cambiar la dirección de un país como India en la materia y adoptándolo finalmente por consenso, sin necesidad de forzar una votación. En este sentido las indicaciones del Comité de Revisión sobre las necesidades financieras y apoyo técnico que requieren los países en vías de desarrollo para llevar a cabo estos cambios de sustancias ha sido igualmente determinante.

El Convenio de Estocolmo ha tenido un impacto tremendo en la visibilidad que tiene a nivel global la cuestión del impacto de los productos químicos en el ambiente, visibilidad sin la cual no habrían sido posibles cambios como los señalados en la política interna de un país como India en el tratamiento y utilización del endosulfan. En este sentido, las nuevas sinergias creadas por la agrupación de los convenios de químicos tiene el potencial de reforzar aún más la visibilidad de esta problemática en la que nos jugamos buena parte del estado de nuestro planeta en los próximos años y la salud de nuestras actuales generaciones. Un ejemplo de este trabajo conjunto es la campaña Salvar el Planeta, lanzada por la nueva secretaría conjunta de los tres convenios y que pretende seguir incidiendo en la visibilidad e importancia de estas cuestiones a nivel global.

**D) Grupo de Trabajo para Revisar y Evaluar las Medidas para Solucionar la Cuestión Global del Mercurio**

Durante 2011 tuvieron lugar dos reuniones del Comité Negociador Intergubernamental sobre el desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio.

La que fue la segunda reunión del Comité (la primera había tenido lugar en 2010) tuvo lugar en Chiba (Japón) del 24 al 28 de enero de 2011 y la tercera tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 31 de octubre al 4 de noviembre de 2011. Estas dos reuniones son parte de las cinco reuniones previstas para la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante sobre mercurio cuyos resultados deberán ser enviados al Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en 2013.

Durante estas dos reuniones (2ª y 3ª del proceso respectivamente), se consiguió avanzar en el documento de negociación con varias lecturas al mismo y se pidió a la secretaría que elaborase una nueva versión en la que se introdujeran los progresos de esta última reunión junto con los comentarios que se envíen en el período intersesional. La sustancia parece que se está negociando sin excesivas diferencias y por tanto una de las cuestiones que parece que será central para el logro de un acuerdo será la cuestión financiera. En este sentido, el proceso consultivo sobre opciones financieras para productos químicos y residuos puesto en marcha por el PNUMA puede ser el facilite una solución de compromiso en este sentido a través de la creación de un mecanismos financiero específico.

La cuarta reunión, en la que ya necesariamente habrá que comenzar a cerrar texto y a negociar, tendrá lugar del 27 de junio al 2 de julio de 2012 en Punta del Este (Uruguay).

### **3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES (EL PNUMA Y LA CDS)**

La vigésimo sexta reunión del Consejo de Administración del *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) / Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial*, tuvo lugar en Nairobi (Kenia) del 21 al 24 de febrero de 2011.

Durante esta reunión. se aprobaron 17 decisiones sobre, entre otros, la gestión de productos químicos y residuos; la situación del medio ambiente a nivel mundial; la gobernanza global del medio ambiente; la plataforma IPBES; la cooperación Sur-Sur; y el reforzamiento de la cooperación internacional para la respuesta a crisis ambientales. Mucho del trabajo realizado se centró en la preparación de la próxima cumbre de Río +20 (Río de Janeiro, 2012).

Los dos grandes temas de cara a la preparación de la cumbre de Río (economía verde y gobernanza global ambiental) estuvieron muy presentes en las discusiones durante esta reunión. Aunque la cuestión de la economía verde no formaba parte de la agenda formal, se mantuvieron muchos debates sobre la misma, en los que se volvieron a manifestar las dudas que muchos de los países en vías de desarrollo tienen sobre esta cuestión, en relación a la mercantilización de los bienes ambientales, o por el contrario, el proteccionismo verde que puede propiciar.

En relación con la gobernanza global ambiental, las discusiones en relación con el nuevo instrumento u organización para la gestión ambiental a nivel mundial sigue

siendo un punto altamente politizado en el que, por tanto, sigue siendo difícil avanzar en las discusiones sustanciales relativas a las funciones y estructura necesarias para darle efectividad. En este sentido, se sitúa por un lado la Unión Europea y Suiza, que postulan la idea de una nueva agencia intergubernamental independiente basada en el PNUMA y que tenga un mayor carácter centralizador frente a la actual total descentralización promovida por la proliferación de convenios ambientales en los últimos 20 años. Frente a esta visión, se encuentran Estados Unidos, Rusia y China, apoyados por otros países como India o Argentina, que consideran que dicha estructura acabaría con una de las principales virtudes del actual sistema, que reside en la flexibilidad de los convenios ambientales y destacan que, además, ese proceso de reforzamiento institucional ya se está produciendo de forma natural en el seno del PNUMA. La cuestión sigue abierta, pero por lo menos en esta reunión se consiguió que la cuestión deje de ir y venir del Consejo de Administración del PNUMA a la Asamblea General de Naciones Unidas, y el primero ha decidido solicitar al Comité de Preparación de Río+20 la iniciación de un análisis profundo de todas las implicaciones de las diferentes opciones de reforma institucional propuestas el año anterior por el grupo consultivo Nairobi-Helsinki, confirmando así la importancia de este tema en la agenda de la cumbre de Río 2012.

Del 2 al 14 de mayo de 2010 tuvo lugar el *decimonoveno período de sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas* en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

De acuerdo con su estructura de trabajo en ciclos de dos años, en el que cada ciclo está compuesto por un año de revisión y un año de política, en este caso correspondía la elaboración y aprobación de recomendaciones políticas en relación con la implementación del área temática sobre el transporte, los químicos, la gestión de residuos, la minería y los patrones de consumo y producción sostenibles.

A pesar de que la sesión se cerró a las 9 de la mañana del 15 de mayo de 2011, no se consiguió lograr un acuerdo en la aprobación de las decisiones, lo que supone una gran crisis para esta institución en un momento muy delicado para la misma, puesto que pone en juego su propia existencia en el camino de preparación de la cumbre de Río+20. Durante los últimos años han sido muchas las críticas que ha recibido la Comisión en cuanto a la efectividad de su trabajo y el papel que la misma desempeña en el espectro amplio del desarrollo sostenible, con lo que este desacuerdo puede resultar finalmente clave para su futuro.

Este desacuerdo es realmente negativo, en cuanto a que los aspectos sustantivos tratados en la reunión tenían un gran significado y relevancia para el papel de la Comisión, dado que algunos de estos temas, como la minería y el transporte, son cuestiones sin cobertura específica en la estructura de Naciones Unidas y por tanto esta iba a ser la primera vez en que hubiera habido documentos oficiales y negociados a nivel mundial en esas materias.

Las cuestiones principales que impidieron el acuerdo fueron principalmente tres: los derechos de la gente en territorios ocupados; la transición a una economía más

limpia y más eficiente en cuanto al consumo de recursos; y los medios de puesta en práctica. La desconfianza que los países del ALBA, en este caso apoyados por China y otros países del G-77, muestran hacia la economía verde, fue suficiente para descarrillar un tren con muchos otros pasajeros y desde luego un signo nada positivo de cara a los preparativos de la cumbre de Río 2012 en el que la economía verde será uno de los ejes principales.

El intento final de convocar una sesión extraordinaria en el mes de junio se malogró por la inexistencia de quórum durante la sesión final, después de toda una madrugada de negociaciones.

#### **4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS**

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

En el año 2010, el FMAM aprobó su quinto reaprovisionamiento para el período 2010-2014, por tanto en ese sentido la reunión del 2011 fue mucho más tranquila que la de años anteriores. Quizás una de las iniciativas más importantes sobre mecanismos financieros que ya se ha mencionado con anterioridad es el proceso consultivo sobre opciones financieras para productos químicos y residuos, puesto en marcha por el PNUMA. Habrá que estar pendiente de los resultados de ese proceso y como el mismo puede abrir nuevas perspectivas financieras dentro o fuera del FMAM, puesto que todavía no está claro si dicha iniciativa se circunscribirá o no a este instrumento financiero.

#### **5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES**

Dos cuestiones han acabado este año 2011 en la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental.

En primer lugar Nicaragua interpuso una demanda en diciembre de 2011 contra Costa Rica por entender que se ha producido una violación de su soberanía y daño a su medio ambiente por el proyecto de carretera llevado a cabo por Costa Rica en una de las orillas del río San Juan de Nicaragua, entre las ciudades de Los Chiles y Delta. Según Nicaragua, esta carretera amenaza con destruir el frágil ecosistema de este río, lo cual incluye las reservas de la biosfera y humedales protegidos adyacentes, los cuales dependen del continuado y limpio fluir del río para su supervivencia. Nicaragua mantiene que las obras realizadas han llevado a una alta sedimentación de materiales en el río y que este proceso se verá incrementado por la alta deforestación llevada a cabo para acometer el proyecto.

Por otro lado, ha acabado en la Corte Internacional de Justicia una petición de Camboya y Tailandia por la que se pide una aclaración interpretativa de la Sentencia

de 15 de junio de 1962 en el caso relativo al Templo de *Preah Vihear*, cuya controversia se había señalado en el apartado 2.3 relativo a Patrimonio Mundial. Parece que ambas partes han buscado la solución pacífica de esta controversia mediante la consulta conjunta a la Corte Internacional de Justicia.

## 6. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

- AXELROD, R. S., S. D. VANDEVEER, D. L. DOWNIE, *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. Washington, DC: CQ Press, 2011.
- HUNTER, D., *International Environmental Law and Policy*. New York, N.Y.: Thomson Reuters/Foundation Press, 2011.
- KERBRAT, Y. AND S. MALJEAN-DUBOIS, *The Transformation of International Environmental Law*. Paris: Editions Pedone; Portland OR: Hart Pub., 2011.
- MCINERNEY-LANKFORD, S. A., *Human Rights and Climate Change: a Review of the International Legal Dimensions*. Washington, D. C.: World Bank, 2011.
- OBERTHÜR, S. AND O. S. STOKE, *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2011.
- OLIVEIRA MAZZUOLI, V., *O Novo Direito Internacional do Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- PADDOCK, L. [*et al.*], *Compliance and Enforcement in Environmental Law: Toward More Effective Implementation*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2011.
- SHELTON, D. L., A. MANATT, *Human Rights and the Environment*. Cheltenham, UK; Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing Limited, 2011.

## Unión Europea: preparando el nuevo Programa Ambiental

---

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Sumario: 1. VALORACIÓN GENERAL.-2. EVALUACIÓN DEL SEXTO PROGRAMA MEDIOAMBIENTAL Y PREPARACIÓN DEL SÉPTIMO.-3. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA.-4. RECURSOS, NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD.-5. RESIDUOS.-6. ACREDITACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL Y AUDITORÍA.-7. SEGURIDAD NUCLEAR.-8. RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS.-9. AGUAS.-10. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.

\* \* \*

### 1. VALORACIÓN GENERAL

La incidencia de la crisis económica en la Unión Europea y los graves problemas planteados por algunos Estados Miembros (Grecia, Irlanda, Portugal, etc.) han provocado que el año 2011 haya estado dedicado a intentar paliar los mismos, tanto a nivel jurídico (el nuevo mini Tratado, pg. ej.) como especialmente a nivel político, en las reuniones del Consejo Europeo. De ahí que, en general, la actividad normativa de la Unión no haya sido muy destacable.

En materia ambiental, podemos calificar este año como de gestión ordinaria (lo que no es de menor importancia), pero al mismo tiempo, preparando el (incierto) futuro, la Unión ha iniciado tímidamente la tramitación del próximo Programa Ambiental (que la Comisión debe presentar a comienzos de 2012) y ha elaborado algunos documentos (ahora denominados «hojas de ruta») que la colocan a la cabeza de los intentos, serios, de realizar transformaciones revolucionarias en la economía, la industria, la energía y la sociedad, apostando fuertemente por un actividad respetuosa con los recursos y el medio ambiente. Ante el fracaso de las negociaciones relativas al Protocolo de Kioto en la reunión de Durban (Sudáfrica), en Diciembre de 2011, y a pesar de que la UE

oficialmente consideró la reunión como un éxito (aunque el «descuelgue» de su prolongación de Rusia, Canadá y Japón, y el ya completo desinterés de la Administración Obama, van en la dirección contraria), la UE reafirma su liderazgo en materia ambiental, y de lucha contra la contaminación atmosférica y el cambio climático, y permite atisbar alguna señal de esperanza en las formas de actuar frente a los problemas ambientales y sobre los recursos naturales.

En efecto, junto a los primeros pasos en la elaboración y tramitación del que será el VII PAM, y sobre la base de la importante Estrategia Europa 2020, la Comisión ha ido adoptando varias Comunicaciones y documentos que tratan de preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama no muy halagüeño, apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto (sin renunciar a la energía nuclear, a pesar del accidente de Fukushima), y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía y energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.; aunque bien es verdad que la futura coyuntura económica puede malograr un buen número de estas iniciativas.

Por lo demás, la Unión ha continuado con su avanzado «paquete» de energía y clima, y ha aprobado algunas normas de menor importancia (residuos, símbolos de la calidad del agua de baño, auditorías, etc., hasta la calidad ambiental de la fabricación de billetes de euros); si bien se aprobaría en Diciembre la nueva Directiva refundida de Evaluación de Impacto Ambiental, pero se publicó en 2012.

## **2. EVALUACIÓN DEL SEXTO PROGRAMA MEDIOAMBIENTAL Y PREPARACIÓN DEL SÉPTIMO**

El Consejo de Medio Ambiente de 20 de Diciembre de 2010 (doc. 5302/11, Bruselas, 17 de Enero de 2011), en sus Conclusiones sobre «Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental», destacó la necesidad de un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente renovado y amplio que, entre otras cosas, debía aprovechar la Estrategia Europa 2020 y la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible de 2006, e invitaba a la Comisión a presentar, a comienzos de 2012, y basándose en la evaluación del Sexto Programa, una Propuesta de nuevo Programa Medioambiental, teniendo en cuenta 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.

En cumplimiento de estos acuerdos, la Comisión adoptó la Comunicación «VI Programa de Medio Ambiente. Evaluación Final» [COM (2011) 531 final, Bruselas, 31.8.2011], que se inicia constatando lo distinto que es el mundo y la Unión de hoy en comparación con los de 2002 (crisis económica, distintos problemas mundiales, ampliaciones de la Unión hasta llegar a los 27 Estados, etc.), y manteniendo que «la conclusión general de la presente evaluación final es que, en su globalidad, el VI PMA ha resultado útil, porque ha proporcionado un marco global para la política medio-

ambiental» y que «la mayor parte de las acciones establecidas en el Programa se han finalizado ya o están en vías de hacerlo».

No obstante, mantiene que, en relación con las Estrategias Temáticas, el grado de avance ha variado mucho (aunque se estima que se ha avanzado más en la relativas al mar, al suelo, al medio urbano y a los recursos, y que las mismas han supuesto costes significativos en términos de tiempo y recursos humanos, pues la última no se adoptó hasta 2006), si bien en algunos casos su preparación sirvió para generar voluntad política con vistas a la designación de objetivos y calendarios efectivos y a su ulterior ejecución, siendo posible impulsar un planteamiento más global en la formulación de políticas medioambientales y se ha creado un consenso sobre la mejor forma de proceder. Asimismo, la Comisión estima que el marco temporal del Programa (diez años) no siempre ha sido adecuado, y que no hubo coordinación con la adopción de los marcos financieros (al aplicarse éstos para 2000-2007 y 2007-2013).

A continuación, la Comisión evalúa los ámbitos prioritarios del VI PAM:

- Naturaleza y biodiversidad: se impulsó el desarrollo de las Estrategias Temáticas sobre el suelo y el medio ambiente marino, y se amplió la Red Natura 2000 (hasta llegar al 17% de la superficie terrestre de la Unión), aunque el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad no se ha logrado, siendo el balance en esta materia negativo.
- Medio ambiente y salud: el Programa ha permitido elaborar un balance de los compromisos existentes y de las acciones previstas; ha hecho un mayor hincapié en las relaciones entre los factores medioambientales y la salud humana; ha contribuido a impulsar actividades que de otro modo no se hubieran realizado, como las relativas al medio ambiente urbano, o que hubieran exigido más tiempo o tenido un menor alcance sin el impulso del Programa, en relación con los plaguicidas, pg. ej.; la Estrategia Temática sobre contaminación atmosférica introdujo un completo marco metodológico global, fundado sobre una sólida base de conocimientos, que sigue siendo el eje de la política integrada de calidad del aire, constatándose además la disminución de los niveles de contaminación de SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> y plomo en la atmósfera, y se han adoptado nuevas normas en materia de sustancias químicas, plaguicidas y agua. No obstante, estima improbable cumplir el objetivo de que, en el plazo de una generación, solamente se produzcan y utilicen sustancias químicas sin consecuencias negativas para la salud y el medio ambiente, que la Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano no parece haber tenido un impacto significativo en mejorar la calidad de ese medio y que se mantienen problemas en relación con algunos contaminantes del aire y del agua o con el ruido.
- Recursos naturales y residuos: el Programa ha reforzado el vínculo entre ambos ámbitos, ha contribuido a avanzar hacia una política basada en un consumo y una producción sostenibles, destacando la trascendencia de las Estrategias Temáticas sobre el Uso Sostenible de los Recursos Naturales y sobre la Prevención y Reciclado de Residuos, la modernización y simplificación de la legislación en

la materia y especialmente que el consumo de recursos ya no está aumentando al mismo ritmo que el crecimiento económico; aunque se constata que el consumo de recursos continua creciendo en términos absolutos y que persisten diferencias sustanciales entre los Estados Miembros en relación con la productividad de los recursos.

- Cambio climático: el Programa ha sido de gran ayuda en este ámbito, aunque han sido más efectivos otros factores externos, y algunas de las acciones más destacables no se preveían en el mismo (como el «paquete» sobre energía y clima de 2007 o la Directiva de almacenamiento geológico de CO<sub>2</sub>); siendo el aumento de las emisiones GEI del sector de transportes el aspecto más preocupante.
- Cuestiones internacionales: el Programa ratificó el compromiso de la Unión respecto a la integración del medio ambiente en las relaciones exteriores y con la dimensión exterior de la Estrategia de Desarrollo Sostenible; siendo notable la influencia de la UE a nivel mundial a través de su legislación medioambiental y llevando a cabo más compromisos internacionales en la materia, aunque en algunos campos no se ha avanzado mucho (p.ej., en materia de gobernanza mundial del medio ambiente).

En cuanto a los planteamientos e instrumentos estratégicos del Sexto Programa, es destacable su carácter complementario de las Estrategias de Lisboa y de Desarrollo Sostenible, la integración ambiental en otros ámbitos (singularmente, al destacarse su incidencia en los gastos de las políticas generales) y avanzar en la coherencia ambiental al elaborar los textos y acciones de las restantes políticas (particularmente, en la PAC o la Política de Cohesión), su contribución a la iniciativa «legislar mejor» y un mayor uso de los instrumentos de mercado en la política ambiental. Si bien, se estima que ha de avanzarse más en la coherencia entre los distintos objetivos del propio Programa y en el proceso de adopción y ejecución de las acciones, en la mejora por los EM en la aplicación de la legislación europea en materia ambiental y en completar los datos y estadísticas oficiales en materia ambiental.

Finalmente, la evaluación del VI Programa concluye con los futuros desafíos: deficiencias en la aplicación de la legislación ambiental europea; la interconexión de los problemas ambientales; necesidad de tener una visión a más largo plazo, para progresar en la prevención de los problemas, e intentar atajarlos; tendencia a avanzar hacia una economía ecológica, eficiente en el uso de recursos, competitiva y con bajas emisiones de carbono; aprovechar más el potencial de la UE a nivel internacional, para fomentar un crecimiento ecológico; ampliar la base de conocimientos; analizar los cambios de comportamiento de los consumidores y mejorar la combinación de la financiación pública y privada. Estimando la Comisión que «el VI PMA ha contribuido a crear el marco general que ha encuadrado la política medioambiental a lo largo de una década, durante la cual la legislación medioambiental se ha consolidado y completado hasta englobar prácticamente todos los aspectos del medio ambiente, a excepción del suelo», aunque también reconoce deficiencias y limitaciones, y, en esa misma línea, mantiene «una ambiciosa política medioambiental, que actualmente forma parte de la Estrategia Europa 2020 a favor de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

En relación con la evaluación del VI PAM, y también en relación con las prioridades del siguiente, el Comité de las Regiones aprobó, el 5 de octubre de 2011, un Dictamen sobre «El papel de los Entes locales y regionales en la futura política de medio ambiente» (DOUE C 15, 18 de enero de 2011), abogando por una mayor participación de éstos en la política ambiental, reconoce las dificultades de aplicación de la legislación ambiental, estima necesario mejorar la coordinación y la gobernanza y establecer vínculos más eficaces entre las políticas, y estima necesario el VII PAM, precisando algunos aspectos y mencionando posible elementos del mismo (establecer objetivos y plazos claros, fomento del uso de instrumentos de mercado, un plazo más largo para el mismo, en concreto entre 2020 y 2050, etc.).

En este mismo sentido, el Parlamento Europeo adoptó un Proyecto de Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, sobre «La revisión del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente y definición de las prioridades para el Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente—Un medio ambiente mejor para una vida mejor», de 15 de diciembre de 2011 [doc. 2011/2194(INI)], en el que, siguiendo a la Comisión considera «que el VI PMA proporcionado durante una década un marco global para la política en materia de medio ambiente y que durante este período la legislación en materia de medio ambiente se ha consolidado y completado de forma importante, así como que su adopción en el marco del procedimiento de codecisión ha reforzado su legitimidad y ha contribuido a crear un sentimiento de identificación; considerando, no obstante, que tenía distintas carencias, que deben abordarse», aunque todavía queda mucho por hacer, toma nota con preocupación que la aplicación del acervo en materia de medio ambiente sigue siendo insuficiente, realiza ciertas precisiones sobre las prioridades del Programa y se posiciona a favor de una mayor integración del medio ambiente en las restantes políticas. En relación con el futuro VII PAM, el documento estima necesario que «el VII PMA debería fijar un marco global definido que garantice la coherencia», integrando los objetivos adoptados para 2020, debería brindar una perspectiva clara y ambiciosa de cara a 2050 para ofrecer una perspectiva a largo plazo a todas las partes implicadas, para lo que propone la aplicación y el refuerzo de la legislación en materia de medio ambiente, la integración de los objetivos medioambientales en todas las políticas sectoriales, y la dimensión internacional de la protección del medio ambiente.

Por su parte, el Comité Económico y Social ha adoptado, el 18 de enero de 2012 (NAT/528-CESE 152-2012), un Dictamen sobre esa misma evaluación del PAM.

Asimismo, en este mismo mes de octubre de 2011, la Comisión ha elaborado una «hoja de ruta» de la elaboración del futuro VII PAM, en la que se analiza el contexto, la base, las opciones y los objetivos de la iniciativa y se definen los principales problemas a tener en cuenta en el nuevo Programa (como el incremento de la demanda de recursos naturales, las ampliaciones de la UE, los problemas de aplicación de la legislación, tener una visión ambiental a largo plazo, etc.).

En este mismo sentido, el Consejo de Medio Ambiente, de 10 de octubre de 2011 (doc. 15384/11, de 11 de Octubre), aprobó unas Conclusiones sobre la evaluación del VI PMA y el camino aún por recorrer.

La evaluación de la Comisión, señala el Consejo, es una evaluación general con previsiones de futuro, que tiene en cuenta las iniciativas pertinentes ya existentes, como la Estrategia «Europa 2020», los preparativos de Río+20, la «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos», la estrategia de la biodiversidad para después de 2010, etc. Reconoce que el VI PMA ha permitido la consolidación y finalización de la legislación en casi todos los ámbitos políticos en materia de medioambiente y que su adopción mediante el procedimiento de codecisión ha ayudado a dar una mayor legitimidad a las ulteriores propuestas de actuación. No obstante, el Programa también muestra algunas deficiencias y limitaciones, principalmente en relación con la coherencia entre las diferentes dimensiones de la política medioambiental de la UE y con el nivel de su aplicación por los Estados miembros.

El Consejo vuelve a solicitar, reiterando lo señalado en Octubre de 2010, a la Comisión que le presente a principios de 2012 (aunque la Comisión ha indicado que una fecha más avanzada en 2012 parece más realista, alegando que necesitará más tiempo para iniciar consultas y que el dictamen del PE sobre la evaluación del sexto Programa no se adoptará hasta diciembre de 2011) el nuevo Programa, recordando que los Programas de Acción en materia de Medioambiente han sido una característica en la elaboración de las políticas de la UE en este ámbito desde 1973.

Asimismo, y en este mismo contexto, el Consejo ha pedido a la Comisión que prepare cuanto antes un segundo Plan de Acción de Medio Ambiente y Salud para seguir fomentando la salud a través de la política medioambiental.

En este mismo ámbito general, siguiendo iniciativas anteriores, se aprobó el Reglamento (UE) núm. 691/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2011, relativo a las Cuentas Económicas Europeas Medioambientales (DOUE L 192, 22 de julio de 2011), que establece un marco común para la recogida, la compilación, la transmisión y la evaluación de las cuentas económicas europeas medioambientales con el fin de crear cuentas económicas medioambientales como cuentas satélite del SEC 95, proporcionando la metodología, las normas comunes, las definiciones, las clasificaciones y las normas contables destinadas a utilizarse para compilar cuentas económicas medioambientales.

Finalmente, podemos llamar la atención sobre dos interesantes Dictámenes del Comité Económico y Social (aprobados en 2010, pero publicados en 2011), uno titulado «Construir una economía sostenible: transformación del modelo de consumo», de 15 de julio de 2010 (DOUE C 44, 11 de febrero de 2011), y otros sobre el tema «Empleos verdes», de 16 de septiembre de 2010 (DOUE C 48, 15 de febrero de 2011), y sobre la importante Propuesta de Reglamento relativo al Fondo de Cohesión [COM (2011) 612 final, Bruselas, 6 de octubre de 2011], con un presupuesto para 2014-2020 de 68,7 miles de millones de euros, para financiar las inversiones en medio ambiente, incluidos los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la energía que presenten beneficios

para el medio ambiente, las redes transeuropeas en el ámbito de la infraestructura de transporte y la asistencia técnica; no apoyando de ningún modo el desmantelamiento de centrales nucleares, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en instalaciones que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de Comercio de Emisiones de 2003, ni la vivienda. Además, se establecen como ámbitos prioritarios para las inversiones:

- favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores (promoviendo la producción y la distribución de fuentes de energía renovables; promoviendo la eficiencia energética y el uso de energías renovables en las pequeñas y medianas empresas; favoreciendo la eficiencia energética y el uso de energías renovables en las infraestructuras públicas; desarrollando sistemas de distribución inteligentes con baja tensión, y promoviendo estrategias con bajas emisiones de carbono para las zonas urbanas);
- promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos (apoyando inversiones específicas para adaptarse al cambio climático y promoviendo la inversión para hacer frente a riesgos específicos, garantizando la resistencia a las catástrofes y desarrollando sistemas de gestión de catástrofes);
- proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos (abordando las necesidades significativas de inversión en el sector de los residuos para cumplir los requisitos del acervo de la Unión en materia de medio ambiente; abordando las necesidades significativas de inversión en el sector del agua para cumplir los requisitos del acervo de la Unión en materia de medio ambiente; protegiendo y restableciendo la biodiversidad, entre otras cosas a través de infraestructuras ecológicas y mejorando el medio ambiente urbano, lo que incluye la regeneración de zonas industriales abandonadas y la reducción de la contaminación atmosférica) y, entre otras,
- promover el transporte sostenible y eliminar los obstáculos en las infraestructuras de red fundamentales.

### **3. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA**

En relación con la situación real, de acuerdo con el Informe de la Comisión sobre «Progresos realizados en la consecución de los objetivos de Kioto» [COM (2011) 624 final, Bruselas, 7 de octubre de 2011], en 2009, las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la EU-27 fueron inferiores en un 17,4 % respecto a los niveles de 1990. Las emisiones disminuyeron un 7,1 % respecto a 2008, mientras que, durante el mismo período, el Producto Interior Bruto de la EU-27 descendió alrededor de un 4 % como consecuencia de la recesión económica. Además, de acuerdo con los datos provisionales, el cambio registrado en las emisiones de GEI de la EU-15 y la EU-27 en 2010 fue de un 2,3 % en comparación con 2009; estimándose que las emisiones de la EU-15 se sitúan un 10,7 % por debajo del nivel del año de referencia. En concreto, en 2010 las emisiones de la EU-27 fueron, aproximadamente, un 15,5 % inferiores al nivel

registrado en 1990, y la variación del PIB en el período 1990-2010 fue del 39 % en la EU-15 y del 41 % en la EU-27, y de alrededor del 1,8 % entre 2009 y 2010.

Como es sabido, en virtud del Protocolo de Kioto, la EU-15 acordó reducir, para el período 2008–2012, sus emisiones de GEI en un 8 % respecto a los niveles del año de referencia. Según el Informe, en 2009 las emisiones totales de GEI de la EU-15 descendieron por sexto año consecutivo, y se situaron un 12,7 % por debajo de las emisiones del año de referencia, y aunque la economía de la EU-15 registró un crecimiento considerable desde 1990, con un aumento del PIB de casi el 37 %, sus emisiones de GEI han disminuido.

En cuanto a los Estados Miembros, según las proyecciones, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Suecia y Reino Unido van por buen camino para la consecución de sus objetivos de reducción de emisiones a nivel nacional, y se estima que sólo Austria, Italia y Luxemburgo pueden tener dificultades para conseguir sus objetivos. Por lo que se refiere a los Estados miembros que se adhirieron a la Unión en 2004, está previsto que las emisiones aumenten ligeramente entre 2009 y 2012; aunque nueve de ellos, que tienen un objetivo de Kioto, deberían cumplir, o incluso superar, sus compromisos aplicando las políticas y medidas existentes, y se prevé que Eslovenia alcance su objetivo cuando todas las medidas existentes y previstas, incluida la compra de créditos de Kioto, ofrezcan los resultados esperados. España ocupa el sexto puesto entre los principales países emisores de la EU-27, con alrededor de un 8 % del total de emisiones; registrando éstas un aumento del 29,8 % entre 1990 y 2009, debido en gran parte a los residuos, el transporte por carretera, la producción de calor y electricidad y la industria manufacturera.

En relación con las decisiones estratégicas de alto nivel, y en el marco de la Estrategia Europa 2020, el Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011 (Conclusiones, doc. EUCO 2/11, Bruselas, 8 de marzo de 2011) dedicó parte de los debates a la energía; iniciándose con la afirmación de que la prioridad para Europa es disponer de una energía segura, garantizada, sostenible y asequible que contribuya a la competitividad europea, debiendo la actuación a nivel de la UE aportar un valor añadido a ese objetivo. Para alcanzar este objetivo general, el Consejo Europeo señala que se necesita un mercado interior de la energía plenamente operativo, interconectado e integrado antes de 2014; modernizar y expandir la infraestructura energética europea, incluyendo las energías renovables, antes de 2015, e instaurando un marco normativo que incentive la inversión; evaluar la capacidad de Europa para extraer y usar recursos fósiles no convencionales (como gas de esquisto y esquisto bituminoso); articular mayores inversiones en eficiencia energética, en cumplimiento en acuerdos anteriores; aplicar realmente la Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables; promover inversiones en energías renovables y tecnologías seguras y sostenibles con bajas emisiones de carbono; mejorar las relaciones exteriores de la UE en la materia, presentando iniciativas adecuadas en los foros internacionales, y elaborar una estrategia de bajas emisiones de carbono para 2050 (con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95% para ese año con respecto a 1990), lo que implicará una revolución en los sistemas energéticos, que ha de comenzar ahora.

Seguidamente, el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 (Conclusiones, EUCO 10/1/11, Rev. 1, Bruselas, 20 de abril de 2011), en el marco de los acuerdos de política económica relativos a la crisis actual y de la Estrategia Europa 2020, estima necesarias, entre otras, medidas para hacer posible un acceso a la energía con una buena relación coste-eficacia e impulsar medidas de eficiencia energética.

Por su parte, el Consejo Europeo celebrado el 23 de octubre de 2011 (Conclusiones, EUCO 52/1/11, Rev. 1, Bruselas, 30 de noviembre de 2011), asume y respalda lo acordado en los Consejos de Medio Ambiente de 4 y 10 de octubre, en relación con las reuniones internacionales en la materia (Cancún y Durban), al estimar necesario un régimen ambicioso a nivel mundial para lograr el objetivo de que la temperatura a nivel mundial no supere los 2 °C, concretado en conseguir un marco global jurídicamente vinculante y la fijación de unos plazos claros, asumiendo el compromiso de la Unión para el segundo periodo de Kioto.

Para finalizar el período, el Consejo Europeo de 9 de Diciembre de 2011 (Conclusiones, EUCO 139/11, Bruselas, 9 de diciembre de 2011) reafirma los avances de la sesión de Febrero sobre la realización del mercado interior de la energía y en materia de seguridad nuclear.

En relación con las normas en esta materia, teniendo en cuenta que la Unión ya ha adoptado la normativa de comercio de emisiones para el período de 2013 en adelante, las aprobadas durante este año son en su mayoría de gestión ordinaria, aunque no por ello menos importantes. Así, la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión (DOUE L 130, 17 de mayo de 2011); el Reglamento (UE) núm. 550/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se determinan algunas restricciones a la utilización de créditos internacionales derivados de proyectos sobre gases industriales (DOUE L 149, 8 de junio de 2011); la Decisión 2011/389/UE de la Comisión, de 30 de junio de 2011, sobre la cantidad total de derechos de emisión para el siguiente período de comercio de las mismas (DOUE L 173, 1 de julio de 2011); la Recomendación de la Comisión, de 21 de octubre de 2011, sobre la iniciativa conjunta de investigación «Conectar el conocimiento del clima en Europa» (DOUE C 310, 22 de octubre de 2011); el Reglamento (UE) núm. 1193/2011 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2011, por el que se establece el Registro de la Unión para el período que comienza el 1 de enero de 2013, y para los períodos de comercio posteriores (DOUE L 315, 29 de noviembre de 2011), estableciendo los requisitos generales del mismo, su funcionamiento y mantenimiento, y finalmente el Reglamento (UE) núm. 1210/2011 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2011, que modifica el Reglamento de 2010, que fija los derechos de emisión a subastar antes de 2013 (DOUE L 308, 24 de noviembre de 2011).

En materia energética, propiamente dicha, y también siguiendo los ejes de la Estrategia Europa 2020, la Comisión adoptó la Comunicación «Energía 2020. Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» [COM (2010) 639 final/3, Bruselas, 14 de enero de 2011], en la que, después de analizar la preocupante situación actual,

en algunos aspectos, propone cinco prioridades en la materia, que analiza con detalle: conseguir una Europa eficiente en materia energética, construir un verdadero mercado interior 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 europeo.

En este mismo sentido, se adoptó la Comunicación «Energías renovables: en marcha hacia el objetivo de 2020» [COM (2011) 31 final, Bruselas, 31 de enero de 2011], que, teniendo en cuenta asimismo las Estrategias Europa 2020 y Energía 2020, así como el compromiso de alcanzar precisamente en el año 2020 que el 20% del abastecimiento energético proceda de fuentes renovables, ofrece una visión de conjunto de la industria europea de las energías renovables, de sus perspectivas y de sus retos futuros, proponiendo subsanar el déficit de inversiones en la materia, mediante una financiación de estas energías más adecuada e integrada.

Ocupando la Unión Europea una posición de liderazgo mundial en materia de energía y clima, y apostando fuertemente por una economía baja en emisiones de carbono, a veces de forma aislada, en el marco de la Estrategia Europa 2020, la Comisión aprobó la Comunicación «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050» [COM (2011) 112 final, Bruselas, 8 de marzo de 2011], en la que se presenta el itinerario para una posible actuación hasta 2050 que permita a la UE reducir las emisiones de GEI entre una 80% y un 95% sobre la base de 1990 (fijándose como objetivos intermedios reducciones reales del 25% para 2020 y entre el 40% y el 60% entre 2030 y 2040), de acuerdo con el Consejo Europeo de octubre de 2009; previendo medidas, y las correspondientes reducciones, en los sectores directamente implicados (sector eléctrico, transportes, construcción, sector industrial y aumento de productividad en el uso de la tierra), así como otras de carácter general (como aumentar sustancialmente las inversiones de capital, reducir la factura energética y la dependencia de los combustibles sólidos, crear empleos nuevos y mejorar la calidad del aire y de la salud), sin olvidar finalmente la dimensión internacional.

En este mismo contexto, y con la misma finalidad general de la anterior (y de la «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transportes», COM (2011) 144 final, Bruselas, 28 de marzo de 2011), la Comisión también aprobó la Comunicación relativa a la «Hoja de ruta de la Energía para 2050» [COM (2011) 885 final, Bruselas, 15 de diciembre de 2011], en la que se analizan los retos planteados por el cumplimiento del objetivo de la «descarbonización» de la Unión y simultáneamente la garantía de la seguridad de abastecimiento energético y la competitividad de la UE. El texto, de acuerdo con las distintas hipótesis de trabajo (y sin perjuicio de las incertidumbres existentes), mantiene que es posible conseguir en 2050 un sistema energético seguro, competitivo y descarbonizado, mediante políticas de alta eficiencia energética, tecnologías de suministro diversificadas (sin dar preferencia a ninguna, «dando por supuesta la aceptación de la energía nuclear y de la captura y almacenamiento de carbono por parte de la opinión pública»), una alta utilización de las fuentes de energía renovables (hasta llegar a una cuota en el consumo final bruto de energía del 75% en 2050), la

captura y almacenamiento de carbono diferidos e incluso con una baja utilización de la energía nuclear (sobre la hipótesis de que no se está construyendo ninguna central nueva, más de las que ya lo están).

Para pasar de los compromisos de 2020, se propone una transformación del sistema energético (que más parece una revolución energética y tecnológica), mediante medidas de ahorro de energía y gestión de la demanda, cambios decididos a fuentes de energía renovables, aumentar la participación del gas, la transformación de otros combustibles fósiles (como el carbón o el petróleo), apostar por la importante aportación de la energía nuclear (que se concibe como «una opción de descarbonización que produce hoy en día la mayoría de la electricidad hipocarbónica consumida en la UE», y que a pesar del impacto negativo del accidente de Fukushima, destaca que esta energía «contribuye a reducir los costes del sistema y los precios de la electricidad», aunque se prevé que aumenten los costes de la seguridad operacional de las centrales), así como por una tecnología inteligente, con almacenamiento y combustibles alternativos, la necesidad de replantearse los mercados energéticos, fomentar la movilización de los inversores, junto al necesario compromiso de la opinión pública y algunos cambios a nivel internacional.

Finalmente, en esta misma línea, pero con matices críticos podemos mencionar las Resoluciones del Parlamento Europeo, de 5 y 6 de mayo de 2010 (publicadas en DOUE C 81 E, 15 de marzo de 2011), sobre la transición a una economía de alta eficiencia energética y bajo nivel de emisión de carbono, sobre la adaptación al cambio climático y sobre la agricultura y el cambio climático; así como el Dictamen del Comité Económico y Social de 14 de julio de 2010 (publicado en DOUE C 44, 11 de febrero de 2011), sobre el fomento del empleo ecológico sostenible en el «paquete» energía y clima.

#### **4. RECURSOS, NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD**

En esta materia, debemos resaltar la Comunicación de la Comisión «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural» [COM (2011) 244 final, Bruselas, 3 de mayo de 2011], en la que, a pesar de que en la UE sólo el 17% de los hábitats y especies y el 11% de los ecosistemas clave protegidos por la legislación europea se encuentran en estado favorable y de las medidas iniciadas en 2010, que no han tenido mucho éxito, se pretende invertir esta tendencia de pérdida de biodiversidad y acelerar los esfuerzos hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos.

En consonancia con los documentos relativos a la economía baja en carbono y a la Estrategia Europa 2020, reafirmadas las múltiples ventajas de valorar la riqueza natural (mejor uso de los recursos, avances hacia una economía hipocarbónica, liderazgo en investigación e innovación, y nuevas competencias, empleos y oportunidades empresariales), y colocando el conocimiento sobre la biodiversidad como punto de partida, se plantea un marco de actuación para el próximo decenio, sobre la base de medidas de conservación y restauración de la naturaleza, mantenimiento y mejora de

los ecosistemas y sus servicios, sostenibilidad de la agricultura, la silvicultura y la pesca, la lucha contra las especies exóticas invasoras, cumplir los objetivos asumidos a nivel internacional y contribución de otras políticas (resaltándose en el Anexo la concreción de las mismas).

Asimismo, pero aprobada antes, la Comisión adoptó la Comunicación «Una Europa que utilice eficazmente los recursos-Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020» [COM (2011) 21 final, Bruselas, 26 de enero de 2011], teniendo en cuenta que los recursos naturales sustentan el funcionamiento de la economía europea y mundial y nuestra calidad de vida; incluyendo materias primas tales como los combustibles, los minerales y los metales, sin olvidar también los alimentos, la tierra, el agua, la biomasa y los ecosistemas, y que los mismos sufren una presión cada vez mayor; y teniendo en cuenta que, si continúa la tendencia actual, se espera que en 2050 la población mundial haya crecido un 30 % hasta alcanzar la cifra de 9 000 millones y que los ciudadanos de las economías en desarrollo y emergentes aspirarán legítimamente a los niveles de bienestar y consumo de los países desarrollados.

En respuesta a estos cambios, se estima que la mejora de la eficiencia de los recursos será fundamental para garantizar el crecimiento y el empleo en Europa, que generará grandes oportunidades económicas, mejorará la productividad, reducirá los costes y aumentará la competitividad; siendo preciso desarrollar nuevos productos y servicios y encontrar nuevos modos de reducir los insumos, minimizar los residuos, mejorar la gestión de las reservas de recursos, cambiar los patrones de consumo, optimizar los procesos de producción y los métodos empresariales y de gestión y mejorar la logística, pues ello contribuirá a fomentar la innovación tecnológica, impulsar el empleo en el sector de las «tecnologías verdes», en plena expansión, mantener el comercio de la UE, incluida la apertura de nuevos mercados, y beneficiar a los consumidores con unos productos más sostenibles.

Sobre la base de la Estrategia Europa 2020, y como uno de los ejes principales de su filosofía, se entiende que para avanzar hacia una economía eficiente en el uso de recursos deben cumplirse algunas condiciones (adoptar medidas coordinadas en una amplia gama de ámbitos de acción, actuar urgentemente, dados los largos plazos para poner en marcha los proyectos de inversión, y se ha de convencer a los consumidores para que consuman productos obtenidos mediante un uso eficiente de recursos, que impulsen la innovación y velen porque no se pierdan las mejoras de eficacia).

Teniendo la iniciativa como objetivo fundamental mejorar la seguridad para la inversión y la innovación forjando un acuerdo sobre la visión a largo plazo y garantizando que todas las políticas pertinentes tengan en cuenta la eficiencia de los recursos de forma equilibrada, la misma ofrece un marco de medidas a largo plazo en varios ámbitos políticos, apoyando los programas relativos al cambio climático, la energía, el transporte, la industria, las materias primas, la agricultura y la pesca, la biodiversidad y el desarrollo regional, debiendo coordinarse adecuadamente.

Los componentes fundamentales del marco a largo plazo se presentarán en forma de una serie de Hojas de ruta (algunas ya mencionadas) coordinadas y destinadas a esbozar lo que necesita la UE para, en 2050, crear una economía con baja emisión de carbono, analizar la forma en que la UE puede dotarse de un sistema energético con baja emisión de carbono, con una utilización eficiente de los recursos, y que sea seguro y competitivo, presentar un sistema de transportes con baja emisión de carbono, con una utilización eficiente de los recursos, seguro, competitivo y que elimine todos los obstáculos al mercado interior del transporte, que fomente las tecnologías limpias y modernice las redes de transporte, y definir objetivos a medio y largo plazo y los medios para conseguirlos, con el objetivo fundamental de separar el crecimiento económico de la utilización de los recursos y de su impacto ambiental, y de esta manera intentar que los inversores, los investigadores, los responsables políticos y los reguladores tengan la seguridad necesaria para desarrollar su actividad.

Entre las medidas incluidas en la iniciativa (que se detallan en el Anexo 1), podemos destacar un Plan de eficiencia energética para 2020 (que identifique las medidas para lograr unos ahorros de energía del 20 % en todos los sectores, y al que seguirá una normativa destinada a garantizar la eficiencia y el ahorro energéticos; propuestas destinadas a reformar las Políticas Agrícola y Pesquera Comunes, la Política de Cohesión, las infraestructuras de energía y las redes de transporte transeuropeas (en el contexto del próximo presupuesto de la UE y para adaptar dichos sectores a una economía con baja emisión de carbono y que utilice los recursos con eficiencia); una nueva estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020; medidas destinadas a hacer frente a los desafíos en los mercados de productos básicos y las materias primas; una estrategia destinada a convertir a la UE en una «economía circular» basada en una sociedad del reciclado para reducir la producción de residuos y utilizarlos como recursos; medidas tempranas en materia de adaptación al cambio climático, y una política del agua que convierta en prioritarias las medidas de ahorro de agua y de mejora de su eficiencia. Además, se prevén medidas para afianzar la base de conocimientos en estas materias, la incidencia mundial del tema y en materia de gobernanza y seguimiento de la iniciativa.

En el marco de la Estrategia Europa 2020 y de la iniciativa anterior, la Comisión aprobó la Comunicación «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» [COM (2011) 571 final, Bruselas, 20 de septiembre de 2011], que supone un importante documento para afrontar con seriedad no sólo los retos ambientales futuros, sino también los sociales y económicos.

En efecto, el documento reconoce que Europa ha disfrutado durante muchas décadas de un importante crecimiento en términos de prosperidad y bienestar sobre la base de un uso intensivo de los recursos, pero actualmente se enfrenta a los desafíos de estimular el crecimiento necesario para proporcionar empleo y bienestar a sus ciudadanos y de garantizar que la calidad de ese crecimiento redunde en un futuro sostenible; estimando que, para hacer frente a esos desafíos y convertirlos en oportunidades, la economía europea deberá proceder, en el espacio de una generación, a una transformación radical en los ámbitos de la energía, la industria, la agricultura, la pesca y los sistemas

de transporte, así como en el comportamiento de productores y consumidores, y que una preparación oportuna, previsible y controlada de este proceso de transformación permitirá a la Unión seguir desarrollando su riqueza y bienestar, reduciendo al mismo tiempo los niveles y el impacto del uso de los recursos (pues, las tendencias apuntan al fin de una era de recursos abundantes y baratos).

El objetivo final, ciertamente muy ambicioso, pero estimulante al mismo tiempo, es que en 2050, la economía de la UE haya crecido de manera respetuosa con las restricciones de recursos y con los límites del planeta, contribuyendo así a la transformación económica mundial, convirtiendo la economía de la UE en competitiva e integradora y que proporcionará un elevado nivel de vida con un impacto ambiental mucho menor (es decir, crear más con menos), en la que todos los recursos se gestionarán de manera sostenible, desde las materias primas hasta la energía, el agua, el aire, la tierra y el suelo, y se habrán alcanzado los objetivos intermedios sobre el cambio climático, al tiempo que se habrán protegido, valorado y restablecido sustancialmente la biodiversidad y los servicios eco-sistémicos que ésta sustenta.

La Hoja de Ruta incluye un primer eje en relación con la transformación de la economía, que exige la implantación de políticas que reconozcan las relaciones de interdependencia entre la economía, el bienestar y el capital natural, y que traten de eliminar las barreras que obstaculizan la mejora de la eficiencia de los recursos permitiendo a las empresas operar sobre una base equitativa, flexible, predecible y coherente. Para ello se detallan problemas y propuestas en materia de consumo y producción sostenibles (incluyendo la mejora de los productos, cambios de las pautas de consumo e impulsar la producción eficiente), la conversión de los residuos en recursos, el apoyo a la investigación y la innovación, y la eliminación progresiva de las subvenciones ineficientes, la fijación de precios correctos y la reorientación de la carga impositiva. El segundo eje del documento hace referencia al capital natural y los servicios de los ecosistemas, al entender que de ellos depende la prosperidad económica y el bienestar, por lo que se precisan acciones en relación con los servicios de los ecosistemas, la biodiversidad, los minerales y los metales, el agua, el aire, la tierra y los suelos y los recursos marinos. En tercer lugar, se analizan y se proponen medidas en relación con los sectores claves por su impacto ambiental: la alimentación, la vivienda y la movilidad. Para finalizar con propuestas en materia de gobernanza, seguimiento y los aspectos internacionales.

En este mismo importante proceso, y aunque fue aprobada antes, debemos resaltar también el Libro Blanco de la Comisión «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM (2011) 144 final, Bruselas, 28 de marzo de 2011], que se inicia reconociendo que el transporte es fundamental para la economía y la sociedad europeas, pues la movilidad es vital para el mercado interior y para la calidad de vida que aporta a los ciudadanos la libertad de viajar, y permite el crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo, pero ha de ser sostenible a la luz de los nuevos retos que se nos plantean; y además, se estima que la prosperidad futura de Europa dependerá de la capacidad de sus regiones para permanecer integradas, totalmente y de forma competitiva, en la economía mundial,

para lo que es esencial contar con un transporte eficiente. No obstante, debe tenerse en cuenta que el transporte europeo se encuentra en una encrucijada, pues los antiguos problemas persisten, y han llegado otros nuevos (en relación con el mercado interior del transporte, el petróleo, las emisiones de gases de efecto invernadero, las nuevas tecnologías o las infraestructuras).

Seguidamente, el texto plasma la visión para un sistema de transporte competitivo y sostenible (implicando un transporte creciente y un apoyo a la movilidad, al mismo tiempo que se reducen en un 60% las emisiones de gases de efecto invernadero, conseguir una red básica eficiente para los desplazamientos y el transporte interurbanos y multimodales, establecer condiciones de competencia equitativas para los desplazamientos a larga distancia de pasajeros y el transporte de mercancías intercontinental y alcanzar unos transportes urbanos y suburbanos no contaminantes).

Para conseguir esta visión del sector, se plantea una estrategia que se integra por el Espacio Único Europeo del Transporte (conseguir el espacio único, puestos de trabajo y condiciones laborales de calidad, la protección del transporte, transportes seguros, y calidad, accesibilidad y fiabilidad de los servicios de transportes), innovar para el futuro, especialmente en tecnología y comportamiento, una infraestructura moderna, una tarificación inteligente y la adecuada financiación, y tener en cuenta la dimensión exterior (detallándose las medidas en el Anexo I).

Asimismo, en este mismo ámbito, debe mencionarse la adopción por la Comisión del Libro Verde «Iluminemos el futuro. Acelerando el despliegue de tecnologías de iluminación innovadoras» [COM (2011) 889 final, Bruselas, 15 de diciembre de 2011], que, representando la iluminación el 19% del consumo mundial de la electricidad y el 14% del de la Unión, analiza y propone la eliminación gradual de las bombillas incandescentes (establecida para el 1 de septiembre de 2012, según el Reglamento CE núm. 244/2009, de la Comisión) y su sustitución con nuevas tecnologías de iluminación ecológicas y de bajo consumo energético; destacando por su carácter innovador la denominada «iluminación de estado sólido-SSL», que comprende la iluminación LED (*light emitting diode-diodo emisor de luz*) y OLED (*organic LED-diodo emisor de luz orgánico*), los cuales se basan en materiales semiconductores fotoemisores que convierten en luz la electricidad, y que se han instalado por primera vez en semáforos y luces de automóviles, anuncios luminosos o televisores.

Muy relacionada con los documentos anteriores es la Comunicación de la Comisión «Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación-Eco-AP» [COM (2011) 899 final, Bruselas, 15 de diciembre de 2011], que concibe la «ecoinnovación» como cualquier forma de innovación que persiga un avance significativo y demostrable hacia el objetivo del desarrollo sostenible, mediante la reducción de las repercusiones negativas sobre el medio ambiente, mejorando la resistencia a las presiones medioambientales, o mediante la consecución de un aprovechamiento más eficiente y responsable de los recursos naturales, y plantea el significado del reto de la ecoinnovación (incluyendo las barreras y factores impulsores de la misma, así como las oportunidades que supone), para desarrollar después un Plan de Acción en la materia, que se integra por acciones

en materia de política y normativa ambiental para promover la misma, poner en marcha proyectos de demostración y asociaciones para la ecoinnovación, establecer normas y objetivos de comportamiento para productos, procesos y servicios clave para reducir su huella ecológica, establecer financiación y servicios de apoyo para las PYME, acciones de cooperación internacional, nuevas competencias para facilitar la transición hacia una economía más ecológica y crear nuevos empleos en este terreno, y plantear cooperaciones de innovación europea, junto a otras de gobernanza y sensibilización.

Sin perjuicio de que sólo sea por ahora un proyecto, por su importancia debemos hacer referencia a la propuesta de Reglamento relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) [COM (2011) 874 final, Bruselas, 12 de diciembre de 2011), que una vez aprobado sustituirá al ya clásico programa LIFE, y que en comparación con éste amplía sus objetivos al dividirse en dos subprogramas: uno de medio ambiente y otro de acción por el clima, con la finalidad de implementar e integrar los objetivos ambientales y climáticos en otras Políticas europeas y en la práctica de los Estados Miembros, y con mayor presupuesto (se prevén 3.618 millones de euros para los años 2014-2020).

Finalmente, la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 10 de junio de 2011 (DOUE L 285, 1 de noviembre de 2011), autoriza a la Presidencia del Consejo a negociar, en nombre de los Estados Miembros, un acuerdo jurídicamente vinculante sobre los bosques en Europa que sean competencia de aquéllos.

## 5. RESIDUOS

En este ámbito, y siguiendo las pautas de refundir y simplificar el sistema normativo, se aprobó la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre Restricciones a la Utilización de determinadas Sustancias Peligrosas en Aparatos Eléctricos y Electrónicos (DOUE L 174, 1 de julio de 2011), que efectivamente refunde la norma original de 2003 con sus modificaciones posteriores.

Además, se aprobó la Decisión 2011/753/UE de la Comisión, de 18 de noviembre de 2011 (DOUE L 3010, 25 de noviembre de 2011), por la que se establecen normas y métodos de cálculo para la verificación del cumplimiento de los objetivos de la Directiva sobre Residuos de 2008.

## 6. ACREDITACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL Y AUDITORÍA

En esta materia, debemos destacar, por su novedad básicamente, la Decisión 2011/397/UE del Banco Central Europeo, de 21 de junio de 2011, sobre los procedimientos de Acreditación Medioambiental y de Seguridad e Higiene para la producción de Billetes de Euros (DOUE L 176, 5 de julio de 2011), que adecuadamente trata de llevar a la práctica

en este ámbito el principio de integración ambiental, establecido en el art. 11-TFUE, para lo que establece que el fabricante sólo podrá llevar a cabo la producción de billetes de euros si, para dicha actividad, el Banco Central Europeo le concede la acreditación medioambiental (sobre la base de la serie de Normas ISO 14000) y la acreditación de seguridad e higiene, teniendo en cuenta que las normas de Banco en ambas materias tienen carácter de mínimas, y regulándose el correspondiente procedimiento de acreditación, las obligaciones posteriores a la concesión y los incumplimientos y sus consecuencias.

Por otra parte, la Decisión 2011/832/UE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2011 (DOUE L 330, 14 de diciembre de 2011), aprueba la guía sobre el registro corporativo de organizaciones de la UE, de terceros países y de ámbito mundial, de acuerdo con el Reglamento sobre el Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Medioambientales-EMAS de 2009.

## **7. SEGURIDAD NUCLEAR**

Con datos de febrero de 2011, trece Estados Miembros de la Unión tienen centrales nucleares, cuyo número varía bastante de un país a otro, y cuya producción de electricidad de origen nuclear varía mucho más, aunque en conjunto suponen el 33% del total de esa producción. Los datos son: Alemania, 17-27'3%; Bélgica 7-51'2%; Bulgaria 2-33'1%; Eslovaquia 4-53%; Eslovenia 1-51'8%; España 8-20'2%; Finlandia 4-28'4%; Francia 58-74'1%; Hungría 4-42'1%; Países Bajos 1-3'4%; República Checa 6-33'3%; Reino Unido 19-15'7% y Suecia 10-38'1%, aunque algunos Estados tienen en construcción o propuestas algunas más.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde hacía algunos años, y especialmente debido a la crisis económica y a los graves problemas de algunos países árabes productores de petróleo y gas, se estaba replanteando el debate sobre esta energía hacia posiciones de asunción clara de la misma, e incluso considerarla imprescindible, como una fuente más de las disponibles para satisfacer la creciente demanda de electricidad, afrontar los altos precios del petróleo y otros combustibles, hacer frente a la inestabilidad de los países árabes y alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> acordados en el Protocolo de Kioto, teniendo en cuenta los importantes avances tecnológicos alcanzados en materia de seguridad en las centrales de nueva generación, el importante impacto económico y social positivo que producen y los apolillados argumentos antinucleares, que aún conservan ideas muy politizadas, sobre la base de la idea, que goza de gran consenso, de que una política energética debe responder a los objetivos de seguridad de suministro, protección ambiental y economía.

No obstante, el accidente en tres reactores de la Central Nuclear japonesa de Fukushima Daiichi, y en las Centrales de Tokai núm. 2 y de Onagawa, provocados por el devastador terremoto del 11 de marzo de 2011, a pesar de que puede mantenerse que las centrales «aguantaron» el trágico maremoto, y dejando a un lado, de manera claramente injusta, la tragedia humanitaria producida, han sido utilizados para tratar de impedir nuevamente el uso de esta energía, con argumentos catastrofistas y de in-

seguridad de las centrales nucleares (y que ha provocado la revisión de prácticamente todas las centrales mundiales y el, políticamente correcto, «frenazo» ¿coyuntural? al importante desarrollo previsto de esta energía, destacando el caso de Alemania), y los problemas que se mantienen en relación con los residuos radiactivos, abogan quizás por una etapa más pesimista en relación con esta energía.

El Consejo Europeo, celebrado en Bruselas el 24 y 25 de marzo de 2011 (Conclusiones, EUCO 10/1/11, Rev. 1, Bruselas, 20 de julio de 2011) manifestó al Gobierno y al pueblo de Japón el dolor por la gigantesca pérdida de vidas humanas, así como su solidaridad, elogiando la rápida y resuelta actuación de las autoridades japonesas, y manifiesta que la Unión apoyará a Japón en su esfuerzo por superar los desafíos a los que se enfrenta tras el seísmo y el *tsunami* que lo han golpeado con tan trágicas consecuencias.

En materia propiamente nuclear, el Consejo Europeo pone de relieve la necesidad de aprender cuanto se pueda de estos acontecimientos y de facilitar al público toda la información necesaria. Recordando que la combinación de fuentes de energía es competencia de los Estados Miembros, el Consejo pide que se dé prioridad al desarrollo de los trabajos siguientes:

- revisar la seguridad de todas las centrales nucleares de la UE, sobre la base de una evaluación completa y transparente del riesgo y la seguridad («pruebas de resistencia»), de acuerdo con un procedimiento fijado;
- que la prioridad de garantizar la seguridad de las centrales nucleares no puede detenerse en las fronteras europeas, por lo que la Unión pedirá que se lleven a cabo «pruebas de resistencia» similares en los países vecinos y a escala mundial, tanto por lo que respecta a las centrales existentes como a las proyectadas;
- aplicar y mejorar, en la Unión, de manera permanente las normas más rigurosas de seguridad nuclear, promoviéndolas asimismo en el plano internacional;
- se prevé que la Comisión revise el marco jurídico y reglamentario vigente en materia de seguridad de las instalaciones nucleares y propondrá, de aquí al final de 2011, las mejoras que puedan resultar necesarias, y los Estados Miembros deben garantizar la plena aplicación de la Directiva sobre la seguridad de las instalaciones nucleares; además, se establece que la Propuesta de Directiva sobre seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos deberá adoptarse lo antes posible, y finalmente
- se prevé seguir de cerca las consecuencias para el mundo y para la Unión.

Posteriormente, el Consejo Europeo celebrado el 9 de Diciembre de 2011 (Conclusiones, EUCO 139/11, Bruselas, 9 de diciembre de 2011) estima que se ha avanzado en la vigilancia de la seguridad de las centrales nucleares y que habrá que seguir desarrollando el marco reglamentario nuclear, haciendo un llamamiento a la rápida y completa aplicación de las Directivas sobre seguridad física nuclear y sobre gestión responsable y segura del combustible gastado y los residuos radiactivos, que se siga dando prioridad a la revisión en profundidad de la seguridad nuclear, y haciendo esfuerzos para asociar a todos los países vecinos en este proceso y para mejorar el marco de la seguridad nuclear a nivel internacional.

En este ámbito, uno de los temas más importantes en relación con la energía nuclear, y con propia seguridad nuclear, es la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

La Comisión presentó una propuesta de Directiva en la materia el 30 de enero de 2003, que fue revisada por otra propuesta de 8 de septiembre de 2004, no llegándose a aprobar. La publicación de la Directiva sobre Seguridad Nuclear de 2009 ha obligado a la misma Comisión a presentar una nueva propuesta de Directiva [COM (2010) 618 final, Bruselas, 3 de noviembre de 2010], que, teniendo en cuenta el desastre de Japón y lo acordado por el Consejo Europeo, se ha convertido en Directiva 2011/70/EURATOM del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un Marco Comunitario para la Gestión Responsable y Segura del Combustible Nuclear Gastado y de los Residuos Radiactivos (DOUE L 199, 2 de agosto de 2011).

El objetivo de la Directiva, a tenor de su art. 1, es el establecimiento de un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, con el fin de evitar imponer a las generaciones futuras cargas indebidas, que asegure que los Estados miembros toman medidas apropiadas para conseguir un alto nivel de seguridad en la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, a fin de proteger a los trabajadores y a la población de los peligros derivados de las radiaciones ionizantes, y garantizar la información al público y su participación. El art. 3 incluye las correspondientes definiciones, que concuerdan con la Legislación europea en vigor y con el Glosario de seguridad del OIEA.

Su ámbito de aplicación (art. 2) cubre todas las etapas de la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos de origen civil, desde la generación al almacenamiento definitivo, pero no la gestión de determinados tipos de residuos, como las descargas autorizadas y los residuos de las industrias extractivas que puedan ser radiactivos.

En el art. 4 figuran los principios generales que rigen la gestión segura y sostenible del combustible gastado y los residuos radiactivos. En concreto, los Estados miembros establecerán y mantendrán políticas nacionales sobre la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos y serán responsables en última instancia de la gestión de su combustible gastado y sus residuos radiactivos. Además, las políticas nacionales se basarán en estos principios: la generación de residuos radiactivos se reducirá al mínimo razonablemente practicable, tanto en lo que se refiere a actividad como a volumen, mediante medidas adecuadas de diseño y prácticas de explotación y clausura adecuadas, incluidos el reciclaje y la reutilización de los materiales convencionales; se tendrán en cuenta las interdependencias entre todas las etapas de la generación y la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos; se gestionarán con seguridad el combustible gastado y los residuos radiactivos, incluso a largo plazo con sistemas de seguridad pasiva; la aplicación de las medidas responderá a una aproximación gradual; el coste de la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos será soportado por quienes hayan generado dichos materiales, y se aplicará un proceso decisorio basado en pruebas empíricas y documentado en todas las etapas de la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos. Por otra parte, los residuos

radiactivos se almacenarán definitivamente en el Estado Miembro en el que se hayan generado, a menos que se hayan celebrado acuerdos entre los mismos para utilizar las instalaciones de almacenamiento definitivo de alguno de ellos.

También se ha prestado especial atención a que esta Directiva se ajuste a la Directiva de Seguridad Nuclear de 2009, de manera que todas las instalaciones relacionadas con la gestión de combustible gastado y residuos radiactivos tengan el mismo nivel de seguridad. Con este fin, las estructuras ambas son similares.

Entre las obligaciones que entraña la aplicación de los principios generales figuran el establecimiento por los Estados Miembros de un marco nacional (que hace referencia al marco legislativo, reglamentario y organizativo) para la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos que asigne responsabilidades y prevea la coordinación entre los órganos competentes pertinentes, con un contenido similar al previsto en la otra Directiva (art. 5); la creación y mantenimiento por los mismos de una Autoridad reguladora competente en el ámbito de la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, con independencia, facultades jurídicas y recursos humanos y financieros suficientes para desarrollar sus funciones (art. 6); la previsión de que los titulares de licencias tienen la responsabilidad primordial de la seguridad en la materia, que no podrá delegarse (art. 7); la necesidad de la educación y formación para obtener las destrezas y los conocimientos requeridos (artículo 8), los recursos económicos (art. 9) y la transparencia en la toma de decisiones sobre la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos (art. 10), de forma muy similar a la Directiva de Seguridad Nuclear.

Por otro lado, y debido a la especificidad de la gestión de residuos radiactivos, la nueva Directiva introduce algunas obligaciones especiales. Así, el art. 7 establece la obligación de los Estados Miembros de garantizar que se exija un planteamiento de evaluación y mejora de la seguridad por los titulares de la licencia, mediante evaluaciones, otros argumentos y pruebas adecuadas, incluyendo en el proceso de concesión de la licencia una demostración de seguridad respecto a las instalaciones y actividades relativas a la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos, así como la obligación por los mismos titulares de instaurar y aplicar sistemas integrados de gestión, incluida la evaluación de la calidad, y mantener los recursos humanos y financieros adecuados. Además, el art. 9 obliga a los Estados Miembros a asegurar que se disponga de recursos económicos suficientes de modo que estén disponibles cuando se necesiten para la ejecución de los programas nacionales, en particular para la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos, teniendo debidamente en cuenta la responsabilidad de los productores de combustible nuclear gastado y de residuos radiactivos. Finalmente, el art. 10 reafirma en esta materia la transparencia en la información en esta materia.

Formando parte del marco nacional señalado, se prevé la elaboración, aplicación y mantenimiento actualizado por los Estados Miembros de programas nacionales de gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos que cubran todos los tipos de combustible gastado y residuos radiactivos bajo su jurisdicción y todas las etapas de la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos, desde la generación al

almacenamiento definitivo; previéndose su contenido (objetivos generales, etapas y calendarios, inventario, soluciones técnicas, la actividad posterior al cierre de la instalación, las actividades de investigación y desarrollo, las responsabilidades en la aplicación del programa nacional, los costes, etc.), y sus modificaciones, que deben notificarse a la Comisión (arts. 11 a 13).

Finalmente, el art. 14 prevé la presentación de informes de los Estados Miembros a la Comisión respecto a la aplicación de la Directiva (por primera vez el 25 de agosto de 2015, y después cada tres años); el art. 15 establece la transposición de la propuesta a la legislación nacional, y los arts. 16 y 17 prevén la fecha de entrada en vigor y los destinatarios de la misma.

Por otra parte, y de acuerdo con la legislación en materia de seguridad alimentaria y nuclear, así como lo realizado en 1986, después de la explosión de Chernóbil, producido el maremoto y el accidente en la central nuclear japonesa de Fukushima, el 11 de marzo de 2011, la Unión Europea impuso condiciones especiales a la importación de piensos y alimentos originarios o procedentes de Japón, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 297/2011 de la Comisión, de 25 de Marzo (DOUE L 80, 26.3.2011), modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 351/2011 de la Comisión, de 11 de abril de 2011 (DOUE L 97, 12 de julio de 2011), y que han sido sustituidos por el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 961/2011 de la Comisión, de 27 de septiembre de 2011 (DOUE L 252, 28 de septiembre de 2011).

Por su parte, la resolución del Comité de las Regiones, de 1 de abril de 2011, sobre «Consecuencias de las catástrofes naturales en Japón y consecuencias del desastre nuclear: lecciones para la Unión Europea» (DOUE C 166, 7 de junio de 2011), de forma crítica y entre otras cuestiones, entiende que «habida cuenta de los objetivos de lucha contra el cambio climático y de que el 30 % de la electricidad que se produce en Europa actualmente procede de centrales nucleares, considera[n] que es necesaria una reflexión realista sobre la futura combinación energética de la UE; por lo tanto, pide[n] a la Comisión Europea que impulse formas de energía renovables y más eficientes, teniendo presente el objetivo de reforzar la independencia energética de Europa y de reducir progresivamente la dependencia de la energía nuclear».

Además, en el marco del Reglamento (Euratom) núm. 300/2007 del Consejo, de 19 de febrero de 2007, por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (DOUE L 81, 22 de marzo de 2007), la Comisión publicó el «Informe de aplicación del Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear. Primer Informe-Programas de acción anual para 2007, 2008 y 2009» [COM (2011) 111 final, Bruselas, 10 de marzo de 2011], y asimismo presentó, el 30 de agosto de 2011, la propuesta de Reglamento por el que se establece un Sistema Comunitario para el Registro de los Transportistas de Materiales Radiactivos [COM (2011) 518 final, Bruselas].

## 8. RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Teniendo en cuenta la lejanía de la primera incursión de la Unión Europea en materia de responsabilidad social de las empresas (entendida como «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 el Libro Verde de 2001, y varias iniciativas adoptadas en estos años en esta materia y en otras afines, y asumiendo que puede contribuir de manera significativa a la consecución de los objetivos del Tratado de la Unión Europea de alcanzar un desarrollo sostenible y una economía social de mercado altamente competitiva, y que asimismo contribuye a lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la Comisión aprobó la Comunicación «Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas» [COM (2011) 681 final, Bruselas, 25 de octubre de 2011], en la que evalúa positivamente el impacto de la política europea desarrollada en este ámbito, realiza una interpretación moderna de la responsabilidad social de las empresas (de tal forma que pasa a definir ésta como «la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad»), con sus principios y directrices, su naturaleza pluridimensional y las relaciones con los poderes públicos y el diálogo social, para plantear después un programa de acción para el período 2011-2014, incluyendo diversas acciones (como mejora de la visibilidad de la misma y difusión de las buenas prácticas, mejora y seguimiento de la confianza de las empresas, mejora de los procesos de autorregulación y corregulación, mejora de la recompensa que supone esta en el mercado, mejora de la divulgación de información de carácter social y ambiental por parte de las empresas, mayor integración de la misma en la educación, la formación y la investigación, insistir en la importancia de las políticas nacionales y sub-nacionales sobre la misma y finalmente mejora de la armonización de los enfoques europeo y mundial en la materia).

## 9. AGUAS

Por su importancia, debemos mencionar la Decisión de Ejecución 2011/321/UE de la Comisión, de 27 de mayo de 2011 (DOUE L143, 31 de mayo de 2011), por la que, en virtud de la Directiva sobre Calidad de las Aguas de Baño, se establecen los símbolos para informar al público de la clasificación de las aguas de baño y de cualquier prohibición o recomendación que afecta al mismo.

## 10. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

ALENZA GARCÍA, J. M., «El nuevo régimen legal del almacenamiento geológico del dióxido de carbono», *Revista de Administración Pública*, núm. 185/2011.

COMISIÓN EUROPEA (Dirección General de Energía), «Las energías renovables marcan la diferencia», OPOUE, Luxemburgo, 2011.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

- «El régimen de la Unión Europea sobre la Energía Nuclear», en SÁNCHEZ BLANCO, A., y RIVERO YSERN, J. L. (Coord.), y otros, *El nuevo Derecho Administrativo. Homenaje a E. Rivero Ysern*, Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2011, pgs. 539-561.
- «El régimen de sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 25, 2011, pgs. 163-218.
- «Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando el futuro», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2011», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pgs. 57-76.
- «Análisis de los problemas derivados de la introducción de consideraciones ambientales en los modelos de colaboración público-privada para la dotación y explotación de obras públicas», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y CASARES MARCOS, A., «Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada» (Premio Colección de Estudios del Consejo Económico y Social de Castilla y León 2010), Ed. CESCYL, Valladolid, 2011, pgs. 217-331.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, R. M<sup>a</sup>., «Gobernanza corporativa en la Unión Europea: oportunidades de cambio para un desarrollo sostenible», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 45/2011.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «El comercio de derechos de emisiones de CO<sub>2</sub> en la UE, ¿Esperanza para el clima o nuevo modelo de mercadeo?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36/2011.
- GÁMEZ MEJÍAS, M., «El marco jurídico del almacenamiento geológico profundo de dióxido de carbono en el contexto de la lucha contra el cambio climático. Perspectivas y reflexiones tras la transposición al derecho interno», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20/2011.
- IGLESIAS SKULJ, A., «La protección del medio ambiente en la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20/2011.
- JANS, J. H., y VEDDER, H., «European environmental Law after Lisbon», *Europa Law Publishing*, Groningen (Países Bajos), 2012.
- LÁZARO TOUZA, L. E., «El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 45/2011.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho Español», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20/2011.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2011», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- LÓPEZ SAKO, M. J., «La política energética sostenible de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 322/2011.
- LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J.-C., «Administración y Legislación Ambiental», 6<sup>a</sup> ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2011.
- MASSAI, L., «European climate and clean energy Law and policy», *Earthscan Publications Ltd.*, Londres, 2011.
- PAREJO ALFONSO, L.:

- «Las últimas novedades en algunos de los sistemas energéticos determinantes en la Europa integrada», Noticias de la Unión Europea, núm. 322/2011.
- y otros, «Código del Medio Ambiente», Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- PERNAS GARCÍA, J. J., «Contratación Pública Verde», Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2011.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., «Régimen de la energía nuclear a la luz del Derecho Comunitario: competencia, seguridad, aceptación y perspectivas», Noticias de la Unión Europea, núm. 322/2011.
- SANZ RUBIALES, I., «El almacenamiento geológico de dióxido de carbono en la Directiva 2009/31, de 23 de abril», Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 19/2011.
- SORIANO GARCÍA, J. E., y BRUFAO CURIEL, P., «Claves de Derecho Ambiental», Tomo II, «Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos», Ed. Iustel, Madrid, 2011.
- THIEFFRY, P., «Les politiques européennes de l'énergie et de l'environnement: rivaux ou alliés?», Revue des affaires européennes, núm. 4/2009-2010 (2011).
- VARIOS AUTORES-INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, Monográfico sobre «Cambio climático: aspectos económicos e internacionales», núm. 862/2011.
- VIAL, C., «Energie et / ou Climat: l'Union européenne prêche d'exemple dans le désert», Revue des affaires européennes, núm. 4/2009-2010 (2011).
- «Medio ambiente para los europeos» (Revista): [http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index\\_es.htm](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](http://www.cde.ua.es)
- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca: [www.cde.usal.es](http://www.cde.usal.es)
- Fundación Entorno: [www.fundacionentorno.org](http://www.fundacionentorno.org)



## Tribunal Europeo de Derechos Humanos: derechos frente a la contaminación, libertad de conciencia ambiental y protección urbanística del suelo

---

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Sumario: 1. VALORACIÓN GENERAL.—2. IMPACTO DEL HUMO DEL TABACO EN EL MEDIO AMBIENTE DE LAS PRISIONES.—3. INEJECUCIÓN DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES.—4. ACTIVIDADES MOLESTAS Y DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR: LA DOCTRINA LÓPEZ OSTRÁ: 4.1. *Impacto sanitario*. 4.2. *Ruido del tráfico*. 4.3. *Inactividad de la Administración frente al ruido de las discotecas*. 4.4. *Fiestas populares y ruido*. 4.5. *Centros comerciales y estrés ambiental*.—5. LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DERECHO DE ASOCIACIÓN Y CAZA.—6. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES: 6.1. *Aptitud del suelo para su urbanización, protección medioambiental y Derecho de propiedad*. 6.2. *Uso industrial y uso educacional del suelo y Derecho de propiedad*. 6.3. *Clasificación del suelo sin indemnización, dejando desprovista a la propiedad de la finalidad por la que fue adquirida*. 6.4. *Clasificación del suelo y anulación del título de propiedad sin indemnización*.—7. LISTA DE DECISIONES Y SENTENCIAS.

\* \* \*

### 1. VALORACIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos («TEDH», o «el Tribunal», en adelante) se ha centrado un año más en los aspectos referidos al impacto de las actividades molestas en el Derecho al respeto del domicilio y de la vida privada y familiar, siguiendo la doctrina sentada en la sentencia *López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994*; y en la incidencia de la clasificación del suelo con la finalidad de su protección medioambiental, interfiriendo en el ejercicio del derecho al goce pacífico de las posesiones. Aparte, ha tenido ocasión de conocer de otros supuestos de hechos referidos a otros preceptos del Convenio. Así, el ofrecido en la sentencia *Apanasewicz c. Polonia, de 3 de mayo de 2011*, sobre inejecución de resoluciones administrativas y judiciales en materia de medio ambiente. Y en la sentencia *Hermann c. Alemania, de 20 de enero de 2011*, en la que vuelve a conocer de un asunto sobre la obligación de

los propietarios de fincas de quedar vinculados a asociaciones de caza, permitiendo el ejercicio de esta actividad en sus propiedades, en contra de su libertad de conciencia, en relación con la protección de los animales. Finalmente, hay que destacar también una nueva línea de protección medioambiental, en relación con el tabaquismo pasivo, presentada a través de la sentencia recaída en el caso ***Elefteriadis c. Rumanía, de 25 de enero de 2011***, que supone la confirmación de la argumentación sostenida en una primera sentencia dada en 2010, la sentencia recaída en el caso ***Florea c. Rumanía, de 14 de septiembre de 2010***. Con este nuevo tema medioambiental comenzaré pues la glosa de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de medio ambiente recaída en 2011.

## **2. IMPACTO DEL HUMO DEL TABACO EN EL MEDIO AMBIENTE DE LAS PRISIONES**

Una nueva línea en la garantía de los derechos humanos frente a agentes contaminantes viene dada por la necesaria protección de los fumadores pasivos. Han llegado ya, en este sentido, varios casos al TEDH sobre el tabaquismo pasivo en las prisiones. En 2011 contamos con la sentencia recaída en el caso ***Elefteriadis c. Rumanía, de 25 de enero de 2011***. El TEDH condena a Rumanía por el tabaquismo pasivo sufrido por un preso que, como consecuencia de ello, en la actualidad padece una enfermedad pulmonar. En concreto dirá que se ha producido una violación de la prohibición de los tratos inhumanos y degradantes, reconocida en el artículo 3 CEDH. Veamos con más detalle los hechos y la argumentación del Tribunal.

El demandante, el Sr. Anesti Elefteriadis, ingresa en prisión en 1992, acusado de un delito de homicidio. Tras un chequeo, el médico informó que estaba sano. Entre 1994 y 2000 compartió celda con tres fumadores. En 1999 se le diagnosticó fibrosis pulmonar. Entre 2000 y 2005 pasó por diversos centros penitenciarios. De conformidad con un certificado médico expedido en 2005, se aseguraba que el estado general de salud del demandante era bueno. En febrero de ese mismo año se le ubicó nuevamente en una celda con dos fumadores que, según el demandante, fumaban día y noche. Atendiendo a sus peticiones, unos meses después fue transferido a otra celda en la que ninguno de los presos fumaba. Los análisis médicos que se le realizaron en 2008 indicaban que el demandante sufría dos bronconeumopatías obstructivas crónicas.

El demandante también alega que en los trayectos de la prisión a los tribunales tenía que inhalar el humo de los fumadores en el vehículo, así como en las salas de espera de los tribunales. Los tribunales internos no le darán la razón pues de conformidad con la ley anti-tabaco interna, las prisiones en las que ha servido sentencia no han incumplido el ordenamiento jurídico. Constatan que el país no tiene suficientes medios financieros para establecer una división de fumadores y no fumadores y que en cuanto los centros penitenciarios han tenido ocasión de ubicar al demandante con no fumadores, lo han hecho. Finalmente, los tribunales indican que el demandante no ha probado los daños sufridos.

*Alegaciones de las partes y argumentación del Tribunal*

En base al artículo 3 CEDH, el demandante alega que ha sido obligado a compartir celda con fumadores, ha contraído enfermedades pulmonares y no ha recibido tratamiento alguno. Además, indica que ha sido trasladado con fumadores a las vistas orales.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que incumbe a los Estados organizar sus sistemas penitenciarios de tal manera que se asegure la dignidad de los presos, independientemente de las dificultades logísticas o financieras. El demandante ha sido ubicado en una celda con fumadores, a pesar de sus repetidas peticiones de ser transferido a una celda de no fumadores. Las autoridades tenían la obligación positiva de adoptar medidas para salvaguardar su salud una vez que la fibrosis pulmonar fue diagnosticada. En efecto, las autoridades debieron separar al demandante de los presos fumadores. Esto se podría haber hecho teniendo en cuenta que había una celda de no fumadores. En cualquier caso, la saturación de las prisiones no dispensa a las autoridades de su obligación de proteger la salud del demandante.

El Tribunal también tiene en cuenta los traslados en automóvil a los tribunales con fumadores, así como la espera en salas cerradas antes de las vistas orales, en las que los detenidos fumaban. El hecho de que en los últimos tiempos el demandante haya compartido celda con un no fumador e incluso esté disfrutando en la actualidad de una celda independiente, no es una garantía de que esta situación se vaya a mantener en el futuro. Por todo ello, el Tribunal concluye que ha habido una violación del artículo 3 CEDH.

Se trata del segundo caso en el que el TEDH reconoce que ha habido una violación del artículo 3 CEDH como consecuencia del tabaquismo pasivo en las prisiones. La primera sentencia en este sentido es la recaída en el caso ***Florea c. Rumanía, de 14 de septiembre de 2010***. Por ello, hay que resaltar el significado de esta línea que se va asentando en la jurisprudencia de Estrasburgo. La primera vez que arribó este supuesto de hecho a la jurisprudencia de Estrasburgo se dio con la Decisión de Inadmisión ***Jon Koldo APARICIO BENITO c. España, de 13 de noviembre de 2006***, sobre un detenido en la prisión de Palencia que solicitó zonas para no fumadores. No obstante, no se admitiría la demanda. Y es que uno de los criterios fundamentales que adopta el Tribunal en estos casos es el grado de incidencia en la salud que ha tenido el tabaquismo pasivo. En el caso español, según los informes médicos, no se había producido un daño en la salud del demandante. Además, el demandante disfrutaba de una celda individual, a diferencia de lo ocurrido en el caso ***Elefiriadis c. Rumanía***.

### **3. INEJECUCIÓN DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES**

En la sentencia recaída en el caso ***Apanasewicz c. Polonia, de 3 de mayo de 2011***, la demandante, la Sra. Helena Apanasewicz, impugna la actividad de una fábrica sin licencia, cercana a su domicilio. El ruido y otras molestias de la fábrica le provocaron problemas de salud. Las autoridades polacas reconocieron los daños por lo que, en la

vía civil, ordenarían la suspensión de la actividad. En vía administrativa, por su parte, el inspector urbanístico ordenaría su demolición. Ninguna de las dos resoluciones se han ejecutado, por lo que la demandante acudirá ante el TEDH alegando una violación del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos («el Convenio» o «CEDH», en adelante), en lo que a la ejecución de sentencias se refiere, y del artículo 8 CEDH, en lo referido a la interferencia de las molestias en su vida privada). El TEDH considera que se ha producido una violación de ambos preceptos ya que las autoridades polacas han reconocido los daños ocasionados por la actividad sin licencia de la fábrica, pero no han ejecutado sus decisiones sobre la paralización de su actividad ni la orden de demolición.

#### **4. ACTIVIDADES MOLESTAS Y DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR: LA DOCTRINA LÓPEZ OSTRA**

##### **4.1. IMPACTO SANITARIO**

En la sentencia recaída en el caso *Dubetska y otros c. Ucrania*, de 10 de febrero de 2011, el Tribunal vuelve a conocer de un caso de polución extrema provocada por una fábrica, que culminará en una nueva condena, en base al artículo 8 CEDH.

En 1960 el Estado comenzó a explotar una mina de carbón cercana a los domicilios de los demandantes, dos familias ucranianas. El Gobierno instaló un vertedero de residuos procedentes de la mina a cien metros de sus viviendas. En 1979 el Estado abriría igualmente una industria de tratamiento de carbón. Y para el tiempo en que estuviera en funcionamiento, edificó un vertedero a unos 400 metros de las viviendas de los demandantes. El vertedero continuaba siendo propiedad pública tras la privatización de la industria en 2007.

Varios estudios realizados por organismos públicos y entidades privadas revelaron que la actividad de la mina y de la fábrica tenía efectos ambientales adversos como inundaciones, polución del agua y del aire y socavones.

Los demandantes denunciaron ante las autoridades, en numerosas ocasiones, el daño a su salud y viviendas como consecuencia de la contaminación. En concreto, alegaron que habían desarrollado problemas crónicos de salud como bronquitis, enfisemas y carcinomas. Además, durante años han tenido un suministro irregular e insuficiente de agua. Sus casas han quedado dañadas como consecuencia de los socavones. No pudieron irse a otro sitio debido a su escasez de recursos económicos y además sus viviendas han perdido valor económico de mercado a causa de la contaminación.

Las autoridades consideraron varias maneras de solucionar la situación. En 1994 ordenaron, sin éxito, al director de la fábrica facilitar nuevas viviendas a los demandantes en una zona segura. Entre 2000 y 2003, las autoridades contemplaron la re-ubicación de los demandantes en el futuro inmediato. Al no dar ninguna solución viable, los demandantes acuden ante los tribunales internos. Estos fallaron a favor de una de

las familias, pero la sentencia no llegó a ejecutarse. En cambio, fallaron en contra de la otra familia pues consideraron que su vivienda se encontraba fuera de la zona de peligro y, por tanto, el dueño de la fábrica no tenía la obligación de ofrecerles una vivienda alternativa.

En base al artículo 8 CEDH los demandantes alegan que sufrieron contaminación ambiental causada por la mina y la fábrica cercanas a sus domicilios y que el Estado no ha hecho nada para remediar la situación.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que la actividad de la mina y de la factoría ha afectado a su salud como consecuencia de la contaminación del agua, del aire y del suelo y los desperfectos en sus viviendas causados por los hundimientos de suelo debidos al depósito de sustancias tóxicas en los alrededores de las instalaciones de las dos factorías. El Tribunal toma en consideración que a lo largo de los años, en diversas ocasiones, las autoridades han considerado necesario reubicar a los demandantes, como confirmaron los tribunales internos, en un caso. En el otro caso, los tribunales desestimaron la demanda en el bien entendido de que las autoridades habían adoptado medidas para reducir la polución en la zona, de las que se esperaba que produjeran una mejoría en el medio ambiente. Ninguna de las dos resoluciones judiciales se ejecutó con éxito, los demandantes han estado viviendo permanentemente en una zona contaminada durante doce años desde la entrada en vigor del Convenio en Ucrania y sus vidas se han visto afectadas sustancial y adversamente por la mina y la actividad de las factorías. Los demandantes, continúa el Tribunal, no disponen de recursos suficientes dado que el valor de sus viviendas ha bajado drásticamente como consecuencia de la contaminación de la zona. Las autoridades han tenido conocimiento de los efectos ambientales adversos de la mina y factorías pero no han reubicado a los demandantes ni les han facilitado una solución para disminuir los niveles de contaminación. Por ello, considera que ha habido una violación del artículo 8 CEDH. El Tribunal subrayará que al condenar a Ucrania por este motivo, el país deberá adoptar las medidas necesarias para remediar la situación de los demandantes.

#### 4.2. RUIDO DEL TRÁFICO

Un segundo asunto en relación con el impacto de los problemas medioambientales en el Derecho al respeto de la vida privada y familiar lo encontramos en la sentencia ***Grimkovskaya c. Ucrania, de 21 de julio de 2011***. Veamos más detenidamente los hechos acontecidos y la argumentación del Tribunal.

La demandante es una ciudadana ucraniana que vive con sus padres e hijo en la ciudad de Krasnodon. En 1998 las autoridades construyeron una autopista frente a su calle, la cual había sido configurada como calle residencial sin sistema de drenaje, pavimentos ni una superficie adecuada para soportar camiones de gran tonelaje. Como consecuencia de ello, la demandante alega que su casa es inhabitable debido a las vibraciones provocadas por el tráfico y el consiguiente ruido y contaminación. Además,

las autoridades cubrían los socavones con materiales baratos como carbón procedente de minas, que contenían metales pesados en abundancia.

En mayo de 2002 el departamento regional de sanidad midió el nivel de polución en diversas casas del vecindario de la demandante. En una hora, pasaron 129 vehículos, la mitad de los cuales emitían partículas contaminantes superiores a lo que se contempla en la norma. En concreto, el contenido en cobre y plomo excedía los estándares de seguridad en 23 y 7.5 veces, respectivamente. Por otro lado, un equipo de evaluadores firmaron un certificado en el que indicaron que el sótano de la demandante se había agrietado y que las paredes estaban cubiertas de polvo de carbón.

La demandante también presentó un certificado médico que ratificaba que su familia sufría diversas enfermedades como bronquitis crónica y se recomendaba el realojamiento de su hijo a otro lugar estableciendo que desde su nacimiento había vivido en una zona altamente contaminada.

Las autoridades no reaccionaron ante tales quejas. Una vez agotada la vía interna, la demandante acude ante el TEDH quejándose de la falta de vigilancia y gestión del medio ambiente en lo que respecta a la carretera, en violación de su derecho al respeto de su vida familiar.

El Tribunal constata que los niveles de ruido y sus efectos en la vida familiar de la demandante no han sido medidos. Ningún experto independiente ha confirmado que los daños en la casa de la demandante han sido causados por las vibraciones provocadas por la intensa circulación. Si bien la demandante ha presentado certificados médicos en los que se constatan las enfermedades que sufren los miembros de su familia, no se ha probado su vinculación con los daños medioambientales sufridos. A pesar de ello, el TEDH considera que el continuo ruido, vibraciones y contaminación del aire y del suelo, han afectado a la vida familiar de la demandante.

El Tribunal observa que la gestión de las cuestiones que se refieren a las infraestructuras es una tarea difícil que requiere bastante tiempo y recursos por parte de los Estados. Igualmente apunta que no se puede achacar a los gobiernos la responsabilidad simplemente por autorizar una intensa circulación en las zonas residenciales de las ciudades. No obstante, según consta en el expediente, el gobierno ucraniano no ha realizado un estudio ambiental antes de permitir la carretera ni ha realizado esfuerzo alguno para atenuar sus efectos nocivos. Por otro lado, la demandante no ha tenido una posibilidad real de discutir la política aplicada en este caso. En este sentido, el TEDH constata que los tribunales internos no han motivado suficientemente sus decisiones al inadmitir las demandas de la demandante. Por todo ello, concluye que ha habido una violación del artículo 8 CEDH.

#### 4.3. INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE AL RUIDO DE LAS DISCOTECAS

Un nuevo caso llega a Estrasburgo sobre la pasividad que, en ocasiones, adoptan las autoridades españolas frente a las actividades molestas y, en concreto, frente a los lugares

de ocio. Si bien en la sentencia **Moreno Gómez c. España, de 16 de noviembre de 2004**, el TEDH da un fuerte tirón de orejas al Estado por no adoptar medidas de minimización de los ruidos en un barrio de la ciudad de Valencia declarado formalmente como «zona acústicamente contaminada», afectando a la salud de la demandante como consecuencia de los ruidos y vibraciones de una discoteca situada en el bajo de su edificio, un supuesto de hecho similar ha vuelto a darse. En este caso, en Cartagena. Me refiero a la sentencia recaída en el caso **Martínez Martínez c. España, de 18 de octubre de 2011**. Veamos a continuación los hechos y, después, la argumentación del Tribunal.

El demandante, el Sr. Diego Martínez Martínez, inició un proceso judicial en el año 2002 contra una discoteca abierta un año antes de 112,90 metros cuadrados, con una terraza de 1.108,72, donde se instaló un bar musical. Las instalaciones se situaban a menos de diez metros de su domicilio. Un informe del Servicio de Protección de la Naturaleza (Seprona), constató que durante la madrugada los niveles sonoros de la terraza, oscilaban entre los 68 y 71 decibelios, ampliamente superiores a los permitidos por la legislación aplicable a horarios nocturnos (40 decibelios). A pesar de ese informe y de otro desfavorable a dar la licencia del Departamento de Medio Ambiente de la Región, el Ayuntamiento de Cartagena otorgó el permiso para el local, con capacidad para unas 1.200 personas. El Sr. Martínez reclamó al entender que la terraza suponía un atentado a su derecho a la vida privada en su domicilio y a la protección a la integridad física y psicológica de su hija celiaca, su mujer y él mismo. Los informes médicos de la hija, que tenía seis años cuando abrió el local, indicaron que su enfermedad se había agravado y que sufría insomnio, estados de ansiedad e irritabilidad a causa del ruido, que también constituía la causa de sus pesadillas, despertándose con frecuencia durante la noche. Diez años después, los informes psicológicos confirmaron las conclusiones de los estudios anteriores y persistieron en la prescripción de ansiolíticos. El demandante y su esposa, asimismo, sufrían taquicardias y estados de ansiedad, según, igualmente, los informes médicos presentados.

En la vía interna, si bien el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Cartagena, dio la razón parcialmente al demandante, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia anularía la decisión. El Tribunal Constitucional igualmente rechazó el recurso de amparo al entender que carecía de contenido constitucional.

El TEDH subrayará que el informe del Seprona indicó que los elevados niveles sonoros fueron ignorados por los tribunales. Afirmó, además, que el Ayuntamiento no adoptó ninguna medida relativa al nivel de ruido y que algunas instancias judiciales no se han pronunciado sobre un aspecto esencial, a saber: el impacto del ruido en el estado de salud del demandante y su familia. El Tribunal señala que los interesados debieron sufrir durante diez años los perjuicios causados por el bar musical instalado sobre la terraza de la discoteca y constata que aún no han cesado. Y concluirá estableciendo que, teniendo en cuenta la intensidad de los ruidos –nocturnos y que ampliamente exceden los niveles autorizados– y su persistencia durante varios años, el Estado ha incumplido su obligación positiva de garantizar el derecho del demandante al respeto de su domicilio y de su vida privada, al amparo del artículo 8 CEDH.

#### 4.4. FIESTAS POPULARES Y RUIDO

Desde una óptica menos dura que las anteriores, en las que asistimos a lesiones de consideración de los derechos fundamentales de las personas, en la sentencia recaída en el caso **Zammit Maempel c. Malta, de 22 de noviembre de 2011**, los demandantes, una familia residente en un pequeño núcleo de población de Malta, se quejan de las molestias generadas por los fuegos artificiales que cada año se lanzan a unos 150 metros de su vivienda con motivo de la celebración de las fiestas del pueblo. Los demandantes alegan que cada vez que se despliegan los fuegos artificiales en la zona, sus vidas, integridad física y seguridad personal se ponen en riesgo. Además, los escombros que generan han causado un daño considerable a su domicilio.

Plantearon diversas demandas en el ámbito interno. Acudieron, en primer lugar, ante la administración competente solicitando que no se autorizaran los fuegos artificiales. Igualmente, plantearían una queja ante el Defensor del Pueblo, que a su vez aconsejaría a la administración competente a consultar la opinión de expertos. Y según estos últimos, la zona en la que se desplegaban los fuegos artificiales debía ser clasificada como zona restringida. En base a ello, el Defensor del Pueblo criticó la concesión de autorizaciones para la realización de la actividad.

Ante la falta de éxito en la vía administrativa, los demandantes acuden ante los tribunales. El tribunal civil en su jurisdicción constitucional, le dio la razón al considerar que los niveles de ruido causados por los fuegos artificiales eran muy altos y que causaron daños a la propiedad de los demandantes. No obstante, esta sentencia sería recurrida y finalmente el Tribunal Constitucional consideró que si bien el ruido de los fuegos artificiales causó ciertas molestias a los demandantes, la normativa ha sido aplicada correctamente y se realizó una ponderación adecuada entre los derechos del demandante y los intereses de la comunidad en su conjunto. Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación de sus derechos reconocidos en el artículo 8 CEDH, referido al Derecho al respeto a la vida privada y familiar.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que el ruido producido por los fuegos artificiales tuvo una duración limitada. No se trata, por tanto, de un ruido persistente en el tiempo. No obstante, entiende que puede haber afectado, bien que de una manera temporal, a la integridad física y psíquica de los demandantes. Por tanto, ha habido una injerencia suficiente en el Derecho al respeto de sus vidas privadas y domicilio de una manera suficiente a los efectos del artículo 8.

El Tribunal observa que el despliegue de los fuegos artificiales era uno de los principales reclamos de las fiestas del pueblo y generaban unos ingresos significativos desde la perspectiva de la economía del municipio. Además, las fiestas populares maltesas se consideran como parte de la herencia cultural y religiosa del país.

A continuación, el Tribunal indica que no ha habido un riesgo inmediato y directo en la integridad física de los demandantes. En relación con los daños a la propiedad, considera que estos han sido mínimos y reversibles. Además, el Gobierno ha sido cons-

ciente de los daños producidos por los fuegos artificiales y ha puesto en marcha un sistema en virtud del cual las personas y las propiedades quedan protegidas en cierta manera. Así la concesión de permisos y el transporte y despliegue de los fuegos artificiales se ha realizado en el marco de normas específicas. Igualmente, la policía y los bomberos controlan su lanzamiento. El Tribunal también constata la existencia de un seguro que cubre el ejercicio de la actividad.

Finalmente, el Tribunal subrayará que los demandantes adquirieron la propiedad a sabiendas de la celebración de esa fiesta en las proximidades. Por todo ello, concluye que no ha habido una violación del artículo 8 CEDH.

#### 4.5. CENTROS COMERCIALES Y ESTRÉS AMBIENTAL

En la Decisión de Inadmisión *Tadeusz FRANKOWSKI y otros c. Polonia*, de 20 de septiembre de 2011, los demandantes viven en *Kartuzy*, un barrio de viviendas unifamiliares de Legnica. Adquirieron sus propiedades entre 1975 y 1991. En abril de 1997, las autoridades adoptaron un plan local de urbanismo que estipulaba la posibilidad de construcción de un centro comercial en el sector en cuestión. Según el plan de 1977 anteriormente en vigor, los terrenos susceptibles de ser afectados por ese proyecto estaban calificados como suelo industrial. En julio del mismo año, el municipio de Legnica autorizó la construcción del centro comercial en un solar próximo a las propiedades de los demandantes. No fueron informados del procedimiento que dio lugar a esta autorización.

En abril de 1998 las autoridades adoptaron un proyecto de organización de la circulación del tráfico en el entorno del centro comercial. Estipulaba, entre otras cuestiones, la modernización de una de las vías, la prohibición de circulación de vehículos pesados de más de 3,5 toneladas y contemplaba una zona limitada a 40 km/h.

La apertura del centro comercial implicó el aumento de la circulación en las calles cercanas a las propiedades de los demandantes, que devinieron las principales vías de acceso a dicho centro. Según los demandantes, circulaban por esas vías entre 360 y 400 vehículos diarios.

Debido a las quejas planteadas por los vecinos, las autoridades adoptaron un nuevo proyecto de organización del tráfico en noviembre de 2001. Contemplaba medidas dirigidas a reducir la densidad de la circulación, como la limitación de la velocidad del tráfico a 30 km/h y la instalación de ralentizadores. Con estas medidas se pretendía reducir el ruido y las emisiones de dióxido de carbono.

Un paso más se dio en noviembre de 2006 al atender la demanda de los vecinos de limitar las vías de la zona a un solo sentido durante un periodo de prueba de dos meses. Se informó a los demandantes que se adoptaría una decisión definitiva sobre la organización del tráfico ulteriormente, en función de los datos recogidos en base a las medidas técnicas programadas por las autoridades.

Como resultado de las medidas adoptadas por los servicios competentes entre enero de 2007 y septiembre de 2008, la densidad de circulación en el sector en cuestión era de 70 vehículos por hora.

En marzo de 2008 los demandantes presentaron su propio proyecto de organización del tráfico, que incluía medidas como la recuperación de la circulación en sentido único. Las autoridades rechazaron este proyecto considerando que restringía excesivamente el acceso al centro comercial y les comunicó que estaba en proceso de elaboración un nuevo proyecto de organización del tráfico. Las autoridades aprobarían en efecto nuevas medidas de reducción de la densidad del tráfico y su impacto medioambiental pero los vecinos no quedaron satisfechos, por lo que recurrirían sin éxito ante la Administración y tribunales polacos.

Una vez agotada la vía interna, los vecinos acuden ante el TEDH. Invocan el artículo 8 CEDH, alegando una violación de su derecho al respeto de la vida privada y familiar, como consecuencia de la circulación del tráfico en su barrio. Según ellos, la densidad de la circulación, de consideración teniendo en cuenta la naturaleza residencial de sus propiedades, afecta a la seguridad viaria y de los peatones. Los demandantes igualmente alegaron que no fueron consultados en el procedimiento de autorización del centro comercial y al abstenerse en la adopción de medidas susceptibles de reducir la circulación automóvil, las autoridades internas desatendieron sus obligaciones positivas exigidas por el Convenio.

El Tribunal comenzará su línea de argumentación indicando que si bien los demandantes no se han quejado de manera explícita, considera que la circulación del tráfico ha podido causarles molestias susceptibles de afectarles. Debe determinarse, no obstante, si la intensidad de las molestias ha llegado al mínimo de gravedad prescrito por la jurisprudencia. Esta apreciación es, en esencia, relativa pues depende del conjunto de circunstancias, básicamente la intensidad y duración de las molestias, de los efectos en su salud física y mental, del contexto general, así como del hecho de saber si el perjuicio ocasionado a los demandantes era comparable a los riesgos inherentes en una sociedad moderna, tal y como repetidamente se ha establecido en los casos concernientes a lo medioambiental.

Por otro lado, el Tribunal subraya que el hecho de que no se haya dado participación a los vecinos en el procedimiento administrativo de otorgamiento de la autorización en sí mismo no es suficiente para considerarles víctimas de una violación del Convenio.

A continuación, el Tribunal observa que debido a las constantes quejas de los demandantes, se han adoptado medidas técnicas de control de la densidad del tráfico. Según los resultados obtenidos, la causa de las molestias ocasionadas no ha sido el número de vehículos que circulan sino la velocidad. En base a esta conclusión, las autoridades han previsto medidas para mejorar la seguridad vial y optimizar la gestión del tráfico. Por ello, el Tribunal entiende que las autoridades internas han cumplido con sus obligaciones positivas de mantener la calidad medioambiental de una manera razonable.

Si bien los demandantes ponen en duda la eficacia de las soluciones llevadas a cabo por las autoridades internas, el Tribunal señala que no han aportado mediciones alternativas que corroboren sus quejas. Así, no ha quedado probado que las molestias sufridas hayan superado los niveles permitidos por el derecho interno ni los estándares contemplados por el derecho internacional. Tampoco han aportado ningún elemento de prueba que acredite el daño que las molestias del tráfico hayan producido en su salud o seguridad.

El Tribunal señala igualmente que según el plan local de urbanismo de 1977, anterior al de 1997 que estipulaba la posibilidad de implantación de un centro comercial en el sector, los terrenos susceptibles de ser afectados por este proyecto estaban calificados como suelo industrial. Ello implica que en el momento en el que los demandantes adquirieron sus propiedades debían saber que los solares en los que se ubica el centro comercial podían ser destinados a una actividad de este tipo.

El Tribunal constata, en fin, que en el marco del margen de apreciación que debe otorgarse a los Estados en materia medioambiental, las autoridades administrativas han ponderado los intereses en conflicto –individuales y colectivos– de una manera razonable, teniendo en cuenta que las autoridades internas han adoptado medidas para minimizar el impacto medioambiental del centro comercial, como se ha apuntado más arriba. Por todo ello, el Tribunal inadmite la demanda.

## 5. LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DERECHO DE ASOCIACIÓN Y CAZA

En la sentencia recaída en el caso *Hermann c. Alemania*, de 20 de enero de 2011, el demandante posee dos tierras cada una de las cuales tienen una extensión inferior a las 75 hectáreas. De conformidad con la Ley Federal de Caza, como propietario de las tierras, forma parte automáticamente de una asociación de caza. Debido a sus convicciones en torno a la protección de los animales, el demandante considera que esa previsión de la Ley viola sus derechos de propiedad, asociación, prohibición de discriminación en el ejercicio de este derecho y, sobre todo, de libertad de conciencia y pensamiento. El demandante acudirá sin éxito ante los tribunales alemanes que justifican la Ley en base a la necesidad de proteger los ecosistemas y los juegos de caza, mediante el control de los animales.

El TEDH comienza su argumentación constatando que ambas partes están de acuerdo en que la obligación del demandante de permitir la caza en su finca constituye una interferencia en el goce pacífico de sus posesiones. El TEDH, sin embargo, acepta que la finalidad de la previsión en cuestión, el hecho de que la gestión del stock de la caza tenía como objeto mantener una población de animales variada y saludable y evitar el daño a esta actividad, era de interés general.

A continuación, el TEDH acepta el argumento del Gobierno según el cual Alemania es una de las zonas más densamente pobladas de la Europa Central, lo que justifica disponer de vastas áreas de caza. Además, a diferencia de lo que ocurre en Francia,

en Alemania todos los propietarios cuyas fincas son aptas para el ejercicio de esta actividad, quedan automáticamente vinculados por la Ley y deben tolerar la caza en sus propiedades.

Por todo ello, el TEDH considera que no ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio.

El TEDH tampoco considera que haya habido discriminación en el ejercicio del derecho de propiedad. El demandante hacía referencia a la no asociación automática de propietarios cuyas fincas fueran de menor tamaño. Esta diferencia de trato queda justificada en base a una razón objetiva. Y es que el Gobierno alemán sujetaba a la Ley las fincas de mayor extensión para garantizar una mejor gestión del stock de animales.

El Tribunal rechazará en el mismo sentido el resto de alegaciones del demandante. Hay que tener en cuenta que la decisión no fue adoptada por unanimidad. En efecto, los jueces Lorenzen, Berro-Lefèvre y Kalaydjieva expresaron una opinión disidente conjunta. Me remito a la lectura de la sentencia para averiguar su contenido.

## 6. DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES

### 6.1. APTITUD DEL SUELO PARA SU URBANIZACIÓN, PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL Y DERECHO DE PROPIEDAD

Un interesante supuesto de hecho sobre la inconveniencia de conceder licencias urbanísticas para construir, tras un análisis económico y medioambiental, viene dado en la Decisión de Inadmisión **Gabriele Übleis c. Austria, de 11 de octubre de 2011**. Veamos a continuación los hechos acontecidos, vía interna y argumentación del TEDH.

Los padres de la demandante transmitieron a ella y su hermana parte de sus propiedades. El contrato de transmisión de las propiedades data de 27 de noviembre de 1995. A la demandante le correspondió dos solares de alrededor de 6.000 metros cuadrados en el municipio austriaco de Wilhering (Alta Austria). Mientras tanto, a la hermana le transmitieron otras propiedades. La propiedad de la Sra. Übleis estaba clasificada como suelo urbanizable desde principios de 1950.

El 1 de enero de 1994, la nueva Ley de Urbanismo de la Alta Austria entró en vigor. En su sección 39.3 obligaba a los municipios a revisar sus planes urbanísticos en un plazo de cinco años. El 16 de febrero de 1995 el Ayuntamiento de Wilhering, mientras se revisaba el plan urbanístico, estableció una prohibición temporal de construir en parte del municipio. Moratoria urbanística que tendría como finalidad, como fácilmente puede entenderse, evitar una solicitud masiva de licencias para construir a la vista de las posibles restricciones del nuevo planeamiento que se aprobaría en base a la nueva normativa.

La moratoria afectaba a cuarenta y siete solares, de entre los que se encontraban los dos solares de la demandante, en aquel momento todavía de propiedad de sus padres.

Se aprobó por Decreto y se le dio la publicidad contemplada en la Ley. La prohibición temporal de construir se prorrogaría en dos ocasiones.

El 23 de noviembre de 1998 el Alcalde del Ayuntamiento de Wilhering informó a la demandante que la modificación del plan urbanístico estaba lista y que clasificaba sus dos solares como suelo verde (*Grünland*) o, como diríamos en España, suelo no urbanizable. Le ofreció la oportunidad de realizar alegaciones. La demandante solicitaría el mantenimiento de su propiedad como suelo urbanizable.

Finalmente, el 4 de febrero de 1999 el Ayuntamiento de Wilhering modificó el plan urbanístico. La propiedad de la demandante quedó definitivamente designada como suelo verde. Al aprobar el plan, el Consejo Municipal indicaría, como consideración general, que *la reserva de suelo urbanizable* –contemplada antes de la revisión del Plan– *excedía ampliamente la necesidad proyectada*<sup>1</sup>. También realizó consideraciones concretas en relación con los solares de la demandante. Valdrá la pena hacer referencia exacta a las mismas para averiguar el grado de análisis y detalle que se emplea para proteger los solares de la demandante de su urbanización:

«Las objeciones planteadas por la Sra. Gabriele Übleis, propietaria de los solares núm. 23 y núm. 24 (...) debe ser rechazada pues, de conformidad con la Sección 21 de la Ley de Urbanismo de la Alta Austria, sólo las áreas susceptibles de construcción en base a sus condiciones naturales e infraestructurales pueden ser clasificadas como suelo urbanizable. Se precisa este tipo de suelo para atender las necesidades requeridas por el municipio para un periodo de cinco años. Las áreas no adecuadas para su urbanización en base a sus condiciones naturales, no deben ser clasificadas como suelo urbanizable. Esto es aplicable igualmente para las áreas cuya urbanización puede acarrear costes irrazonables.

Según el experto urbanístico local y autor del plan los solares en cuestión, al igual que el resto de áreas clasificadas como suelo verde de conformidad con la modificación del plan urbanístico, no merecen ser clasificados como suelo urbanizable, por las siguientes razones: la urbanización de los solares conllevaría un gasto excesivo e irrazonable teniendo en cuenta la inclinación del terreno; la conveniencia de la designación de los solares de la demandante como área residencial es limitada teniendo en consideración la carga de emisiones procedentes de la próxima carretera federal de Eferdinger; (...) en general, la construcción en la inclinación de las laderas de Kürnberg hacia el río Danubio violaría la sección 2.1 (protección del medio ambiente) y el párrafo 10 (preservación de la arquitectura tradicional y paisaje) de la Ley de Urbanismo de la Alta Austria.»

Asistimos, por tanto, a una decidida voluntad de revisión del planeamiento para proteger suelo de la urbanización, en base a dos motivos, a saber: a) la necesidad de mantenerlo en sus condiciones naturales; y b), por el sobrecoste económico irrazonable que implicaría su urbanización. No en vano, de un total de cuarenta y siete solares revisados por la modificación del plan urbanístico, treinta y siete fueron re-clasificados como suelo verde. Perspectiva, en fin, sostenible al tener en cuenta consideraciones medioambientales, como los valores naturales del suelo, el impacto paisajístico, la

1. La cursiva es mía.

contaminación acústica y las emisiones de gases de efecto invernadero en una posible previsión de un área residencial en la zona; lo económico, ya que las características del terreno implicaría un sobrecoste económico irrazonable; lo social, ya que se contemplan las necesidades reales de vivienda de la población del municipio en un periodo de cinco años; y lo cultural, al considerar el carácter de la zona, perspectiva sin duda vinculada a la paisajística.

La modificación del plan urbanístico quedaría aprobada el 30 de marzo de 1999 por el Gobierno regional de la Alta Austria, que actuó como autoridad de supervisión del municipio, y entró en vigor el 10 de abril de 1999.

De conformidad con el Derecho interno, un propietario puede cuestionar la legalidad de un plan urbanístico de una manera indirecta. Por ejemplo, solicitando una licencia de obra. Así, en abril de 2002, la demandante solicitó al Ayuntamiento una licencia de obra para construir un edificio de dos plantas. Alegó en la solicitud que el cambio en la clasificación del suelo en el que se encontraba su propiedad era ilegal. En apoyo de su argumentación, presentó la opinión de un experto urbanístico. La conclusión del informe del experto era que los dos solares eran adecuados para su construcción. El Alcalde denegó la solicitud de la demandante considerando que la concesión de la licencia de obra iría en contra de la designación de su finca como suelo verde.

La demandante recurrió indicando que en el procedimiento de modificación del planeamiento en virtud del cual su propiedad quedó clasificada como suelo verde, sus alegaciones no fueron analizadas por la autoridad competente. Añadió que el cambio de clasificación de su suelo fue ilegal por los siguientes motivos: a) la re-clasificación de su propiedad como suelo verde no fue un medio apropiado para alcanzar la finalidad de reducir la progresiva destrucción del paisaje ya que sus solares estaban cerca del centro del municipio; b) los cambios en la clasificación del suelo estaban sujetos a restricciones. Sólo razones muy cualificadas de interés público podrían prevalecer sobre los intereses individuales de preservar los derechos adquiridos. La principal finalidad perseguida por el cambio de planeamiento, la reducción del excedente de suelo urbanizable, no tenía tal peso preponderante; c) no había nuevos elementos de hecho que justificaran el cambio de la clasificación del suelo ya que el exceso de suelo urbanizable había existido desde hacía décadas y había sido incrementado por el propio municipio designando nuevos solares como suelo urbanizable en los últimos años; d) la autoridad no tuvo en consideración los intereses de la demandante. Su propiedad ha sufrido, según la demandante, una pérdida de valor considerable, no compensada por la Sección 38 de la Ley de Urbanismo de la Alta Austria; y e) no se aplicó un criterio uniforme en relación con la re-clasificación del suelo urbanizable como suelo verde ya que otros solares en una situación similar y con una topografía igualmente comparable, como dos solares adyacentes a los de la demandante, mantuvieron su clasificación como suelo urbanizable.

El Consejo Municipal desestimaría el recurso de la demandante. Entonces plantearía una objeción (*Vorstellung*) ante el Gobierno regional de la Alta Austria. El Ejecutivo regional se declaró incompetente para conocer del caso. Indicó que el Tribunal Constitu-

cional es la instancia competente para cuestionar la legalidad de los planes urbanísticos que adquieren la forma normativa de Decreto, como el presente.

La demandante acudió ante el Tribunal Constitucional impugnando la denegación de la licencia de obra y cuestionando la legalidad del plan urbanístico. Alegó que las autoridades urbanísticas violaron su derecho de propiedad y el principio de no discriminación. Argumentó que la denegación de la licencia de obra que solicitó se basó en un plan urbanístico ilegal. El Tribunal Constitucional desestimaría la demanda al considerar que el Ayuntamiento fundamentó la re-clasificación de los solares de la demandante en un incuestionable excedente de suelo urbanizable y en su inadecuación para la construcción. Así, indicará que el Ayuntamiento ofreció razones específicas para su consideración como suelo no apto para la construcción como, por ejemplo, su inclinación, el irrazonable coste que supondría su urbanización, dada, precisamente, su inclinación, los intereses medioambientales en la protección de los bosques así como las emisiones procedentes de la carretera federal próxima. En suma, el Ayuntamiento llegó a la conclusión de que la previa clasificación de su propiedad como suelo urbanizable era contraria a los principios recogidos en la sección 2 párrafos 1 y 10 de la Ley de Urbanismo. Además, subraya el Tribunal Constitucional, la Sección 39.3 de la Ley de Urbanismo obliga al Ayuntamiento a cambiar la clasificación del suelo sin realizar un juicio de ponderación de los intereses en conflicto pues éste ya ha sido llevado a cabo por el legislador. La cuestión sobre si era legal mantener la clasificación de los solares colindantes como suelo urbanizable no constituye el objeto de examen de este caso concreto, concluye el Tribunal Constitucional.

Una vez agotada la vía interna, la demandante acude ante el TEDH alegando una violación de su Derecho al respeto de los bienes, reconocido en el artículo 1 del Protocolo adicional número 1 CEDH; y del Derecho a un proceso equitativo del artículo 6 CEDH.

Alega una violación de su derecho al respeto de los bienes, en primer lugar, por el cambio en la clasificación de sus solares de suelo urbanizable a suelo verde. En concreto, argumentó que las autoridades no motivaron suficientemente esa decisión y que la interferencia en su derecho fue desproporcionada y no recibió indemnización alguna.

Y alega una violación de su Derecho a un proceso equitativo, en segundo lugar, porque, a su modo de ver, no tuvo acceso a un tribunal. El Alcalde, el Consejo Municipal y el Gobierno regional son autoridades administrativas y el Tribunal Constitucional tiene un ámbito de conocimiento limitado pues no puede entrar a revisar los hechos fijados en las autoridades administrativas. La Sra. Übleis también alega que el proceso ha sido injusto porque las autoridades no han tenido en consideración sus argumentos. Es más, a en su opinión no han justificado su decisión. Si bien la principal finalidad perseguida en el cambio de la clasificación de los solares de la demandante era reducir el suelo urbanizable en la localidad, como han señalado las autoridades internas, la demandante observa que estas no han dado a conocer los criterios utilizados al designar los solares que debían convertirse en suelo verde y aquellos que debían mantener su clasificación como suelo urbanizable.

El Gobierno, por su parte, pone en duda, en primer lugar, que se haya dado una interferencia en los derechos de la demandante reconocidos en el artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1 al Convenio. Indicará, en este sentido, que la clasificación de una finca como suelo urbanizable no determina en sí misma su aptitud para construir. Antes de conceder una licencia de obra, las autoridades deben comprobar si el solar es apto para una construcción adecuada y ordenada. Hay que poner en valor, por consiguiente, la sensibilidad del Gobierno austriaco hacia las políticas de crecimiento racional y ordenado evitando la urbanización incontrolada e innecesaria, desde una óptica social, del territorio.

En este caso, dada la topografía y otras condiciones de los solares en cuestión, no había certeza de que la demandante hubiera conseguido la licencia, incluso si los solares hubieran mantenido su anterior clasificación. Aun asumiendo de que se haya producido una interferencia en el Derecho al respeto de los bienes de la demandante, continúa el Gobierno, se trata de una injerencia compatible con el artículo 1 del Protocolo núm. 1. Tiene una base legal en la Sección 39.1 de la Ley de Urbanismo y sirve a intereses públicos como, por ejemplo, la protección del medio ambiente y la protección del paisaje y carácter del territorio. La interferencia sería además proporcionada: un requisito para la modificación del plan urbanístico era que no se hubiera hecho uso del suelo conforme a su clasificación (sección 39.3 de la Ley de Urbanismo). En el presente caso, los solares no habían sido usados con finalidades edificatorias desde hacía más de cuarenta años y la re-clasificación de los solares se había basado, entre otros motivos, en su inadecuación para la urbanización. Es más, cuando los padres de la demandante le transfirieron la propiedad de los dos solares, se aprobó una prohibición temporal de construir con la finalidad de revisar su clasificación. A mayor abundamiento, el Gobierno indicará, para finalizar, que no se ha tratado de una medida singular, sino que la re-clasificación ha afectado a un total de treinta y siete fincas.

El Tribunal comenzará su argumentación indicando que la re-clasificación de los solares de la demandante no implica una privación de la propiedad en el sentido del primer párrafo del artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1, según el cual, «*Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional*». No obstante, reconocerá que sí constituye una interferencia en su derecho al goce pacífico de sus posesiones, en el sentido del segundo párrafo de dicho precepto, que dispone, que «*Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas*». Véase, a modo de precedente, la Decisión de Inadmisión recaída en el caso **Haider c. Austria, de 29 de enero de 2004**, que yo mismo he comentado en mi trabajo, «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006* (Dir. Fernando LÓPEZ RAMÓN), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

El Tribunal, así, recordará que el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo núm. 1 permite a los Estados Contratantes controlar el uso de la propiedad de acuerdo con el interés público haciendo cumplir las leyes a tal efecto, lo que implicará la necesidad de que se dé una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad que se pretende alcanzar (véanse como precedentes las sentencias recaídas en los casos *Sporrong y Lönnroth c. Suecia, de 23 de septiembre de 1982* y *Allan Jacobsson c. Suecia, de 25 de octubre de 1989*). En relación con la elección de las normas concretas para llevar a la práctica medidas de control del uso de la propiedad, las autoridades internas gozan de un amplio margen de apreciación.

En el presente caso, el Tribunal apunta que la modificación del plan urbanístico se basaba en la Ley urbanística, que obligaba a los municipios a modificar sus instrumentos de planeamiento en el plazo de cinco años de conformidad con las finalidades que se contemplaban en la propia Ley. Además, la re-clasificación de los solares de la demandante perseguía fines legítimos como la protección del medio ambiente y del paisaje.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida, el Tribunal constata que si bien los solares de la demandante estaban clasificados como suelo urbanizable desde mediados de 1950 hasta febrero de 1995, no se había edificado en ellos. También considera de importancia que la inicial prohibición temporal de construir se realizó en febrero de 1995, mientras que la adquisición de la propiedad por la demandante fue posterior, en noviembre del mismo año, con lo que al adquirir la propiedad la prohibición de construir en los dos solares ya estaba en vigor. Si bien la demandante argumentó que desconocía el cambio de clasificación de los dos solares, el TEDH subraya que se realizó por Decreto, un instrumento normativo al que se le da publicidad y, por consiguiente, la demandante debía saber que sus dos solares habían cambiado su estatus. Igualmente, debía saber que *el cambio de planeamiento no implica compensación alguna*<sup>2</sup>, tal y como viene establecido en la Ley urbanística (sección 38). Además, contrariamente a la opinión de la demandante, no hay ningún indicio de arbitrariedad en la actuación de la Administración. En efecto, el municipio dio razones detalladas en relación con la re-clasificación de los solares de la demandante. Tampoco puede decirse que la demandante fuera la única afectada por el cambio de planeamiento ya que de cuarenta y siete solares, treinta y siete fueron re-clasificados como suelo verde. En tales circunstancias, el Tribunal considera que el cambio de clasificación de los solares de la demandante no implicó una carga excesiva para la demandante.

En base a la argumentación desarrollada y teniendo en consideración el amplio margen de apreciación que el Tribunal otorga a las autoridades internas al aplicar su política planificación urbanística, considera que no hay apariencia de violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio, por lo que inadmitirá la demanda en relación con este precepto. En relación con la demanda presentada en torno al artículo 6 CEDH, el TEDH considera que el Tribunal Constitucional austriaco tiene plena jurisdicción para conocer de este caso y, de hecho, conoció de todos los aspectos

2. La cursiva es mía.

relevantes, ofreciendo una solución razonable. En efecto, el Tribunal Constitucional interno analizó la legalidad del plan urbanístico y analizó la compatibilidad del cambio de planeamiento de conformidad con la Ley urbanística. El TEDH inadmitirá también inadmitirá la demanda en relación con este extremo.

\*\*\*

Véase un supuesto de hecho similar, en la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Trimeg Limited c. Malta, de 27 de septiembre de 2011*, en la que las autoridades internas incluyen los solares de la empresa demandante en el ámbito de protección de un área natural, impidiendo cualquier uso no conforme a su valor ecológico. La empresa demandante había adquirido los solares cuando todavía gozaban de la clasificación de «área blanca», un tipo de clasificación con la que se designa el suelo que no ha sido urbanizado, que puede ser susceptible de desarrollo urbanístico, pero también de protección natural, como ocurrió finalmente en este caso. De hecho, en la gaceta del Gobierno se había publicado anteriormente a la compra de los solares por la empresa demandante, la intención de convertir el área en zona de protección ecológica. El TEDH dirá que la clasificación tenía una finalidad de interés general, la protección del medio ambiente, de conformidad con la legislación interna y los requerimientos internacionales, que justificaba la interferencia en el Derecho de propiedad de la demandante. Además, ésta debía saber que la clasificación de «área blanca» no garantizaba que la Administración le concediera una licencia para construir pues ese tipo de suelo puede ser susceptible de clasificación como suelo no urbanizable de protección natural, como se ha señalado.

## 6.2. USO INDUSTRIAL Y USO EDUCACIONAL DEL SUELO Y DERECHO DE PROPIEDAD

En la Decisión de Inadmisión *Wanda MARSZK c. Polonia, de 8 de febrero de 2011*, la demandante había adquirido un solar para la construcción de una estación de servicio en una zona clasificada por el plan urbanístico como zona destinada a industrias pesadas. Una vez construida la estación de servicio, la arrendó a un tercero. Poco después, la Administración concedería una licencia para la construcción de un centro educativo en la zona, sin informar a la demandante como parte interesada. La demandante acude en vía administrativa y contencioso-administrativa alegando que se ha concedido una licencia en contra de las previsiones del plan. Posteriormente, la Administración modificaría el plan para reducir la zona destinada a industrias pesadas y ampliar la referida a fines educacionales.

Agotada la vía interna, la demandante acude ante el TEDH alegando que la construcción del centro educativo, en contra de las disposiciones del plan urbanístico, supuso una interferencia en su Derecho de propiedad.

El Tribunal constata que el Ayuntamiento ha actuado en contra del plan urbanístico en vigor en el momento en el que se produjeron los hechos. Observa que la queja del

demandante se centra esencialmente en el potencial efecto adverso de la construcción de un complejo escolar contra lo establecido en el plan urbanístico. El Tribunal no considera que estos hechos hayan implicado una interferencia en el derecho de propiedad de la demandante. No se ha probado que la demandante haya quedado privada de la posibilidad de hacer uso de su propiedad o de disponer de ella. De hecho, el Tribunal observa que la propietaria la cedió en arrendamiento. Además, el Tribunal observa que la Administración se basó en el informe de un experto, en el que se indicaba que el nuevo uso no interferiría en los derechos de la demandante ni en sus actividades económicas. Por ello, el Tribunal señala que la demandante no ha justificado suficientemente el impacto negativo de la construcción de la escuela en el valor de mercado de su propiedad. El Tribunal concluye, en fin, que no se ha producido una interferencia en el goce pacífico de las posesiones de la demandante.

6.3. CLASIFICACIÓN DEL SUELO SIN INDEMNIZACIÓN, DEJANDO DESPROVISTA A LA PROPIEDAD DE LA FINALIDAD POR LA QUE FUE ADQUIRIDA

En la sentencia recaída en el caso *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados c. Grecia*, de 3 de mayo de 2011, la demandante es una asociación de empleados del Banco de Grecia constituida con la única finalidad de construir un centro de vacaciones para los empleados del Banco en un terreno adquirido en 1966 a tal fin. Confiando en el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio (protección de la propiedad), acude ante el TEDH alegando que las autoridades, una vez adquirida la propiedad, cambiaron el estatus del suelo, restringiendo su uso y prohibiendo la construcción de las casas de vacaciones, contempladas previamente en el plan urbanístico, en base a motivos medioambientales.

El Tribunal considera que si bien la clasificación del suelo de la demandante se enmarca en un plan del Estado de proteger los valores naturales y culturales, ha desprovisto de sentido la finalidad por la que se adquirió. Además, la demandante no ha recibido indemnización alguna por el bloqueo de su propiedad. Concluye, por tanto, que ha habido una violación del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio. En sentido similar, véase la sentencia *Varfis c. Grecia*, de 19 de julio de 2011.

6.4. CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y ANULACIÓN DEL TÍTULO DE PROPIEDAD SIN INDEMNIZACIÓN

Nuevos casos llegan a Estrasburgo sobre anulaciones de títulos de propiedad sin indemnización con motivo de clasificaciones de suelo en Turquía. Me refiero a las sentencias recaídas en los casos *Mustafa Kemal Özdemir y otros c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011; *Zeki Şimşek c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011; *Okul y Karaköse c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011; *Turkkan c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011; *Sever c. Turquía*, de 1 de marzo de 2011; *Kar c. Turquía*, de 29 de marzo de 2011. La doctrina jurisprudencial aplicable es la recogida en la sentencia *Turgut y otros c. Turquía*, de 8 de julio de 2008.

## 7. LISTA DE DECISIONES Y SENTENCIAS

- Sentencia *Hermann c. Alemania*, de 20 de enero de 2011;
- Sentencia *Elefteriadis c. Rumanía*, de 25 de enero de 2011;
- Decisión de Inadmisión *Wanda MARSZK c. Polonia*, de 8 de febrero de 2011;
- Sentencia *Dubetska y otros c. Ucrania*, de 10 de febrero de 2011;
- Sentencia *Mustafa Kemal Özdemir y otros c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011;
- Sentencia *Okul y Karaköse c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011;
- Sentencia *Turkkan c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011;
- Sentencia *Zeki Şimşek c. Turquía*, de 15 de febrero de 2011;
- Sentencia *Sever c. Turquía*, de 1 de marzo de 2011;
- Sentencia *Kar c. Turquía*, de 29 de marzo de 2011;
- Sentencia *Apanasewicz c. Polonia*, de 3 de mayo de 2011;
- Sentencia *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados c. Grecia*, de 3 de mayo de 2011;
- Sentencia *Varfis c. Grecia*, de 19 de julio de 2011;
- Sentencia *Grimkovskaya c. Ucrania*, de 21 de julio de 2011;
- Decisión de Inadmisión *Tadeusz Frankowski y otros c. Polonia*, de 20 de septiembre de 2011;
- Decisión de Inadmisión *Trimeg Limited c. Malta*, de 27 de septiembre de 2011;
- Decisión de Inadmisión *Gabriele Übleis c. Austria*, de 11 de octubre de 2011;
- Sentencia *Martínez Martínez c. España*, de 18 de octubre de 2011;
- Sentencia *Zammit Maempel c. Malta*, de 22 de noviembre de 2011.

## Tribunal de Justicia de la Unión Europea

---

JOSÉ ESTEVE PARDO

MARC TARRÉS VIVES

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. CONTAMINACIÓN, EVALUACIÓN AMBIENTAL, INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ACCESO A LA JUSTICIA Y BIOTECNOLOGÍA. 2.1. *Contaminación del aire*. 2.2. *Aguas residuales urbanas*. 2.3. *Evaluación de impacto ambiental*. 2.4. *Acceso a la justicia en materia de medio ambiente/Condiciones para la exclusión de proyectos aprobados por actos legislativos del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337/CE*. 2.5. *Acceso a la información medioambiental*. 2.6. *Biotecnología*.—3. FAUNA Y FLORA.—4. LISTA DE SENTENCIAS.

\* \* \*

### 1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Justicia (TJ) ha mantenido en el período comprendido entre enero y diciembre de 2011 un número similar de sentencias al dictado en el ejercicio precedente. En concreto, se han contabilizado una veintena entre las que, por un lado, las hay dictadas en el marco de procedimientos incoados por la Comisión Europea sobre la base del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>1</sup>, en relación con el incumplimiento de varias Directivas en materia de evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos, del tratamiento de aguas urbanas residuales y de la conservación de hábitats, flora y fauna. Mientras, de otro, el TJ ha dictado relevantes sentencias resolviendo peticiones de decisión prejudicial sobre la interpretación de distintas disposiciones europeas. De entre ellas deben destacarse las que hacen referencia a la interpretación del derecho de acceso a la justicia por parte de las asociaciones para la protección del medio ambiente previsto en el Convenio de Aarhus, así como las que versan sobre el alcance del ámbito de aplicación de la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental. A los efectos de su comentario se ha realizado una selección de doce sentencias.

---

1. DOUE C 83/47, de 30 de marzo de 2010.

Finalmente, como es costumbre en este capítulo, recordar que se procede a un doble agrupamiento temático que obedece a la fundamental lógica de dotar de sustantividad propia aquellos pronunciamientos que van referidos a fauna y flora.

## **2. CONTAMINACIÓN, EVALUACIÓN AMBIENTAL, INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ACCESO A LA JUSTICIA Y BIOTECNOLOGÍA**

### **2.1. CONTAMINACIÓN DEL AIRE**

En virtud de la *Sentencia de 21 de diciembre de 2011 (C-28/09)*, el TJ conoce del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra la República de Austria por haber impuesto a los camiones de más de 7,5 toneladas que transportan determinadas mercancías la prohibición en un tramo de autopista del Valle del Inn. Se trata de una resolución que resulta de interés atendiendo al debate suscitado en algunas grandes ciudades españolas sobre la imposición de restricciones circulatorias a los vehículos más contaminantes o el establecimiento de límites de velocidad variables en autopistas y autovías.

En el caso que nos ocupa, el Ministro-Presidente del Tirol había aprobado, el 17 de diciembre de 2007, un reglamento por el que se establecía la referida «prohibición sectorial de circulación». Esta disposición reglamentaria encontraba su cobertura en la Ley 115/1997 sobre la protección del aire contra la contaminación (IG-L), la cual tomaba incorporaba lo dispuesto en las Directivas 96/62 y 1999/30 (ambas derogadas a partir de junio de 2010 por la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa –no siendo aplicable al litigio en cuestión–). Conforme a su artículo 1, el reglamento se propone reducir las emisiones contaminantes causadas por las actividades humanas, y mejorar de ese modo la calidad del aire para proteger de forma duradera la salud humana, así como la fauna y la flora. A juicio de la Comisión, la referida «prohibición sectorial de circulación» constituiría una restricción de la libre circulación de mercancías. Austria había alegado ante el órgano europeo que la prohibición sectorial de circulación, tendente a mejorar la calidad del aire en la autopista afectada, tenía como objetivo orientar las mercancías que tienen «afinidad con el ferrocarril» hacia esta forma de transporte. Por tanto, esa prohibición no constituía una restricción de la libre circulación de mercancías, y en cualquier caso estaba justificada por los objetivos de protección de la salud y del medio ambiente. Además, debía considerarse la situación geográfica de Austria donde el rápido crecimiento del transporte por carretera en la Unión ha originado una presión acrecentada sobre el medio ambiente en las vías alpinas y en su entorno inmediato. Tales alegaciones no justificaban, en opinión de la Comisión, la medida adoptada. Afirmando, ya durante el proceso, *«que para asegurar el transporte de las mercancías afectadas por el reglamento controvertido es preciso recurrir al tráfico ferroviario o bien seguir itinerarios más largos, lo que genera gastos adicionales para los operadores interesados. Así pues, la prohibición sectorial de circulación produce repercusiones económicas importantes no sólo para el sector del transporte sino también para los fabricantes de las mercancías afectadas por ese reglamento, que*

*han de soportar costes de transporte más altos, lo que perjudica su competitividad» (58). Y si bien se reconoce que esa prohibición puede contribuir a realizar el objetivo de protección del medio ambiente; sin embargo, refuta esa medida con el principio de proporcionalidad. Añade la Comisión que, además, las autoridades austriacas no habrían examinado todas las alternativas concebibles a la prohibición sectorial de circulación, entre ellas –sugiere– «la sustitución de la limitación variable de velocidad por una limitación permanente de velocidad a 100 km/h.» o «la posibilidad de introducir medidas de control de la circulación, como la limitación de la frecuencia de paso a un cupo de vehículos, de establecer sistemas de peaje en función de la cantidad de contaminantes emitida por los vehículos y de modificar el impuesto sobre los hidrocarburos o los impuestos sobre el consumo a fin de incitar a la compra de vehículos equipados con un motor de gasolina» (70). Frente a esa argumentación el país alpino opone, entre otros elementos, datos mediante los que muestra que el transporte por carretera de mercancías constituye la principal fuente de emisiones de dióxido de nitrógeno en la zona afectada.*

A juicio del TJ, la «prohibición sectorial de circulación» debe considerarse una media de efecto equivalente a restricciones cuantitativas y, en principio, incompatible con las obligaciones derivadas de la legislación comunitaria. A partir de aquí el Tribunal realiza una prolija consideración sobre los motivos invocados por la demandada y que permitirían justificar las medidas adoptadas que deben perseguir el objetivo pretendido de forma coherente y sistemática. La conclusión es que el TJ admite que a partir de los factores argüidos «se debe constatar que la prohibición sectorial de circulación es apta para conseguir la realización del objetivo de protección del medio ambiente» (138). Ahora bien el TJ también considera que la alternativa de una limitación permanente de velocidad a 100 Km/h. ofrece un potencial de reducción de las emisiones de dióxido de nitrógeno que no habría sido tomado en suficiente consideración. Con ello el TJ acepta parcialmente la argumentación de la Comisión al considerar que no se ha demostrado el carácter inadecuado de las medidas alternativas propuestas por el órgano comunitario como menos restrictivas de la libre circulación de mercancías.

También sobre contaminación trata la *Sentencia de 26 de mayo de 2011 (C-165/09 a C-167/09)*, dictada a partir de sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas por el *Raad van State* de los Países Bajos. Los antecedentes consisten en sendos litigios acumulados que traen causa en los recursos interpuestos por diferentes asociaciones ecologistas y personas físicas contra las resoluciones administrativas que otorgaban autorización para la construcción de diferentes centrales eléctricas. En el presente caso el marco normativo comunitario viene regido de manera principal por la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación (Directiva PCIC –original 96/61/CE, codificada por la Directiva 2008/1/CE–), y por la Directiva 2001/81/CE, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (Directiva NEC). Cabe recordar que la finalidad del enfoque integrado del control de la contaminación es evitar las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, siempre que sea practicable, tomando en consideración la gestión de los residuos, y, cuando ello no sea posible, reducirlas al mínimo, a fin de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto. Las cuestiones planteadas por el

órgano judicial holandés son eminentemente de carácter técnico. Entre ellas parece interesante referir que el TJ considera que la Directiva NEC no es un texto de referencia para la Directiva PCIC. Esto quiere decir que los techos nacionales de emisión fijados al amparo de la Directiva NEC sobre determinadas sustancias (SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>) no vinculan a las autoridades nacionales al objeto de computarlas como de contrario, debe respetarse la obligación, derivada de dicha Directiva 2001/81, de adoptar o prever, con arreglo a los programas nacionales, políticas y medidas apropiadas y coherentes, que permitan reducir en su conjunto, en particular las emisiones de esos contaminantes a cantidades que no rebasen los techos establecidos en el anexo I de esa Directiva, como muy tarde, al finalizar el año 2010. En conclusión, el TJ sentencia que si bien la adopción por los Estados miembros de una medida específica en relación con una sola fuente de SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> no puede en principio, por sí sola, comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por la Directiva 2001/81, entonces «*corresponde al juez nacional comprobar si tal es el caso en cada una de las resoluciones de concesión de permisos medioambientales para la concesión y explotación de una instalación industrial*».

## 2.2. AGUAS RESIDUALES URBANAS

La *Sentencia de 14 de abril de 2011* (asunto C-343/10), es una de las que trae causa en un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE. Se trataba del no cumplimiento de las obligaciones derivadas en virtud de la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en determinadas aglomeraciones urbanas españolas de más de 15.000 «equivalentes habitante» (e-h) que no disponían, en el plazo previsto, de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas (depuradoras), y, además, no se habían adoptado las medidas para que las aguas residuales urbanas de un buen número de esos municipios que entrasen en los sistemas de colectores fuesen objeto, antes de su vertido, de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente. Debe subrayarse que a tenor del listado de enclaves que el TJ considera incumplidores –repartidos en diferentes CC AA–, se desprende que un buen número de ellos son turísticos y, en consecuencia, sometidos a fluctuaciones de población de carácter estacional. El nombre e incumplimiento de los municipios afectados se refiere en el fallo condenatorio del Tribunal:

*«Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con:*

- *la recogida de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones, de más de 15.000 e-h, de Valle de Güímar, Noreste (Valle Guerra), Valle de la Orotava, Arenys de Mar, Alcossebre y Carriño, de conformidad con el artículo 3 de la citada Directiva, y*
- *el tratamiento de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones, de más de 15.000 e-h, de Arroyo de la Miel, Arroyo de la Vibora, Estepona (San Pedro de Alcántara), Alhaurín el Grande, Coín, Barbate, Chipiona, Isla Cristina, Matalascañas, Nerja, Tarifa, Torrox Costa, Vejer de la Frontera, Gijón-Este, Llanes, Valle de Güímar, Noreste (Valle Guerra), Los Llanos de Aridane, Arenys de Mar, Pineda de Mar, Ceuta, Alcossebre, Benicarló, Elx (Arenales), Peñíscola, Teulada Moraira (Rada Moraira), Vinaròs, A Coruña, Carriño, Tui,*

*Vigo, Aguiño-Carreira-Ribeira, Baiona, Noia, Santiago, Viveiro e Irún (Hondarribia), de conformidad con los apartados 1, 3 y, en su caso, 4 del artículo 4 de dicha Directiva.»*

### 2.3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Resulta interesante en este apartado referir la *Sentencia de 17 de marzo de 2011* (C-275/09). La misma tiene por objeto una petición de decisión prejudicial presentada en el marco de un litigio entre la Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Región de Bruselas-Capital) y varios otros demandantes de la Vlaams Gewest (Región flamenca) en relación con una resolución relativa a la explotación del aeropuerto de Bruselas-Nacional. Concretamente la controversia tiene su origen en la explotación de un aeropuerto existente desde hacía décadas y que en el año 2004 fue objeto de una solicitud de autorización medioambiental para continuar con su explotación y proceder a una ampliación. La Administración competente concedió la autorización solicitada pero desestimó la solicitud de ampliación. De igual modo estimó que la evaluación de impacto ambiental no era necesaria. Esa resolución fue el origen del conflicto al ser objeto de los posteriores recursos administrativos y jurisdiccionales al entender los recurrentes que sí era preceptiva la evaluación de impacto ambiental.

Es entonces, en sede judicial, cuando el *Raad van State* belga suspendió el procedimiento y planteó al TJ las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Cuando se requieren distintas autorizaciones, por un lado, para obras de infraestructura en un aeropuerto con una pista de despegue y aterrizaje de al menos 2.100 metros de longitud y, por otro lado, para la explotación de ese aeropuerto, y esta última autorización –la autorización medioambiental– sólo se concede por un periodo determinado, ¿debe entenderse el término “construcción”, utilizado en el punto 7, letra a), del anexo I de la [Directiva 85/337] en el sentido de que no sólo debe procederse a una evaluación de impacto ambiental para la realización de las obras de infraestructura, sino también para la explotación del aeropuerto?
- 2) ¿Esta evaluación obligatoria del impacto ambiental se aplica también a la renovación de la autorización medioambiental del aeropuerto, tanto en el caso de que dicha renovación no implique modificación o ampliación alguna de la explotación como en el caso de que se prevea tal modificación o ampliación?
- 3) A efectos de la obligación de proceder a una evaluación de impacto ambiental en caso de renovación de una autorización medioambiental para un aeropuerto, ¿es diferente la situación si, con motivo de una autorización de explotación anterior, ya se había realizado una evaluación de impacto ambiental, o si el aeropuerto ya estaba en explotación en el momento en que el legislador comunitario o nacional introdujo la evaluación de impacto ambiental?»

El Tribunal examina el texto de la Directiva 85/337, concretamente su artículo 1.2 para dilucidar si la explotación de un aeropuerto puede constituir un «proyecto» y, en caso afirmativo, si tal proyecto se incluye entre los enumerados en los anexos I y II de dicha Directiva. A su juicio, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente para explotar un aeropuerto no puede ser calificada como «proyecto». De igual modo, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente para explotar un aeropuerto no puede ser calificada tampoco

como «construcción», en el sentido del punto 7, letra a), del anexo I de la Directiva 85/337. Sin embargo, el TJ señala que en el procedimiento seguido y, en particular, en la vista, algunos de los demandantes en el litigio principal alegaron que, desde la expiración del plazo de transposición de la Directiva 85/337 se han venido realizando obras de modificación en la infraestructura del aeropuerto de Bruselas-Nacional sin que se haya efectuado una evaluación de impacto ambiental. Ante esta alegación el Tribunal recuerda que ya ha declarado que las obras de modificación realizadas en la infraestructura existente de un aeropuerto, sin que se prolongue la pista de despegue y de aterrizaje, se incluyen en las disposiciones del punto 13 del anexo II de la Directiva 85/337, leídas en relación con las del punto 7 del anexo I de la misma, siempre que puedan ser consideradas, atendiendo especialmente a su naturaleza, su importancia y sus características, como una modificación del propio aeropuerto. El Tribunal subraya asimismo que el objetivo de la normativa de la Unión no puede eludirse mediante un fraccionamiento de los proyectos y que el hecho de que no se tenga en cuenta su efecto acumulativo no puede tener como consecuencia práctica que se sustraigan en su totalidad a la obligación de evaluación cuando, considerados conjuntamente, puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337. De tal modo que «*si resultase que, desde la entrada en vigor la Directiva 85/337, se han venido realizando en el emplazamiento del aeropuerto obras o intervenciones físicas que deban ser consideradas proyecto con arreglo a esta Directiva sin que se haya evaluado su impacto medioambiental en una etapa anterior del procedimiento de autorización, correspondería al tribunal remitente tenerlo en cuenta en la etapa de concesión de la autorización de explotación y garantizar el efecto útil de dicha Directiva velando por que se realice tal evaluación, al menos en esta fase del procedimiento*»(37).

#### 2.4. ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE/CONDICIONES PARA LA EXCLUSIÓN DE PROYECTOS APROBADOS POR ACTOS LEGISLATIVOS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 85/337/CE

El TJ conoce en su *Sentencia de 18 de octubre de 2011* de diferentes asuntos acumulados (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09) en los que se suscitan un conjunto de peticiones de decisión prejudicial. Las peticiones de decisión prejudicial, planteadas por el *Conseil d'État de Belgique*, se presentaron en el marco de una serie de litigios suscitados entre residentes en zonas colindantes con los aeropuertos de LiejaBierset y CharleroiBruselas Sur y con la línea de ferrocarril BruselasCharleroi, y la Région wallonne, a propósito de determinadas licencias de obras relativas a dichas instalaciones. Su objeto versa sobre la interpretación de los artículos 6 y 9 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, celebrado el 25 de junio de 1998 (Convenio de Aarhus) y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, y de los artículos 1, 5 a 8 y 10 *bis* 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 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003. Pero la trascendencia de esta sentencia radica, como bien se comenta en la parte final de la Introducción General de este OPAM 2012 («Una interesante noticia: el caso Boxus»), en el tratamiento que el TJ realiza sobre el alcance y control del legislativo nacional cuando adopta proyectos de obras o actuaciones que ofrecen relevancia ambiental.

En lo que se refiere a *iter* procesal del caso, cabe reseñar que mientras los recursos contra las licencias y autorizaciones aprobadas se hallaban pendientes ante el Consejo de Estado belga, el Parlamento valón aprobó un acto legislativo (Decreto) mediante el cual «ratificó» aquellas licencias y autorizaciones por «razones imperiosas de interés general». Ello comportó que el Decreto fuese objeto de varios recursos de anulación ante la Corte constitucional. Por su parte, en el procedimiento sustanciado ante el órgano jurisdiccional remitente, los demandantes (Boxus *et alii*) habían alegado que puesto que un acto de carácter legislativo sustituyó a los actos administrativos impugnados y dicho acto únicamente era susceptible de impugnarse ante la *Cour constitutionnelle*, la aprobación del referido Decreto de 17 de julio de 2008 tenía como efecto sustraer los recursos a la competencia del *Conseil d'État* y privarles de su interés en la anulación de dichos actos. Además, según ellos, el recurso de anulación ante la *Cour constitutionnelle* no se ajustaba al artículo 9 del Convenio de Aarhus y al artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, puesto que dicho órgano jurisdiccional únicamente ejercería un control limitado sobre la constitucionalidad de los actos legislativos y, por ende, sobre la violación de los derechos fundamentales y no un control completo sobre el fondo, en cuanto a la observancia de todas las disposiciones del Derecho nacional en materia de medio ambiente, y sobre las normas de procedimiento aplicables. En este contexto, el *Conseil d'État* decidió suspender el procedimiento y plantear a la *Cour Constitutionnelle* diversas cuestiones prejudiciales relativas a la constitucionalidad del Decreto del Parlamento valón de 17 de julio de 2008 y al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes, parcialmente coincidentes con las planteadas a la *Cour Constitutionnelle* e idénticas en todos los asuntos de que conoce el órgano jurisdiccional remitente:

«1) ¿Puede interpretarse el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337 en el sentido de que excluye de su ámbito de aplicación una normativa –tal como el Decreto (del Parlamento valón) de 17 de julio de 2008 (...)– que se limita a afirmar que “se han acreditado razones imperiosas de interés general” para la concesión de los permisos de urbanismo, de los permisos de medio ambiente y de los permisos conjuntos relativos a los actos y obras que enumera y que “ratifica” permisos para los que afirma que “se han acreditado razones imperiosas de interés general”?»

2) ¿Se oponen los artículos 1, 5, 6, 7, 8 y 10 *bis* de la Directiva 85/337, a un régimen jurídico en el que el derecho a realizar un proyecto sujeto a evaluación de las repercusiones se otorga mediante un acto legislativo contra el cual no cabe un recurso ante un órgano jurisdiccional o ante otro organismo independiente e imparcial establecido por la ley, recurso que permita impugnar, en cuanto al fondo y al procedimiento seguido, la decisión que da derecho a realizar el proyecto?»

3) ¿Debe interpretarse el artículo 9 del Convenio de Aarhus en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de permitir la interposición de un recurso ante un órgano ju-

*jurisdiccional o ante otro organismo independiente e imparcial establecido por la ley para poder impugnar la legalidad, en relación con cualquier cuestión de fondo o de procedimiento tanto del régimen material como del régimen de procedimiento de autorización de los proyectos sometidos a evaluación de las repercusiones, de las decisiones, de los actos u omisiones que entren dentro del ámbito de aplicación del artículo 6?*

4) *Habida cuenta del Convenio de Aarhus, ¿debe interpretarse el artículo 10 bis de la Directiva 85/337 en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de permitir la interposición de un recurso ante un órgano jurisdiccional o ante otro organismo independiente e imparcial establecido por la ley para poder impugnar la legalidad de las decisiones, de los actos u omisiones, en relación con cualquier cuestión de fondo o de procedimiento tanto del régimen material como del régimen de procedimiento de autorización de los proyectos sometidos a evaluación de las repercusiones?»*

A la primera cuestión, sobre si el art. 1.5 de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de dicha Directiva un acto legislativo que ratifica licencias previamente concedidas por autoridades administrativas competentes, basándose en la apreciación de razones imperiosas de interés general, el TJ aprecia que dicho precepto sujeta la exclusión de los proyectos del ámbito de aplicación de la Directiva a la concurrencia de dos requisitos: 1) que se trate de un proyecto detallado adoptado mediante un acto legislativo específico, y 2) que se alcancen los objetivos de la Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, a través del procedimiento legislativo. Sobre la concurrencia del primer requisito, el TJ considera que no puede considerarse que un acto legislativo adopte un proyecto detallado «cuando no contenga los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente, o requiera la adopción de otros actos para conferir al titular del proyecto el derecho a realizarlo». En cuanto al segundo requisito, el Tribunal considera que el legislador debe disponer de información suficiente en el momento de aprobar el proyecto, información entre la que debe constar al menos una descripción del proyecto, los datos requeridos para identificar y evaluar sus principales efectos sobre el medio ambiente, así como las medidas previstas para evitar, reducir, y, si fuese posible, compensar los efectos adversos significativos. En este sentido, a juicio del TJ nada obsta a que el legislador se sirva de información recopilada en el marco de procedimientos administrativos previos. Sin embargo, también afirma que «un acto legislativo que no haga sino «ratificar» pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a invocar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337» (45). Es entonces al juez nacional a quien le corresponde apreciar la concurrencia de estos requisitos «teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios» (48).

Sobre las otras cuestiones prejudiciales, el órgano judicial belga deseaba conocer si el art. 9 del Convenio de Aarhus y el artículo 10 bis de la Directiva 85/337 debían interpretarse en el sentido de que se oponen a que un proyecto sujeto a obligación de evaluación de impacto ambiental sea aprobado mediante un acto legislativo frente al

cual no quepa un recurso contra un órgano jurisdiccional u otro órgano independiente e imparcial establecido por ley, para impugnarlo por motivos de fondo y de procedimiento. El TJ reafirma la autonomía procesal de los Estados miembros en esta materia, reconociendo que disponen de un amplio margen de apreciación al aplicar tanto el artículo 9 del Convenio de Aarhus, como el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, singularmente en lo que atañe al órgano competente para conocer de los recursos contemplados en dichas disposiciones y las vías procesales para su ejercicio. Sin embargo, el Tribunal también considera que el efecto útil de dichas disposiciones quedaría en entredicho si por el mero hecho de adoptarse un proyecto por medio de un acto legislativo ya no fuera susceptible de un recurso que permitiese impugnar su legalidad en cuanto al fondo o el procedimiento. Así, el TJ establece que: «Las exigencias que se derivan del artículo 9 del Convenio de Aarhus y del artículo 10 bis de la Directiva 85/337 implican, en este aspecto, que cuando un proyecto comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 6 del Convenio de Aarhus o de la Directiva 85/337 sea adoptado mediante un acto legislativo, la cuestión de si dicho acto legislativo se ajusta a los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 5, de dicha Directiva y recordados en el apartado 37 de la presente sentencia debe poder ser objeto de un control, con arreglo a las normas de procedimiento nacionales, por un órgano jurisdiccional o por un órgano independiente e imparcial establecido por la ley. (54) En el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito en el apartado anterior y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo» (55). La trascendencia de esta doctrina es, sin duda, relevante al posibilitar un control jurisdiccional ordinario sobre leyes que aprobasen proyectos incumpliendo las exigencias que sobre evaluación de impacto ambiental se contienen en el Derecho europeo<sup>2</sup>.

## 2.5. ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

En su *Sentencia de 28 de julio de 2011 (C-71/10)*, el TJ resuelve una solicitud de petición de decisión prejudicial planteada por la Corte Suprema del Reino Unido en el marco del procedimiento *Office of Communications v. Information Commissioner*. La cuestión planteada pivota sobre la interpretación del artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental. Concretamente se trataba de una solicitud de información sobre la localización exacta de las estaciones de base de telefonía móvil en el Reino Unido.

En este tema resulta de gran interés tomar en cuenta los antecedentes. Así, en la sentencia podemos leer que a petición del Department of Health, se llevó a cabo un dictamen pericial independiente acerca de los riesgos relacionados con los teléfonos móviles. El informe pericial, que llevaba por título «Teléfonos móviles y salud», señaló que la ubicación de las estaciones base y los procedimientos de autorización de dichas

2. Véanse las consideraciones que sobre este caso realiza Fernando LÓPEZ RAMÓN en el apartado 5 de la Introducción General de este OPAM 2012.

estaciones eran cuestiones de interés público. A continuación, el Gobierno del Reino Unido creó una página de Internet llamada «Sitefinder», gestionada desde finales de 2003 por la *Office of Communications*, con el fin de facilitar la información relativa a la ubicación de las estaciones base de telefonía móvil en el Reino Unido. La mencionada página de Internet se compone de información facilitada de forma voluntaria por los operadores de telefonía móvil a partir de sus bases de datos. La página permite a cualquier particular, con sólo insertar un código postal, localidad o nombre de calle, buscar, en una sección del plano, la información relativa a las estaciones base ubicadas en la misma. Ahora bien, la página de Internet «Sitefinder» muestra la ubicación aproximada de todas las estaciones base en cada sección del plano, pero no indica ni su ubicación exacta con precisión métrica, ni si ha sido erigida a nivel de calle o está oculta dentro o encima de una construcción o edificio. El 11 de enero de 2005, un gestor de información de la *Health Protection Scotland* (agencia de protección de la salud de Escocia), dependiente del *National Health Service* (servicio nacional de salud), solicitó de la *Office of Communications* las coordenadas cartográficas de cada estación base, según parece, con fines epidemiológicos. La *Office of Communications* denegó la solicitud inicial y la petición de reexamen presentada por el mencionado gestor, basándose en dos motivos de denegación. En primer lugar, la *Office of Communications* adujo que la divulgación de dicha información afectaría negativamente a la seguridad pública en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2003/4, dado que la divulgación de la ubicación de dichos lugares incluiría la localización de los lugares utilizados para dar soporte a la red de radio de la policía y de los servicios de urgencia y podría, de ese modo, beneficiar a los delincuentes. En segundo lugar, la *Office of Communications* invocó el impacto negativo de la difusión de esos datos respecto a los derechos de propiedad intelectual de los operadores de telefonía móvil que proporcionaron la información. A continuación, el funcionario de la *Health Protection Scotland* planteó el asunto ante el *Information Commissioner*. Este último ordenó a la *Office of Communications* que divulgara la información. La *Office of Communications* interpuso a continuación un recurso ante el *Information Tribunal*. Este último estimó, por lo que respecta al primer motivo de denegación, que mediante actividades delictivas podría ocasionarse una avería de una parte de la red de telefonía móvil, lo que afectaría negativamente a la protección de la seguridad pública. No obstante, consideró que, debido a la cantidad de información ya accesible al público, el impacto sobre la seguridad pública sería poco relevante y no prevalecería sobre el interés público en la divulgación de dicha información. *El interés público en la divulgación resulta de las recomendaciones del informe pericial, de la importancia general que se reconoce a la comunicación de la información en materia medioambiental, de la particular importancia de dicha comunicación para el público, tanto si se trata de particulares como de miembros del grupo afectado, y de la información específica a fines epidemiológicos.* En relación con el segundo motivo de denegación, el *Information Tribunal* reconoció que los operadores de redes de telefonía móvil gozan de derechos relativos a las bases de datos por lo que respecta al conjunto de información facilitada a la *Office of Communications*, sobre cuya base se elaboró la página de *Internet Sitefinder*. No obstante, dicho tribunal consideró que el impacto negativo sobre los mencionados derechos de propiedad intelectual no podía prevalecer sobre el interés público en la divulgación de

dichos datos. En definitiva, el *Information Tribunal* ordenó que se diera a conocer dicha información ya que nada justificaba la denegación de la divulgación de la información que solicitaba el funcionario de la *Health Protection Scotland*. Por su parte, la *High Court of Justice* (Inglaterra y Gales), *Queen's Bench Division (Administrative Court)*, confirmó la resolución del *Information Tribunal* y señaló que existía una obligación general de divulgación. En opinión de la *High Court*, las excepciones a dicha obligación están estrictamente limitadas y el tenor de la Directiva 2003/4 sugiere que deben examinarse «cada excepción por separado», extremo que es igualmente conforme con los objetivos de dicha Directiva. Sin embargo, en el recurso posterior, la *Court of Appeal* (Inglaterra y Gales) (*Civil Division*), llegó a la conclusión contraria. En su opinión, las referencias a «una excepción» deben entenderse en el sentido de «una o más excepciones» y el tenor de las disposiciones de la Directiva 2003/4 corrobora dicha conclusión. Por último, la *Supreme Court of the United Kingdom*, competente para resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones de la mencionada *Court of Appeal*, considera que, para dar una respuesta al litigio de que conoce, procede conocer la interpretación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones de dicha Directiva invocadas en el litigio. En estas circunstancias, el citado órgano judicial decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

*«Conforme a la Directiva 2003/4 [...], cuando una autoridad pública posee información medioambiental cuya divulgación tendría efectos negativos sobre diferentes intereses atendidos por varias excepciones [en el presente caso, el interés en la seguridad pública atendido por el artículo 4, apartado 2, letra b) y el interés en los derechos de propiedad intelectual atendido por el artículo 4, apartado 2, letra e)], pero, dicho efecto negativo, considerando cada excepción por separado, no sería de importancia suficiente para prevalecer sobre el interés público en la divulgación, ¿exige además la Directiva una apreciación global de los diferentes intereses atendidos por ambas excepciones y su ponderación en conjunto con el interés público en la divulgación?»*

A tenor de lo expuesto, el TJ destaca en su sentencia que de conformidad con el régimen establecido en la Directiva 2003/4, el derecho a la información implica que la divulgación de cualquier información que se solicite debe ser la norma general. Ahora bien ello no excluye la denegación de información medioambiental por parte de una autoridad pública que deberá fundamentarse en los motivos tasados en la Directiva, los cuales a su vez deben interpretarse de modo restrictivo, «de tal forma que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación» (22). Añade el TJ que al permitir a los Estados miembros denegar la divulgación de información medioambiental sobre la base de los motivos tasados en artículo 4.2 de la Directiva, el tenor de esta disposición «no impone un método específico de examen de los motivos de denegación» (23). Considera, además, que ese planteamiento no queda en entredicho por el énfasis que el artículo 4.2, párrafo segundo, pone en la obligación de ponderar los intereses confrontados «en cada caso concreto» ya que en tal situación el legislador comunitario exige a las autoridades públicas competentes la ponderación de dos conceptos globales, lo que les permite «evaluar cumulativamente los motivos de denegación de la divulgación al llevar a cabo dicha ponderación» (28). Concluye el TJ que el hecho de que los distintos intereses que pueden justificar la denegación

de la información medioambiental solicitada estén contemplados separadamente en el artículo 4.2 no es óbice para que se acumulen dichas excepciones a la regla general de divulgación, si bien al ponderarlos con los intereses públicos atendidos por la divulgación, esa acumulación «no puede constituir un motivo de excepción adicional respecto de los enumerados en dicha disposición. Si dicha ponderación con los intereses públicos atendidos por la divulgación condujera a denegar esta última, se debería admitir que dicha restricción al acceso a la información solicitada es proporcionada y, por tanto, justificada habida cuenta del interés global que encarnan conjuntamente los intereses atendidos por la denegación de la información» (31).

## 2.6. BIOTECNOLOGÍA

La *Sentencia de 6 de septiembre de 2011 (C-442/09)* tiene por objeto un tema controvertido como es el de los Organismos Modificados Genéticamente (OMG). Se trata de un pronunciamiento importante a tomar en cuenta por las jurisdiccionales nacionales en atención a posibles indemnizaciones de los operadores económicos en el sector agroalimentario, esencialmente en aquellos cultivos que puedan resultar «contaminados» por polen de plantas genéticamente modificadas.

En síntesis, el caso presente tiene por objeto el maíz modificado genéticamente conocido por «maíz MON 810» y comercializado por la conocida multinacional estadounidense Monsanto. Pese a permitirse su cultivo en Europa algunos Estados miembros decidieron aplicar la cláusula de salvaguardia prevista en la Directiva 2001/18/CE, sobre liberalización intencional en el medio ambiente de OMG, de tal manera que prohibían temporalmente el cultivo de aquel maíz (véase OPAM 2008, pg. 103). Entre esos Estados se cuenta Alemania que mediante resolución de 17 de abril de 2009 del Ministerio federal de consumo y seguridad alimentaria prohibió el cultivo del maíz MON 810 y, además, ordenó la suspensión temporal de la autorización para su comercialización. En el marco de ese escenario, el Estado Libre de Baviera era propietario de diversos terrenos en los que con anterioridad a la prohibición había cultivado el referido maíz transgénico con fines de investigación. En las inmediaciones de esos terrenos se encontraba un apicultor que producía miel para la venta y autoconsumo y hasta 2005 producía también polen para la venta como alimento, en forma de complemento alimenticio. Ese año se detectó la presencia de ADN de maíz MON 810 y de proteínas transgénicas en el polen de maíz recolectado en colmenas situadas a 500 metros de los terrenos destinados a investigación. En consecuencia, el polen y la miel habían dejado de ser aptos para la comercialización, lo cual motivó la demanda del apicultor ante el Tribunal contencioso-administrativo de Augsburgo que consideró probado que la miel y los complementos alimenticios elaborados con polen estaban «modificados sustancialmente» como consecuencia de la presencia de polen de maíz MON 810. Ese fallo fue recurrido por la ya referida multinacional y la Administración bávara ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Baviera. Este órgano judicial consideró que el cultivo de maíz MON 810, que se realizó en el pasado y podría reanudarse en el futuro, es jurídicamente lícito, siempre que se renueve la autorización de comercialización y que, en consecuencia, los demandantes

deberían tolerarlo conforme a lo previsto en el código civil alemán. Para el Tribunal alemán la presencia de polen de maíz MON 810 en los referidos productos sólo daría lugar a su no comercialización si al contener ese polen pasasen a estar incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento núm. 1829/2003, por el que se organiza la autorización y supervisión de los alimentos y piensos modificados genéticamente, así como su etiquetado. Con todo el *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* decidió plantear al TJ algunas cuestiones con el fin de aclarar criterios de interpretación sobre algunas disposiciones del citado Reglamento europeo. A tal efecto el TJ delimita, a los efectos de la seguridad alimentaria, el alcance de la normativa europea sobre OMG's. Considera en ese sentido que corresponde al órgano judicial nacional verificar, en todo caso, si el polen puede «transferir material genético», «teniendo debidamente en cuenta los datos científicos disponibles y considerando cualquier forma de transferencia de material genético científicamente comprobada». Así el TJ considera que procede considerar que «el concepto de OMG establecido en el artículo 2, número 5, del Reglamento núm. 1829/2003 debe interpretarse en el sentido de que una sustancia como el polen derivado de una variedad de maíz modificado genéticamente que ha perdido su capacidad reproductiva y que carece de toda capacidad de transferir el material genético que contiene ya no está comprendido en ese concepto». Ahora bien, en cambio, sí debe considerarse que ese polen ha sido «producido a partir de OMG», con lo que la cuestión planteada es si puede ser o no calificado de «ingrediente», y no de mero «componente natural» como habría propuesto la Comisión. A esta respecto el TJ considera que esa interpretación «comprometería el objetivo de protección de la salud humana, en la medida en que un alimento como la miel no estaría sujeto al control de su inocuidad, aun cuando contenga cantidades elevadas de material modificado genéticamente». De igual modo desestima la argumentación de Monsanto para excluir también la miel del ámbito de aplicación del Reglamento consistente en que la presencia de polen no es el resultado de un proceso de producción intencional. Por el contrario, sostiene el TJ, «esa presencia es la consecuencia de un proceso de producción consciente y deseado por el apicultor, que pretende producir el alimento calificado de miel por el legislador de la Unión. Además, resulta, fundamentalmente, de la acción del propio apicultor, como consecuencia de la operación material de centrifugación que realiza para la recolección». Pero, además, manifiesta que «en cualquier caso, la introducción intencional en un alimento de una sustancia como el polen controvertido en el procedimiento principal no puede establecerse como requisito de aplicación del régimen de autorización previsto por el Reglamento núm. 1829/2003, ya que el riesgo para la salud humana que dicho Reglamento pretende evitar es independiente del carácter intencional o fortuito de la introducción de la sustancia correspondiente». En definitiva, el etiquetado que informe de la presencia de un OMG debe realizarse con independencia de que la incorporación de la sustancia en cuestión haya sido intencionada o fortuita. De igual modo el TJ reconoce que «a fin de proteger la salud humana, los alimentos que contienen o están compuestos por OMG o han sido producidos a partir de ellos deben someterse a una evaluación de su «seguridad». En definitiva, la Sentencia del TJ abriría la puerta para que el órgano judicial alemán pueda apreciar que, al no poder comercializar sus productos, el apicultor estaría sufriendo un perjuicio económico derivado de la coexistencia de plantaciones tradicionales y cultivos modificados genéticamente que sería susceptible de indemnización.

### 3. FAUNA Y FLORA

Cinco son las sentencias que deben considerarse en este apartado y que tienen como eje común el tratamiento de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres («Directiva hábitats»).

La primera a tratar es la *Sentencia de 21 de julio de 2011 (C-2/10)* que tiene por objeto una petición prejudicial planteada por el Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia). El origen del litigio se encuentra en la denegación de la Región de Apulia de un proyecto de instalación de un parque eólico no destinado al autoconsumo. La decisión se fundamentaba en las disposiciones regionales según las cuales, por una parte, con respecto a la elección de la localización de los aerogeneradores, las zonas LIC (Lugares de Importancia Comunitaria) y ZPE (Zona de Protección Especial) previstas en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves debían considerarse totalmente «inapropiadas» y, por otra, a falta de un planeamiento reglamentario para instalaciones eólicas, los LIC y ZPE debían considerarse «no aptos». Tras un conjunto de vicisitudes normativas y llegar el caso al órgano judicial italiano, este decide plantear la cuestión sobre la compatibilidad de la norma reglamentaria regional con el Derecho europeo en la medida en que aquella prohíbe de forma absoluta e indiferenciada la instalación de aerogeneradores no destinados al autoconsumo en los LIC y las ZEP que integran la red Natura 2000, en lugar de prever la realización de la correspondiente evaluación de impacto medioambiental.

Recuerda el TJ que *«el régimen de protección que las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves otorgan a los lugares que forman parte de la red Natura 2000 no prohíbe toda actividad humana en esos lugares, sino que únicamente supedita la autorización de las referidas actividades a una evaluación previa de los efectos sobre el medio ambiente del proyecto de que se trate. Así, a tenor del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats –aplicable, conforme al artículo 7 de dicha Directiva, a las zonas clasificadas con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves o con análogo reconocimiento en virtud del artículo 4, apartado 2, de ésta– 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 evaluación de las repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar»*. A partir de esta consideración el Tribunal procede al examen de la normativa regional italiana y su posible oposición a las Directivas comunitarias. Del mismo el TJ extrae que la reglamentación objeto de controversia prevé un régimen de protección de los lugares que forman parte de la red Natura 2000 más estricto que el establecido por las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. Circunstancia que, sin embargo, es posible en virtud del artículo 14 de la Directiva sobre las aves. No así, de manera al menos explícita, en el caso de la Directiva sobre los hábitats, si bien el TJ recuerda que la misma al haber sido adoptada basándose en *«el artículo 192 TFUE, debe señalarse que el artículo 193 TFUE prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección. Este artículo somete a tales medidas únicamente a los requisitos de que sean compatibles con el*

Tratado FUE y de que sean notificadas a la Comisión. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que, «en el marco de la política comunitaria del medio ambiente, y en tanto una medida nacional persiga los mismos objetivos que una Directiva, el artículo 176 CE prevé y autoriza, bajo ciertas condiciones, la superación de los requisitos mínimos establecidos por dicha Directiva.» (sentencia *Deponiezweckverband Eiterköpfe*). Tras examinar los hechos el TJ aprecia que «las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats y, en particular, el artículo 6, apartado 3, de esta última, no se oponen a una medida nacional de mayor protección que prevea la prohibición absoluta de construir instalaciones eólicas no destinadas al autoconsumo en las zonas que formen parte de la red Natura 2000 sin llevar a cabo ninguna evaluación de los efectos medioambientales del proyecto o del plan específico sobre el lugar afectado que pertenezca a dicha red». En cualquier caso, el TJ considera que corresponde al órgano judicial italiano comprobar si la diferencia de trato entre los proyectos de construcción de aerogeneradores y los proyectos relativos a otras actividades industriales propuestas en lugares que formen parte de la red Natura 2000 puede basarse en las diferencias objetivas existentes entre esos dos tipos de proyectos. De este modo le corresponde «comprobar la proporcionalidad de la medida nacional controvertida. En particular, dicho órgano jurisdiccional debe tener en cuenta que la normativa controvertida en el asunto principal atañe únicamente a los aerogeneradores, quedando excluidas otras formas de producción de energía renovables como, por ejemplo, las instalaciones fotovoltaicas. Además, la prohibición se aplica exclusivamente a las nuevas instalaciones eólicas con fines comerciales, quedando excluidos del ámbito de aplicación de la antedicha prohibición los aerogeneradores destinados al autoconsumo con una potencia igual o inferior a 20 kW». En conclusión, pues, la normativa impugnada no se opondría a la normativa europea por el mero establecimiento una prohibición sin llevar a cabo ninguna evaluación previa de los efectos medioambientales del proyecto sobre el lugar específicamente afectado, con el matiz, eso sí, de que «siempre y cuando se respeten los principios de no discriminación y de proporcionalidad».

En la Sentencia de 9 de junio de 2011 (C-383/09) el TJ examina las obligaciones derivadas de la Directiva 92/43/CEE en relación a la conservación del hábitat de la especie *Cricetus cricetus*, esto es del hámster europeo, en la región de Alsacia. En virtud del artículo 12.1 d) de la citada Directiva, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa en el área de distribución natural propio de determinadas especies que requieren de una protección especial, entre ellas la que ocupa en el caso. Como parte de dicho sistema de protección, la letra d) del indicado precepto exige la prohibición del deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso. En este sentido, el TJ procede a evaluar el resultado y la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades francesas, particularmente las medidas agroambientales, como el establecimiento de zonas de acción prioritaria (ZAP), para las que se establecía una prohibición absoluta de toda nueva urbanización, así como un porcentaje de superficie destinado a cultivos favorables a la reproducción y descanso del hámster europeo. Sin embargo, pese al establecimiento de tres de esas zonas en la región alsaciana, los objetivos de porcentajes de superficie de cultivos favorables no se habían alcanzado al vencimiento del plazo indicado en el dictamen motivado de la Comisión, a la vez que se constataba un descenso alarmante de

la población de la especie, hasta niveles sensiblemente inferiores al umbral mínimo de población viable (estimado en 1.500 individuos repartidos en una zona de superficies favorables de 600 hectáreas indivisas). Así mismo, al margen de las ZAP, las autoridades francesas habían establecido áreas de recolonización en las que los proyectos de urbanización inferiores a una hectáreas quedaban exentos de toda formalidad (los de igual o superior envergadura debían demostrar su inocuidad para la especie mediante un estudio específico) en lo que sería el «área de distribución histórica». En definitiva, el TJ estima el recurso interpuesto por la Comisión al considerar que la República Francesa habría incumplido las obligaciones impuestas por la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado un programa de medidas que permitiesen una protección rigurosa de la especie del hámster europeo.

También es objeto de un recurso por incumplimiento la *Sentencia de 22 de septiembre de 2011* que tiene como parte demandada al Reino de España ante la falta de garantía de una protección jurídica adecuada para las zonas especiales de conservación situadas en el archipiélago de Canarias. Concretamente, a tenor de la Decisión 2002/11 se aprobó un listado de lugares de importancia comunitaria en la región biogeográfica macaronésica, elaborada con arreglo a la Directiva sobre los hábitats. La mencionada lista incluye 174 lugares situados en territorio español, concretamente en el archipiélago de las Islas Canarias y en lo que respecta a España, esta lista actualizada contiene tres lugares más de los que figuraban originariamente en la lista de la Decisión. Pues bien, según el dictamen de la Comisión se consideraba que nuestro país incumplía el artículo 4.4 de la Directiva al no haber establecido las prioridades de conservación respecto de las zonas especiales de conservación (ZEC) correspondientes a los lugares de interés comunitario (LIC) de la comentada región biogeográfica macaronésica. Además, la Comisión entendía que España también incumplía las obligaciones que le correspondían de conformidad con los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva de los hábitats, en la medida en que las distintas autoridades competentes no habían adoptado ni aplicado medidas apropiadas de conservación, ni un régimen de protección que evitase el deterioro de los hábitats y la perturbación significativa de las especies en las ZEC correspondientes a los LIC. El TJ examina la actuación de las Administraciones competentes (Administración General del Estado –AGE– y Comunidad canaria), apreciando que en lo que respecta a la Administración del Estado (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) las ZEC designadas (un total de 25 en la OM de 23 de diciembre de 2009) se determinan las prioridades de conservación referidas en el artículo 4.4 de la Directiva. Pero el Tribunal constata también el carácter extemporáneo de la Orden y que al margen del establecimiento de las correspondientes zonas, la AGE no había aún fijado las medidas de conservación y de protección apropiadas en los términos de los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva hábitats, limitándose a encomendar a una empresa pública (Tragsatec) la elaboración de los planes o instrumentos de gestión de las zonas especiales de conservación. Por lo que se refiere a la Administración autonómica, el TJ considera que las ZEC designadas por la Comunidad canaria y sus prioridades de conservación no coinciden y no son conformes con los criterios formulados por el artículo 4.4 de la Directiva hábitats. Finalmente, el TJ estima el recurso en cuanto al incumplimiento de

los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva en las ZEC que coinciden con zonas incluidas en la Red canaria. Singularmente, considera probado que en algunas de dichas zonas aún no habían sido adoptadas las medidas de conservación necesarias previstas en el artículo 6.1 de la Directiva. De igual modo, el Tribunal constata que pese a las medidas en vigor incluidas en la Red canaria, un número importante de hábitats y de especies presentes en las ZEC en cuestión se hallan en un estado de conservación malo o inadecuado, incumpliendo el artículo 6.2. Y en lo que respecta a las ZEC que no coinciden con la Red canaria, la falta de adopción de las medidas contempladas en los artículos 6.1 y 6.2 de la Directiva hábitats antes del vencimiento del plazo concedido en el dictamen motivado de la Comisión motiva que el Tribunal aprecie también el recurso en este extremo y, por tanto, se condene al Reino de España.

España es igualmente parte demandada en la *Sentencia de 24 de noviembre de 2011* (C-404/09), en ella el TJ estima parcialmente el recurso interpuesto por la Comisión por el incumplimiento de varias Directivas ambientales en relación con el impacto de varias explotaciones mineras de carbón a cielo abierto en el Bierzo sobre la conservación de los hábitats del oso pardo y el urogallo. Por un lado, la extensa sentencia declara el incumplimiento por parte española de las obligaciones derivadas de los artículos 2, 3, y 5 de la Directiva 85/337 modificada, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, al haber autorizado dos explotaciones mineras a cielo abierto sin supeditar la concesión de las autorizaciones a una evaluación que permitiera identificar, describir y evaluar de manera apropiada los efectos directos, indirectos y acumulativos de los proyectos de explotación a cielo abierto sobre la conservación del oso pardo. De igual modo, la sentencia declara también que a partir del año 2000, fecha en que la zona del Alto Sil fue declarada zona de protección especial (ZEPA) con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, España habría incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6.2 a 4, en relación con el artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales, al no haber sometido a una evaluación apropiada de las posibles repercusiones de las indicadas explotaciones mineras sobre la conservación del urogallo. De igual modo el TJ aprecia que tampoco se respetó en el caso de las minas citadas el requisito de la comunicación a la Comisión Europea de las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de la Red Natura 2000.

Por último, debe referirse la *Sentencia de 15 de diciembre de 2011* (C-560/08) que declara el incumplimiento del Reino de España sobre diferentes disposiciones. Fundamentalmente, de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Disposiciones incumplidas en relación con la aplicación del proyecto de duplicación y/o acondicionamiento de la carretera M-501 que une los alrededores de Madrid con el suroeste de la Comunidad madrileña.

Tal como se describe en la sentencia, en el año 2005 la Comisión recibió dos denuncias sobre el incumplimiento por parte del Reino de España de las Directivas 79/409, 85/337 y 92/43 en relación con el proyecto de duplicación de la carretera M501 entre las poblaciones de Alcorcón y de San Martín de Valdeiglesias. La Comisión celebró una reunión al respecto con las autoridades españolas el 14 de diciembre de 2005. El proyecto, que cubría una distancia de unos 56 km, divididos en cinco tramos, se sometió al procedimiento de evaluación de impacto ambiental en junio de 1996. Tras la consulta a los organismos y entidades que pudieran verse afectados por las obras, el mencionado proyecto, que ya no cubría más que los tramos 1 y 2 del proyecto inicial, fue objeto de una declaración de impacto ambiental el 2 de abril del 1998, declaración favorable para el tramo 1, siempre que se cumplieran determinadas condiciones, y desfavorable para el tramo 2. El proyecto del tramo 1 fue ejecutado. En lo que respecta al tramo 2, dado que los estudios concluyeron que la carretera afectaría gravemente a las especies que motivaron la declaración de la zona como ZEPA y su propuesta como lugar de importancia comunitaria, el Gobierno de la Comunidad de Madrid desistió de ejecutar el proyecto. Sin embargo, el 21 de julio de 2005, el Gobierno de la Comunidad de Madrid decidió ejecutar el proyecto del tramo 2 por razones imperiosas de seguridad vial, sin someterlo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Esta decisión fue objeto de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que fue estimado mediante sentencia de 14 de febrero de 2008.

En síntesis el TJ desestima todas las alegaciones españolas, entendiéndose que las autoridades nacionales no evaluaron los efectos indirectos y acumulativos sobre el medio ambiente de los proyectos de duplicación de los tramos 1 y 4 de la carretera M-501, derivándose de ello que *«no puede considerarse que las mencionadas autoridades evaluarán las repercusiones que los citados proyectos podían tener sobre la ZEPA «Encinares del río Alberche y río Cofío» de modo que les permitiera tener la certeza de que no causarían, individualmente o en combinación con otros proyectos, perjuicios a la integridad de dicha ZEPA»*.

#### 4. LISTA DE SENTENCIAS

Enero-Diciembre 2011

*Relación temática:*

Contaminación / Calidad del aire / Prevención y control integrados de la contaminación / Aguas residuales / Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

- Sentencia de 22 de marzo de 2011 (369/07)
- Sentencia de 14 de abril de 2011 (343/10)
- Sentencia de 26 de mayo de 2011 (165/09 a 167/09)
- Sentencia de 8 de septiembre de 2011 (220/10)
- Sentencia de 21 de diciembre de 2011 (28/09)

Evaluación ambiental

- Sentencia de 3 de marzo de 2011 (50/09)
- Sentencia de 17 de marzo de 2011 (275/09)
- Sentencia de 22 de septiembre de 2011 (295/10)
- Sentencia de 15 de diciembre de 2011 (560/08)

Acceso del público a la información en materia medioambiental / Aplicación del Convenio de Aarhus

- Sentencia de 8 de marzo de 2011 (240/09)
- Sentencia de 12 de mayo de 2011 (115/09)
- Sentencia de 28 de julio de 2011 (71/10)
- Sentencia de 18 de octubre de 2011 (128/09 a 131/09, 134/09 y 135/09)

Biotecnología

- Sentencia de 6 de septiembre de 2011 (442/09)

Fauna y flora

- Sentencia de 3 de marzo de 2011 (508/09)
- Sentencia de 14 de abril (522/09)
- Sentencia de 9 de junio de 2011 (383/09)
- Sentencia de 21 de julio de 2011 (2/10)
- Sentencia de 22 de septiembre de 2011 (90/10) E<sup>3</sup>
- Sentencia de 24 de noviembre de 2011 (404/09) E
- Sentencia de 15 de diciembre de 2011 (560/08)E

---

3. Sentencias en las que es parte el Reino de España.



SEGUNDA PARTE  
POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO  
AMBIENTE



## Italia: un trienio de renunciaciones en la protección ambiental

---

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

Sumario: 1. VALORACIÓN GENERAL.—2. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA. 2.1. *La crisis de los residuos en Campania*. 2.2. *Nuevas modificaciones del Código del Medio Ambiente*. 2.3. *La lucha contra el cambio climático*. 2.4. *El fomento de las energías renovables*. 2.5. *La reactivación del programa energético nuclear*. 2.6. *La conclusión de la planificación hidrológica*. 2.7. *El relanzamiento del sector de la construcción a través de los «planes casa»*. 2.8. *Los aspectos ambientales de la «Maniobra salva Italia»*.— 3. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO.— 4. EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES.— 5. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### 1. VALORACIÓN GENERAL

A lo largo del trienio 2009 (año internacional del clima), 2010 (año internacional de la biodiversidad) y 2011 (año internacional de los bosques), las políticas ambientales en Italia han manifestado los efectos de la crisis económica y política que ha aquejado al país durante los últimos compases de la «era Berlusconi». El ya ex primer ministro, como es notorio, dimitió a mediados de noviembre de 2011 dejando las responsabilidades de gobierno en manos de un gabinete con un perfil técnico y profesional, cuyo cometido era —y es— relanzar la economía nacional y acometer las reformas propuestas desde instancias internacionales. Pues bien, hasta la llegada del actual gobierno (en el que, por cierto, Corrado Clini sucede a Stefania Prestigiacomo como Ministro de Medio Ambiente y Tutela del Territorio y del Mar desde el 16 de noviembre de 2011), el precedente también adoptó una actitud más inclinada al fomento económico que al ambiental, lanzando un nuevo programa energético nuclear, introduciendo incentivos a la edificación residencial (los «planes casa») y manteniendo la política de construcción macroinfraestructuras.

Al mismo tiempo, las sucesivas Leyes presupuestarias (*Leggi Finanziarie*) anuales han demostrado una disminución constante de los recursos presupuestarios dedicados a inversiones para la protección del medio ambiente, por cuanto en 2011 el Ministerio de Medio Ambiente contó con sólo un tercio de lo presupuestado en 2008: 554 millones de euros frente a los 1.649 millones de 2008 y los 1.200 de 2009. De este modo, cabe valorar negativamente las dimensiones del gasto ambiental, cada vez más reducido e incapaz de subvenir a las necesidades de un país en grave y continuo riesgo ecológico, ya sea por sus condiciones naturales (alto riesgo sísmico e hidrogeológico) como por la incultura y desidia de sus habitantes (persistencia de la crisis de los residuos en Campania). La escasa dotación financiera (ca. 63 millones de euros anuales para personal y funcionamiento ordinario, y ca. 7 para programas de gestión) compromete incluso la supervivencia de los 24 parques nacionales terrestres y el futuro de 10 de las 26 áreas marinas protegidas: una manifestación del ahogo financiero a la política de espacios protegidos ha tenido lugar con la chocante desclasificación del parque nacional del Stelvio, instituido en 1935 y rebajado a la categoría de parque interprovincial (Bolzano y Trento) en virtud de una decisión del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2010. Más grave, si cabe, es la ausencia de planificación de los parques nacionales, de los cuales sólo 2 cuentan con instrumentos normativos para la gestión y manejo de su territorio. Huelga insistir en la idea de que una insuficiente financiación pone en riesgo la continuidad y el éxito de las políticas ambientales.

Las nuevas modificaciones aportadas al «Código del Medio Ambiente» de 2006 no logran ocultar la falta de integración de las políticas ambientales en todos los ámbitos de acción pública, el defectuoso cumplimiento de los objetivos de Kyoto, la débil prevención de los riesgos naturales, la ausencia de una estrategia política y operativa sobre los bosques y sobre el mercado de productos forestales y el tardío esfuerzo hecho para adecuarse al contexto internacional con la aprobación, por parte de la Conferencia Unificada Estado-Regiones, de la *Estrategia Nacional para la Biodiversidad* el 7 de octubre de 2010 (la demora asciende a 14 años, por cuanto el Convención de Río fue ratificada por Italia en 1996).

## 2. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

La actividad legislativa en materia de normativa ambiental se ha limitado a perseverar, a lo largo del trienio examinado, en los temas y en los modos ya habituales en Italia. Cabe dar cuenta de las ya habituales «Leyes comunitarias»: mientras la de 2008 se contiene en la Ley 88/2009, de 7 de julio, *de disposiciones para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas*, la de 2009 se recoge en la Ley 96/2010, de 4 de junio. En virtud de ambas se practican sendas delegaciones al Gobierno para dictar los decretos legislativos necesarios para la transposición de varias directivas comunitarias, entre las que se cuentan muchas de signo ambiental<sup>1</sup>. No obstante, la inmensa mayoría de las normas de transposición previstas se hallan todavía pendientes

---

1. Se trata de las siguientes Directivas:

de promulgación, existiendo un calendario de aprobación de incierto cumplimiento (salvo para las que Directivas indicadas que ya han sido objeto de transposición, según se indica en la misma nota).

- 2007/60/CE, de 23 de octubre, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, transpuesta por Decreto legislativo 49/2010, de 23 de febrero;
- 2008/50/CE, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, transpuesta por Decreto legislativo 155/2010, de 13 de agosto;
- 2008/56/CE, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), transpuesta por Decreto legislativo 190/2010, de 13 de octubre;
- 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos, transpuesta por Decreto legislativo 205/2010, de 3 de diciembre;
- 2008/99/CE, de 19 de noviembre, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, transpuesta por Decreto legislativo 121/2011, de julio, en virtud del cual se introducen en el Código Penal dos nuevos delitos ambientales: «muerte, destrucción, captura, recogida o posesión de ejemplares de especies animales o vegetales silvestres protegidas» (art. 727 bis) y «Daño a hábitats» (art. 737 bis) y se regula la responsabilidad de las personas jurídicas en materia ambiental;
- 2008/101/CE, de 19 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero;
- 2008/105/CE, de 16 de diciembre, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, transpuesta por Decreto legislativo 219/2010, de 10 de diciembre;
- 2008/124/CE, de la Comisión, de 18 de diciembre, por la que se limita la comercialización de las semillas de determinadas especies de plantas forrajeras, oleaginosas y textiles que se han certificado oficialmente como «semillas de base» o «semillas certificadas»;
- 2009/71/EURATOM, de 25 de junio, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares;
- 2009/28/CE, de 23 de abril, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, transpuesta por el Decreto legislativo 28/2011, de 3 de marzo;
- 2009/29/CE, de 23 de abril, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero;
- 2009/30/CE, de 23 de abril, por la que 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;
- 2009/31/CE, de 23 de abril, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono;
- 2009/33/CE, de 23 de abril, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes;
- 2009/41/CE, de 6 de mayo, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (versión refundida);
- 2009/90/CE de la Comisión, de 31 de julio, por la que se establecen las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas;
- 2009/123/CE, de 21 de octubre, por la que se modifica la Directiva 2005/35/CE relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones;
- 2009/125/CE, de 21 de octubre, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía (refundición);
- 2009/145/CE, de la Comisión, de 26 de noviembre, por la que se establecen determinadas excepciones para la aceptación de razas y variedades autóctonas de plantas hortícolas que hayan sido tradicionalmente cultivadas en localidades y regiones concretas y se vean amenazadas por la erosión genética, y de variedades vegetales sin valor intrínseco para la producción de cultivos comerciales, pero desarrolladas para el cultivo en condiciones determinadas, así como para la comercialización de semillas de dichas razas y variedades autóctonas; y
- 2009/125/CE, de 21 de octubre, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía (refundición).

Al margen de ese calendario cabe dar cuenta del acomodo definitivo al Derecho comunitario de protección de la biodiversidad en lo que a la actividad venatoria se refiere. En efecto, el art. 42 de la «Ley comunitaria 2009» modificó la ley marco de caza 157/1992, de 11 de febrero, con el objetivo de poner coto final a la preapertura de las vedas a primeros de septiembre habilitada por las leyes regionales, hecho que ya entrañó responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la UE tras varias condenas del TJUE. A pesar del intento de regulación de la caza, ninguna región italiana ha aplicado correctamente los calendarios venatorios que en toda Italia deberían iniciar a principios de octubre y finalizar en la segunda quincena de enero. Esta vez, sin embargo, la reforma acometida ha permitido al Gobierno italiano impugnar las normas de Liguria, Marcas, Lombardía, Liguria y Veneto) ante la Corte Constitucional por, cuanto continúan autorizando –por ley para blindar la impugnación– períodos y modalidades de caza contrarios al Derecho de la UE.

## 2.1. LA CRISIS DE LOS RESIDUOS EN CAMPANIA

También es habitual, a pesar de seguir siendo calificada en las normas como «emergencia», la persistente crisis de los residuos en la Región Campania. Por si fuera poco, esta emergencia –ya convertida en permanente– se ha extendido a otras regiones meridionales (sobre todo Calabria y Sicilia). Pocas son las opciones de política legislativa todavía por ensayar, habiéndose manifestado el problema en todas sus dimensiones territoriales e institucionales (por ejemplo, por Ley 6/2009, de 6 de febrero, se instituyó una Comisión parlamentaria de investigación sobre las actividades ilegales relativas al ciclo de los residuos).

Sumándose a la ya extensa serie de paliativos aplicados a la crisis, nuevas normas de urgencia han contribuido a la variada gama de medidas dispuestas al efecto: así pues, el Decreto-ley 195/2009, de 30 de diciembre, *sobre disposiciones urgentes para el cese del estado de emergencia en materia de residuos en la región Campania* (convertido en ley, con modificaciones, por la Ley 26/2010, de 26 de febrero), habilitó la creación de sendas unidades específicas (*Unità stralcio* y *Unità operativa*) vinculadas a los medios de protección civil del «Comando logístico Sur», operantes hasta el 31 de enero de 2011 (plazo prorrogable hasta un máximo de 6 meses). La *Unità stralcio* debía iniciar inmediatamente procedimientos de auditoría contable de las actividades realizadas durante la emergencia por las estructuras comisariales dependientes del Subsecretario de Estado para la Emergencia de los Residuos (*Sottosegretariato di Stato all'emergenza rifiuti*), así como garantizar el pago a los operadores tanto del termovalorizador de Acerra como de las instalaciones de selección y gestión de residuos. Por su parte, la *Unità operativa* debía ejercer las competencias administrativas sobre las instalaciones y proceder a la coordinación de los flujos de los residuos y la organización del dispositivo militar.

Otras medidas de este Decreto-ley pretenden articular la transferencia de la propiedad del termovalorizador de Acerra a la región Campania antes de 2012, y atribuir a una

sociedad municipal dependiente del Ayuntamiento de Nápoles, mientras no funcione dicho termovalorizador, la gestión de todos los residuos en el territorio de la provincia por medio de las instalaciones de selección y tratamiento de Giugliano y Tufino –gestión sufragada gracias a la recaudación en vía subsidiaria de los tributos ambientales TARSU (*tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*) y TIA (*tariffa igiene ambientale*)<sup>2</sup>. También se autoriza un aumento transitorio del 8% en la capacidad máxima de compostaje de las instalaciones de depósito y almacenamiento de los residuos de la región Campania hasta 2012, se pone en marcha de la construcción del termovalorizador de la provincia de Salerno y se activa la liquidación de las deudas contraídas por los municipios campanos frente al Estado que, hasta la fecha, se ha encargado de la gestión de los residuos por medio de las estructuras comisariales. En el mismo sentido, se traspasan a las provincias los contratos suscritos por el Estado con empresas gestoras de residuos, tratándose de escenificar el tránsito de una gestión de emergencia encargada a los comisariados dependientes del gobierno central hacia la reatribución a los entes locales de las competencias de gestión del ciclo de los residuos, tal y como prevé el Código del Medio Ambiente.

De hecho, esta reafirmación de las competencias locales en materia de gestión de los residuos tuvo lugar por obra del posterior Decreto-ley 196/2010, de 26 de noviembre, *sobre disposiciones relativas a la sustitución de las administraciones territoriales de la región Campania en las actividades de gestión del ciclo integrado de los residuos* (convertido en ley, con modificaciones por la Ley 1/2011, de 24 de enero). Esta norma impone a la provincia de Nápoles las funciones de garantía del servicio del ciclo de gestión de residuos en todo su territorio, y atribuye al Prefecto (cabeza de la Administración estatal periférica), en caso de incumplimiento municipal de los objetivos mínimos de recogida selectiva fijados en 2008, la facultad de intimar al municipio incumplidor a cumplir en el plazo de 6 meses, so pena de nombramiento de un comisario. Asimismo, habilita al Presidente de la Región Campania para nombrar, previa audiencia de las Provincias y entes locales afectados, comisarios extraordinarios que adjudican contratos y localizan los terrenos necesarios para la construcción de los termovalorizadores, de cara a su expropiación. Finalmente, para agilizar la eliminación de los residuos en tanto no se terminen las obras e instalaciones en curso en la región, el Decreto-ley permite emplear *compost* inespecífico como material de precomposición ambiental para la cobertura y relleno de minas y vertederos abandonados; autoriza la realización de instalaciones de digestión anaeróbica de la fracción orgánica de los residuos y se promueve la suscripción de un acuerdo interregional para la gestión de residuos de Campania en otras regiones, en sede de la «Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano». Cabe advertir de que semejante política de gestión de los residuos, basada en la incineración no sólo para salir de la crisis, tiene un potente efecto desincentivador de la recogida selectiva, que en Campania sólo alcanza el 11%.

---

2. Con posterioridad, ambas figuras tributarias han sido reemplazadas por una nueva denominada RES: *vid.* nota 5.

## 2.2. NUEVAS MODIFICACIONES DEL CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE

El Código del Medio Ambiente no ha dejado de actualizarse a pesar de ser un texto relativamente reciente (data de 2006), lo que revela un cierto carácter errático de la norma fundamental ambiental. En efecto, tras las iniciales prórrogas de su entrada en vigor, en el trienio examinado se han sucedido varias modificaciones puntuales del Código, mientras se sigue a la espera de su desarrollo por medio de una larga serie de decretos, muchos de los cuales se hallan todavía pendientes de aprobación<sup>3</sup>.

En este caso, el art. 12 de la ley 69/2009, de 18 de junio, *de disposiciones para el desarrollo económico, la simplificación y la competitividad*, preveía una nueva delegación al gobierno para la adopción de decretos legislativos de reforma en materia ambiental a ejercitar antes del 30 de junio de 2010. Así pues, en cumplimiento de este plazo, por Decreto legislativo 128/2010, de 29 junio (en vigor desde el 26 de agosto de 2010), se procedía a la modificación e integración de las Partes I (disposiciones comunes), II (evaluaciones ambientales y autorización ambiental integrada) y V (contaminación atmosférica) del Código del Medio Ambiente.

Las correcciones e integraciones aportadas al Código son de tipo principal y sustancial. De las primeras cabe destacar la introducción del desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la tutela ambiental, o la evocación del Derecho ambiental internacional como parámetro de validez del Derecho interno. Asimismo, se afirman las potestades subsidiarias de las regiones junto a las del Gobierno central en caso de incumplimiento de actos o actividades obligatorias.

De las segundas modificaciones, mucho más abundantes pero también de carácter puntual, cabe destacar la incorporación del régimen de la autorización ambiental integrada contenida hasta la fecha en el originario Decreto legislativo de 2005, y los cambios en la regulación de las evaluaciones de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica (coordinación de los procedimientos de ambas figuras, integración de los mismos en el caso de obras de competencia estatal o regional –en este último caso, si coinciden las respectivas autoridades responsables–). Se prevé el uso obligatorio de medio telemáticos para la transmisión de la documentación objeto de las evaluaciones ambientales; se precisan los plazos de la fase de audiencia y se coordinan los procedimientos de depósito, publicidad y participación del público con el fin de evitar duplicidades; y se clarifica la posibilidad de recurrir el silencio administrativo. Asimismo, se introducen algunas correcciones a las definiciones, entre las cuales se señala la distinción entre noción de instalación y establecimiento, se listan las instalaciones y actividades exceptuadas; se limita la aplicación de la regulación especial a las instalaciones termoeléctricas únicamente a las de potencia inferior a 3 Mw; se atribuye a los planes regionales de calidad del aire el poder de imponer nuevos requisitos técnico-constructivos y reducir los valores límite de emisión estatales.

---

3. Tabla de consultable en <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/Am0060.htm>

Otras modificaciones del Código del Medio Ambiente, esta vez en materia de gestión de los residuos y saneamiento de sitios contaminados, han sido aportadas por el Decreto legislativo 205/2010, de 3 de diciembre, de transposición de la directiva 2008/98/CE. La reforma pretende acomodar las definiciones de subproducto y de CDR (combustible derivado de residuos) al Derecho de la UE, habilitar la reutilización de tierras y rocas de excavación no contaminadas para su uso local, instituir el «Sistema de Trazabilidad de los Residuos» (SISTRI) y regular su potestad sancionadora, establecer una jerarquía de residuos y fijar un objetivo mínimo de recuperación de ciertos materiales para 2020 (vidrio, papel, plástico y metales)<sup>4</sup>.

### 2.3. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Como es sabido, el 11 de diciembre de 2010 los países firmantes del Protocolo de Kyoto alcanzaban en la cumbre de Cancún, contra todo pronóstico, un acuerdo de mínimos en pos de una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de entre un 25 y un 40% por debajo de los niveles de 1990 y antes de 2020. Poco tiempo antes, el 17 de octubre de 2010, los Ministros de Medio Ambiente y de Desarrollo Económico, firmaban un Decreto conjunto para activar el Fondo destinado a financiar las medidas para la ejecución del Protocolo de Kyoto instituido con la Ley de presupuestos para 2007 y regulado por un Decreto Ministerial de 25 de noviembre de 2008. Tristemente, dicho Fondo de apoyo a las iniciativas e inversiones privadas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero no ha gozado de consignación presupuestaria efectiva en todo el trienio. Italia sigue sin contar con una estrategia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, ni tampoco con una estrategia energética de migración total a fuentes de producción energética renovables antes del año 2050.

Todo ello demuestra la incoherencia entre las proclamas gubernamentales (sobre todo, a escala internacional) y el desarrollo de las políticas ambientales de mitigación del cambio climático en Italia, a pesar de las satisfactorias conclusiones y compromisos adquiridos en sede del G8-Medio Ambiente celebrados en Siracusa (abril de 2009) y L'Aquila (julio del 2009).

En el plano operativo, la asignación de cuotas de emisión de CO<sub>2</sub> a operadores energéticos e industriales durante el período 2008-2012 para instalaciones que hubieran entrado en funcionamiento tras la adopción del Plan Nacional de Asignación tuvo lugar en virtud del decreto-ley 72/2010, de 20 de mayo, *de medidas urgentes para la prórroga de plazos en materia ambiental y de transporte rodado, así como para la asignación de cuotas de emisión de dióxido de carbono* (convertido en ley, con modificaciones, por la ley 111/2010, de 19 de julio). Con ello se ampliaba el cupo general de derechos de emisión destinados a su distribución gratuita entre los nuevos entrantes.

4. Previamente, el Decreto-ley 105/2010, de 8 de julio, *de medidas urgentes en materia de energía* (convertido por la ley 129/2010, de 13 de agosto), había ampliado el ámbito de aplicación de la noción de subproducto en lo relativo a materias fecales y vegetales provenientes de desbroce y poda de jardines o utilizadas en actividades agrícolas.

#### 2.4. EL FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

La Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, *relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*, fija objetivos vinculantes para cada Estado miembro, en el sentido de incrementar el actual porcentaje de energías renovables sobre el consumo energético final de la Unión Europea hasta el 20% en 2020. Para Italia, el porcentaje final deberá ser igual o superior al 17%. En cumplimiento de la Directiva y su norma de transposición (Decreto legislativo 28/2011, de 3 de marzo), el 11 de junio de 2010 veía la luz el Plan Nacional de Acción para las Energías Renovables.

Tal y como ya se informó en la crónica correspondiente al año 2007, la Ley de presupuestos para 2008 (*Legge finanziaria* 2008, Ley 244/2007, de 24 de diciembre) dispuso un nuevo sistema de incentivos para la producción de energía eléctrica basado en dos mecanismos alternativos de fomento: los ya existentes «certificados verdes» (títulos emitidos por el Gestor de Servicios Energéticos-GSE, operador energético especializado escindido del Gestor de la Red de Transporte Eléctrico Nacional-GRTN, que acreditan el cumplimiento por parte de los productores de su deber de volcar a la red eléctrica un cierto porcentaje de energía de origen renovable) y la nueva «tarifa fija omnicomprendensiva» (del incentivo y del valor de la energía volcada a la red). Pues bien, en virtud de un Decreto conjunto de los Ministerios para el Desarrollo Económico y de Medio Ambiente de 18 de diciembre de 2008, se daba ejecución a la citada Ley de presupuestos, estableciéndose el contenido y alcance de la nueva «tarifa fija omnicomprendensiva». Ambos mecanismos se prevén para las instalaciones en funcionamiento a partir del 31 de diciembre de 2007, de modo que el otorgamiento de certificados verdes se aplicaría a las instalaciones de potencia superior a 1 Mw, mientras que, para las instalaciones de potencia igual o inferior a 1 Mw, se reconoce alternativamente la sujeción al sistema de certificados verdes o el derecho a percibir una tarifa fija omnicomprendensiva durante un período de 15 años, con un monto variable en función de la fuente (de entre 18 y 30 céntimos de euros por Kwh volcado a la red). Los plazos de aplicación de este nuevo mecanismo de tarifa incentivada han sido sucesivamente extendidos (primero por la ley 99/2009, de 23 de julio, luego por el Decreto-ley 135/2009, de 25 de septiembre y finalmente por el citado Decreto-ley 72/2010, de 20 mayo), hasta su fijación definitiva en la fecha de 31 de diciembre de 2012, fecha límite para que sólo puedan acogerse al sistema de tarifa fija las instalaciones que entren en funcionamiento antes de la misma.

Este régimen de incentivos a las energías de fuentes renovables se ha visto completado ampliamente por la Ley 99/2009, de 23 de julio, *de disposiciones para el desarrollo y la internacionalización de las empresas, y en materia de energía*. En lo esencial, la ley contiene también medidas de simplificación para la instalación y operación de instalaciones de cogeneración, previendo la simple comunicación a la autoridad para las unidades de hasta 50 Kw y una «denuncia de inicio de actividad» para las instalaciones de cogeneración de hasta 1 Mw. Entre otras muchas disposiciones, se practicó una delegación al Gobierno de cara a la reorganización de la normativa sobre investigación y explotación de los recursos geotérmicos que garantizase un régimen de concurrencia para el uso de

los recursos de alta temperatura y simplificase los procedimientos administrativos para el uso de los recursos de baja y media temperatura, delegación de la que trae causa el Decreto legislativo 22/2010, de 11 de febrero.

Por su parte, y dado que la producción de energía fotovoltaica cuenta con un régimen propio, las reformas en el régimen de incentivos han creado una mayor confusión al rebajarse tanto las tarifas como el cupo máximo de energía producida por instalación, con el consiguiente riesgo para la continuidad y viabilidad de las inversiones realizadas. La Ley 41/2010, de 22 de marzo, de conversión con modificaciones del Decreto-ley 3/2010, de 25 de enero, *de medidas urgentes para garantizar la seguridad del suministro de energía eléctrica en las islas mayores*, limita las tarifas incentivadas a las instalaciones fotovoltaicas concluidas antes del 31 de diciembre de 2010, comunicadas a la Administración y al GSE, y entradas en funcionamiento antes del 30 de junio de 2011. El Decreto Ministerial de 6 de agosto de 2010, contiene las nuevas modalidades de estímulo para las instalaciones destinadas a entrar en funcionamiento en el trienio 2011-2013. En general, la falta de etiquetas energéticas y la demorada implementación de la normativa europea en materia de eficiencia energética de los edificios está lastrando la política de incentivos a la producción de energía de fuentes renovables.

#### 2.5. LA REACTIVACIÓN DEL PROGRAMA ENERGÉTICO NUCLEAR

A falta de un Plan Energético Nacional, y con una potencia instalada de ca. 100.000 Mw, el sistema italiano de producción eléctrica se halla altamente sobredimensionado respecto a la demanda interna. Sin embargo, el Gobierno lanzó, por medio del Decreto-ley 78/2009, de 1 de julio, (convertido con modificaciones por la Ley 102/2009, de 3 de agosto, corregido a su vez posteriormente por Decreto-ley 103/2009, de 3 de agosto, convertido con modificaciones por ley 141/2009, de 3 de octubre), una apuesta estratégica por el incremento de la producción energética, justificando la medida en un necesario relanzamiento económico del país. Entre las decisiones adoptadas en materia de energía por la citada norma de urgencia cabe destacar la dedicada, de manera ciertamente eufemística, a apoderar al Gobierno central para la localización de nuevas centrales nucleares así como del centro nacional de almacenamiento de residuos radioactivos. De manera velada, en el decreto-ley se prevé la selección de «intervenciones y obras de carácter privado necesarias» para aumentar y mejorar el servicio eléctrico del país. A tal efecto, la norma contempla el nombramiento de comisarios extraordinarios dependientes del Consejo de Ministros, encargados de facilitar al sector privado la realización de las obras e instalaciones, y dotados para ello de todas las competencias administrativas al respecto (incluido un mandato de reducción de plazos). Disconformes con el planteamiento estatal, 11 regiones (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana y Umbria) impugnaron ante la Corte Constitucional el citado Decreto-ley 78/2009, pronunciándose ésta en su sentencia 215/2010, de 17 de junio, la cual declaró la nulidad de las disposiciones en cuanto excluían a las regiones de toda participación en las decisiones estratégicas sobre localización de las instalaciones dedicadas a la energía nuclear.

Así pues, dando cumplimiento a la citada sentencia, el Decreto-ley 105/2010, de 8 de julio, *de medidas urgentes en materia de energía* (convertido por la ley 129/2010, de 13 de agosto), dispuso la necesidad de que el Gobierno intentase un acuerdo con las regiones de cara a la ubicación de las instalaciones nucleares previo a la adopción de decisiones unilaterales al respecto, aparte de recoger numerosas disposiciones acerca de la producción de energía renovable, relativas a la realización de las instalaciones o a los incentivos otorgados. La urgencia del originario Decreto-ley de julio de 2009 se ha visto de nuevo en entredicho, dado que por Decreto-ley 34/2011, de 31 de marzo (convertido con modificaciones por la Ley 75/2011, de 26 de mayo), se ha prorrogado un año más la decisión definitiva acerca de la localización de las nuevas centrales.

Independientemente de la solución adoptada por el Gobierno para acomodarse al mandato de la Corte Constitucional, todo el asunto revela, tal y como viene sucediendo para la resolución de la crisis de los residuos en Campania, un descrédito del modelo de Administración reticular y descentralizada en pos de otro de Administración concentrada y de coyuntura, que no parece auspiciar un éxito para el abordaje de problemas estructurales como lo es el abastecimiento energético de todo el país.

## 2.6. LA CONCLUSIÓN DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

El decreto-ley 208/2008, de 30 de diciembre, *de medidas extraordinarias en materia de recursos hídricos y de protección del medio ambiente* (convertido, con modificaciones, por la Ley 13/2009 de 27 febrero) prorrogaba transitoriamente el mandato de las Autoridades de Cuenca (*Autorità di bacino*) reguladas por la Ley 183/1989, de 18 de mayo, hasta la efectiva constitución de los Distritos hidrográficos exigidos por la Directiva marco de aguas. Asimismo, se disponía el 28 de febrero de 2010 como plazo máximo para la adopción de los planes de gestión de las cuencas hidrográficas por parte de comités institucionales de las Autoridades de Cuenca de relevancia nacional, integradas por miembros designados por las regiones implicadas en el distrito. En cumplimiento estricto del plazo, el 24 de febrero de 2010 fueron aprobados seis planes de gestión relativos a los distritos hidrográficos Padano, de los Alpes Orientales, del Apenino Septentrional, del Serchio, del Apenino Central y del Apenino meridional (a falta de los relativos a Sicilia y Cerdeña, cuya adopción corresponde a las autoridades regionales, para completar el total de ocho existentes). Tras el preceptivo trámite de consultas y participación pública, los planes recogen finalmente el programa de medidas necesarias para la consecución de los objetivos de calidad de las aguas previstos por el Derecho de la Unión Europea.

Por lo demás, en las mismas fechas de aprobación de los planes hidrológicos citados, el Decreto legislativo 219/2010, de 10 de diciembre, efectuaba la transposición de la Directiva 2008/105/CE de 16 de diciembre, *relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas*, mientras que por Ley 36/2010, de 25 de febrero, se establecía el régimen sancionador del vertido de aguas residuales.

2.7. EL RELANZAMIENTO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN A TRAVÉS DE LOS «PLANES CASA»

Con el fin de aflorar hasta 1,3 millones de unidades inmobiliarias clandestinas, recabar con ello una renta catastral de ca. 627 millones de euros y relanzar el sector de la construcción mejorando la calidad edificatoria, la Conferencia Estado-Regiones alcanzó el 1 de abril de 2009 un acuerdo en virtud del cual las regiones aprobarían leyes urbanísticas para permitir el aumento de la volumetría de los edificios residenciales uni y bifamiliares, siempre y cuando las obras de ampliación quedasen sujetas a unas inespecíficas condiciones de eficiencia ambiental y energética. Por su parte, el Gobierno se comprometía a promulgar una norma de simplificación de procedimientos de disciplina urbanística de competencia exclusiva del Estado, norma que vio la luz en el art. 5 del Decreto-ley 70/2011, 13 mayo, convertido por Ley 106/2011, de 12 julio.

Esta política de fomento produjo enseguida la sucesión de una suma de muy dispares leyes regionales que, entre 2009 y 2010, han dado vigencia a los llamados «planes casa», los cuales contienen numerosas derogaciones singulares de los instrumentos vigentes de planificación urbanística y paisajística. En efecto, las regiones matizaron y ampliaron las imprecisas disposiciones del acuerdo, de modo que en sus leyes se han extendido las intervenciones de ampliación volumétrica a estructuras artesanales, comerciales e industriales, llegando incluso a tolerar dichas intervenciones en lugares de alto valor paisajístico<sup>5</sup>. Salvo en determinadas zonas de reserva integral, los «planes casa» permiten aumentos de capacidad de edificios situados incluso en el interior del perímetro de parques y espacios naturales protegidos, y aunque dichos edificios se hubieran construido sin licencia (eso sí, antes del 31 de diciembre de 2008). En general, las unidades residenciales pueden ser ampliadas hasta un máximo del 20% de su capacidad existente o 300 m<sup>3</sup>, elevando su altura 4 m. por encima de lo previsto por los planes urbanísticos vigentes; asimismo, se autorizan los cambios de destino y uso de los edificios, las obras se sujetan a fórmulas de control autorregulatorio y se excluye la evaluación ambiental de planes y programas de desarrollo de otros que ya hayan sido objeto de evaluación precedente.

Más que una reconversión arquitectónica, esta masiva operación puede ser calificada de liberalización edificatoria, y a buen seguro dará lugar a un *boom* residencial especialmente patente en zonas turísticas y costeras de un territorio ya saturado, que va tomando la forma de una «ciudad difusa» con un ritmo de ocupación de suelo de

---

5. En particular, los «planes casa» de las regiones de Campania y Cerdeña ejemplifican esta confrontación con las normas urbanísticas y paisajísticas vigentes: en Cerdeña, el «plan casa» exceptúa la aplicación del plan paisajístico regional en cuanto éste impide la edificación en los primeros 2.000 m. del frente marino, consintiendo la reubicación, con un premio de aumento de volumen del 40%, de edificios situados en los primeros 300 m. de la línea de costa; asimismo, se permiten intervenciones en zonas sujetas a vínculo paisajístico, vulnerando la prevalencia dispuesta por el Código de los Bienes Culturales y del Paisaje. Por su parte, la ley de Campania permite ilimitadamente los cambios de uso de edificios de todo tipo, y tolera la consolidación y ampliación de volúmenes clandestinos.

244.000 has. anuales y un saldo de 27 millones de viviendas, de las que el 20% están deshabitadas.

## 2.8. LOS ASPECTOS AMBIENTALES DE LA «MANIOBRA SALVA ITALIA»

El Decreto-ley 201/2011, de 6 de diciembre, *de disposiciones urgentes para el crecimiento, la equidad y la consolidación de las cuentas públicas* (también conocido como «Decreto MONTI» o «Maniobra salva Italia», convertido con modificaciones por Ley 214/2011, de 22 de diciembre), ha establecido recientemente un nuevo tributo municipal único denominado «Residuos y Servicios» (RES), extensivo a los residuos industriales y sustitutivo, desde el 1 de enero de 2013, de las TARSU y TIA<sup>6</sup>. Esta nueva figura tributaria ambiental ya estaba prevista en los anteproyectos normativos de reforma del federalismo fiscal local y provincial preparados por el Gobierno BERLUSCONI, y se hace compatible con el tributo provincial para el ejercicio de las funciones de tutela, protección e higiene del medio ambiente regulado en el art. 19 del Decreto legislativo 504/1992, de 30 de diciembre.

El RES se diseña como un tributo destinado a cubrir los costes relativos al servicio municipal de gestión de los residuos urbanos y, en línea con las modernas directrices de la *smart taxation*, importa una tarifa anual calculada considerando la cantidad y calidad de residuos producida en función de las dimensiones del inmueble sujeto en relación a los usos y a la tipología. La tarifa se compone de dos cuotas, una determinada en relación a las obras e infraestructuras necesarias para el servicio de gestión de los residuos y otra referida al coste de prestación del servicio. Se reconoce a los municipios la posibilidad de modificar la tarifa, con recargos o bonificaciones en función de la superficie de las viviendas, la tipología de los inmuebles y la localización de los mismos. Más allá de este esquema flexible, el tributo se devenga en una proporción máxima del 20% de la tarifa en ciertos casos, que la experiencia italiana revela como relativamente frecuentes: falta de gestión de los residuos, gestión del servicio vulnerable de la normativa reguladora, interrupción del servicio por motivos sindicales o por impedimentos organizativos imprevistos referidos a la salud pública o ambiental.

Además de la reforma en la fiscalidad ambiental, la «Maniobra salva Italia», prevé el alivio de ciertas cargas de gestión que recaen sobre algunas empresas que producen puntualmente residuos peligrosos (establecimientos de estética, maquillaje, tatuaje y *piercing*, acupuntura, podólogos, callistas... a quienes se permite transportar los residuos punzantes CER 180103 sin necesidad de cumplir las pesadas obligaciones de gestor de residuos), así como sobre otras dedicadas al saneamiento de sitios contaminados y al

---

6. Nótese que poco antes, en virtud del Decreto ley 78/2010, de 31 mayo, se reafirmó la naturaleza no tributaria de la tasa local ambiental denominada *Tariffa Igiene Ambientale* (TIA) regulada en el art. 238 del Código del Medio Ambiente, de resultas de la sentencia de la *Corte Costituzionale* 238/2009 de 24 julio, que ya había reconocido la naturaleza tributaria de las citadas TARSU y TIA. No obstante estas disposiciones, se mantuvo expresamente vigente la norma que fijaba un tipo del IVA del 10% sobre las actividades de recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos, a pesar de que la TIA no debería estar sujeta al IVA de acuerdo con lo dispuestos en el Decreto-ley.

mantenimiento de las instalaciones y redes tecnológicas. La aligeración de cargas tiene que ver con la simplificación de los requisitos exigidos a las empresas, permitiéndoles programar sus intervenciones de manera diferenciadas atendiendo singularmente a las distintas fases de las labores de saneamiento, en particular respecto de la documentación requerida por las labores de saneamiento (proyecto operativo, análisis de riesgos, planes de seguimiento, etc.).

Finalmente, otra de las novedades de esta reciente norma es la prórroga hasta 2012 de las bonificaciones fiscales del 55% del coste de las obras realizadas para la mejora de la eficiencia energética de los edificios, con un límite de 48.000 euros.

### 3. EL CONTENCIOSO COMUNITARIO

Ya sea por actos puntuales o por incumplimientos genéricos, el Tribunal de Justicia ha sancionado a Italia en varias ocasiones a lo largo del trienio examinado, acumulándose las condenas por una infracción casi constante, y muy variada en las materias, de la normativa ambiental de la UE.

Como no podía ser de otro modo, la STJUE de 4 de marzo de 2010 declara y sanciona el incumplimiento de los arts. 4 y 5 de la Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril, *de residuos*, por la falta de adopción de todas las medidas necesarias para garantizar la valorización o eliminación de los residuos sin peligro para la salud humana ni el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación en la región de Campania, sin que las razones de fuerza mayor o la implicación de la delincuencia organizada en el ciclo de gestión de los residuos le valieran a Italia una exoneración de responsabilidad.

También en respuesta a un desafío persistente de las autoridades italianas (esta vez de las regionales), y forzando finalmente la reforma de la normativa marco estatal en materia de caza de la que ya se ha dado cuenta en el epígrafe segundo, la STJUE 15 de julio de 2010 declara y sanciona la defectuosa transposición al ordenamiento italiano de la «Directiva de aves», en particular de su art. 9 al no quedar garantizado que las excepciones adoptadas por las autoridades competentes en materia de caza respeten las condiciones y los requisitos previstos por el citado precepto. Muchas otras obligaciones derivadas de los arts. 2 a 7, 9 a 11, 13 y 18 de la Directiva también son incumplidas por Italia (la prohibición de destruir y de dañar los nidos y los huevos de las aves, de perturbar a las aves y de transportarlas para su venta; la veda durante los períodos de nidificación, reproducción, crianza y migración; la obligación de consultar a la Comisión en caso de introducción de especies de aves alóctonas; la obligación de remitir a la Comisión las informaciones necesarias para coordinar las investigaciones y trabajos de protección de todas las especies de aves protegidas). En esta misma sentencia, el TJUE sanciona la adaptación incorrecta y aplicación indebida de la Directiva en varias regiones (Abruzzos, Lazio, Toscana, Lombardía, Emilia-Romagna, Marcas, Calabria y Apulia) y castiga la falta de comunicación de los formularios regionales en materia de caza para las regiones del Lazio, Lombardía, Toscana y Apulia.

A esta importante sentencia se han de sumar las SsTJUE de 11 de noviembre 2010 y 3 de marzo de 2011 que, respectivamente, declaran y sancionan el incumplimiento de la «Directiva de Aves» debido a las excepciones al régimen de protección de las aves permitidas por las regiones del Veneto y Cerdeña en lo relativo a los calendarios venatorios. Dichas leyes regionales, como es sabido, no respetaban las condiciones dispuestas por el art. 9 de la «Directiva de Aves» al determinar de modo general y abstracto, y sin límite temporal alguno, las especies y los cupos objeto de la excepción a la veda; establecer indiferentemente la excepción por especies concretas de aves sobre la base de una referencia genérica a todos los casos relacionados en el art. 9.a) y c), y sin motivación adecuada sobre las razones concretas; y no establecer los requisitos relativos a la comprobación de la falta de otras soluciones satisfactorias para amparar la excepción.

Si bien la «Directiva de Aves» ha protagonizado la acción punitiva del Tribunal de Justicia a lo largo del trienio, también la «Directiva de Hábitats» ha sido el fundamento de una condena a Italia: la STJUE de 10 de junio de 2010 declara y sanciona el incumplimiento del art. 6.2 de esta directiva debido a la autorización de un complejo turístico e inmobiliario denominado «Is Arenas» (homónimo del pinar marítimo sardo declarado como LIC en cuyo interior fue construido) desconociendo el deber de adoptar medidas de protección idóneas para evitar la degradación de los hábitats y salvaguardar el interés ecológico del lugar.

Con anterioridad, la STJUE de 29 de octubre de 2009 había sancionado la inaplicación por parte de Italia de la normativa de control de las actividades y buques pesqueros (Reglamentos 2241/1987 del Consejo, de 23 de julio, *por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras*, y 2847/1993 del Consejo, de 12 de octubre, *por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común*), al no llevar a cabo satisfactoriamente la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que regulan la tenencia a bordo y el uso de redes de malla de deriva, unos dispositivos extremadamente agresivos para el medio ambiente marino.

Finalmente, la STJUE de 31 de marzo de 2011 declara y sanciona el incumplimiento del art. 5.1 de la Directiva 2008/1/CE, *de prevención y control integrado de la contaminación*, por no haber adoptado las medidas necesarias para que el control mediante la revisión y en su caso, la actualización de las prescripciones impuestas en las autorizaciones ambientales integradas, del cumplimiento de los requisitos impuestos por los arts. 3, 7, 9, 10, 13, 14.a) y b) y 15.2 por parte de las instalaciones industriales existentes.

Aparte de los casos citados, otros han iniciado su *iter* a través del oportuno procedimiento de infracción, entre los que cabe citar el incoado por la Comisión Europea por la ausencia de evaluación de impacto ambiental de una obra de securización permanente acometida en el polígono industrial de Cengio. Acaso resulte más llamativa la apertura y cierre, sin interposición de recurso judicial alguno, del procedimiento de infracción instado por la Comisión Europea en relación al «proyecto MoSE». A pesar de declarar la violación de la «Directiva de Hábitats» por falta de evaluación de incidencia y de adopción de medidas de reducción y compensación de los impactos ambientales del

proyecto en la Laguna de Venecia (declarada como ZEPA), la Comisión decretaba el archivo del procedimiento por motivos de oportunidad valorados discrecionalmente, sin dejar de comprometerse a vigilar la aplicación de las medidas correctoras anunciadas por el Gobierno italiano.

#### 4. EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

Italia sigue siendo un espacio de enorme riqueza en términos de biodiversidad, al contar con 57.468 especies animales (8,6% endémicas) y 12.000 florísticas (13,5% endémicas). No obstante, esta riqueza está seriamente comprometida, dado que el 66% de las aves, el 64% de los mamíferos y el 88% de los peces de agua dulce se hallan amenazados. A pesar de ello, existen algunas buenas noticias en la materia, al haberse detectado una recuperación de la tortuga marina en las costas italianas del Adriático.

Las catástrofes naturales (que, por cierto, han llegado a motivar la institución del 9 de octubre como «Día nacional en memoria de las víctimas de desastres ambientales e industriales causados por la desidia del ser humano» en virtud de la Ley 101/2011, de 14 de junio) siguen azotando la frágil península, como lo demuestra el devastador terremoto dell'Aquila y las continuas inundaciones y deslizamientos de terrenos (Messina, isla de Ischia, Atrani en la costa amalfitana, Garfagnana y Versilia en Toscana y Porto Venere): un total 5.581 municipios italianos (el 69% del total) se ubican en áreas clasificadas como de potencial riesgo hidrogeológico elevado. En la producción de otros desastres naturales concurre la actividad humana, cuando no son provocados directamente por ésta: tal es el caso de los incendios de las ZEPAs del Estrecho de Messina (Costa Viola y Montes Peloritano), el descubrimiento del hundimiento doloso de una cuarentena de barcos cargados de residuos (conocidos como «barcos del veneno») en las costas calabresas o el sepultamiento de residuos tóxicos procedentes del tráfico ilegal en la zona conocida como «Valle del Veneno» en el río Oliva, que fue visitada por una Comisión de investigación del Parlamento europeo en noviembre de 2011.

En el capítulo de las actuaciones potencialmente lesivas del medio ambiente, ha de mencionarse la resurrección del polémico proyecto de puente sobre el estrecho de Messina, una obra postergada *sine die* en virtud de la Ley 286/2006, de 24 de noviembre, pero recuperada en 2008 por el Ministro de Infraestructuras y Transportes Altero MATTEOLI, y confirmada ese mismo año por el Comité Interministerial de Programación Económica (CIPE) al otorgarle una financiación de ca. 1.300 millones de euros. En abril de 2009, la Sociedad *Stretto di Messina, s.p.A.* firmaba el contrato con el Contratista General *Eurolink*, reiniciándose oficialmente las actividades de construcción del puente. Con la aprobación definitiva del nuevo plan económico-financiero del proyecto el 29 de julio de 2011, se anunciaba el coste total del puente y sus obras complementarias, que asciende a 8.500 millones de euros. La discutible utilidad y eficiencia del puente, unida a los elevados costes ambientales del proyecto (que amenaza las bellezas naturales de Ganzirri y Villa y al tránsito de cetáceos por las aguas del estrecho) alienta a sus

detractores, que ya han denunciado que la actualización de la evaluación de impacto ambiental no tiene en cuenta algunas modificaciones sustanciales aprobadas con posterioridad a la proyectación de la obra.

Muchas son las infraestructuras contestadas por motivos ambientales, tales como la Autopista de la Maremma, la circunvalación de Mestre o la conexión ferroviaria de alta velocidad entre Génova y Novi Ligure conocida como «Terzo Valico dei Giovi». En este sentido, cabe recordar el celo demostrado por las ONGs ambientalistas italianas, responsables del 8% de las impugnaciones de las grandes obras públicas. En sede contencioso-administrativa, por ejemplo, el Consejo de Estado anuló en mayo de 2011 la autorización ministerial de la reconversión a carbón de la central de Porto Tolle, ubicada en pleno delta del Po.

También en el plano judicial, la jurisdicción penal también ha tenido ocasión de pronunciarse en graves asuntos relacionados con el medio ambiente, confirmando la responsabilidad de los directivos de Enel por mantener en funcionamiento la central de Porto Tolle sin dispositivos de mitigación de las emisiones de numerosas y sustancias contaminantes. Por su parte, ha iniciado en Turín el mayor proceso de la historia europea en materia de contaminación ambiental por amianto, con la imputación por omisión dolosa de los directivos de la multinacional Eternit en relación a las instalaciones de Casale Monferrato, Cavagnolo, Bagnoli y Rubiera, en las que se cuentan unas 2.000 víctimas afectadas por mesotelioma pleural debido a la exposición al amianto entre los años 1952 y 2008.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

BIANCHI, D.; CIAFANI, S., *Ambiente Italia 2009. Rifiuti made in Italy*, Edizioni Ambiente, Legambiente, 2009.

BIANCHI, D.; ZANCHINI, E., *Ambiente Italia 2010. Le sfide ambientali nelle regioni italiane*, Edizioni Ambiente, Legambiente, 2010.

— *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia*, Edizioni Ambiente, Legambiente, 2011.

## Reino Unido: desarrollo de la política ambiental tras las elecciones de 2010

---

AGUSTÍN GARCÍA URETA

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. AGUAS.—3. ATMÓSFERA.—4. BANCO VERDE.—5. BIODIVERSIDAD.—6. CAMBIO CLIMÁTICO.—7. COSTES AMBIENTALES.—8. ENERGÍA. 8.1. *Energía nuclear*. 8.2. *Objetivos en materia de energías renovables*. 8.3. *Primas a las energías renovables*.—9. TRIBUNAL AMBIENTAL.—10. URBANISMO.—11. REINO UNIDO Y TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.

\* \* \*

### 1. INTRODUCCIÓN

Tras las elecciones celebradas el 6 de mayo de 2010, el gobierno resultante que surgió de las urnas fue el formado por una coalición de conservadores y liberales. En su programa, y por lo que se refiere al medio ambiente, el gobierno enumeró 18 medidas. El texto de estas medidas contiene diferencias respecto de los temas planteados así como del grado de compromiso que se pretendería alcanzar. No existe un hilo conductor o una separación lógica entre ellas. Así, se señala que se adoptarán medidas para criminalizar la importación o posesión ilegal de productos madereros o para proteger la biodiversidad y promover zonas verdes y corredores ecológicos con el fin de frenar su pérdida. Igualmente, se establecerá una presunción a favor de proyectos urbanísticos sostenibles<sup>1</sup>. Sin embargo, en otros casos se indica que se trabajará para cumplir con la normativa europea en materia de atmósfera, asignatura pendiente en este país, o para conseguir una economía que genere cero residuos, o para promover un alto nivel de salud animal. En otros supuestos se mezclan los compromisos claros, *v. g.*, poner fin a los tests de productos domésticos en animales, con el de trabajar para reducir el uso de animales en los experimentos científicos. Aparte de la criminalización del comercio de productos madereros, ya señalada, el programa contiene dos referencias de carácter internacional, la oposición a la caza de las ballenas así como al tráfico ilegal de especies salvajes.

---

1. Véase el epígrafe 3, *infra*.

Ahora bien, la posición del gobierno británico en relación con la normativa ambiental y, en buena medida, el posible alcance del programa gubernamental anteriormente referido, fueron puestos de manifiesto por el *Chancellor of the Exchequer* (ministro de economía) que, en un discurso de 2010, manifestó que aquella constituye un carga pesada y un coste muy sustancial para la economía<sup>2</sup>. En concreto, el ministro afirmó que el gobierno haría todo lo posible para que distintas normas de la Unión Europea, caso de las relativas a la protección de la biodiversidad, no impusiesen unos costes desproporcionados sobre la industria de aquel país<sup>3</sup>. De hecho, el gobierno ha decidido sujetar a evaluación la efectividad de la normativa ambiental. En una campaña en contra de la excesiva regulación (*red tape*) el gobierno ha abierto un foro para que los ciudadanos manifiesten cómo las regulaciones ambientales trabajan en la práctica, y si existen medios alternativos para un mejor logro de los objetivos políticos del gobierno<sup>4</sup>. No obstante, la lucha contra el exceso de normas, ya sean ambientales u otras, es una promesa habitual en todo nuevo gobierno que llega al poder en Reino Unido. Lo fue en el caso de Margaret Thatcher, bajo el paradigma de la desregulación y el combate contra lo público, considerado ineficiente por definición, lo siguió su sucesor John Major y lo continuó Tony Blair. A lo anterior, habría que unir el recurso a la avalancha de normas que provienen de la Unión Europea (los «burócratas de Bruselas» en la jerga habitual) y que, en apariencia, no habrían apoyado los sucesivos gobiernos. Otra cuestión es que el objeto de reducir el número de normas acabe concretándose en resultados tangibles, lo que resulta dudoso. Ahora bien, en el caso del actual gobierno parece existir un claro propósito para conseguirlo tratándose de las distintas normas ambientales y, en particular, las relativas al planeamiento urbanístico en su conjunto. De hecho, la ministra de medio ambiente no ha negado que tal objetivo se pretenda conseguir, de manera que la actividad económica no se vea perjudicada, aunque tampoco se ha explicado cómo se va a lograr junto con el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la Unión Europea, *v. g.*, en materia de evaluación de impacto ambiental, control integrado de la contaminación o la protección de los hábitats, por citar algunos sectores paradigmáticos. La posición del sector conservador del gobierno ha recibido críticas dentro la propia coalición. Así, el ministro de energía (perteneciente a los liberales) contradujo al ministro de economía, manifestando su oposición a cualquier revisión de leyes tan importantes como las relativas al cambio climático o la protección de la naturaleza<sup>5</sup>. Quizás para contrarrestar esta posición opuesta a las normas ambientales, el gobierno ha prometido una inversión de aproximadamente 1.400.000 millones de

2. En concreto el ministro señaló: «Estoy preocupado por el impacto combinado de las políticas ambientales adoptadas no sólo en Gran Bretaña, sino también por la Unión Europea (...) si imponemos una carga en las empresas británicas con el fin de alcanzar interminables objetivos sociales y ambientales, por muy dignos que sean, entonces no sólo no vamos a alcanzar esas metas, sino que las empresas cerrarán, se perderán empleos, y nuestro país será más pobre» (mi traducción). El discurso completo puede verse en: <http://www.hm-treasury.gov.uk/as2011>.

3. [http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget\\_growth.pdf](http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_growth.pdf).

4. <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/themehome/environment-2/>.

5. El ministro dimitió en febrero de 2012 a raíz de unas supuestas falsedades concernientes a una infracción de tráfico.

libras en nuevas infraestructuras ferroviarias, así como el destino de una partida de 200 millones de libras a mejorar la eficiencia energética en los domicilios.

Otro de los aspectos polémicos ha sido el de los recortes en el presupuesto del ministerio de medio ambiente (*Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)*), que lo ha visto reducido en un 30% a diferencia de la media aplicable a todo el gobierno, situada en un 19%. Lo anterior implica que en el período que va hasta el año 2015 (fecha de las próximas elecciones generales), está previsto que su presupuesto pase de 3.000 millones de libras esterlinas a 700 millones. Lo anterior ha dado paso a diversas críticas frente al autoproclamado gobierno más pro ambiental en la historia del Reino Unido. Los recortes también afectan a agencias ambientales. Dos de las mayores agencias de DEFRA, como son la Agencia de Medio Ambiente y *Natural England* sufren recortes presupuestarios de un 21%, con una asignación de 652 millones y 155 millones de libras esterlinas, respectivamente. Por su parte, *la Forestry Commission* ve recortados sus fondos a 33 millones, mientras que a las *National Parks and Broads Authorities* se les limita el presupuesto en un 13% (46 millones aproximadamente). Los recortes planteados por el gobierno son variados, al afectar a diversas facetas de la actividad de DEFRA, como pueden ser las defensas frente a las inundaciones cuyo presupuesto se reducirá en un 20-30%. Frente a las críticas vertidas desde distintos sectores, la ministra de medio ambiente ha señalado que deberían examinarse en un contexto global, teniendo en cuenta que el gobierno dará paso a la creación de un denominado banco verde<sup>6</sup>, así como a una progresiva reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

## 2. AGUAS

A pesar de sus condiciones, precisamente no muy cálidas para la práctica del baño, las aguas de las costas británicas resultan bastante limpias a estos efectos. Al menos 9 de cada diez playas responden a los requisitos de la normativa de la Unión Europea, es decir, un 97% de los aproximadamente 596 lugares aptos para el baño. En el caso de las aguas continentales, los 12 lugares aptos, incluidos los dos de la ciudad de Londres<sup>7</sup>, cumplieron con los correspondientes estándares. El reverso de lo anterior se encuentra en que, de acuerdo con un informe de la Agencia de Medio Ambiente, relativo a 2008, la calidad de tres cuartas partes de los ríos de Inglaterra y Gales no cumplían con los requisitos establecidos en la normativa europea. Solo un 26% de dichos ríos fueron clasificados como en buen estado y únicamente cinco cumplieron los niveles más exigentes. Por el contrario 117 ríos se encontraban en un estado deficiente. El gobierno ha anunciado el destino de 28 millones de libras a la limpieza de los ríos de Inglaterra.

6. Véase el epígrafe 4, *infra*.

7. The Serpentine y Hampstead Heath.

### 3. ATMÓSFERA

La ciudad de Londres continúa planteando problemas de contaminación. No se trata solo del incumplimiento de los requisitos de la normativa ambiental de la Unión Europea, sino también las repercusiones que suscitan los altos niveles de contaminación en la salud de las personas. Un informe publicado por el alcalde en 2010 puso en evidencia que se producen más de 4.000 muertes prematuras debidas a la contaminación. A pesar de lo anterior, la Comisión Europea decidió, en marzo de 2001, conceder una extensión para que la ciudad cumpliera con los requisitos de la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Inicialmente, la Comisión había rechazado una primera solicitud de exención en 2009 por falta de información. Ahora bien, el problema de la contaminación atmosférica no se reduce a Londres. De acuerdo con otro informe preparado por la Cámara de los Comunes, la contaminación atmosférica, proveniente de actividades industriales y el transporte, estaría produciendo unas 50.000 muertes prematuras al año<sup>8</sup>. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>9</sup>, el coste económico se eleva, en el caso británico, a un cifra de entre 3.400 a 9.500 millones de libras esterlinas. Si a tales cifras se unen las emisiones de CO<sub>2</sub>, el coste se situaría entre los 9.500 y 15.500 millones de libras. Ese coste supera el gasto combinado anual del gobierno en arte, medio ambiente, transporte y seguridad. Según el informe, el Reino Unido es el tercer Estado más contaminante de la Unión Europea detrás de Alemania y Polonia. De hecho, alberga la quinta planta industrial más contaminante, que emite unas 20.5 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> al año (Drax). Aparte de lo anterior, el Reino Unido alberga 16 de las plantas más contaminantes, una menos que Alemania (con 17).

### 4. BANCO VERDE

Uno de los proyectos estrella cuya concreción ha sido objeto de polémica es el del denominado banco verde<sup>10</sup>. Inicialmente previsto por el anterior gobierno laborista en su presupuesto para 2010, el actual gobierno de coalición ha mantenido la idea. El banco contaría con financiación proveniente de los contribuyentes, 1.000 millones de libras esterlinas y de la venta de bienes públicos (2.000 millones). La finalidad del banco sería invertir en proyectos de energías renovables y, en general, en aquellos que contribuyan a una economía baja en emisiones de carbono. El coste derivado de la creación del banco rondaría los 82 millones de libras esterlinas e inicialmente las contribuciones de fondos serían de la siguiente manera: 865 millones en 2012-2013, 1.000 millones en 2013-2014, y 1.225 millones en 2014-2015. Por otra parte, habría 4 sectores prioritarios, a saber, energía eólica marina, residuos, energía proveniente de los residuos, y eficiencia energética en el ámbito doméstico. Con todo, están pendientes

8. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmenvaud/229/229i.pdf>.

9. <http://www.eea.europa.eu/publications/cost-of-air-pollution>.

10. Véase, <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-sectors/docs/g/12-553-green-investment-bank-policy-and-finance-context.pdf>.

de concretar determinados aspectos, aparte de su naturaleza independiente: si podrá obtener fondos del sector privado lo que, según el viceprimer ministro, resultará factible<sup>11</sup>, la posición de la Comisión Europea al involucrarse ayudas de Estado o su definitiva ubicación, concurso para el que han acudido más de 20 ciudades repartidas por todo el Reino Unido. Al tiempo de escribir esta contribución no se ha publicado la normativa que regularía el banco.

## 5. BIODIVERSIDAD

En junio de 2011, el ministerio de medio ambiente (*DEFRA*) publicó un libro blanco titulado *The Natural Choice: securing the value of nature*<sup>12</sup>, en el que se condensan las principales ideas para la protección de la naturaleza en Inglaterra. Entre otras cuestiones, el libro blanco pretende crear nuevas áreas que proporcionen una mayor conexión entre zonas protegidas. Inicialmente se crearían unas 12 áreas que contarían con un presupuesto de 7.5 millones de libras esterlinas. También se prevé incrementar la protección de la turba, al representar un elemento básico para la biodiversidad y la captura de CO<sub>2</sub>, la mejora de parques y zonas verdes en las ciudades y la creación de un comité independiente que valore las funciones de la naturaleza, sirviendo de órgano consultivo del gobierno. Una medida interesante es la que se refiere a la evaluación anual de la incidencia de la economía en el capital natural. Igualmente, el informe se refiere a la creación de un sistema de créditos con el fin de invertir en la conservación de la naturaleza. Tales créditos contarían con el apoyo del sector privado. A pesar de que el libro blanco recibió opiniones favorables, otras voces criticaron la insistencia en la valoración de la naturaleza lo que, para estos sectores, implicaría que los recursos naturales están simplemente para ser explotados. Para otras posiciones, el libro blanco ignora la actuación que realizan aquellas personas y comunidades que viven más pegadas a la naturaleza. Este debate no es nuevo, como ya se puso en evidencia con el caso de la caza del zorro. En opinión de estos sectores, en vez de crear nuevas estructuras administrativas, el gobierno debería destinar fondos directamente a esas comunidades. Unido a lo anterior habría que mencionar las críticas vertidas por el príncipe Carlos respecto de las actividades de la industria agrícola. Con fundamento en un informe del Banco Mundial y la FAO<sup>13</sup>, señaló que era preciso emplear métodos que un menor impacto en la naturaleza y con menores emisiones de CO<sub>2</sub>. En particular, las críticas se dirigieron a un macro proyecto de instalación de producción continua de leche, con 8.000 vacas. Sin embargo, uno de los proyectos que concitó severas críticas desde prácticamente todos los estamentos sociales fue la propuesta de vender más de 250.000 hectáreas de bosques en manos públicas en Inglaterra<sup>14</sup>. La *Forestry Commission*, esto es, la agencia<sup>15</sup>

11. <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/news/deputy-prime-minister-s-speech-green-growth-climate-change-capital>.

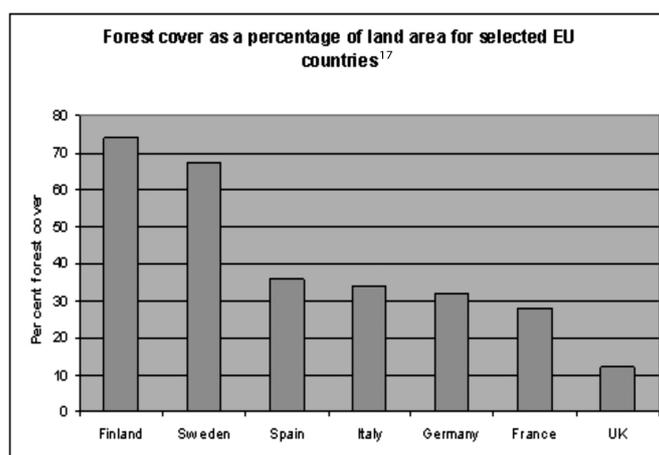
12. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8082/8082.pdf>.

13. [http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads\\_Global%20Report%20%28English%29.pdf](http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20%28English%29.pdf).

14. El importe estimado de la operación era de 250 millones de libras esterlinas en un período de 10 años.

15. En realidad, hay tres agencias, una para Inglaterra y otras dos para Escocia y Gales.

encargada de la protección de los bosques, posee y gestiona aproximadamente unas 800.000 hectáreas. Fue creada en 1919 con la finalidad de establecer una reserva de bosques ya que, en aquel tiempo, estos solo venían a ocupar un 4% del Reino Unido<sup>16</sup>. En la actualidad tal extensión se cifra en un 12.7% (una vez y media el área de la región de Gales) lo que sitúa a Reino Unido por debajo de otros países europeos.



Sin embargo, el proyecto, que pretendía obtener unos ingresos de entre 150-250 millones de libras esterlinas en un período de 10 años, recibió más de medio millón de solicitudes de retirada, lo que dio paso a la intervención del primer ministro y la cancelación definitiva del mismo.

Por otra parte, en un informe sobre el grado el cumplimiento de los compromisos del gobierno en materia de conservación de la naturaleza, preparado por una serie de grupos conservacionistas<sup>18</sup>, se afirma que su actuación en el plano internacional ha sido positiva, en particular en el caso de la caza de la ballena y de la prohibición de las ventas de marfil. Sin embargo, el informe critica de manera directa el enfoque cortoplacista del gobierno<sup>19</sup>. El medio ambiente aparece, en su opinión, en permanente conflicto con el desarrollo económico. Sin negar que se está ante una profunda crisis económica, el informe afirma que también se está produciendo una crisis ambiental que está llevando a la biodiversidad hacia un pronunciado declive. En este caso, la respuesta del gobierno no puede ser la de conseguir el crecimiento económico a cualquier precio creyendo que el daño pueda ser reparado en el futuro.

Un ejemplo de que el medio ambiente carece de voz se encuentra en los preocupantes datos publicados por el gobierno británico sobre el número de aves silvestres en 2011.

16. Una explicación de este dato se encontraría en el uso que se hizo para la revolución industrial.

17. Fuente: Combating Climate Change: A Role For UK Forests, UK Forestry and Climate Change Steering Group 2009.

18. [http://www.wcl.org.uk/docs/Link\\_Nature\\_Check\\_Report\\_October\\_2011.pdf](http://www.wcl.org.uk/docs/Link_Nature_Check_Report_October_2011.pdf).

19. De hecho, los anteriores gobiernos, de ambos partidos, se han caracterizado por el cortoplacismo.

No resulta ocioso recordar que la Directiva 79/409/CEE (actual Directiva 2009/147, en su versión consolidada) se adoptó precisamente a instancias del Reino Unido (y Dinamarca) en un momento en que la competencia ambiental de la Comunidad Económica Europea (como se la denominaba en aquel entonces) no se recogía expresamente en el Tratado. Mientras que las poblaciones marinas se mantienen estables, aquellas situadas en tierras de cultivo continúan cayendo. En el caso de las aves de la campiña (perdiz pardilla, la tórtola, el estornino, entre otras) su disminución se ha cifrado en un 70%. Otras, sin embargo, han aumentado en un 50% (corneja, paloma zurita y verderón). Entre las aves forestales, se han registrado caídas en el caso del pájaro carpintero, el mirlo, el zorzal común o el cárabo, entre otros.

Un informe interesante publicado por una organización conservacionista de amplia raigambre en el Reino Unido (*National Trust*) ha puesto de manifiesto que los ciudadanos británicos se encuentran cada vez más alejados de la naturaleza, recluyéndose en el entorno urbano. La ausencia de habilidades para manejarse en entornos naturales y la dependencia de las comodidades que ofrecen las ciudades, hacen que se muestren reacios a internarse en zonas de montaña o áreas naturales.

## 6. CAMBIO CLIMÁTICO

La lucha contra el cambio climático tiene un referente de importancia en el Reino Unido en la *Climate Change Act 2008*. Esta obliga al ministro de medio ambiente a asegurar que las emisiones de gases con efecto invernadero para el año 2050 sean un 80% menos que con respecto al año de referencia, 1990, y una reducción de las emisiones de al menos un 34% en 2020. Dejando aparte las implicaciones jurídicas de este mandato, la situación de las emisiones ha estado sujeta a determinados vaivenes en los últimos años. Por una parte, tras una reducción en un 8% de las emisiones en 2009, a raíz de la crisis económica iniciada en 2008, el año 2010 volvió a ver un incremento de un 3.1%<sup>20</sup>. En concreto, el total de emisiones de gases de efecto invernadero del Reino Unido en 2010 se estimó en 590,4 millones de toneladas frente a los 572,5 millones de toneladas de 2009. No obstante, un informe preparado para el gobierno británico puso en duda que el incremento de la temperatura estuviese favoreciendo un aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> del suelo. Inicialmente, otro informe publicado en la revista *Nature*, había calculado que en los últimos 25 años un total de 100 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> había sido liberadas por los suelos en este país (4 millones de toneladas al año)<sup>21</sup>. Sin embargo, un análisis de los años 1987-2007 puso en evidencia que si bien se había producido un incremento de emisiones en las dos primeras décadas, posteriormente se dio paso a una reducción de las mismas. Las emisiones totales de CO<sub>2</sub> provienen esencialmente de la generación de energía 204.3 millones de toneladas de (35% del total

20. [http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/climate\\_stats/gg\\_emissions/uk\\_emissions/2010\\_final/2010\\_final.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/climate_stats/gg_emissions/uk_emissions/2010_final/2010_final.aspx).

21. <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/3326/1/Carbon%20losses%20from%20all%20soils%20across%20England%20and%20Wales%201978-2003.%202005.pdf>.

en 2010). El transporte contribuye con 121.9 millones de toneladas (20% del total). En este caso, el transporte privado emite unos 68 millones de toneladas. El frío invierno de 2010 también contribuyó al incremento de emisiones, en más de un 15%. Por otra parte, según las estimaciones llevadas a cabo en un informe publicado febrero de 2011, el gobierno británico habría obtenido 1.000 millones de libras esterlinas procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases con efecto invernadero<sup>22</sup>. La primera subasta efectuada en 2011, tras la paralización del mercado de derechos de emisión debido al fraude detectado con la compraventa de derechos, dio como resultado un montante de 63 millones de libras esterlinas. Las cinco subastas adicionales que se iban a celebrar en 2011 proporcionarían a las arcas públicas unos 260 millones<sup>23</sup>. Ahora bien, tales montantes no iban a ser destinados a proyectos para la protección del medio ambiente. En este campo de la lucha contra el cambio climático, hay que mencionar cuatro aspectos adicionales. Por una parte, la cancelación, a finales de 2011, del único proyecto en construcción para la captura de CO<sub>2</sub>, debido a la falta de apoyo público para el mismo. Segundo, la caída del número de británicos que entienden que el fenómeno del cambio climático es real. Tercero, el hecho de que las 139 universidades británicas hayan aumentado sus emisiones, aproximadamente en un 3,9% entre 2005 y 2010<sup>24</sup>. Las dos principales, desde la perspectiva académica, Oxford y Cambridge quedaron en los puestos 103 y 68, respectivamente. Cuarto, de acuerdo con un informe publicado por la ciudad de Londres<sup>25</sup>, sus emisiones de CO<sub>2</sub> representan un 8,4% del total del Reino Unido<sup>26</sup>. En 2008, las emisiones a la atmósfera habrían supuesto 44.7 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, distribuidas de la siguiente manera: 43% proveniente de centros de trabajo; 36% de domicilios y el restante 21% del sector del transporte. No obstante lo anterior, es de destacar que los datos oficiales de transporte en esta ciudad manifiestan un aumento del transporte público frente al privado (de un 34% en 2000 a un 41% en 2009) y una reducción del privado (de un 43% en 2000 a un 37% en 2009).

## 7. COSTES AMBIENTALES

En un informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible, que se encarga de asesorar al gobierno británico<sup>27</sup>, se puso de manifiesto que los esfuerzos gubernamentales para adecuarse a requisitos ambientales estaban implicando un ahorro de 70 millones de libras esterlinas al año. No obstante, el informe reconoció que los esfuerzos estaban resultando muy lentos. Incluso sin avances significativos, el informe señaló que las mejoras en materia de agua y uso de la energía, los residuos, el reciclaje y el transporte por carretera podían sumar entre 300 y 350 millones de libras en ahorro en los próximos cinco años. Entre 2008 y 2009, los departamentos del anterior gobierno laborista habrían

---

22. [http://www.carbonretirement.com/sites/default/files/Government%20EUA%20revenue%20report\\_0.pdf](http://www.carbonretirement.com/sites/default/files/Government%20EUA%20revenue%20report_0.pdf).

23. No se ha podido confirmar este dato a finales de 2011.

24. <http://www.guardian.co.uk/education/table/2011/jun/07/green-league-table-2011?intcmp=239>.

25. London's environment revealed. State of the Environment Report for London, June 2011; <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/State-of-Env-2011-report.pdf>.

26. En Julio de 2010, la población de Londres era de 7,825,200 de habitantes.

27. <http://www.sd-commission.org.uk/publications.php?id=1097>.

ahorrado casi 14 millones de libras en combustible reduciendo los desplazamientos por carretera y hasta 13 millones en facturas de agua. Lo anterior también se tradujo en un ahorro de emisiones de carbono de sus oficinas y transporte en un 10%.

El año 2011 también vio la luz de un informe publicado por la *Office for national Statistics*<sup>28</sup>, en el que se recogen los principales datos sobre la incidencia ambiental de la actividad que se genera en Reino Unido en el uso de recursos naturales y de los impuestos que tienen relación con esas actuaciones. La información cubre tres amplios sectores que son: 1) recursos naturales (petróleo y gas), suelos, bosques y recursos pesqueros; 2) flujos de consumo de combustibles fósiles, emisiones a la atmósfera, recursos naturales empleados en Reino Unido; residuos producidos y recursos hídricos utilizados; y 3) aspectos financieros, esto es contribuciones obtenidas por el gobierno a partir de impuestos de naturaleza ambiental y gastos de protección del medio ambiente. Hacer un resumen de todos los datos que se aportan en el informe resultaría muy prolijo para una contribución como esta, por lo que se ha optado por hacer una selección de algunos de ellos, ante el interés que pueden suscitar. En concreto, por lo que se refiere al consumo de productos madereros, el Reino Unido incrementó su uso en un 8.6% en el período 2009-2010, con un aumento de producción de 7%, y de las importaciones en un 8.5%, mientras que las exportaciones se redujeron en un 15.3%. Sin embargo, el papel vio una caída de un 4.9% en el mismo período. El uso de la energía experimentó una reducción a su nivel más bajo desde 1990 (6.8%), en buena medida debido a la crisis económica. Un sector de interés es el que calcula los flujos de recursos naturales y productos que se emplean en la economía. El índice resultante de la suma de recursos naturales extraídos en el Reino Unido y los importados alcanzó en 2009 la cifra de 726 millones de toneladas (un descenso del 9.5%) respecto a 2008. Esta reducción confirma una tendencia descendente desde 2004. Por lo que se refiere a los residuos, se aprecia un descenso de un 15.5%, 10.8 millones de toneladas menos, debido a un mejor reciclado. De hecho, *DEFRA* calcula que el volumen de reciclado ha pasado de un 7.5% en el período 1995-1996 a un 34.5% en 2007-2008. Finalmente, por lo que respecta a los impuestos ambientales, la recaudación en 2010 representó 41.400 millones de libras esterlinas (un incremento en 1.900 millones en relación con 2009).

## 8. ENERGÍA

### 8.1. ENERGÍA NUCLEAR

En el programa de gobierno se hicieron notar las diferencias entre conservadores y liberales respecto de la energía nuclear. En un ejercicio de (dudoso) equilibrio, el programa señaló que se iba a establecer un proceso por el que los liberales pudiesen mantener su oposición a la energía nuclear y al mismo tiempo permitir al gobierno un programa de planificación para su ratificación por el Parlamento, de manera que se pudiesen construir nuevas centrales nucleares. Este proceso, que se detalló en el

28. <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/environmental/environmental-accounts/2011/index.html>.

programa de gobierno, incluía lo siguiente: a) el gobierno redactaría un borrador de planificación en la materia, un portavoz del partido liberal se manifestaría en contra de la planificación, pero los parlamentarios de este partido se abstendrían en la votación, y tercero, que esta materia no se trataría de manera confidencial. En junio de 2011, el gobierno publicó la lista de ocho lugares que considera adecuados para instalar nuevas centrales eléctricas para el año 2025. Los ocho lugares son colindantes con instalaciones ya existentes: (Bradwell, Essex, Hartlepool, Heysham, Lancashire, Hinkley Point, Somerset, Oldbury, Gloucestershire, Sellafield, Cumbria, Sizewell, Suffolk y Wylfa, Anglesey). El gobierno puso de manifiesto también que alrededor de una cuarta parte de la capacidad de generación en el Reino Unido se debía a cerrar a finales de esta década. El cambio a una producción baja en CO<sub>2</sub> y asequible para el consumidor exigiría una inversión de 1.000 millones de libras esterlinas en la generación y transmisión de electricidad.



A raíz del accidente en la central nuclear de Fukushima, el gobierno británico llevó a cabo una serie de pruebas en las distintas plantas nucleares de este país. El informe de evaluación, de septiembre de 2011, señaló que, en términos generales, los niveles

29. Fuente: Ministerio de energía.

de seguridad eran buenos. Ahora bien, también concluyó que al menos en 38 áreas se podía mejorar y que al menos dos plantas nucleares eran susceptibles de verse afectadas por las inundaciones.<sup>30</sup> Por otra parte, el gobierno autorizó finalmente un vertedero de residuos nucleares cerca de la localidad de Peterborough, que albergará unas 250.000 toneladas anuales. Este vendría a sustituir a otro vertedero situado en la localidad de Drigg (noroteste) cuya capacidad de recibir tales residuos estaría llegando al límite desde su apertura en 1959. Sin embargo, el gobierno británico rechazó la solicitud para la apertura de un reactor de plutonio en la central nuclear de Sellafield, al considerar que la tecnología que lo iba a soportar no se encontraba suficientemente desarrollada.<sup>31</sup> El apoyo de los ciudadanos a la sustitución de las centrales nucleares existentes por otras de nueva generación se mantuvo estable, incluso tras el accidente de la central nuclear de Fukushima. De acuerdo con las últimas estadísticas, publicadas en diciembre de 2011, alrededor de un 40% de los encuestados se había manifestado de manera favorable a la sustitución, a pesar de que el mismo porcentaje había caído hasta un 28% tras el accidente en Japón.

## 8.2. OBJETIVOS EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES

En un documento publicado en julio de 2011, *UK Renewable Energy Roadmap*,<sup>32</sup> el gobierno británico estableció las directrices básicas en materia de energías renovables, con el horizonte de 2020 y el objetivo de que aquellas suministren un 15% del consumo total en el país. El 90% de la energía necesaria para alcanzar dicho objetivo del 15% provendría de 8 fuentes distintas:

Fuente	Teravatios/hora
Eólica en tierra	24-32
Eólica marina	33-58
Biomasa	32-50
Marina	1
Calor de biomasa (no doméstico)	36-50
Bombas de calor (no domésticas)	16-22
Transporte renovable	48
Otras (geotérmica, solar, calor doméstico)	14

30. <http://www.hse.gov.uk/nuclear/fukushima/final-report.pdf>.

31. Véase también <http://www.nda.gov.uk/ukinventory/documents/Reports/upload/2010-UK-Radioactive-Waste-Inventory-Main-Report.pdf>.

32. <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/11/meeting-energy-demand/renewable-energy/2167-uk-renewable-energy-roadmap.pdf>.

### 8.3. PRIMAS A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

En una sentencia de enero de 2010, La *Court of Appeal*, rechazó el recurso del gobierno británico contra una sentencia que había establecido que los recortes a las primas destinadas a las instalaciones fotovoltaicas resultaban ilegales. El gobierno había establecido un sistema de primas en 2010 para incentivar el uso de instalaciones fotovoltaicas en los hogares. Sin embargo, para febrero de 2011, el gobierno comenzó a ser consciente de que tales instalaciones estaban siendo beneficiadas en exceso por lo que abrió un período de consultas con el fin de reducir las primas. Una explicación de esta postura del gobierno radicaba en el que los costes de instalación se habían reducido de 13.000 a 9.000 libras esterlinas, para la producción de 4Kw, lo que implicaba que las primas estaban resultando más generosas de lo inicialmente previsto. En estas circunstancias, el gobierno decidió reducir la prima para instalaciones establecidas o cuya instalación estaba prevista entre el 12 de diciembre de 2011 y el 1 de abril de 2012. Las primas para este tipo de instalaciones pasaban de 43.3 peniques/KWh a 21 peniques. Para la *Court of Appeal*, el Parlamento británico no había autorizado al ministerio de energía a llevar a cabo tal recorte con efecto retroactivo, ya que el sistema de tarifas implicaba su predeterminación para las instalaciones correspondientes, dependiendo del año en que se llevasen a cabo, por lo que su modificación respecto de instalaciones beneficiarias antes de que tuviese lugar implicaba un efecto retroactivo no admisible. Con ello, la *Court of Appeal* reafirmó que los titulares de las instalaciones tenían derecho a percibir las primas con referencia al año (y desde ese año) en que la instalación pasaba a ser beneficiaria de aquellas. Este beneficio debía mantenerse a lo largo del año en que se generase energía. No obstante lo anterior, el gobierno anunció su intención de recurrir al tribunal supremo, si bien el recurso puede tardar un plazo de 8 meses en ser resuelto.

Otro frente de discusión en el seno del gobierno de coalición se ha planteado en el caso de las primas a los proyectos eólicos. Así como más 100 diputados conservadores solicitaron al primer ministro la cancelación de las primas, que equivaldrían a unos 500 millones de libras esterlinas al año, el viceprimer ministro salió al paso defendiéndolas. En todo caso, no parece que los proyectos de parques eólicos vayan a sufrir un retroceso, ya que en febrero de 2012 se ha inaugurado el parque marino más grande del mundo a unos 15 kilómetros fuera de Isla de Walney (Cumbria) en el Mar de Irlanda. El proyecto, que consta de dos fases, cuenta con una inversión de 1.200 millones de libras esterlinas y más de 100 turbinas de generación de energía suficiente para 320.000 hogares.

## 9. TRIBUNAL AMBIENTAL

En 2010 se dio paso a la creación de un tribunal ambiental con cinco jueces con perfil jurídico y al menos siete años de experiencia profesional, y otros diez que carecen de dicho perfil pero que cuentan con experiencia en otros ámbitos. Una primera aclaración que hay que hacer es terminológica, ya que la noción de «tribunal» no resulta asimilable a los tribunales de justicia. Los tribunales, como el ambiental, responden al objetivo

de resolver las disputas entre las autoridades públicas y el ciudadano pero se sitúan de manera independiente con respecto a aquellos que son estrictamente judiciales y ante los que cabe acudir una vez que el primero haya emitido su decisión<sup>33</sup>. La reforma de este tipo de «tribunales» se operó mediante la *Implementation of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, que los unificó, creando una división entre un primer nivel (*first-tier tribunal*, en el que se sitúa el tribunal ambiental) y un segundo ante el que se pueden presentar apelaciones (*Upper Tribunal*) con independencia de que ulteriormente quepa acudir ante la *High Court*<sup>34</sup>. La composición del tribunal resulta flexible, ya que en asuntos relativamente sencillos puede resolver un solo juez, mientras en casos más complejos estaría compuesto por tres miembros (un jurista y dos no juristas). Los nombramientos se llevan a cabo por medio de la *Judicial Appointments Commission*, de acuerdo con los requisitos que se precisen para el puesto de que se trate. El ámbito de actuación del tribunal se limita a las sanciones impuestas por una serie de autoridades en virtud de diversas normas ambientales<sup>35</sup>.

## 10. URBANISMO

Uno de los sectores que mayores debates está suscitando es el de la normativa urbanística. En julio de 2011, el gobierno publicó su estrategia sobre el planeamiento urbanístico (*Draft National Planning Policy Framework*)<sup>36</sup>, que vino a concretar lo establecido en un documento anterior y, de hecho, en el programa de gobierno en materia ambiental que ya la incluía<sup>37</sup>. El aspecto más criticado ha sido el de la presunción a favor de un desarrollo sostenible, de manera que en el caso de que los planes urbanísticos no se encuentren actualizados o no exista una base clara para la toma de decisiones en esta materia, debe primar una presunción a favor de la ejecución de proyectos. Ahora bien, tal presunción no puede poner en entredicho aspectos clave del desarrollo sostenible, caso de los cinturones verdes alrededor de las ciudades (*green belts*) o las zonas de especial características naturales (*áreas of outstanding natural beauty*). Además, aquellos proyectos que se encuentren en línea con el planeamiento urbanístico no deberían quedar sujetos a retrasos indebidos. Todo ello debería, según reconoce expresamente la estrategia,

33. Sobre la estructura de los «tribunales» puede verse: <http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/index.htm>.

34. Véase Macrory, y Woods, «Modernizing Environmental Justice Town and Country Planning», <http://discovery.ucl.ac.uk/12246/1/12246.pdf>.

35. *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008*. Las normas son las siguientes: *The Environmental Civil Sanctions (England) Order 2010*; *The Environmental Sanctions (Misc. Amendments) (England) Regulations 2010*; *The Environmental Civil Sanctions (Wales) Order 2010*; *The Environmental Civil Sanctions (Miscellaneous Amendments) (Wales) Regulations 2010*; *The Ecodesign for Energy-Using Products (Amendment) (Civil Sanctions) Regulations 2010*; *The Ecodesign for Energy-Using Products (Amendment) Regulations 2009*; *The Ecodesign for Energy-Using Products Regulations 2007*; *The Ecodesign for Energy-Related Products (Amendment) Regulations 2011*; *The Energy Information Regulations 2011*; *The Single Use Carrier Bags Charge (Wales) Regulations 2010*; *The Marine Licensing (Notices Appeals) Regulations 2011*; *The Marine Licensing (Civil Sanctions) (Wales) Order 2011*; *The Marine Licensing (Notices Appeals) (Wales) Regulations 2011*; *The Flood and Coastal Erosion Risk Management Information Appeal (Wales) Regulations 2011*; *The Waste (England and Wales) Regulation 2011*.

36. <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1951811.pdf>.

37. «We will create a presumption in favour of sustainable development in the planning system».

acelerar el proceso urbanístico. El plazo de alegaciones finalizó el 17 de octubre de 2011 y se está a la espera de la posición del ministro. Aunque en caso de aprobarse dicha estrategia no tendrá naturaleza vinculante, sí deberá ser tenida en cuenta por las autoridades locales. No obstante lo anterior, un informe del Parlamento británico (*Communities and Local Government Committee, de 15 de diciembre de 2011*)<sup>38</sup> ha indicado que si bien resulta lógico que el desarrollo urbanístico se asiente en una presunción a favor de uno de carácter sostenible, tal presunción no resulta suficientemente precisa para ser empleada en los correspondientes procedimientos administrativos. Cuando existe un plan de ordenación urbana, este debería ser el punto de partida para futuras decisiones en la material. La presunción señalada por el gobierno debería ser redefinida como una presunción a favor del desarrollo sostenible pero consistente con cada plan de ordenación urbana. Además, en opinión del citado comité, la frase relativa a la concesión, por silencio, de las correspondientes licencias urbanísticas, salvo en el supuesto de que determinados principios se viesan afectados, como se ha señalado anteriormente, debería ser suprimida del texto de la estrategia, ya que bascula en exceso en favor de un determinado interés y contradice un sistema fundado en planes de ordenación.

## 11. REINO UNIDO Y TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

A continuación se hace una reseña de los asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal General entre los años 2010-2011

Asunto C-346/08, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 22 de abril de 2010. El Tribunal de Justicia declaró que el Reino Unido había incumplido las obligaciones de la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, al no garantizar la aplicación de dicha Directiva a la central eléctrica explotada por Rio Tinto Alcan Smelting and Power (UK) Ltd en Lynemouth (noreste de Inglaterra). En este caso el Tribunal apoyó las alegaciones de la Comisión que, entre otras cosas, indicó que resultaba sorprendente que el Reino Unido hubiese incluido a dicha instalación para posteriormente negar que la Directiva le resultara de aplicación. El Tribunal también rechazó la alegación del gobierno británico de que la instalación en cuestión debía quedar exenta de la aplicación de la Directiva ya que, en su opinión, la citada central, construida exclusivamente con la finalidad de producir electricidad por la fabricación de aluminio en una fundición contigua, reunía las condiciones de exención establecidas en la Directiva 2001/80. Esta se aplica a las instalaciones de combustión destinadas a la producción de energía, a excepción de las que usen de manera directa los productos de combustión en procedimientos de fabricación. Sin embargo, el Tribunal siguió la tesis de la Comisión de que la electricidad no era un producto de combustión sino los gases residuales, las cenizas y demás residuos, así como el calor generado en la combustión. En opinión del Tribunal, considerar la electricidad como un producto de

---

38. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomloc/1526/152602.htm>.

combustión requería interpretar dicho concepto de manera tan amplia que incluiría también otros productos que no resultaban directamente de una combustión y que no correspondían a la acepción habitual de dicha expresión ni en el lenguaje científico ni en el ordinario.

Asunto C-259/09, *Comisión v. Reino Unido*, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 4 de febrero de 2010. En este asunto, el Tribunal declaró que el Reino Unido había incumplido las obligaciones de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, al no haber adoptado, en el plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma. El Reino Unido reconoció el incumplimiento de sus obligaciones, aunque indicó que en Inglaterra y Gales las medidas necesarias para adaptar la Directiva 2006/21 se habían adoptado y aplicado el 12 de agosto de 2009, mientras que en Escocia e Irlanda del Norte que la Directiva se iba a transponer en un breve plazo de tiempo. Sin embargo, acogiéndose a una asentada doctrina, el Tribunal de Justicia afirmó que la cuestión de si un Estado miembro había incumplido sus obligaciones debía ser determinada por referencia a la situación existente en el Estado miembro al final del plazo fijado en el dictamen motivado (febrero de 2009) sin que se pudiesen tener en cuenta cambios ocurridos posteriormente.

Asunto T-115/10, *Reino Unido v. Comisión*, Auto del Tribunal General de 24 de mayo de 2011 y asunto T-176/09, *Government of Gibraltar v. Comisión*, Auto del Tribunal General de 24 de mayo de 2011. Los gobiernos de Reino y de Gibraltar, respectivamente, pretendieron la anulación parcial de la Decisión 2009/95/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, en la medida en que extendía el lugar denominado «Estrecho oriental» (ES6120032) a las aguas territoriales de Gibraltar (tanto en el interior como en el exterior del lugar UKGIB0002) y a un sector de alta mar. Sin embargo, el Tribunal entendió que no resultaba posible tal anulación parcial ya que, de otra manera, se alteraría por completo el lugar.



TERCERA PARTE  
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO  
AMBIENTE



## Legislación básica ambiental

---

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

Sumario: 1. RESIDUOS.-2. CALIDAD DEL AIRE AMBIENTAL.-3. CALIDAD DEL AGUA.-4. SOSTENIBILIDAD.

\* \* \*

### 1. RESIDUOS

#### **Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE de 29 de julio de 2011)**

No cabe duda de que una de las principales normas básicas aprobadas por el Estado en 2011 ha sido la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Esta Ley es producto de la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, conocida como la Directiva marco de residuos, en virtud de su función de integración en un solo documento normativo de la anterior normativa de residuos. A su vez la Directiva Marco viene a incidir sobre los mecanismos de prevención que tienden a evitar que un producto no se convierta en residuo o que su conversión de haga de forma que sea posible su completa valorización.

De este modo, la Ley 22/2011, sustituye a la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 10 de abril de Residuos que es totalmente derogada, traspone la mencionada Directiva 2008/98, actualiza la legislación anterior en base a la experiencia y el grado de formación alcanzado en esta materia, y colabora en la reducción de emisiones de efecto invernadero que están asociadas a los residuos.

Destacaremos las principales novedades de esta Ley que opera como legislación básica de protección del medio ambiente en base al art. 149.1.23 CE, excepto algunos artículos concretos que encuentran su título competencial, en las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), en Comercio Exterior

(art. 149.1.10), en la ordenación de Seguros (art. 148.1.11) y en la ordenación de los Registros Públicos (art. 149.1.8).

Dentro del Título I, relativo a las disposiciones y principios generales, hay que señalar algunas nuevas definiciones que provienen de la Directiva 2008/98. Así, las definiciones de «residuo doméstico», «comercial» e «industrial» que facilitan la atribución competencial respecto de la gestión de los mismos entre las distintas administraciones públicas, si bien hay que decir que no se ha logrado una verdadera diferenciación, al hablarse en la ley de residuos domésticos de origen comercial o industrial (art. 12.5 a) y c), 2º). Igualmente aparecen las definiciones de «negociante» y «agente» para distinguir entre los gestores de residuos al primero, que actúa por cuenta propia, y al segundo, que actúa por cuenta de terceros. También se definen los conceptos de «subproducto» y de «fin de la condición de residuo». En el primer caso, para diferenciar del concepto de residuo las sustancias u objetos resultantes de un proceso de producción que pueden ser posteriormente utilizadas en otro proceso de producción (art. 4), con las dificultades que encierra distinguir entre esta definición y los productos convertidos en residuos que son preparados para su reutilización. En el segundo caso, para, determinar cuando un residuo, tras los oportunos procesos de valorización, pierde la condición de tal, y, por tanto, se produce la cesación de la aplicación a estas sustancias u objetos del régimen jurídico de los residuos.

En lo que se refiere a los principios, la principal novedad es la relativa al principio de jerarquía de residuos en el que se articula el orden de actuaciones en la política de residuos en base al siguiente orden de prioridad: prevención; preparación para la reutilización; reciclado; otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y eliminación (art. 8.1). En consecuencia, el criterio central de este principio de jerarquía es que toda política de residuos debe iniciarse mediante planes de prevención, lo que significa una intensa intervención sobre cualquier producto acabado, ya que puede referirse tanto a su fase de concepción y diseño, como a la de su producción, distribución y consumo. Esta intervención tiene como objetivo de reducir bien la cantidad de residuo, bien los impactos negativos en el medio ambiente y la salud humana, o bien el contenido de sustancias nocivas.

Dentro de la distribución de competencias, el legislador básico sigue atribuyendo bien genéricamente a los entes locales, bien directamente a los municipios, determinadas competencias en esta materia. Destaca el hecho de que las ordenanzas municipales en materia de recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, sólo están limitadas por las leyes estatales y autonómicas, pero no así por sus respectivas normas reglamentarias (art. 12. 5, a). Como novedad organizativa se crea la Comisión de coordinación en materia de residuos como órgano de cooperación, con participación de representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (art. 13).

Sin duda, uno de las novedades más significativas, en concordancia con la trasposición de la Directiva 2008/98, es la obligación que se impone a todas las Administraciones Públicas de elaborar y aprobar para antes de 12 de diciembre de 2013, programas de

prevención de residuos en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta obligación es acorde con la implantación efectiva del principio de jerarquía y su objetivo es el de lograr para 2020 la reducción de un 10% del peso de los residuos generados en 2010. En esencia, es estos programas está la clave de lograr la disociación entre crecimiento económico y aumento de la generación de residuos, obligando a una forma de producir que evite y minore su generación. Sin embargo, la efectividad de la aplicación de este principio estará en relación con la coordinación normativa de las diferentes Administraciones Públicas, especialmente entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, ya que, en ocasiones, las medidas que sobre la producción de bienes y servicios puedan derivarse de la aplicación del mismo a nivel local puede exigir una intervención sobre la cual rija el principio de reserva de Ley.

Otra modificación legal, que deberá tener su adecuada plasmación organizativa, es la relativa a la transformación de numerosas autorizaciones previas en comunicaciones, desplazando la función de control al momento en que las actividades de gestión de residuos ya están operando. En términos generales pasan a exigirse meras comunicaciones a todas aquellas empresas que producen residuos peligrosos y no peligrosos en cantidad superior a 1.000 t/año.

Una técnica de protección ambiental que ya venía siendo usada en la legislación de residuos como es la responsabilidad del productor de productos que son su uso se convierten en residuos. Se trata, sin duda, junto con los mecanismos de prevención, en uno de los instrumentos más incisivos en la lucha contra la generación de residuos, ya que en virtud del mismo se podrán establecer obligaciones a estos productores en el diseño de productos, asegurando su valorización y eliminación; en su producción, etiquetado y comercialización, exigiéndose que se sean técnicamente duraderos, que fácil su separación y que puedan ser preparados para su reutilización o reciclado; en la aceptación de la devolución de productos reutilizables y de los residuos generados tras el uso del producto; en el establecimiento de los sistemas de depósito; en la responsabilización total o parcial de la organización de la gestión de los residuos; en la utilización de materiales procedentes de residuos para la fabricación de productos; en la de proporcionar información para la puesta en el mercado de los productos que con su uso generan residuos; y en la información sobre la repercusión económica que tenga sobre el coste del producto la aplicación de estas obligaciones. El establecimiento de este tipo de medidas concretas se realiza por Real Decreto del Consejo de Ministros.

Si los productores optan por un sistema individual de gestión, se exige simplemente una comunicación ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social. Si se opta por un sistema colectivo, este deberá adoptar una forma asociativa o el de una entidad con personalidad sin ánimo de lucro y requerir una autorización ante la Comunidad Autónoma donde radique su sede. Antes de la concesión de la autorización debe emitir informe la Comisión de coordinación en materia de residuos y juega en materia de plazos de resolución el silencio negativo. Autorizada en la Comunidad Autónoma de la sede social del sistema colectivo, para actuar en otras Comunidades Autónomas, se solicita autorización en todas aquellas

donde se pretenda actuar, jugando en este caso en materia de plazos el silencio positivo. La Comisión de Coordinación en materia de residuos podrá realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y de las condiciones de ejercicio que hubiesen sido fijadas. Se articula, así, una forma de ejercicio de competencias gestión ambiental que tienen en cuenta el papel central de las Comunidades Autónomas y, al mismo tiempo, la dimensión nacional que posiblemente tengan al menos los principales sistemas colectivos de gestión de residuos.

En materia de suelos contaminados, se traslada a esta Ley esencialmente lo ya regulado en la anterior Ley 10/98, añadiéndose nuevos elementos a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación de dicha Ley, como la determinación de los sujetos responsables de la contaminación, la regulación de las obligaciones de información que ahora pesan tanto para los titulares de las actividades potencialmente contaminantes de suelo, como para los titulares de los suelos contaminados y se crea un inventario estatal de suelos contaminados.

Se introduce en la Ley un instrumento nuevo de gestión, el Registro de producción y gestión de residuos, de ámbito nacional, que tiene como finalidad la incorporación de la información procedente de los registros de las Comunidades Autónomas, pudiendo dicha información ser utilizada por otras administraciones públicas. Con el fin de facilitar la trazabilidad del origen y destino final de los residuos y la transparencia de dicha información, se obliga a las empresas y entidades registradas la obligación de llevar un archivo cronológico de toda la información relativa a las operaciones de producción y gestión de residuos.

En relación al régimen de vigilancia, inspección y control se echa de menos en la Ley la implantación de sistemas coordinados de inspección entre las distintas autoridades administrativas, tenida cuenta de la integración de la mayoría de las actividades ambientales en materia de residuos en programaciones nacionales, autonómicas y locales. Igualmente, se debería haber explicitado en la Ley, dado el componente altamente técnico de las medidas ambientales a implantar, especialmente en el ámbito preventivo, la función informativa y de colaboración que pueden desarrollar los cuerpos de inspección para un mejor cumplimiento de las finalidades de la Ley.

Igualmente en relación con el régimen sancionador, no acaba de estar debidamente solucionado y ajustado el ejercicio de la potestad sancionadora en relación a las actividades ambientales de residuos de dimensión nacional. Al ser la actividad la misma, es cuestionable la construcción de que un mismo hecho de lugar a diecinueve posibles sanciones o, de forma inversa, desconociendo como elemento cualificador de la responsabilidad del posible infractor, a la hora de la tipificación de la infracción o de la sanción, la repercusión de los hechos sancionables fuera del ámbito de la competencia de la autoridad sancionadora.

Tanto en este terreno estrictamente sancionador como en el de la función de inspección, hubiese sido deseable una mayor imaginación del legislador en el terreno de la cooperación y en tal sentido haber descansado alguna función de colaboración

informativa entre las diferentes Administraciones Públicas a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos.

## **2. CALIDAD DEL AIRE AMBIENTAL**

### **Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. (BOE de 29 de enero de 2011)**

Como es sabido, la regulación de la calidad del aire tiene su origen más directo en la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire, que fue conocida como la Directiva Marco en esta materia. En ella se abordaba por vez primera un enfoque general de la evaluación de la calidad del aire y se establecían los objetivos que debían ser alcanzados.

Esta normativa comunitaria se desarrolló en relación a cada una de las sustancias contaminantes en lo que fue dado a conocer como Directivas Hijas:

- La Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en ambiente, modificada por la Decisión de la Comisión 2001/744/CE, de 17 de octubre.
- La Directiva 2000/69/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente.
- La Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente.
- La Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

Esta Directiva Marco de 1996 como todas sus Directivas Hijas fueron desarrolladas por Reales Decretos que operaban en el ámbito normativo de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre de Protección del Ambiente Atmosférico.

Tanto la Directiva Marco de 1996, como las tres primeras Directivas Hijas, han sido modificadas por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. En ella se introducen regulaciones para nuevos contaminantes, como las partículas de tamaño inferior a 2,5 micrómetros y nuevos requisitos en cuanto a evaluación y la gestión de la calidad del aire ambiente.

Habiendo sido sustituida, a su vez, la Ley 38/1972 por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera donde se aporta una nueva base legal para la evaluación y gestión de la calidad del aire, el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, cumple la doble función de transposición de la nueva normativa comunitaria y la de simplificación normativa ambiental española en materia de evalua-

ción y gestión de la calidad del aire. Todo ello, en base a los títulos constitucionales contenidos en el artículo 149,1, 16<sup>a</sup> y 23<sup>a</sup>, en materia de bases y coordinación general de la sanidad, especialmente en lo que se refiere a los métodos de análisis y medición y de los requisitos y condiciones mínimas en materia de control sanitario del medio ambiente, y de legislación básica sobre protección del medio ambiente en relación a todo lo demás.

Teniendo en cuenta lo anterior, este RD 102/2011, cumple una cuádruple función. La de delimitar los ámbitos competencias de las distintas administraciones públicas, señalando, también en este caso, desde la norma estatal el papel reservado a las Entidades Locales. La de fijar los objetivos de calidad del aire para cada uno de los contaminantes regulados. La de fijación de los métodos y criterios comunes para realizar la evaluación de la calidad del aire, así como la fijación de criterios de gestión para lograr el mantenimiento o la mejora de dicha calidad. La de regular el suministro de información a los ciudadanos y a las organizaciones comunitarias e internacionales afectadas por la materia. Hay que señalar, sin embargo que con relación a uno de los contaminantes atmosféricos, el amoníaco, no se fijan objetivos de calidad, sino que se considera suficiente su medición en estaciones de fondo regional y en estaciones de tráfico de las principales ciudades españolas.

En el reparto de los ámbitos competenciales, debe señalarse que la norma regula las atribuciones de tres organismos distintos dentro de la Administración General del Estado: las del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; las de la Agencia Estatal de Meteorología; y las del Instituto de Salud Carlos III. A los efectos del carácter básico de este RD, son de destacar las funciones directas de gestión que se atribuyen a la Agencia Estatal de Meteorología relativas a la medición indicativa de partículas PM<sub>2,5</sub>, descritas en el artículo 8 del mismo, las mediciones indicativas de metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos descritas en el artículo 9 y las mediciones de amoníaco en estaciones rurales de fondo del artículo 12.

A las Comunidades Autónomas, se les encomienda expresamente la división de su territorio en zonas y aglomeraciones y la realización en ellas de actividades de evaluación y gestión de calidad del aire, excepto con relación al amoníaco.

Del mismo modo, es de destacar la atribución de competencias a las Entidades locales, derivadas los artículos 5,8 y 10 de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Prevención de la Atmósfera, del artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local y de los artículos 41 y 42 de la Ley General de Sanidad.

Debe destacarse finalmente que en el artículo 3,3,e) se establece una obligación de colaboración entre todas las Administraciones Públicas bajo la Coordinación del Ministerio de Medio Ambiente, cuando se sobrepasen los objetivos de calidad del aire en un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma.

Igualmente, se reconocen en el artículo 3,3, f) tanto a las Comunidades Autónomas como a los Entes Locales, la posibilidad de establecer objetivos de calidad del aire más estrictos que los fijados por el Estado en este RD.

### 3. CALIDAD DEL AGUA

#### **Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas**

Como en los casos anteriores de la normativa de residuos y de calidad del aire, este RD 60/2011 tiene como objeto principal la transposición de diversas Directivas comunitarias al ordenamiento español.

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establecía un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política del agua, no sólo establecía los plazos para la progresiva sustitución de las obligaciones en materia de calidad de las aguas derivadas de la Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo, sino que suponía un nuevo modelo de diseño de una estrategia contra la contaminación. Ejemplo de ello son las medidas orientadas a reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias o a suprimir Las mismas actuaciones con relación a las sustancias peligrosas prioritarias.

Posteriormente, y en relación a las sustancias prioritarias contempladas en la anterior Directiva 2000/60, tuvo lugar la aprobación de la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental (NCA) en el ámbito de la política de aguas, para incrementar el buen estado químico de las aguas superficiales europeas. Igualmente, también en desarrollo de la Directiva 2000/60, se aprueba la Directiva 2009/90/CE de la Comisión, por la que se establecen las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas.

Por tanto, este RD 60/2011 tiene como cometido la trasposición de estas dos últimas Directivas, si bien, en esta trasposición se ha tenido en cuenta la coexistencia de dos periodos transitorios de trasposición sobre normas de calidad de las aguas, los derivados de la Directiva 76/464 que culminan el 22 de diciembre de 2013, y los derivados de la Directiva 2000/60.

En aplicación de lo anterior, se establecen NCA para las sustancias prioritarias y para los contaminantes de riesgo en el ámbito europeo y para las sustancias preferentes de riesgo en el ámbito estatal con relación a cada demarcación hidrográfica. Adicionalmente se establece la posibilidad de que las administraciones competentes puedan fijar NCA en los planes hidrológicos de cuenca para los sedimentos o la biota de determinadas categorías de masas de agua. También, en aplicación de la Directiva 2008/105, los planes hidrológicos de cuenca podrán contemplar la existencia, localización y medición de zonas de mezcla adyacentes a puntos de vertido, dentro de las cuales las concentraciones de las sustancias enumeradas entre los contaminantes (Anexo I, A) podrán superar las NCA establecidas, siempre que el resto de la masa de agua superficial siga cumpliendo dichas normas.

#### **4. SOSTENIBILIDAD**

##### **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE de 5 de marzo de 2011)**

Como característica típica del principio de horizontalidad del Medio Ambiente, y como elemento cualificador de las políticas económicas en términos de crecimiento o desarrollo en los términos de la Cumbre de Río, la Ley de Economía Sostenible en cuanto que contenía un propósito de modernización estructural de la economía española, no podía sino incorporar, elementos medioambientales.

Estos elementos se encontraban ya en la Estrategia para una economía Sostenible aprobada por el Gobierno en noviembre de 2009 y en la que se explicaba que el término sostenible contenía un componente ambiental en cuanto se debía obtener de la imprescindible gestión racional de los medios naturales una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos.

En la Ley 2/2011, estos elementos aparecen en el Título III de la ley, titulado «sostenibilidad ambiental» y que se refiere en concreto a cuatro sectores económicos relacionados con el ambiente, como el modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la vivienda. Su carácter básico por motivos ambientales, tal como aparece definido en la Disposición final primera, sólo alcanza a los dos primeros sectores.

En términos generales, como veremos, se trata de una normativa ambiental de principios y objetivos, que encierra pocas proposiciones prescriptivas. Así, con relación al modelo energético sostenible contenido en el Capítulo I del Título III de la Ley, se relaciona este modelo con su compatibilidad con los objetivos de lucha contra el cambio climático (art. 77.1). En consecuencia se prefiguran Planes de ahorro y eficiencia energética con especial referencia a las energías renovables (art. 77.2). Así se determina un objetivo nacional mínimo de participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto del 20 por ciento en 2010 (art. 78.1) y un objetivo general de reducción de la demanda de energía primaria del 20 por ciento en 2020 (art. 78.2).

Todos los principios del art. 77 se trasladan a un documento de planificación indicativa en que uno de los tres ejes del sistema es el ambiental: eficiencia del sistema; seguridad de suministro; y la protección del medio ambiente (art. 79). En el marco de la planificación vinculante derivada de la legislación del sector eléctrico y del de hidrocarburos, se exige, asimismo, el respeto al medio ambiente (art. 80).

Esta normativa tan poco prescriptiva, se extiende a las técnicas de cooperación interadministrativas, con referencia a la Conferencia Sectorial de la energía como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 81.1) y a acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con los Entes Locales «para alcanzar los objetivos fijados y para implementar los correspondientes Planes, medidas y actuaciones en el «ámbito local» (art. 80.3).

Mayor contenido prescriptivo podemos encontrar en lo relativo a la reducción de emisiones. En primer lugar, y con relación a la capacidad de absorción de los sumideros españoles (arts. 89 y 90) se prevé que las empresas y las personas físicas puedan compensar sus emisiones de CO<sub>2</sub>, a través de inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales. En segundo término, se crea el Fondo para la compra de créditos de carbono con el objeto de generar actividad económica baja en carbono (art. 91). El Fondo se destinará de manera preferente a proyectos de eficiencia energética, energías renovables y gestión de residuos. Por último se establecen (art. 92) incrementos de deducciones fiscales por inversiones ambientales en la ley del Impuesto de Sociedades.

En materia de Transportes, se establecen principios, objetivos, planes y fomentos de planes relativos a la movilidad sostenible. Estos principios comprenden el del derecho de los ciudadanos a una movilidad con el mínimo impacto ambiental y el del cumplimiento de los tratados internacionales vigentes relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental (art. 99). Entre los objetivos se cifran la contribución a la mejora del medio ambiente urbano, a la integración de las políticas de movilidad con el mínimo impacto ambiental, la promoción del ahorro de energía, y el fomento del transporte de menor coste ambiental (art. 100). Los planes de movilidad deben incorporar dichos principios y objetivos (art. 101). Sólo los medios de transporte de entidades que dispongan de un Plan de Movilidad obtendrán ayudas o subvenciones (art. 102).

La materia de vivienda, incluida en este Título de la Ley, además de no constituir una normativa básica ambiental, no contiene normas que se puedan considerar ambientales.



## Actuación ambiental del Estado: las estrategias en un año de crisis

---

ISABEL PONT CASTEJÓN  
JUAN EMILIO NIETO MORENO

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2011.—2. NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL. 2.1. *La conversión del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino en Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*. 2.2. *Órganos colegiados*.—3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES. 3.1. *Cambio climático*. 3.2. *El complejo energía-medio ambiente*. 3.3. *Turismo*. 3.4. *Movilidad y transporte*.—4. REFERENCIA A ACTUACIONES AMBIENTALES SECTORIALES. 4.1. *Agua*. 4.2. *Patrimonio Natural y biodiversidad*. 4.3. *Residuos*. 4.4. *Atmósfera*. 5. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES: RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.

\* \* \*

### 1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2011

Esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales se ocupa de exponer los aspectos básicos de la denominada «Actuación Ambiental del Estado» en el año 2011. El contexto general en la que se ha movido la actuación estatal en este año ha venido marcado por dos aspectos que entendemos fundamentales: por una parte los insoslayables efectos de una crisis económica profunda, y, por otra, la constatación de que se trata de un año electoral, con la investidura además de un nuevo gobierno. Ambas consideraciones han tenido sin duda un impacto en la actividad del Estado.

En este sentido, y como podrá comprobarse en la lectura de los párrafos que siguen, la actuación ambiental del Estado en este año puede caracterizarse globalmente por una continuidad de iniciativas ya emprendidas. Aún así, no queremos dejar de advertir en este apartado preliminar que, a pesar de la relevancia de algunas actuaciones del Estado en el año 2011, no puede ocultarse la sensación general de un fin de ciclo en

la elaboración de estrategias, y de una evidente disminución o recorte de las cuantías económicas destinadas a estos aspectos. Por añadidura, al final de año se ha producido un impacto en la organización administrativa.

Pasamos ya a dar cuenta de algunas actuaciones ambientales del Estado en este año 2011 haciendo especial hincapié en la integración de los aspectos ambientales en políticas sectoriales, toda vez que nos sigue pareciendo el elemento o enfoque más llamativo que ya comenzara a apreciarse en ediciones anteriores de este observatorio y que continúa siendo la aproximación fundamental aún en este año 2011.

## **2. NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL**

### **2.1. LA CONVERSIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, RURAL Y MARINO EN MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE**

La organización administrativa ambiental de la Administración General del Estado ha experimentado una variación como consecuencia de la investidura de un nuevo gobierno tras las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011. En concreto, la Disposición Final Primera del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, suprime el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y marino, siendo sustituido por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. La estructura orgánica básica de este Ministerio se fija en el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre. Finalmente, el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, desarrolla esta estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Como primera observación, hay que destacar que la organización que se desprende de las mencionadas normas reglamentarias, no se separa en principio de la línea ya adoptada en el año 2008, que, como se recordará, consistió en refundir en un solo departamento ministerial las competencias de agricultura, pesca y medio ambiente. No hay, pues, marcha atrás alguna en el sentido de volver a establecer un único departamento ministerial ambiental. En cualquier caso, salvada esta continuidad de enfoque, la estructura del MAAMA sí presenta ciertas novedades que se advierten de la lectura más detallada de los mencionados Reales Decretos.

Así, y a grandes rasgos (art. 10 RD 1887/2011), el nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente –MAAMA– establece como órgano superior la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de la que dependen como órganos directivos la Oficina Española del Cambio Climático (con rango de dirección general), la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, y la Dirección General del Agua. El resto de órganos superiores del Ministerio no tienen rango de Secretaría de Estado, sino que se trata de la Subsecretaría de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (de la que dependen la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Servicios); la

Secretaría General de Agricultura y Alimentación (de la que dependen la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, la Dirección General de la Industria Alimentaria y la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal) y la Secretaría General de Pesca (de la que dependen la Dirección General de Ordenación Pesquera, y la Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura).

De lo anterior parece observarse, en primer lugar, que esta reforma organizativa operada a finales del 2011 acentúa la línea de adelgazamiento orgánico, séanos permitida la expresión, que ya inspiraron en parte las modificaciones introducidas a lo largo del año anterior en el extinto MMARM a la luz de la entonces denominada *política de reestructuración y racionalización de la AGE*. De esta manera, el propio RD 1823/2011, aparte de la proclamación obvia de que con esta estructura se pretende desarrollar el programa político de reformas del Gobierno, establece como objetivo esencial de la reforma el de conseguir la máxima austeridad y eficacia en su acción y la mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración General del Estado.

De todas maneras, y con la prevención que hay que tomar al comparar dos estructuras que responden a gobiernos diferentes y sobre la base de la normativa aplicable, sí que hay alguna reestructuración en materia ambiental de detalle que puede resultar relevante. De este modo, la secretaría de Estado de Medio Ambiente, de nueva creación, asume competencias que antes estaban asignadas a medio rural y a pesca y que pueden responder a un reagrupamiento o reintegración de sectores ambientales en departamentos ministeriales de una manera más clásica. Esto es, protección de costas y dominio público marítimo terrestre están de nuevo en una unidad orgánica de índole ambiental y sustraídas de medio marino. Por otra parte, la política de Aguas está de nuevo en un órgano más específicamente ordenado a la tutela del medio hídrico (la Secretaría de Estado de Medio Ambiente) y sale de su anterior adscripción al subdepartamento de medio rural. Por lo demás las subdivisiones de la antigua Secretaría de Estado de cambio climático aparecen también dentro de la Secretaría de medio Ambiente con rango de Direcciones Generales: Oficina Cambio climático y Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental. La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural asumirá la parte de competencias relativas a la conservación del Medio Natural y la Biodiversidad, de la extinta Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, contando para su gestión con las Subdirecciones Generales de Residuos, de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial, de Evaluación Ambiental y de Medio Natural. Finalmente, hay que destacar que el organismo autónomo Parques Nacionales queda adscrito al Ministro, que lo presidirá.

## 2.2. ÓRGANOS COLEGIADOS

La remodelación ministerial también ha tenido impacto en los órganos colegiados ambientales. Así:

*Comisión interministerial para el Cambio climático.* El Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, regula en el punto tres de la Disposición adicional segunda la composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Cambio Climático. En este sentido, establece que se crea, adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la Comisión Interministerial para el Cambio Climático, como órgano colegiado interministerial de los previstos en el artículo 40 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a la que corresponden las funciones de seguimiento y propuesta de las diferentes políticas relacionadas con el Cambio Climático. Esta Comisión Interministerial para el Cambio Climático estará presidida por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, e integrada por una serie de vocales con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que se designen en representación de los siguientes departamentos ministeriales: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Fomento, de Educación, Cultura y Deporte, de Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de Presidencia, de Economía y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Por último, el funcionamiento se ajustará a lo dispuesto en materia de órganos colegiados por el capítulo II del título II de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

*La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC).* Estará presidida por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, a tenor del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

*El Consejo Nacional del Clima.* Corresponde a la Oficina Española de Cambio Climático ejercer las funciones técnicas y de gestión del secretariado de este órgano colegiado de acuerdo con el artículo 3.1.b del Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

### **3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES**

Una vez que se ha dado cuenta de las principales reformas relativas a la organización administrativa, procedemos ahora a describir algunos aspectos del desarrollo sectorial de las políticas ambientales del Estado en el año 2011. En términos generales, es dable afirmar que en el año de referencia no se ha abandonado el enfoque apuntado en ediciones anteriores de este observatorio: 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. De todos modos, y como se apuntaba en el apartado introductorio, el examen de las iniciativas concretas emprendidas en el 2011 muestra todavía una cierta atonía en el emprendimiento de nuevas iniciativas.

### 3.1. CAMBIO CLIMÁTICO

Una vez culminadas en el año anterior las inexcusables labores de trasposición de la Directivas del paquete de cambio climático y energía, hay que destacar en este año 2011 la aprobación de alguna norma directamente relacionada con el funcionamiento y desarrollo del régimen de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero según se desprende del sistema de Kioto, la regulación de la Unión Europea y la mencionada normativa de trasposición española. En este contexto se incardina el Real Decreto 101/2011, de 28 de enero, por el que se establecen las normas básicas que han de regir los sistemas de acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y los datos toneladas-kilómetro de los operadores aéreos y de las solicitudes de asignación gratuita transitoria de instalaciones fijas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Por lo demás, la actividad estatal en materia de cambio climático se ha centrado 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 concretas como la asignación de derechos de emisión a distintos conjuntos de instalaciones que se llevan a cabo mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión al quinto conjunto de instalaciones que solicitan asignación como nuevos entrantes del período 2008-2012 y se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de 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 de 1 de julio de 2011.

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) Acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de los operadores aéreos.
- c) Algunas actividades en el marco del plan nacional de adaptación al cambio climático.

#### **A) La implementación de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCCEL)**

Como es perfectamente conocido, las estrategias y planes que se ocupan del cambio climático desde la vertiente de mitigación se estructuran en torno a la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCCEL). De ella 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). El examen de los avances en la implementación de las mencionadas líneas estratégicas resulta un elemento muy útil y especialmente significativo no sólo para obtener una idea global de la actividad estatal en este concreto ámbito de la lucha y prevención del cambio climático, sino también para apreciar la situación general de la actividad ambiental del Estado, habida cuenta de la propia transversalidad de esta materia. Desde una perspectiva general, puede afirmarse que la lectura del informe de seguimiento de julio de 2011 relativo al grado de aplicación de las líneas estratégicas mencionadas muestra que, aunque de intensidad y extensión creciente, la mayoría de las medidas que se recogen en este informe son en realidad, un balance de medidas emprendidas o culminadas en años anteriores, con una presencia algo más discreta de iniciativas de nuevo cuño lanzadas en este año 2011.

Buena muestra de ello es el repaso de las actuaciones en la línea estratégica de residuos. En este sentido, y a pesar de que las particularidades de este sector son examinadas en un punto posterior de esta sección del Observatorio de Políticas ambientales 2011, cabe destacar que el grueso del informe se ocupa de hacer un balance de las iniciativas del período 2008-2010. Por lo que respecta específicamente el año 2011, y más allá de algunas actividades de menor calado (como la llevada a cabo dentro de los objetivos del PNIR en materia de prevención de envases y más concretamente, de bolsas comerciales de un solo uso, consistente en una campaña institucional para contribuir a la reducción del consumo de dichos envases) la única novedad relevante de este año es la aprobación de la Ley de Residuos y suelos contaminados (LRSC). Consideraciones similares cabe realizar del resto de las líneas, excepción hecha de la materia de energía y transporte, donde, a pesar de que los recortes en las cuantías destinadas a estas iniciativas resultan claros, la actuación del Estado ha incidido de una manera especialmente intensa. Las peculiaridades relativas a estos sectores se examinan en apartado 3 de este capítulo.

En suma, como balance global, y adoptado un punto de vista diacrónico de la evolución de estas líneas desde su establecimiento en el año 2008 hasta el año 2011, puede compartirse la valoración general expresada en el informe de aplicación mencionado de 2011 en el sentido de la implantación de las medidas ha alcanzado un grado de desarrollo avanzado en la mayoría de las áreas mencionadas; aunque ello no garantiza por completo que sean medidas absolutamente suficientes para hacer frente a los objetivos relacionados con el control de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de los compromisos asumidos por España. En este sentido, el propio informe es consciente del papel limitado que representan las iniciativas cuya aplicación evalúa. Así, señala que, a pesar de que las medidas adoptadas constituyen un requisito ineludible para alcanzar las reducciones en las emisiones que prevén las Proyecciones Nacionales de GEI, sin embargo no serán suficientes para los compromisos adquiridos en el período posterior a 2012. En este contexto, sugiere la conveniencia de emprender nuevas acciones en un futuro próximo y perfila un doble escenario donde actuar: la implantación de nuevas medidas de reducción de emisiones y el incremento de los

esfuerzos tanto para reducir el margen que debe ser cubierto con los mecanismos de flexibilidad como para preparar el cumplimiento del período post 2012.

**B) Acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de los operadores aéreos**

Como ya ha sido apuntado, el Consejo de Ministros de 28 de enero aprobó el Real Decreto 101/2011, de 28 de enero, por el que se establecen las normas básicas que han de regir los sistemas de acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y los datos toneladas-kilómetro de los operadores aéreos y de las solicitudes de asignación gratuita transitoria de instalaciones fijas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Se trata de un desarrollo de la Ley de 9 de marzo de 2005, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, reformada por la Ley de 5 de julio de 2010. En este sentido hay que recordar que la mencionada Ley preveía que los operadores aéreos debían presentar, antes de 28 de febrero de 2011, los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y los datos de toneladas-kilómetro correspondientes a 2010. Así, tanto las emisiones, como los datos de toneladas-kilómetro, han de ser verificados por terceros. El régimen de verificación que establece este Real Decreto es relevante desde el punto de vista de que los datos de toneladas-kilómetro constituyen la base para la asignación gratuita de derechos de emisión en 2012 y en el período 2013-2020; así como se emplean también para hacer el reparto de derechos de emisión a subastar entre los Estados miembros. El régimen concreto que se establece en el RD 101/2011 incide esencialmente en el régimen aplicable a la acreditación de los verificadores, y de esta manera prevé en primer lugar que únicamente podrán verificar los datos del sector de la aviación aquellas entidades cuya acreditación haya sido otorgada por el Organismo Nacional de Acreditación. Por otra parte, amplía el alcance de la acreditación a las actividades de aviación para los verificadores ya acreditados con anterioridad, con independencia de la entidad que los haya acreditado. Además, por lo que respecta al reconocimiento de los verificadores de aviación acreditados en otros Estados miembros de la Unión, podrán desempeñar actividades de verificación en el sector de la aviación en España siempre que dicho organismo se haya sometido al sistema de evaluación por pares, que el alcance de su certificado de acreditación cubra las actividades de aviación y que lo comuniquen con cinco días naturales de antelación al Ministerio con competencia en medio ambiente. Finalmente, y desde el punto de vista de las solicitudes de asignación gratuita de las instalaciones fijas para el período 2013-2020 (que también deben ser verificadas por terceros) se prevé que dicha verificación se lleve a cabo por un verificador acreditado en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión, con independencia del alcance de su acreditación. Hay que recordar que de manera previa a la aprobación de este RD 101/2011 fue necesario adaptar el marco general de acreditación en España a través del Real Decreto de 17 de diciembre de 2010, por el que se designa la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional único de acreditación.

### **C) Algunas actividades en el marco del plan nacional de adaptación al cambio climático**

Desde el punto de vista de la adaptación, el instrumento clave es el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Como es conocido, este Plan se desarrolla a través de programas de trabajo. Pues bien, en este contexto, el Segundo Programa de Trabajo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) dedica uno de sus ejes de actuación a la «movilización de actores clave». En este marco se ha diseñado el llamado Programa de seminarios sectoriales del PNACC, que está organizado conjuntamente por la Oficina Española de Cambio Climático y el Centro Nacional de Educación Ambiental. Los objetivos generales de estos seminarios son facilitar información a un conjunto de actores clave sobre los impactos previstos del cambio climático en su sector de actividad, presentar ideas y experiencias en materia de adaptación al cambio climático en el sector correspondiente y abrir un proceso de reflexión y debate orientado al análisis y adopción de iniciativas en materia de adaptación. En este marco el Grupo de Trabajo sobre Impactos y Adaptación, que reúne a la Administración general del Estado con las Comunidades Autónomas bajo el mandato de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC), en su IX reunión que tuvo lugar en Doñana (Huelva), los días 15 y 16 de febrero de 2011, acordó realizar un seminario específico centrado en las necesidades de los usuarios relativas a escenarios climáticos regionalizados y la generación de productos que satisfagan esta demanda.

#### **3.2. EL COMPLEJO ENERGÍA-MEDIO AMBIENTE**

Probablemente sea en este ámbito de la energía donde se haya incidido de una manera más decidida desde el punto de vista planificador o programador en el año 2011. Las iniciativas llevadas a cabo durante este año hacen especial hincapié en la vertiente del ahorro energético y de fomento de la eficiencia energética. Parece claro que no se trata de razones exclusivamente ambientales las que se han tenido en cuenta en estos esfuerzos, sino que buena parte de los motivos están naturalmente relacionados con un contexto de crisis económica y de dependencia energética del exterior. Sea como fuere, hay que recordar una vez más que, independientemente de los motivos, 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. Esta doble faz se refleja de una manera palmaria en la exposición de antecedentes del Plan de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones en el transporte y la vivienda (documento de 1 de abril de 2011), que describe una coyuntura en la que la dependencia energética exterior de España es del 80%, el precio del barril Brent ha subido en un año un 43%, cada dólar de incremento por barril supone 462 millones de euros, y donde el consumo energético supone el 80% de las emisiones de los gases de efecto invernadero.

En este contexto no es de extrañar que las medidas de corte energético que se han adoptado estén fundamentalmente relacionadas con el uso de la energía en el transporte y movilidad, y por ello, a efectos sistemáticos, parte de estas iniciativas compartidas se abordan en el apartado siguiente. Así las cosas, y por citar exclusivamente

los instrumentos de un mayor calado, las líneas estratégicas desarrolladas en este año 2011 pivotan en torno a tres documentos fundamentales: el Plan de Intensificación de Ahorro y Eficiencia Energética, la Ley 2/2011, de 5 de marzo, de Economía Sostenible en el marco de la Estrategia Española de Economía Sostenible, y el Plan de ahorro y eficiencia energética en el transporte y la vivienda, aprobado el 1 de abril de 2011.

a) El Plan de Intensificación de Ahorro y Eficiencia Energética ha sido elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y finalmente aprobado por el Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011. Se basa en una serie de estimaciones que, globalmente prevén un ahorro de 3,2 millones de toneladas de petróleo anuales, traducidas en un ahorro económico estimado de 2.300 millones de euros anuales en importaciones energéticas. Por lo que respecta a la vertiente ambiental de los objetivos del plan, las previsiones apuntaban a una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> en 12,5 millones de toneladas al año. El plan comprende una veintena de medidas que llevan asociada una inversión de 1.157 millones de euros, con cargo a la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, y que afectan a todas las Administraciones Públicas. De esta manera buena parte de su éxito depende de la actuación de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. De entre las medidas aprobadas y por su afección al Ministerio de Fomento, destaca la reducción temporal de los límites de velocidad en autovías y autopistas de 120 a 110 km/h.

b) La Ley 2/2011, de Economía Sostenible. Como ya habíamos señalado en la anterior edición del Observatorio de Políticas Ambientales, esta ley se encuadra dentro de la Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por Consejo de Ministros en noviembre de 2009. Dentro del muy variada panoplia de medidas que se incluyen en esta Estrategia, y por lo que se refiere en concreto a la sostenibilidad del modelo energético, se persigue la garantía de la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente, así como los objetivos nacionales para 2020 sobre ahorro y eficiencia energética, cifrados en un 20%, y sobre utilización de energías renovables, en un 20% sobre el consumo de energía final bruto. La ley prevé una serie de instrumentos de planificación con un objetivo, entre otros, de aumentar la participación de las energías renovables.

c) Finalmente, el Plan de ahorro y eficiencia energética en el transporte y la vivienda, aprobado el de abril de 2011, de aplicación al Ministerio de Fomento y a todas sus entidades dependientes, recoge el conjunto de estrategias y actuaciones orientadas a conseguir la reducción del consumo energético y del impacto medioambiental de los sectores del transporte y la vivienda.

Más allá de estos planes y estrategias, hay que mencionar la aprobación de alguna norma sobre biocarburantes (Real Decreto 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013).

### 3.3. TURISMO

En el año 2011 cabe destacar en este sector la continuación de la línea emprendida en el año 2009 mediante la implantación del primer Plan FuturE. Este plan se concibió como una herramienta de apoyo público para la mejora de la sostenibilidad del sector

turístico ayudando a reorientar la actividad turística desde la óptica de la sostenibilidad y la ecoeficiencia, incidiendo en aspectos como el uso racional de la energía, la utilización de energías renovables, la reducción de la huella hídrica, y la gestión de residuos. En este contexto, el 8 de abril de 2011 se aprobó la normativa de la tercera edición del Plan FuturE, destinado al año 2011, que incluye como principales novedades un incremento del importe máximo de financiación hasta diez millones de euros, y el incremento del plazo de amortización hasta como máximo veinte años (mientras que anteriormente se había fijado en un máximo doce años).

#### 3.4. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

La integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales de movilidad y transporte han venido siendo una tónica habitual en los últimos años. El 2011 no es una excepción, aunque hay algunos elementos diferenciadores respecto del marco precedente. Así, y por lo que respecta a la automoción, junto al incremento de medidas de apoyo decidido al vehículo eléctrico, se observa una disminución de iniciativas y planes dirigidos a la renovación del parque automovilístico en general. En efecto, han finalizado su vigencia los planes VIVE y 2000E para la renovación del parque automovilístico. Estos planes, concebidos dentro del dentro del plan integral de automoción (2009), incluían ayudas para la financiación de turismos y comerciales ligeros estableciendo ciertas exigencias para las emisiones de los vehículos financiados o subvencionados. Estas iniciativas no han tenido continuidad en el presente año. Es diferente el caso de las convocatorias de automoción del Plan de sectores estratégicos industriales (SEI), que pretenden fomentar las inversiones y actuaciones que aseguren su continuidad en España anticipando los segmentos de mercado más competitivos en el futuro (como coches híbridos, eléctricos, de reducidas emisiones de CO<sub>2</sub>, etc). Estas convocatorias se han mantenido aunque, ciertamente, con una intensidad decreciente: según datos facilitados por el Gobierno de España, En el 2009 la cuantía fue de 800 millones de euros, (en subvenciones y créditos), en 2010 fueron 250 créditos, mientras que para el 2011 estaba prevista la concesión de 215 créditos.

En cualquier caso, y como acaba de advertirse, hay que destacar que uno de los ejes fundamentales en esta política durante este año ha sido el de la consolidación del apoyo al vehículo eléctrico. En este sentido hay que referirse a la implementación del proyecto piloto de movilidad eléctrica (MOVELE), que consiste en la introducción de 2.000 vehículos eléctricos de diversas categorías, prestaciones y tecnologías, en un colectivo amplio de empresas, instituciones y particulares, así como en la instalación de 500 puntos de recarga para estos vehículos. Durante este año se ha implementado este plan, gestionado y coordinado por el IDEA, y con datos de febrero de 2011 se habían gestionado un total de 1.450 vehículos. Asimismo se han implantado la línea del referido plan consistente en el apoyo directo de un millón de euros a diversos municipios que están llevando a cabo inversiones en la creación de las primeras redes de puntos de recarga de vehículos eléctricos. Las estimaciones a mediados de 2011 eran de creación de 550 puntos de recarga en España.

Por otra parte, y dentro del desarrollo del plan integral para el impulso del vehículo eléctrico y de su estrategia derivada –estrategia española de impulso del vehículo eléctrico (2010-2014)– hay que referirse a la implementación del primero de los planes de acción (de vigencia 2010-2012) que contiene esta estrategia. Cabe destacar la culminación en este año de iniciativas de muy variada índole que incluyen desde actuaciones de estudio, hasta actuaciones de subvenciones directas, pasando por la elaboración de instrumentos como guías de buenas prácticas. En este sentido pueden mencionarse el estudio de flotas de vehículo eléctrico, la Guía de Buenas prácticas para la promoción del vehículo eléctrico en las ciudades, así como el Sello de Movilidad Eléctrica en las ciudades. En cualquier caso, y por lo que respecta a las medidas de carácter normativo en el marco del Plan de acción 2010-2012 del Plan integral de impulso al vehículo eléctrico en España 2010-2014, conviene mencionar la aprobación en este año 2011 de un Real Decreto referido a la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos: el Real Decreto 648/2011, de 9 de mayo, con una dotación en 2011 de 80 millones de euros. Este Real Decreto ha sido modificado posteriormente por el Real Decreto 1700/2011, de 18 de noviembre, y finalmente por el Real Decreto 417/2012, de 24 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 648/2011, de 9 de mayo, de concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos, en el marco del Plan de Acción 2010-2012 del Plan integral de impulso al vehículo eléctrico en España 2010-2014). Conviene apuntar que esta última reforma ha venido a reducir la cuantía de las subvenciones totales otorgables en el año 2012, de la dotación inicialmente prevista de hasta 49 millones de euros en 2012, se ha pasado a un límite de 10 millones de euros, sobre la base de la constatación de la existencia de un desplazamiento de la oferta en el tiempo, y de las exigencias derivadas de las medidas que se están adoptando para garantizar la estabilidad presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos de déficit público.

Asimismo dentro de la implementación la referida estrategia, se enmarca la aprobación del Real Decreto 647/2011 de 9 de mayo que desarrolla la actividad de los nuevos gestores de carga de vehículos eléctricos, y la tarifa de acceso supervalle. Esta norma desarrolla reglamentariamente la actividad de los nuevos gestores de cargas del sistema, incluida en la modificación de la Ley del Sector Eléctrico que tuvo lugar en el año 2010. Su objetivo es convertir los servicios de recarga energética en una nueva actividad liberalizada. La regulación permite a estas figuras vender electricidad, una actividad hasta entonces restringida a las comercializadoras eléctricas. Así, los gestores son consumidores habilitados para la reventa de energía eléctrica para servicios de recarga energética de vehículos eléctricos.

Es importante destacar también la previsión en el plan de ahorro y eficiencia energética reseñado en el apartado anterior, de ciertas medidas destinadas al sector de transporte, entre las que destaca la línea de financiación de proyectos incluidos en los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles (PMUS) en aquellas ciudades de entre veinte mil y cincuenta mil habitantes que tengan en marcha dichos planes. Entre los proyectos financiables incluidos destaca, el fomento del transporte público, carriles de uso exclusivo del transporte público, intercambiadores de transporte

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 contempla la Ley de economía sostenible (que otorga el plazo de un año). Las labores de actualización se han desarrollado durante el año 2011, 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). En este ámbito es también destacable la implementación del Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI) –presentado el 7 de abril de 2010– y cuyas líneas principales fueron objeto de tratamiento en la anterior edición de este Observatorio.

#### **4. REFERENCIA A ACTUACIONES AMBIENTALES SECTORIALES**

##### **4.1. AGUA**

Las actuaciones en materia de aguas en el 2011 destacan fundamentalmente en su vertiente normativa, con alguna variación respecto a las posibilidades de asumir competencias en la gestión de recursos hidráulicos por parte de las Comunidades Autónomas, así como por las actividades relacionadas con el cumplimiento de algunas exigencias derivadas de la Directiva Marco del Agua. Pocas novedades en los aspectos planificatorios y, desde luego, una reducción sustancial de la financiación de actuaciones de gestión ordinaria del dominio público hidráulico respecto de años anteriores (con alguna actuación destacable como las aprobadas por el Consejo de Ministros el 21 de enero y el 4 de febrero de 2011 para atender a varias obras de emergencia para la reparación de los daños causados por las lluvias y avenidas en varios cauces e infraestructuras hidráulicas, por unos importes totales de 21 millones y 15 millones de euros respectivamente).

En este contexto general, y por lo que respecta al marco competencial, hay que hacer referencia al Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. El mencionado Real Decreto Ley reforma el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, y permite que las Comunidades Autónomas que tengan previsión estatutaria al respecto puedan asumir competencias en materia de policía de dominio público hidráulico. Así, en las cuencas hidrográficas intercomunitarias el ejercicio de las funciones descritas en el apartado 2 del artículo 94 de la citada Ley de Aguas corresponderá a las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía.

Por lo que respecta a la normativa relacionada con las demarcaciones que se derivan de la Directiva Marco del Agua, se ha aprobado el Real Decreto 29/2011, de 14 de

enero, que modifica la delimitación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico y se establece la creación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental.

#### 4.2. PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

La acción del Estado en materia de protección del medio natural y biodiversidad en este año 2011 ha conocido el desarrollo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En este punto destaca en primer lugar la aprobación del Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Por su parte, el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, desarrolla el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Esta norma actualiza el Catálogo de especies amenazadas existente desde 1990 y revisado por última vez en 2006, adaptándolo a la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y como aspecto más destacable hay que mencionar que incorpora 288 nuevas especies protegidas por Convenios internacionales y directivas europeas, e incrementa de categoría de protección un total de 39 especies que ya estaban en el anterior Catálogo. Se basa en las categorías «en peligro de extinción» y «vulnerable».

Desde el punto de vista de los convenios internacionales, hay que mencionar que el Consejo de Ministros de 7 de enero de 2011 aprobó la inclusión en la Lista del Convenio de Ramsar, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de cinco nuevos humedales españoles. Se trata de la ría de Villaviciosa, en Asturias; las lagunas de Campotejar y de Las Moreras, ambas ubicadas en Murcia; las saladas de Sástago-Bujaraloz, en Zaragoza; y los Tremedales de Orihuela, en Teruel. Así, la aportación española a la Lista Ramsar alcanza los 73 humedales. Finalmente, daremos cuenta de que el Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2011 fue informado sobre las enmiendas a las listas de los anexos II y III del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la región costera del Mediterráneo, adoptadas en Marrakech el 5 de noviembre de 2009.

#### 4.3. RESIDUOS

Más allá de algunas actividades de menor calado (como la llevada a cabo dentro de los objetivos del PNIR en materia de prevención de envases y más concretamente, de bolsas comerciales de un solo uso, consistente en una campaña institucional para contribuir a la reducción del consumo de dichos envases), hay que destacar que la actuación del Estado en materia de residuos en el año 2011 desde el punto de vista planificador y programático parece haberse centrado fundamentalmente en gestionar las estrategias y programas que, aprobadas en años anteriores, aún permanecen

vigentes. Sin duda, las mayores novedades en este sector se han producido a través de la actividad legislativa.

En primer lugar hay que referirse a la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible, que incluye medidas orientadas a la reducción de residuos generados y al tratamiento eficaz de los mismos. De esta manera, la Ley de Economía sostenible, recoge, en su artículo 3.6, la importancia de la promoción del tratamiento de residuos, para lo cual las Administraciones públicas deberán adoptar políticas que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización de los residuos producidos; así como incide en la sostenibilidad del sector público estableciendo, entre los criterios de adjudicación de los contratos del sector público estatal, la valoración de la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados y reutilizados. Son relevantes también sus previsiones sobre el «incremento de la deducción por inversiones medioambientales» (para que se deduzcan parte de las inversiones que conlleven reducción, recuperación o tratamiento de residuos industriales propios). Y finalmente, el artículo 107 establece algunas previsiones relativas al medio urbano en el sentido de que prevé que los poderes públicos formularán y desarrollarán políticas al servicio de un medio urbano sostenible que por una parte posibilite el uso de viviendas que reduzcan la producción de residuos y mejoren su gestión y además fomente servicios más eficientes en la gestión de residuos.

En cualquier caso, la novedad más relevante parece venir de la mano de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados (LRSC), que sustituye a la Ley 10/1998. Esta norma proporciona o predetermina un escenario que ha de marcar la actividad planificadora, programadora y de gestión en esta materia en un futuro ya presente. De este modo, se apuntan una serie de objetivos y se prefiguran una serie de ámbitos fundamentales de planificación, y actuación tales como:

1) La recogida selectiva de residuos biodegradables para optimizar su digestión anaerobia (toda vez que la LRSC, incluye un artículo específico sobre biorresiduos según el cual las autoridades ambientales promoverán su recogida separada con vistas a su compostaje y digestión anaerobia y el uso seguro de los productos obtenidos).

2) El aumento del reciclaje de distintas fracciones de los residuos (desde el momento en que la LRSC establece los objetivos de reciclado y preparación para la reutilización para los residuos domésticos y similares, así como objetivos de reutilización, reciclado y otras formas de valorización para los residuos de construcción y demolición). Asimismo, también la Ley recoge la obligación de establecer antes de 2015 la recogida separada de al menos, papel, vidrio, plástico y metales, lo que contribuirá a cumplir con dichos objetivos.

3) El fomento de la prevención y reutilización.

Por lo que respecta específicamente a la planificación, la LRSC incluye la obligación por parte de las Administraciones Públicas de elaborar, antes de finales de 2013, programas de prevención de residuos, que incluirán objetivos de prevención y las medidas necesarias para su consecución. Asimismo, la LRSC trata de fomentar la adopción de

medidas destinadas a incrementar la reutilización de los productos y la preparación para la reutilización de residuos.

Todo ello junto a un impacto en mecanismos o elementos instrumentales de las políticas de residuos como la relativa a las obligaciones de información sobre la gestión de los residuos al objeto de disponer de datos precisos y fiables, básicos para el control de la gestión y la evaluación de la eficacia de la aplicación de las políticas de residuos.

En suma, parece que nos hallamos en un período de espera, en la antesala de los instrumentos de planificación y programación que deban desarrollar la LRSC.

#### 4.4. ATMÓSFERA

La actuación ambiental del Estado presenta algún avance importante en este ámbito sectorial durante el año 2011. En este sentido cabe destacar la aprobación del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que desarrolla la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y que traspone al ordenamiento jurídico español tanto la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa como la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004 relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

En el marco recién descrito hay que contemplar la previsión de elaborar planes y programas nacionales, autonómicos y locales para la mejora de la calidad del aire. Por lo que respecta al Estado, hay que indicar que independientemente de los que adopten las comunidades autónomas y las entidades locales, la Administración General del Estado puede elaborar planes nacionales de mejora de la calidad del aire para aquellos contaminantes en que se observe comportamientos similares en cuanto a fuentes, dispersión y niveles en varias zonas o aglomeraciones.

Pues bien, en este contexto, se ha formulado en este año 2011 un Plan Nacional de Mejora de la Calidad del Aire, finalmente aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2011. Este plan se basa fundamentalmente en dos líneas que pasan por el cumplimiento de los valores límite de PM10 y NO2 y la reducción simultánea de precursores de ozono. El plan contempla una serie de medidas para un número determinado de áreas de actuación: I. Coordinación y mejora de los sistemas de monitorización; II. Mejora y simplificación del acceso a la información; III. Medidas destinadas a reducir las emisiones del tráfico rodado; IV. Medidas destinadas a reducir las emisiones de otras fuentes de emisión (que comprende a) construcción – demolición, b) puertos y aeropuertos, c) agricultura – ganadería); V. Medidas destinadas a reducir las emisiones en la industria; VI. Medidas destinadas a reducir las emisiones en los sectores residencial– comercial – institucional; VII. Actuaciones en precursores del ozono.

Desde el punto de vista de los instrumentos internacionales, destaca la aprobación ad referendum por el Consejo de Ministros del 25 de febrero de 2011 del Protocolo al Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia en materia de metales pesados, hecho en Aarhus el 24 de junio de 1998.

## **5. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES: RESPONSABILIDAD AMBIENTAL**

El año 2011 presenta algunas novedades relevantes en el ámbito de la responsabilidad ambiental. En este sentido, hay que recordar que la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, estableció en España un nuevo régimen jurídico de reparación de daños medioambientales desarrollado por el Real Decreto 2090/2008. Pues bien, en este marco se ha publicado en el año 2011 la Orden ARM/1783/2011 que establece un calendario gradual para la elaboración de las órdenes ministeriales por las que se fijará la fecha a partir de la cual será exigible la garantía financiera obligatoria. Esta Orden incluye una priorización de las actividades incluidas en el anexo III de la Ley 26/2007 a las que se exigirá dicha garantía, de acuerdo con unos plazos que fluctúan entre los dos y tres años para las actividades con nivel de prioridad 1, hasta los cinco y ocho años para las actividades de prioridad 3, pasando por un término de entre tres y cinco años para las actividades con prioridad 2.

Por otra parte, la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, órgano de cooperación técnica y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para el intercambio de información y el asesoramiento en materia de prevención y de reparación de los daños medioambientales, aprobó en su quinta reunión, de 13 de abril de 2011, la metodología del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental (MORA). Esta iniciativa se encuadra dentro de la aplicación de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, que prevé que los operadores de las actividades económicas contempladas en su Anexo III deberán evaluar, en el momento en que dicha obligación entre en vigor mediante la orden ministerial correspondiente, la necesidad de constituir una garantía financiera por responsabilidad medioambiental que les permita hacer frente a los costes de reparación de los eventuales daños que pudieran ocasionar en el desarrollo de sus actividades.

## Jurisprudencia constitucional: agua, ruido y cautelares

---

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.-2. LA CONFIRMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA «MORENO GÓMEZ» (STC 150/2011). 2.1. *Antecedentes*. 2.2. *El parecer mayoritario*. 2.3. *Los votos particulares*. 2.4. *Comentario*.-3. LA DESAUTORIZACIÓN DE LAS SINGULARIDADES DE LOS ESTATUTOS ANDALUZ Y CASTELLANO-LEONÉS EN RELACIÓN CON EL CRITERIO COMPETENCIAL DE CUENCA HIDROGRÁFICA (SSTC 30 y 32/2011). 3.1. *Los hechos y decisiones principales*. 3.2. *Comentario*. 3.3. *Las facultades de policía del dominio público hidráulico*.-4. LA OTRA CARA DEL ESTATUTO VALENCIANO: EL ESTATUTO ARAGONÉS Y LOS TRASVASES (STC 110/2011).-5. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS MERCADOS DEL AGUA (STC 149/2011).-6. LOS LÍMITES DEL DECRETO-LEY, EN RELACIÓN CON LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE (STC 137/2011). 6.1. *Antecedentes*. 6.2. *El control estricto del presupuesto habilitante de los Decretos-leyes*. 6.3. *La propuesta en voto particular de reconsideración de la doctrina establecida por la STC 61/1997*.-7. LAS DEBILIDADES DE LA JURISPRUDENCIA CAUTELAR AMBIENTAL, EN RELACIÓN CON LA APROBACIÓN POR LEY DE PROYECTOS URBANÍSTICOS (ATC 114/2011). 7.1. *Antecedentes*. 7.2. *El caso «Meseta-Ski»*. 7.3. *El discutible mantenimiento de la suspensión*. 7.4. *De la «mayor protección» a la «certeza e inmediatez» de los daños*. 7.5. *La prohibición de cambio de uso forestal en caso de incendio*. 7.6. *La «ingeniería jurídica» de las leyes urbanísticas singulares*.

\* \* \*

### 1. INTRODUCCIÓN

El agua ha sido, sin duda, la gran protagonista de un ejercicio de jurisprudencia constitucional, el 2011, que nos deja no pocos asuntos de interés. Las Sentencias más destacadas son, desde luego, las que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Extremadura contra los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla y León, en relación con las competencias asumidas en ellos sobre las cuencas del Guadalquivir y del Duero, respectivamente (SSTC 30 y 32/2011, de 16 y 17 de marzo). El Tribunal declara inconstitucionales, como sin duda es sabido, las singularidades pretendidas por dichos Estatutos, reafirmando la competencia estatal para la gestión íntegra de las cuencas intercomunitarias.

Pero hay, además, otros dos asuntos de interés relacionados con el agua resueltos en el curso presente. El primero es el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja frente al nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, por su tratamiento de las competencias autonómicas en relación con la cuenca del Ebro. El recurso, devolución en buena medida del que planteara en su día el Gobierno de Aragón frente a la consagración del derecho al agua en el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana, recibe por parte del Tribunal el mismo tipo de respuesta, que los conocedores de aquella Sentencia de 2007 podrán anticipar (STC 110/2011, de 22 de junio).

El segundo es de otro signo. Se trata de la impugnación planteada en su momento por la Diputación General de Aragón contra la regulación de los mercados del agua introducida por la reforma parcial de la Ley de Aguas de 1999. Viejo recurso, pues, anterior a la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001 y a la eclosión de los conflictos relativos al trasvase del Ebro, pero quizás con el mismo trasfondo, desestimado no obstante por el Tribunal por otras razones que luego veremos (STC 149/2011, de 28 de septiembre).

El ruido ocupa también un puesto de honor. La STC 150/2011, de 29 de septiembre, confirma la tendencia restrictiva de la jurisprudencia constitucional, ya evidenciada en la Sentencia *Moreno Gómez* de 2001 y en caso similar al de entonces, a la hora de admitir la penetración de lo ambiental en el terreno de los derechos fundamentales, concretamente, la inviolabilidad del domicilio. Se trata, a mi juicio, de una jurisprudencia no irrazonable y seguida, desde luego, de forma muy coherente por el Tribunal Constitucional, pero con cierto potencial conflictivo con la línea tal vez más aperturista del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como intenta mostrarse en un voto particular a la Sentencia, que también comentaremos.

En los últimos años llevo librando desde este Observatorio una pequeña batalla por enmendar algunos aspectos de la doctrina que suele aplicar el Tribunal Constitucional en sus decisiones cautelares en procesos constitucionales de temática ambiental. Entiendo perfectamente que los modestos Autos de medidas cautelares no son el lugar más propicio para volcar en ellos lo mejor de la jurisprudencia constitucional, y que desde luego lo más importante es que las decisiones sean acertadas. Pero una doctrina imperfecta también es más proclive a generar decisiones desacertadas, que es lo que, a mi juicio, quizás ocurra también en el caso de este tipo que nos depara el presente ejercicio: el ATC 114/2011, de 19 de julio, por el que se mantiene la suspensión de la Ley castellano-leonesa de declaración del Proyecto Regional «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski»; Ley que ejemplifica, por lo demás, una práctica que, en cuanto al fondo, sí plantea a mi juicio serias dudas constitucionales.

Para terminar, también hay que dar cuenta en este curso de una Sentencia que, desde la perspectiva ambiental, podría haber sido más importante de haber necesitado entrar en fondo, pero que decide por motivos formales: la STC 137/2011, de 14 de septiembre, que estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día frente a la reforma de la Ley del Suelo llevada a cabo en el año 2000 por Real Decreto-ley y tendente a la liberalización del suelo no urbanizable.

## **2. LA CONFIRMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA «MORENO GÓMEZ» (STC 150/2011)**

### 2.1. ANTECEDENTES

El Tribunal Constitucional tardó en hacer suya la jurisprudencia «López Ostra» del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Lo hizo con gran solemnidad (se celebró vista pública) por Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, en el asunto «Moreno Gómez», en un caso de contaminación acústica provocada por locales de ocio en la plaza de Xúquer, en el barrio de San José de la ciudad de Valencia. Sin embargo, el recurso de amparo fue desestimado por no haber aportado la recurrente en la vía judicial previa «ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insoportable, hayan podido afectar al derecho fundamental para cuya preservación solicita el amparo», el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario (art. 18.1 y 2 CE).

El mismo asunto tuvo un desenlace diferente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por Sentencia de 16 de noviembre de 2004, el Tribunal Europeo estimó la demanda, al entender «demasiado formalista» la prueba exigida por el Tribunal Constitucional, en un caso en el que «las autoridades municipales habían calificado la zona en la que vivía la demandante de zona acústicamente saturada» y en el que la superación de los niveles máximos de ruido había sido verificada «en varias ocasiones por los servicios municipales», pues «exigir a alguien que habita en una zona acústicamente saturada, como la que habita la demandante, la prueba de algo que ya es conocido y oficial para la autoridad municipal no parece necesario» (apartado 59). Despejada esta cuestión, la Sentencia concluía, pues, la existencia de una lesión de los derechos al respeto a la vida privada y familiar y al domicilio (art. 8 del Convenio) por «la intensidad de la contaminación acústica, fuera de los niveles autorizados y durante la noche» y mantenida «durante varios años», y por haber tolerado el Ayuntamiento de Valencia «el incumplimiento reiterado de la regulación que ella misma había establecido» (apartados 60 y 61).

### 2.2. EL PARECER MAYORITARIO

Pues bien, el caso resuelto por la STC 150/2011, de 29 de septiembre, que ahora comentamos, es sustancialmente análogo al caso «Moreno Gómez». Don Miguel Cuenca, Presidente de la asociación de vecinos del barrio de San José, y residente en la misma plaza de Xúquer de la ciudad de Valencia, presentó ante el Ayuntamiento una reclamación de responsabilidad patrimonial de algo más de un millón de pesetas por los gastos incurridos en el aislamiento de su vivienda y por daños físicos y morales, que, habiendo quedado sin respuesta, trasladó luego al ámbito judicial, donde fue desestimada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 20 de junio de 2003, por no haberse «demostrado

–como situación individualizada– que en el interior de la vivienda del demandante existiera ese nivel de sonidos excesivos provenientes del exterior».

El posterior recurso de amparo, inicialmente inadmitido por providencia de 18 de octubre de 2004, fue finalmente admitido en estimación del recurso interpuesto contra dicha providencia por el Ministerio Fiscal, que ponía de manifiesto que entretanto se había dictado la Sentencia que ya conocemos del Tribunal de Estrasburgo en el caso «Moreno Gómez»; y posteriormente fue avocado para su resolución por el Pleno del Tribunal.

Victoria pírrica. Fiel a los criterios establecidos en la Sentencia «Moreno Gómez», el Tribunal deniega el amparo también en este caso, por no haber acreditado el recurrente «que padecía un nivel de ruidos que le producía insomnio y, en consecuencia ponía en peligro grave e inmediato su salud» ni «que el nivel de ruidos existentes en el interior de su vivienda era tan molesto que impedía o dificultaba gravemente el libre desarrollo de su personalidad», limitándose a aportar pruebas acerca de «los niveles de ruido externo en la zona» y otras que tampoco tenían en cuenta «las circunstancias singulares de cada vivienda» ni se basaban en «ninguna medición individualizada del nivel de ruido percibido en su vivienda» (FJ 7).

En su fundamentación, la Sentencia reitera ideas ya expuestas en el caso de 2001: «será ilegal toda pasividad de la Administración que tolere que se excedan los límites fijados en la ordenanza y será contraria al art. 45 CE la inactividad prolongada de la que derive una seria degradación medioambiental de esa zona, pero sólo serán materia de un recurso de amparo aquellas omisiones que se traduzcan en la lesión de un derecho fundamental de los invocados [el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (arts. 18.1 y 2 CE)]» (FJ 6).

No obstante, la similitud con el caso «Moreno Gómez» y la perspectiva de que también este asunto llegue al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hacen que la Sentencia se detenga en buscar elementos diferenciales entre ambos que justificarían la distinta solución. Esencialmente, la Sentencia encuentra dos. En primer lugar, así como la Sra. Moreno Gómez sí habría intentado, «aunque sin éxito», «probar el ruido percibido en el interior de su vivienda», el Sr. Cuenca, por el contrario, «adoptó la *decisión estratégica*, enmarcada en el pleito que sostenía con el Ayuntamiento de Valencia sobre el ruido ambiental en esa zona, de no hacer nada por acreditar (...) que en su vivienda soportaba un nivel sonoro tal que le impedía el disfrute pacífico del domicilio o aún más intenso que suponía una violación al derecho a la integridad física o moral, limitándose a referirse a la situación general de saturación acústica de la zona y a formular una hipótesis general acerca de la repercusión de la misma sobre las viviendas del entorno» (FJ 8).

Y, en segundo lugar, debido a las distintas fechas en que se presentaron las reclamaciones de responsabilidad (1997 y 1999, respectivamente, siendo la Ordenanza y la declaración del barrio como zona acústicamente saturada de 1996), que, así como en

el caso «Moreno Gómez» el Tribunal de Estrasburgo había apreciado «la tolerancia del Ayuntamiento de Valencia con el incumplimiento de las medidas mitigadoras del ruido que él mismo había aprobado», en el caso actual, a la fecha de la reclamación del actor, «el Ayuntamiento ya llevaba dos años y medio tomando medidas positivas contra el exceso de emisiones sonoras en esa zona», habiendo tramitado entre 1997 y 1999 «más de cuatrocientos expedientes sancionadores» y «habiéndose impuesto por esta causa multas por un montante de 31.735.000 pesetas y 50 sanciones de suspensión de licencia», por lo que «aun en la hipótesis de que se hubiese acreditado una afectación a la salud o a la intimidad personal o familiar del actor, ésta no sería imputable al Ayuntamiento de Valencia en la medida en que el demandante no ha acreditado que el exceso sonoro sea consecuencia de una omisión imputable a la corporación municipal», de modo que no habría lesión de los derechos fundamentales invocados (FJ 9).

### 2.3. LOS VOTOS PARTICULARES

La Sentencia cuenta con dos votos particulares de sentido completamente diferente. El primero (del Magistrado Ortega Álvarez, y al que se adhieren los Magistrados Gay Montalvo y Pérez Vera) es discrepante, y considera que «la Sentencia vulnera el art. 18.1 y 2 y el art. 10.2, ambos de la Constitución, porque no recoge el contenido de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, o en otros términos, porque no realiza una interpretación compatible del art. 18.1 y 2 CE con el art. 8 del Convenio, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», pues, a su juicio, dicha jurisprudencia, por un lado, «exonera de una prueba individualizada en el interior de la vivienda cuando existe una comprobación realizada por las autoridades públicas del exceso de ruido en la zona urbana o calle donde se sitúa la vivienda de la víctima» y, por otro, «pone de manifiesto que la lesión del derecho fundamental se sigue produciendo si se demuestra el exceso de ruido, sin que tal vulneración se elimine con una actuación incluso positiva, pero todavía insuficiente o ineficaz, de la Administración responsable». En definitiva, para los firmantes de este voto «el derecho fundamental derivado de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del art. 18.1 y 2 en conexión con el art. 10.2, ambos de la Constitución, es a la inexistencia de ruido en el entorno sin necesidad de prueba en el interior de la vivienda».

El segundo (del Magistrado Aragón Reyes) es concurrente en cuanto al sentido desestimatorio del fallo, pero discrepante en cuanto a la fundamentación, proponiendo una rectificación radical de la jurisprudencia del Tribunal en la materia, a su juicio, errónea. El voto no discute «que la tutela de ese “derecho frente al ruido” (o, si se quiere, del “derecho al silencio”) que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha extraído en su interpretación [del derecho] reconocido por el art. 8.1 CEDH, pueda ser demandada ante los órganos judiciales españoles, toda vez que dicho Convenio (...) forma parte de nuestro ordenamiento interno (art. 96.1 CE)», aunque ya existirían, en su opinión, otros fundamentos en la legalidad ordinaria, sino que ese derecho pueda calificarse como derecho fundamental en el sistema constitucional español, porque «el art. 10.2 CE no es una cláusula aditiva que permita, a la vista de la

jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relacionada con un derecho recogido en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ampliar el listado de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución española o mutar la naturaleza de los mismos», y porque «en nuestra Constitución no existe un derecho fundamental a la “privacidad” (o a la protección a la vida privada) en sentido amplio, sino unos muy concretos derechos de objeto, pues, más delimitado sobre ámbitos precisos de esa privacidad (art. 18 CE)», de modo que, a su juicio, el recurso de amparo debió ser desestimado no por falta de prueba, sino «directamente, y con expresa revisión de nuestra anterior doctrina, por alegarse en el recurso la lesión de un derecho no susceptible de amparo constitucional».

#### 2.4. COMENTARIO

Como puede verse, la segunda Sentencia del Tribunal Constitucional sobre estos temas, diez años después de la primera, ha reabierto de par en par el debate sobre la procedencia o no y, en su caso, el modo de incorporar a nuestro sistema constitucional de derechos fundamentales la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos iniciada en el caso «López Ostra». Los votos particulares expresan las dos posiciones extremas (la recepción ha de ser completa y en sus propios términos o no procede), mientras que el parecer mayoritario apuesta por una solución intermedia, la misma que ya sostuvo el Tribunal en el caso «Moreno Gómez». Como se dijo entonces claramente, la doctrina «López Ostra» del Tribunal Europeo «debe servir, conforme proclama el (...) art. 10.2 CE, como criterio interpretativo de los preceptos constitucionales tuteladores de los derechos fundamentales. En el bien entendido que ello no supone una traslación mimética del referido pronunciamiento que ignore las diferencias normativas existentes entre la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos ni la (...) necesidad de acotar el ámbito del recurso de amparo a sus estrictos términos, en garantía de la operatividad y eficacia de este medio excepcional de protección de los derechos fundamentales» (STC 119/2001, FJ 6).

En realidad, la Sentencia «Miguel Cuenca» intenta persuadirse y persuadirnos de que su aproximación al problema es la misma que la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, o a la inversa, de ahí su encomiable esfuerzo por explicar las diferencias existentes entre los dos casos, que serían las que justificarían la diferente solución, y las que habrían de llevar (tal es, imagino, la segunda intención) a que el Tribunal Europeo confirme en esta ocasión, si el asunto llega a su conocimiento, el parecer del Tribunal Constitucional. Veremos qué ocurre.

Comoquiera que sea, y al margen de esas eventuales coincidencias o discrepancias, lo cierto es que la posición al respecto de nuestro Tribunal Constitucional es, a mi juicio, muy clara. El derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) no es un derecho fundamental. Fundamentales son los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (arts. 15 y 18.1 y 2 CE), que por su naturaleza son derechos individuales y no colectivos. Cuando por causa del ruido

u otras agresiones ambientales se invoca la lesión de alguno de estos derechos, no cabe perder de vista esta circunstancia, pues, en cualquier caso, serán ellos y únicamente ellos los lesionados, y no el derecho a un medio ambiente adecuado, que no adquiere por esta causa mediatamente la condición de derecho fundamental.

Es perfectamente comprensible, y hasta digno de elogio, que el Presidente de la asociación de vecinos de una zona con problemas constantes de ruido, aunque presente una reclamación de responsabilidad patrimonial por sus gastos y daños, no plantee una «estrategia probatoria» individualizada, sino más bien de carácter colectivo, sobre el ruido ambiental de la zona, que pueda beneficiar también a sus convecinos. Pero de la misma forma que eso condujo al fracaso de sus pretensiones resarcitorias (los daños han der «individualizados», según el art. 139.2 LRJPAC), había de producir también el fracaso de su demanda de amparo.

Como decíamos en la introducción, esta jurisprudencia es absolutamente coherente con la que mantiene el Tribunal en todos sus pronunciamientos sobre el derecho a un medio ambiente adecuado, reacio a elevarlo por encima de su simple condición de principio rector (por ejemplo, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el derecho al agua en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). Más que intentar invertir esta tendencia, hoy por hoy demasiado firme y consolidada, los abogados de estas causas deberían probablemente acomodar a ella sus estrategias probatorias cuando pretendan valerse de los cauces procesales privilegiados de los derechos fundamentales, al menos el recurso de amparo.

Dicho esto, resulta triste que una pretensión económicamente moderada y en apariencia tan justa como la del Sr. Cuenca haya tenido, al menos de momento, un desenlace tan frustrante. Se excede, a mi juicio, la Sentencia que comentamos al ponderar los esfuerzos del Ayuntamiento de Valencia por hacer cumplir la normativa entre los años 97 y 99, lo que sólo es comprensible en términos de suministrar al Tribunal Europeo argumentos que eviten una nueva condena al Estado español. En cualquier caso, si el Ayuntamiento presume y utiliza en su descargo, con el aval del Tribunal, el haber recaudado más de treinta y un millones de pesetas en concepto de multas durante esos años, y dado que evidentemente no ha conseguido atajar con ello el problema, no estaría de más que invirtiera ese dinero en mejorar las condiciones de vida de los vecinos de la zona. Si no lo hace voluntariamente, algún Tribunal debería obligarle a hacerlo.

### **3. LA DESAUTORIZACIÓN DE LAS SINGULARIDADES DE LOS ESTATUTOS ANDALUZ Y CASTELLANO-LEONÉS EN RELACIÓN CON EL CRITERIO COMPETENCIAL DE CUENCA HIDROGRÁFICA (SSTC 30 Y 32/2011)**

#### **3.1. LOS HECHOS Y DECISIONES PRINCIPALES**

Como dijimos en la introducción, las dos Sentencias más importantes y conocidas de este período son las SSTC 30 y 32/2011, de 16 y 17 de marzo, por las que se declaran inconstitucionales los preceptos de los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía

(art. 51) y Castilla y León (art. 75.1), respectivamente, que atribuían a las mencionadas Comunidades Autónomas las competencias sobre las aguas de las cuencas hidrográficas del Guadalquivir y del Duero circulantes por sus respectivos territorios, reafirmando, en consecuencia, la competencia exclusiva del Estado sobre las cuencas intercomunitarias.

Como es sabido, la regla constitucional básica de reparto de competencias en materia de aguas, a saber, que las aguas discurran o no por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE), fue concretada por la Ley de Aguas de 1985 a través del criterio de cuenca hidrográfica, de manera que el Estado ostentaba competencia, en principio exclusiva, en relación con las cuencas que discurrieran por más de una Comunidad Autónoma (cuencas intercomunitarias) y, a la inversa, las Comunidades Autónomas disponían de competencia, también en principio exclusiva, sobre las cuencas que discurrieran íntegramente por el territorio de cada una de ellas (cuencas intracomunitarias o internas). Y como es igualmente sabido, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sin descartar otras posibles soluciones, confirmó la constitucionalidad del criterio de cuenca seguido por el legislador estatal, al venir avalado por razones «lógicas, técnicas y de experiencia» (FFJJ 13 y 15).

En la nueva generación de Estatutos de Autonomía, tanto Andalucía como Castilla y León pretendieron destacar el agua como uno de sus principales hechos diferenciales. Con algunas variantes de redacción, no menores, pero a la postre sí irrelevantes, los dos nuevos Estatutos (aprobados por las Leyes Orgánicas 2/2007, de 19 de marzo, y 14/2007, de 30 de noviembre, respectivamente) trasladaban a manos autonómicas, como mínimo, la gestión de la mayor parte de unas cuencas hasta entonces gestionadas por el Estado por medio de las tradicionales Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Duero. El tenor de los polémicos preceptos era el siguiente:

«Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución.»

«Artículo 75. Competencias sobre la cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad.

1. Dada la relevancia que la cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma (...)

3. Las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución y de la planificación hidrológica.»

Los argumentos en apoyo de esta asunción competencial eran en ambos casos esencialmente los mismos: (1) la singularidad de las cuencas del Guadalquivir y del Duero frente a otras cuencas intercomunitarias, por encontrarse más del 90 por 100 de sus respectivas superficies en territorio andaluz y castellano-leonés (en este segundo caso, lógicamente, en relación con la parte española de la cuenca); y (2) que la STC 227/1988, al confirmar la constitucionalidad del reparto de competencias trazado por la Ley de Aguas, no descartara la posible existencia de otros modelos de reparto igualmente constitucionales. Argumentos que no detuvieron al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, una Comunidad que aporta una pequeña parte del territorio de ambas cuencas, de presentar, con notable coherencia, recurso de inconstitucionalidad frente a ambos Estatutos.

La fundamentación de las dos Sentencias, por entero coincidente, tiene una estructura relativamente simple y lapidaria. Los preceptos impugnados, dicen las Sentencias, son inconstitucionales material y formalmente. Materialmente, porque «aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22 CE, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una *fragmentación* de la gestión de las aguas intercomunitarias» (SSTC 30 y 32/2011, FJ 6). Y formalmente, porque la concreción de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.22 CE sólo puede hacerse mediante la legislación estatal de aguas, y no a través de los Estatutos de Autonomía, cuya potencial diversidad impediría a aquélla desplegar «la función integradora y de reducción a la unidad» que le corresponde en una materia como ésta (STC 30/2011, FJ 8, y STC 32/2011, FJ 7).

### 3.2. COMENTARIO

La STC 227/1988 dijo que el criterio de cuenca, aplicado al reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de aguas, era constitucional, por su razonabilidad y porque era el elegido por el legislador competente. Lo que, en mi opinión, vienen a decir ahora las SSTC 30 y 32/2011, dando un paso más allá, es que el criterio de cuenca es el *único* constitucionalmente viable, porque, aunque, como acabamos de ver, se conceda lo contrario, resulta difícilmente imaginable ningún otro criterio que no conduzca a la *fragmentación* o *compartimentación* de las propias cuencas que se declara terminantemente prohibida desde el punto de vista constitucional.

En un extenso y muy documentado comentario de estas Sentencias («La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 14, 2009 –sic–, pgs. 11 y sigs.), el profesor A. FANLO LORAS, dando una calurosa bienvenida al fallo de las mismas, crítica, sin embargo, esta concesión a la eventualidad de otros modo de reparto constitucionalmente legítimos, que trae causa, a su juicio, de una mala lectura en este punto de la STC 227/1988 (pgs. 26 y sigs.). Nos invita a releerla (pg. 34), para darnos cuenta de que lo que se afirmó entonces que admitía diferentes interpretaciones no era la expresión «cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autóno-

ma» (art. 149.1.22 CE), sino el «conjunto de normas del bloque de constitucionalidad aplicables en materia de aguas», que se refieren a los recursos hídricos no sólo como un bien, sino también como «soporte físico de una pluralidad de actividades» (STC 227/1988, FFJJ 13 y 15). A su juicio, el art. 149.1.22 CE, título sin duda principal en la materia, sólo admite una interpretación («aguas» por «cuencas»), y para justificarlo analiza con detalle los antecedentes, incluso republicanos, del precepto. De la STC 227/1988 no se deduciría otra cosa, y eso es lo que, en su opinión, también debiera haberse afirmado en esta ocasión.

Yo he hecho esa relectura de la STC 227/1988, y el profesor FANLO tiene razón, pero no del todo. Es verdad que, cuando analiza la expresión «cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma», la STC 227/1988 no afirma, como había dicho anteriormente en relación con ese conjunto de normas, que admita «más de una interpretación» (FJ 13), sino sólo que su «significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia» (FJ 15). Ahora bien, a lo que tampoco llega la Sentencia, tal vez porque no lo consideró necesario, es a pronunciarse de modo concluyente sobre «el significado» de dicha expresión, ni a afirmar que tal significado fuera el de «cuenca», limitándose a argumentar la compatibilidad de la opción «cuenca» con tales criterios, incluso su mayor compatibilidad que la de otras opciones alternativas propuestas por los entonces recurrentes («curso fluvial concreto»), y a proclamar, en fin, sin ningún género de dudas, su constitucionalidad, es decir, que el criterio de cuenca «utilizado por el legislador no es contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía», retomando, pues, a la postre, también en este punto, ese planteamiento abierto formulado en principio desde una perspectiva más general.

De todas formas, cabe conceder que la conclusión a la que llegan ahora las SSTC 30 y 32/2011, si no expresa, estaba más que implícita en la STC 227/1988, y que lo que aquéllas han hecho no ha sido otra cosa que sacarla a la luz, en unos casos en los que ya no bastaba una estrategia meramente defensiva, sino que exigían que el criterio de cuenca pasara al ataque.

Pero, aun admitiendo esto, lo que se echa de menos, a mi juicio, en las Sentencias que ahora comentamos es una mayor argumentación «propia», adaptada a las características de estos nuevos casos. En efecto, lo más novedoso que aportan estas Sentencias es la conclusión, estando su argumentación por entero tomada de la STC 227/1988, a cuyos juicios enunciados entonces en negativo (por ejemplo: «ni menos aún [la Constitución] obliga a compartimentar», STC 227/1988, FJ 15) se les da ahora una formulación en positivo («lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación», SSTC 30 y 32/2011, FJ 6). Poca atención se presta, en cambio, a las defensas que podían ofrecer las regulaciones impugnadas (cfr. SSTC 30/2011, FJ 9, y 32/2011, FJ 8). No sólo a la «singularidad» de las cuencas del Guadalquivir y del Duero, sino sobre todo, a mi juicio, a la circunstancia de que los dos Estatutos, con mayor o menor fortuna, reconocieran la unidad de cuenca, y por tanto la competencia estatal, a efectos de planificación, pretendiendo asumir ante todo competencias en el campo

más «reglado», y por ello menos problemático, de la gestión. No quiero decir que tales argumentos debieran haber salido triunfantes, sino sólo que merecían probablemente una mayor atención.

En fin, bienvenidas sean, con estas observaciones, unas Sentencias que, en primer lugar, esclarecen lo que probablemente estaba ya implícito en la Constitución, y no era simple decisión de la Ley de Aguas (ésta es la tesis fundamental del profesor FANLO) y, en segundo lugar, cierran la puerta a derroteros inseguros y potencialmente peligrosos, en relación con «un recurso natural de tan esencial importancia vital, social y económica como es el agua», como se cuidan se enfatizar aquéllas (FFJJ 4, entre otros). Afortunadamente, también, las Sentencias (la STC 30/2011) se han cumplido en este caso con relativa diligencia, y los medios personales y materiales de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que habían sido ya transferidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía (por Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, anulado por las posteriores y complementarias SSTS de 13 y 14 de junio de 2011), han revertido prontamente al Estado (por Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre).

A lo que no cierran, obviamente, la puerta las referidas Sentencias es a eventuales cambios en la estructura de las Confederaciones Hidrográficas, en el sentido de potenciar el peso autonómico en sus órganos de gobierno, pues lo exigido es la «administración unitaria» de las cuencas intercomunitarias, «que corresponde concretar al Estado según diversas *modalidades técnicas*, de acuerdo con la concurrencia de competencias distintas de las diferentes Administraciones implicadas» (STC 30/2011, FJ 11, y 32/2011, FJ 9). De todas formas, no creo que por esta vía las Comunidades Autónomas ahora frustradas en sus anhelos puedan esperar tratamientos singulares ni aspirar a situaciones similares a las producidas en materia de puertos por la legislación de Puertos del Estado, pues ello iría claramente en contra de «la función integradora y de reducción a la unidad» que las propias Sentencias insisten ha de llevar a cabo la legislación estatal en materia de aguas (STC 30/2011, FJ 8, y 32/2011, FJ 7).

### 3.3. LAS FACULTADES DE POLICÍA DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

El Estatuto de Autonomía de Andalucía contenía, adicionalmente, la atribución a la Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, de las «facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal» (art. 50.2, *in fine*), precepto también impugnado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en la medida en que pudiera referirse a cuencas intercomunitarias, y sobre el que, lógicamente, también se pronuncia la STC 30/2011.

La Sentencia despacha, no obstante, esta impugnación de manera muy sumaria, y su conclusión es que «nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de «policía del dominio público hidráulico» en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre)», de la misma forma que –se añade– la Ley de Aguas desde su redacción inicial [hoy, art. 17 d) del Texto Refundido de 2001] ya permitía la encomienda a las Comunidades Autónomas de la

tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias (FJ 12 *in fine*).

La argumentación es superficial y engañosa. Parece que la STC 161/1996 ya avalara esa respuesta, cuando lo único que hizo fue desautorizar la asunción de potestades sancionadoras en cuencas intercomunitarias por la Ley catalana 17/1987, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña (FJ 8), que era lo entonces debatido. Y la encomienda de la tramitación de autorizaciones es, en principio, una técnica de intensidad y alcance más limitado que la genérica atribución de las «facultades de policía» del dominio público hidráulico.

En todo caso, este precipitado aval de la constitucionalidad del precepto sí fue hábilmente aprovechado por el Gobierno para mitigar las irremediables consecuencias de la Sentencia. Por Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto (convalidado por el Congreso el 15 de septiembre), se añadió al Texto Refundido de la Ley de Aguas una nueva Disposición adicional decimocuarta, por la que se atribuían «a las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía» todas las funciones catalogadas por la Ley de Aguas como de «policía de aguas» y enunciadas en el art. 94.2 de la Ley (inspección, vigilancia y sanción, etc.), así como «la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución». Todo ello en «las cuencas hidrográficas intercomunitarias» y dentro, por supuesto, del ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

En su trabajo antes citado (pgs. 69 y sigs.), el profesor FANLO hace una crítica demolidora del indicado Real Decreto-ley, cuya explicación parece ser la de intentar «taponar, en vano, la riada de anulaciones que los Tribunales han comenzado a fallar por falta de competencia de la Agencia Andaluza del Agua [para imponer sanciones en relación con la cuenca del Guadalquivir]», pero que, al margen de ello, y como programa de futuro, resultaría, a su juicio, radicalmente inconstitucional por volver a «fragmentar» la «administración unitaria» de las cuencas intercomunitarias, que debe comprender de modo inescindible la gestión no sólo de la «cantidad», sino también de la «calidad» del recurso, esto es, entre otras, las mencionadas «facultades de policía» (que versan también sobre el cumplimiento de concesiones, etc.). El título competencial sobre «policía de aguas» en cuencas intercomunitarias, que contienen sólo tres Estatutos [además del andaluz, el catalán –art. 117.3 c)– y el aragonés –art. 72.2–], sería, en su opinión, un «falso» título competencial, cuya legitimidad no podría ser salvada (ni debería haberlo sido) por la simple referencia a lo que establezca la «legislación estatal», pues, con independencia de lo que señalen al respecto los Estatutos, el legislador estatal de aguas dispone de «plena libertad» para encomendar o no a las Comunidades Autónomas (a todas) «ciertas» funciones en la materia (no todas genéricamente) que no pongan en peligro la administración unitaria de la cuenca.

Remito al lector a la lectura íntegra de esta parte del trabajo del profesor FANLO, que resulta absolutamente convincente. Sólo quiero añadir, por mi parte, dos cosas:

La primera, que la STC 138/2010, de 16 de diciembre (FJ 3 *in fine*) ya se había pronunciado a favor de la constitucionalidad del precepto equivalente de Estatuto catalán [art. 117.3, c)], con una argumentación ciertamente sencilla, en el sentido de «de la dicción del precepto resulta que no hay mandato alguno, sino plena remisión a la legislación estatal, ya que las competencias autonómicas de policía serán únicamente las que determine esa legislación», por lo que extraña que este precedente ni siquiera se mencione por la Sentencia que ahora comentamos.

La segunda, que frente al mencionado Real Decreto-ley han interpuesto ya sendos recursos de inconstitucionalidad las Cortes Valencianas, el Consell de la Generalitat Valenciana y el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. En los anuncios de la admisión de estos recursos (vid. BOE núm. 21, de 25 de enero de 2012) no constan los motivos esgrimidos, pero imagino que, por la procedencia de los mismos, se habrá insistido en la desigualdad de trato, que en efecto resulta patente. Materialmente, el Real Decreto-ley podría ser inconstitucional por la generalidad de la atribución de las facultades de policía, que implica la «fragmentación» de la gestión de las cuencas (en lo que insiste particularmente FANLO), pero también por la selectividad de la atribución, a favor sólo de tres Comunidades Autónomas, lo que va en contra de «la función integradora y de reducción a la unidad» que ha de cumplir la legislación estatal en materia de aguas. Las actuales Cortes Generales podrían, desde luego, poner fin anticipado a estos recursos derogando la nueva Disposición adicional decimocuarta del Texto Refundido de la Ley de Aguas (salvo que medien también motivos formales, relacionados con la utilización del Decreto-ley, como veremos después en el apartado 6).

#### **4. LA OTRA CARA DEL ESTATUTO VALENCIANO: EL ESTATUTO ARAGONÉS Y LOS TRASVASES (STC 110/2011)**

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la regulación de los temas del agua, sustantiva y competencial, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, como en su día lo había hecho, aunque en este caso dentro de un conjunto más variado de impugnaciones, contra el Estatuto catalán (recurso éste resuelto por STC 138/2010, de 15 de diciembre).

En el caso del recurso contra el Estatuto aragonés, las impugnaciones riojanas se referían a los arts. 19 (Derechos en relación con el agua), dentro del capítulo I del Título I (Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas) y 72 (Aguas), dentro del Título V (Competencias de la Comunidad Autónoma), y a la Disposición adicional quinta, complementaria de los derechos enunciados en el art. 19, y relativa a la reserva para uso exclusivo de los aragoneses de una porción de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro.

Todas las cuestiones planteadas en este recurso o, al menos, todo el aparato argumentativo necesario para resolverlas había quedado fijado ya en las previas Sentencias del Tribunal Constitucional relativas al derecho al agua en el Estatuto de Autonomía

de la Comunidad Valenciana (STC 247/2007, de 12 de diciembre) y en la Sentencia principal de las recaídas sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010, de 28 de junio). Con empleo, pues, de los razonamientos desarrollados fundamentalmente en estas Sentencias, y en alguna otra anterior (no se cita, en cambio, en ningún momento la STC 138/2010, que en realidad era básicamente de remisión a la 31/2010), la Sentencia que ahora comentamos, la STC 110/2011, de 22 de junio, resuelve en un sentido desestimatorio el recurso, sin contener ninguna sorpresa ni ninguna novedad de relieve.

No haremos, pues, un repaso exhaustivo, sino selectivo de las impugnaciones y sus respuestas, con la simple finalidad de dar una idea de su contenido.

En relación con el «derecho al agua», el Estatuto aragonés contenía, y contiene, un mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de «velar especialmente para *evitar transferencias de aguas* de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras» (art. 19.3), cuya constitucionalidad salva la Sentencia con el mismo argumento con que en su día la STC 247/2007 libró el enunciado de signo contrario del Estatuto valenciano: por tratarse, cualquiera que sea su formulación, no de un auténtico derecho, sino de un simple «principio rector» que vincula tan sólo a los poderes públicos aragoneses, y no al Estado (SSTC 110/2011, FJ 9).

La previsión complementaria de la Disposición adicional quinta del Estatuto de una reserva de agua para Aragón («La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, *considerando* que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm<sup>3</sup>»), se salva igualmente por su redacción en unos términos no vinculantes para el Estado («considerando»), aunque se le hace objeto de un fallo interpretativo («Así interpretada...», FJ 17), que el Magistrado Ortega Álvarez, en su voto particular concurrente sobre este extremo, entiende, con razón, innecesario y contraproducente, porque realmente la Disposición no admite otra interpretación que ésta.

Por último, el art. 72.3 del Estatuto aragonés contenía, y contiene, una exigencia de informe preceptivo en caso de proyectos de trasvase («En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas»), idéntica a la prevista en el Estatuto catalán (art. 117.4), que la Sentencia declara constitucional con el mismo argumento empleado en aquella ocasión (STC 31/2010, FJ 65): por tratarse de «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» (STC 110/2011, FJ 15).

## 5. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS MERCADOS DEL AGUA (STC 149/2011)

La modificación parcial de la Ley de Aguas de 1985 por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, introdujo, como es sabido, la figura de los «contratos de cesión de derechos de uso privativo de las aguas» o «mercados del agua», que pasó luego al vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (arts. 67 y sigs.). Aquella novedad legislativa fue recurrida en su día por la Diputación General de Aragón, y ese viejo recurso de inconstitucionalidad ha sido resuelto diez años más tarde por la STC 149/2011, de 28 de septiembre, que vamos a comentar ahora brevemente.

La impugnación de esta técnica por parte de la Diputación General de Aragón era probablemente de mayor alcance, pero se centraba en algunos aspectos de la regulación del procedimiento de autorización de dichos contratos por parte de la Administración hidráulica competente (las Confederaciones Hidrográficas en el caso de cuencas intercomunitarias), concretamente, en la brevedad de los plazos para resolver (uno o dos meses, según los casos), acompañada de un régimen de silencio «positivo» (art. 68.2 del Texto Refundido), que son los únicos de los que va a ocuparse la Sentencia por ser también los únicos debidamente argumentados.

Pese al limitado objeto del recurso, los motivos de impugnación eran muy variados y preferentemente sustantivos, que la Sentencia sintetiza en el FJ 2 de la manera siguiente: «el Letrado autonómico reprocha al régimen establecido en este precepto (...) que la exigüidad de los plazos previstos unido al carácter positivo del silencio, en sí mismo vulnerador del art. 149.1.18 CE, determinan que no se garantice un control real y efectivo del respeto a los intereses medioambientales (art. 45.2 CE) impidiendo tanto la intervención de los terceros interesados que exige el art. 105 c) CE como la posibilidad de una intervención real de la Comunidad Autónoma en garantía de sus competencias, vulnerando así por todo ello las previsiones constitucionales relativas al dominio público establecidas en el art. 132 CE».

Esta variada gama de motivos da lugar a que la Sentencia se extienda en muchos pormenores, especialmente en relación con la regulación constitucional del dominio público, que la hacen interesante y de agradable lectura, aunque la clave de la resolución del asunto, desestimatoria del recurso, resulte relativamente sencilla y se encuentre ya expuesta en los primeros fundamentos.

En efecto, el Tribunal considera *razonables* los breves plazos para la autorización y el régimen previsto para el silencio a la vista (1) del conjunto de condicionantes establecidos para estos contratos (sólo entre personas que «ya disponen de un título habilitante», para usos de igual o superior rango, etc.), (2) de la finalidad de los mismos («potenciar la eficiencia en el empleo de un recurso escaso e irregularmente distribuido») y (3) de las situaciones concretas que pueden justificar su celebración: «dada la necesidad de que los intercambios de este recurso natural se produzcan *en un tiempo útil*, flexibilizando el régimen concesional para promover su adaptación a las necesidades cambiantes y, ocasionalmente, extraordinarias de los recursos hidráulicos» (FJ 3).

Lo demás ya es sólo técnica (buena técnica) constitucional: (1) La Ley 30/1992 no es parámetro de constitucionalidad, y «el legislador estatal puede establecer la regla de silencio administrativo que considere más adecuada a la regulación sustantiva que pretende establecer» (FJ 5); (2) El «régimen concesional y la intervención pública que el mismo implica no se ve alterado de forma significativa por la regulación que se controvierte en este proceso, ya que la propia regulación sustantiva del contrato de cesión establece una serie de condiciones tendentes a asegurar esta misma finalidad de utilización racional del recurso hídrico en la línea señalada por el art. 45.2 CE» (FJ 3); (3) «La regulación legal que se cuestiona en nada obsta a la aplicación de las previsiones al respecto [audiencia de terceros interesados] contenidas en la regulación general en materia de procedimiento administrativo», por lo que no vulnera el art. 105 c) CE (FJ 4); (4) Tampoco se vulneran las competencias autonómicas en materia de agricultura, pues el precepto impugnado prevé un plazo de informe de diez días, que no es sino «el plazo general para la evacuación de informes establecido en la legislación de procedimiento administrativo» (FJ 4).

Y, finalmente (5), tampoco se lesiona la garantía institucional del dominio público que se deriva del art. 132 CE, entre otras razones, porque «el objeto del contrato no es el agua en sí misma considerada, la cual en su condición de bien demanial estaría excluida del tráfico jurídico ordinario», sino «un derecho individual sobre un aprovechamiento privativo». «Estamos así ante un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido, sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular» (FFJJ 6 y 7).

En fin, como puede verse, la Sentencia viene a dar un aval general de constitucionalidad a la regulación actual de los «mercados del agua», más allá del concreto aspecto examinado, y así concluye en realidad su fundamentación: «(...) argumento que, sin perjuicio de lo dicho en relación con la delimitación del objeto del mismo, podría aplicarse al análisis del resto de preceptos alegados en el recurso, y respecto de los cuales el recurrente no ha desarrollado una argumentación plena» (FJ 7 *in fine*).

No sé si la intención de la Diputación General de Aragón al impugnar la regulación de los «mercados del agua» guardaba o no relación con la eventualidad de un futuro trasvase del Ebro, en el sentido de restarle parte de eficacia. Sería, desde luego, aventurado afirmarlo. Pero siempre he pensado que una de las virtualidades principales del trasvase sería la de posibilitar un provechoso mercado, en el que los agricultores y demás titulares aragoneses de derechos de uso privativo acabarían encontrando un claro interés, que terminaría imponiéndose a los posicionamientos de tipo más ideológico o político.

## 6. LOS LÍMITES DEL DECRETO-LEY, EN RELACIÓN CON LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE (STC 137/2011)

### 6.1. ANTECEDENTES

Una vez clarificado el reparto de competencias en materia de urbanismo por la STC 61/1997, de 20 de marzo, el legislador estatal procedió a dictar una nueva Ley del suelo acomodada a los estrechos márgenes que le permitía aquella Sentencia. Esa Ley, como es sabido, fue la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que, no obstante lo indicado, pretendió imprimir (gobernaba entonces el PP) un aire liberal al urbanismo español, aumentando la oferta de suelo urbanizable, mediante una redefinición de los criterios de clasificación del suelo (arts. 9 y 10), y facilitando su transformación, mediante la concreción del momento a partir del cual se podían ejercer las iniciativas urbanizadoras particulares y el reconocimiento de un derecho de consulta previa (arts. 15 y 16).

Esa Ley, con estos nuevos planteamientos, fue objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por la oposición parlamentaria de entonces y dos Comunidades Autónomas (Navarra y Extremadura), que, acumulados, dieron lugar a la STC 164/2001, de 11 de julio, que sólo objetó la constitucionalidad de uno de los preceptos mencionados, el art. 16.1, por exceso de detalle.

Pero, antes de que esto ocurriera, en el año 2000, formando parte de un conjunto de Reales Decretos-leyes de medidas liberalizadoras de la actividad económica, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (convalidado por el Congreso el 29 de junio), cuyo art. 1 contenía una modificación parcial de la Ley 6/1998 (nueva redacción de los arts. 9.2 y 16.1, y adición de los arts. 15.2 y 16.3), tendente a corregir las insuficiencias que presentaba aquella de cara a los propósitos de fomentar la transformación del suelo urbanizable. Según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley, «las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable. En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta del suelo, al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios».

Concretamente, las modificaciones consistían en lo siguiente: (1) Se daba un carácter todavía más reglado a la clasificación del suelo no urbanizable, eliminando el inciso final del art. 9.2, es decir, aquel de los criterios que concedía mayor discrecionalidad a los titulares de la potestad de planeamiento («así como aquéllos otros que [el planeamiento general] considere *inadecuados para un desarrollo urbano*»); (2) Se reconocía iniciativa para la transformación del suelo a favor de las Administraciones públicas con competencias sectoriales (nuevo art. 15.2: «La transformación del suelo urbanizable

podrá ser también promovida por las Administraciones Públicas sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo»; (3) Se facultaba a la iniciativa privada para suplir, mediante sus propuestas de planeamiento de desarrollo, la falta de delimitación de los ámbitos o de definición de sus condiciones de desarrollo en el planeamiento general (art. 16.1); y (4) Se establecía el silencio positivo para las iniciativas de transformación presentadas por particulares o Administraciones sectoriales (art. 16.3).

Pues bien, antes también de que recayera Sentencia sobre la Ley 6/1998, su modificación parcial por el mencionado Real Decreto-ley fue recurrida por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, por todo un conjunto de razones formales, materiales y competenciales: (1) falta del presupuesto habilitante e infracción de los límites materiales del Decreto-ley (art. 86.1 CE), (2) exceso respecto de la competencias estatales en materia urbanística delimitadas por la STC 61/1997, y (3) lesión, por su contenido, de la garantía institucional de la autonomía local (art. 137 CE), del mandato de protección del medio ambiente (art. 45 CE) y del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); lo que daría lugar, once años más tarde, a la Sentencia que ahora comentamos, la STC 137/2011, de 14 de septiembre.

En el ínterin, aquel Real Decreto-ley 4/2000, tramitado tras su convalidación por el Congreso como proyecto de ley, sería remplazado por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, con algunas modificaciones derivadas en buena medida de la toma en consideración de la entretanto recaída STC 164/2001; y más tarde, en cuanto modificación de la Ley 6/1998, derogado por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, antecedente del vigente Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

## 6.2. EL CONTROL ESTRICTO DEL PRESUPUESTO HABILITANTE DE LOS DECRETOS-LEYES

La falta de vigencia de las medidas adoptadas por la disposición impugnada hubiera provocado, sin duda, la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, de no ser porque entre los motivos de impugnación los había formales, sobre el respeto por parte del Gobierno de los límites constitucionalmente establecidos para la utilización del Decreto-ley (art. 86.1 CE), cuyo control es, como señala la Sentencia que aquí comentamos, atemporal, «pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo» (STC 137/2011, FJ 2).

La STC 137/2011 otorga, pues, carácter prioritario al enjuiciamiento de los mencionados vicios formales y, como aprecia la falta del presupuesto habilitante («extraordinaria y urgente necesidad»), también detiene ahí su examen, declarando la inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de modificación de determinados artículos de la Ley 6/1998.

La Sentencia se enmarca así en la tendencia actual de la jurisprudencia constitucional de controlar con rigor la concurrencia del presupuesto habilitante de los Decretos-leyes (vid., en el mismo sentido, también las SSTC 68/2007, de 28 de marzo, y 31/2011, de 17 de marzo), lo cual, pese a la selectividad de las impugnaciones y al dudoso efecto ejemplarizante de los pronunciamientos, porque todas estas Sentencias se dictan cuando ya hace tiempo que las medidas aprobadas por Decreto-ley han dejado de estar vigentes, merece, a mi juicio, una valoración positiva.

No hace falta hacer aquí un resumen de los fundamentos de esta jurisprudencia, por lo demás expuestos con mucha claridad en cualquiera de las mencionadas Sentencias. Baste decir que, en el caso que nos ocupa, la Sentencia entiende que la regulación impugnada «se inserta en el esfuerzo continuado e iniciado en 1996 en el ámbito de la legislación urbanística por incrementar el suelo disponible y, al cabo, por abaratar el precio de la vivienda», sin que el Gobierno haya justificado que esta una situación «estructural» y no «coyuntural» del sector inmobiliario revistiera en el año 2000 particulares caracteres de «gravedad, imprevisibilidad o excepcionalidad» ni «la posible quiebra de la efectividad de las medidas con las que se pretende afrontar dicha situación en el supuesto de que se hubiera acudido al procedimiento legislativo» (STC 137/2011, FJ 7).

### 6.3. LA PROPUESTA EN VOTO PARTICULAR DE RECONSIDERACIÓN DE LA DOCTRINA ESTABLECIDA POR LA STC 61/1997

La Sentencia que comentamos cuenta con un extenso voto particular discrepante, a modo de Sentencia alternativa, suscrito por los Magistrados Delgado Barrio y Aragón Reyes.

Discrepan los Magistrados firmantes de este voto, en primer lugar, de la reciente doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de los Decretos-leyes o al menos de su aplicación al caso, es decir, de la correlación en cierto modo establecida por la Sentencia «entre coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria», y de la sobrevaloración de la nota de «excepcionalidad», pues el Decreto-ley «no constituye norma de excepción», habiendo, en su opinión, la Sentencia sustituido indebidamente «un juicio político o de oportunidad» que al Tribunal no correspondería revisar «más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria» (FEJJ 1 a 3 del voto).

Pero superado este obstáculo, y más fácilmente el de la pretendida infracción de los límites materiales del Decreto-ley («pues las disposiciones recurridas no proceden, desde luego, a una regulación general del derecho a la propiedad del suelo», FJ 4), el propósito fundamental del voto es, entrando en los motivos de impugnación competenciales, someter a revisión la «criticable» doctrina establecida al respecto por la STC 61/1997, que los Magistrados firmantes «no comparten» (FJ 5), habiéndose perdido, a su juicio, «una excelente oportunidad para reconsiderar [una doctrina] que no tenemos reparo en considerar como desafortunada en muchos puntos» (FJ 6).

Por extenso desarrollan los Magistrados Delgado Barrio y Aragón Reyes su propuesta alternativa, que enlaza con el voto particular a la STC 61/1997 del entonces Magistrado Jiménez de Parga y añade otros argumentos, algunos derivados de la reciente Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010, de 28 de junio), y que se extiende a las dos cuestiones que a la sazón fueron clave: (1) la interpretación hecha entonces de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE), que, a su juicio, «descansa en un entendimiento incorrecto de nuestro modelo constitucional de Estado de las Autonomías, pues pretende considerarlo como un modelo federal (o incluso confederal)», y (2) la «drástica reducción» llevada a cabo, en su opinión, por aquella Sentencia de los títulos competenciales en virtud de los cuales el Estado puede intervenir en materia urbanística (FFJJ 5 a 7 del voto).

Deja, así, en particular el Magistrado Javier Delgado Barrio, en este voto particular su *legado* en una materia que le es especialmente próxima, como una de nuestras grandes figuras judiciales de siempre en el campo del urbanismo, cuya contribución desde la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a la formación y desarrollo del Derecho urbanístico español es unánimemente reconocida. Una reconstrucción del entendimiento del reparto competencial en la materia que merece toda la atención, aunque, desde luego, dista hoy de tener posibilidades de éxito en la jurisprudencia constitucional.

«Incluso sin necesidad de *overruling*», el voto justifica después la constitucionalidad del Real Decreto-ley desde la óptica competencial, salvo la de la nueva redacción art. 16.1 de la Ley 6/1998, en coherencia con lo decidido sobre este mismo precepto por la STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 8 del voto); y entrando luego en los motivos materiales de impugnación, también los rechaza de manera sumaria (FJ 10), concluyendo que el fallo, a su juicio, debió haber sido desestimatorio.

En el extremo tocante a la protección del medio ambiente, que aquí lógicamente nos interesa de modo particular, el recurso planteaba que una clasificación estrictamente reglada del suelo no urbanizable, como la introducida con la modificación del art. 9 de la Ley 6/1998, podría suponer una vulneración del art. 45 CE, al excluir por definición toda evaluación casuística «que arroje un resultado de inadecuación de unos terrenos para el desarrollo urbano y, por tanto, la necesidad de su preservación para la del medio ambiente adecuado», impidiendo así la «optimización conjunta de las exigencias de ambos bienes constitucionales [protección del medio ambiente y desarrollo económico]» propugnada por la jurisprudencia constitucional en la materia (STC 69/1982) [Antecedente 2 D) de la STC 137/2011].

El voto responde a este planteamiento por simple remisión a los argumentos del Abogado del Estado [Antecedente 5 D) de la STC 137/2011], en realidad bastante convincentes, en el sentido de que, aun en su nueva redacción, el art. 9.2 permitía al «planeamiento general» clasificar como no urbanizables los terrenos que «considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior», entre los que figuran los «ambientales», por lo que difícilmente puede decirse que vulnera el art. 45 CE.

## **7. LAS DEBILIDADES DE LA JURISPRUDENCIA CAUTELAR AMBIENTAL, EN RELACIÓN CON LA APROBACIÓN POR LEY DE PROYECTOS URBANÍSTICOS (ATC 114/2011)**

### 7.1. ANTECEDENTES

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León contemplaba, entre otros instrumentos de ordenación territorial, los «Proyectos regionales», con el objeto de «planificar y proyectar la ejecución *inmediata* de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad» [art. 20.1 c)], cuya aprobación, tras los trámites pertinentes, correspondía al Ejecutivo autonómico, la Junta de Castilla y León, por Decreto (art. 24.5).

Con la evidente finalidad de sortear los problemas derivados de la impugnación en vía contencioso-administrativa de estos instrumentos, que la «experiencia acumulada» durante los primeros años de vigencia de la Ley había puesto de manifiesto (las entrecomilladas son palabras de la Exposición de Motivos, no las restantes), en el año 2006 se llevó a cabo una modificación parcial de la Ley (por Ley 14/2006, de 4 de diciembre) en virtud de la cual se autorizaba a la Junta, cuando el Proyecto regional fuera de «excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León», para «aprobarlo como Proyecto de Ley, remitiéndolo a las Cortes de Castilla y León para su tramitación parlamentaria» (nueva redacción del por entonces ya apartado 6 del art. 24), es decir, se daba vía libre a la aprobación por Ley de los indicados Proyectos. Esta modificación general, de aplicación a toda clase de Proyectos regionales, tenía como precedente la ya prevista en el mismo sentido «para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad», por la Ley 9/2002, de 10 de julio.

En aplicación de las previsiones de una u otra de estas disposiciones, la Comunidad castellano-leonesa ha aprobado ya por Ley hasta la fecha cuatro «Proyectos regionales»: (1) el «Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca», en el término municipal de Gomecello (Salamanca), por Ley 6/2005, de 26 de mayo; (2) la «Ciudad del Medio Ambiente», en el municipio de Garray (Soria), por Ley 6/2007, de 28 de marzo; (3) el «Centro de Tratamiento de Residuos Industriales No Peligrosos», en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), por Ley 2/2008, de 17 de junio; y finalmente (4), el que aquí nos ocupa, el «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski», en el municipio de Tordesillas (Valladolid), por Ley 6/2010, de 28 de mayo.

Pero, obviamente, la indeseada litigiosidad no ha desaparecido por completo con estas medidas, sino que simplemente se ha trasladado de sede. Frente a la planta de tratamiento de residuos urbanos se interpuso un conflicto en defensa de la autonomía local, promovido por el Ayuntamiento de Gomecello (BOE núm. 61, de 13 de marzo de 2006). Frente a la «Ciudad del Medio Ambiente» soriana, hay interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo

Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados (BOE núm. 229, de 24 de septiembre de 2007). Y, finalmente, en relación con el «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski», además del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno con invocación del artículo 161.2 de la Constitución (BOE núm. 84, de 8 de abril de 2011), que aquí comentamos, hay admitidas a trámite dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Valladolid (BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2011).

## 7.2. EL CASO «MESETA-SKI»

El «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski» era (o es) un proyecto de parque temático, centrado en la práctica del esquí, que pretendía implantarse en la ladera del cerro de San Juan, en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, perteneciente al municipio de Tordesillas (Valladolid), promovido por la Diputación Provincial de Valladolid, a través de una sociedad instrumental (la Sociedad Provincial de Desarrollo de Valladolid –SODEVA), con el fin de impulsar el desarrollo económico de la zona. La primera fase del proyecto, correspondiente a la actividad primordial del Complejo, consistía en la construcción de dos pistas de esquí con superficie de deslizamiento sintético (césped artificial) y remonte independiente (una principal y otra para principiantes, de 300 y 25 m, respectivamente), un edificio de gestión y de servicios, así como las infraestructuras de accesibilidad y aparcamiento complementarias, sobre una superficie total de 7,2 Has.

El cerro de «San Juan» era, esencialmente, un monte de libre disposición perteneciente al Ayuntamiento de Tordesillas, sujeto a convenio con la Junta de Castilla y León y clasificado en el Plan General de 2005 del referido municipio como «suelo rústico de protección natural (forestal o paisajística)». El único (o principal) problema, causa de todos los males posteriores, es que parte del monte había sufrido un incendio en 1998 ó 1999.

La historia administrativa y judicial del asunto que precede a la interposición del recurso de inconstitucionalidad es rocambolesca. Sumariamente expuesta, la siguiente (para más información, *vid.* la página web de Ecologistas en Acción de Valladolid, promotora de todas las acciones judiciales):

El proyecto fue presentado por la Diputación Provincial de Valladolid en junio de 2006, y poco después dieron comienzo las obras al amparo de una «licencia de obras en precario» y otra «autorización de uso excepcional en suelo rústico» concedidas por el Ayuntamiento de Tordesillas. Paralizadas las obras por el propio Alcalde en noviembre de 2006 a la vista de las primeras denuncias y recursos, se reanudaron en enero de 2007, una vez otorgada por el Ayuntamiento la «licencia ambiental y de obras», previa Declaración de Impacto Ambiental favorable de la Consejería de Medio Ambiente (publicada en el BOCyL de 7 de diciembre de 2006). También la Consejería otorgaría en marzo de 2007 la «autorización de cambio de uso forestal» de los terrenos afecta-

dos. Todas estas resoluciones fueron recurridas en vía contencioso-administrativa por Ecologistas en Acción.

En septiembre de 2007 llegaría la primera resolución judicial, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, *suspendiendo cautelarmente* la ejecución del proyecto, y con ella la paralización provisional de las obras. A partir de ahí se sucedió todo un rosario de resoluciones judiciales, tanto del Juzgado como de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, a través de las cuales no sólo se confirmó la suspensión del proyecto, sino que, además, se anularon sistemáticamente *todas* las resoluciones administrativas mencionadas que le servían de cobertura, esencialmente por vulneración del art. 50.1 de la Ley estatal de Montes (en la redacción dada al mismo por la Ley 10/2006, de 28 de abril), que establece la prohibición de cambio de uso forestal de terrenos forestales incendiados, durante al menos 30 años.

Tras casi tres años de paralización ininterrumpida, en mayo de 2010 las Cortes de Castilla y León, con el acuerdo de las dos fuerzas políticas principales (PP y PSOE), aprobaron la Ley 6/2010, de Declaración de Proyecto Regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski», con el fundamento legal que ya conocemos, lo que permitió, dados los efectos propios del régimen de estos proyectos (la «inmediata aptitud» para su ejecución), la reanudación de las obras, que prosiguieron hasta marzo de 2011, en que se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a dicha Ley, con invocación del art. 161.2 de la Constitución y consiguiente suspensión inmediata de su vigencia.

El ATC 114/2011, de 19 de julio, se dictó en la pieza separada de suspensión que se abre en estos casos, y aunque enseguida nos ocuparemos de él, podemos ya anticipar que, como era previsible, se decanta por el *mantenimiento* hasta Sentencia de la *suspensión* de la Ley impugnada.

Antes de pasar al examen del Auto, conviene cerrar el relato de los hechos señalando que, pese a todas las interrupciones señaladas, a la fecha del mismo las obras estaban ya ejecutadas en más de un 90 por 100 («El Norte de Castilla», de 21 de julio de 2011) e invertidos ya unos 12 millones de euros («Aquí en Valladolid», de 3 de abril de 2012), y que por *Sentencia de 7 de julio de 2011*, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León (Valladolid) había *desestimado* ya en apelación, revocando la resolución tomada en primera instancia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, la pretensión de *ejecución forzosa* de las Sentencias anulatorias de las resoluciones administrativas de partida y consiguiente derribo de las obras y restauración del monte a su estado anterior, en base, fundamentalmente, a que la Ley 6/2010 podría constituir una causa de imposibilidad legal de ejecución, de modo que todo quedaría pendiente de la decisión que tome el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad o no de la Ley, entre otras, en las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el propio Juzgado (FJ 2).

### 7.3. EL DISCUTIBLE MANTENIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

Hay, tal vez, en mi opinión, algo de rutina en la más reciente jurisprudencia constitucional recaída en los incidentes cautelares en los que están involucrados intereses ambientales; aplicación de tópicos en un tipo de decisiones en el que ha de primar la prudencia y la debida atención a las circunstancias particulares de cada caso, como reza, por lo demás, la doctrina general que encabeza estos Autos: «Igualmente se ha destacado que esta valoración [la ponderación de todos los intereses y posibles perjuicios en juego] ha de efectuarse *mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda*» (ATC 114/2011, FJ 2).

Es comprensible que en un principio, con las obras menos avanzadas y sin Ley autonómica de por medio, los Tribunales de lo Contencioso-administrativo (Juzgado y TSJ) acordaran la suspensión de la ejecución del Proyecto «Meseta-Ski», por entender que suponía «una alteración física importante del terreno de difícil reversión», que podía hacer peligrar la finalidad de los recursos, y por la «apariencia de buen derecho» de la parte recurrente (vulneración del art. 50.1 de la Ley de Montes). Vid. las bien fundamentadas SSTSJ (Valladolid) de 15 de mayo de 2008 y de 30 de septiembre de 2009, confirmatorias en apelación de las suspensiones previamente acordadas por el Juzgado de la «licencia ambiental y de obras» y de la «autorización de cambio de uso forestal», respectivamente.

Pero en julio de 2011, con las obras prácticamente terminadas y la intermediación de una Ley cuya constitucionalidad o no está aún por decidir, no me parece tan claro que la decisión más oportuna fuera la suspensión. Bien podría haber dicho el Tribunal Constitucional en este caso lo que dijo en otro Auto, el ATC 39/1995, de 31 de enero, cuando denegó la suspensión de un proyecto de obras de reforma en el puerto de Ribadeo (Lugo) aprobado por la Junta de Galicia, pese a la invocación por el entonces promotor del conflicto de competencia, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de perjuicios ambientales de difícil reparación: que «las obras de reforma interior del puerto (...) estaban terminadas en el momento de iniciarse el conflicto, a falta únicamente de retoques de tipo estético (...). Siendo así, demorar la apertura al tráfico implicaría un perjuicio para Galicia sin beneficio alguno para Asturias, pues el hipotético mal estaría ya consumado y la eventual *restitutio in integrum* exigiría la destrucción de lo hecho, no la mera suspensión de cuanto queda por hacer, indiferente o neutro a estos efectos» (FJ 2).

De la misma manera, en el caso presente, la simple suspensión de la vigencia de la Ley 6/2010, de declaración del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski» como Proyecto Regional, sin destrucción de las pistas de esquí ya construidas (que, como vimos, había sido ya denegada por el Tribunal Superior de Justicia, y sobre la que, desde luego, no se pronuncia el ATC 114/2011), lo único que impide es la apertura al público de las instalaciones, «sin beneficio alguno» para la «recuperación de la cubierta vegetal [del monte] y del hábitat que le es propio», cuya «incompatibilidad» con la actividad pro-

yectada es, para el Auto que comentamos, el motivo de la suspensión (ATC 114/2011, FJ 6). Es decir, lo único que supone es desaprovechar, al menos provisionalmente, unas costosas inversiones sin contrapartida ambiental alguna. En tiempos de crisis tan severa como la presente, este tipo de consideraciones debieran ser tenidas en cuentas quizás con especial cuidado.

Pero aún se podría añadir algo más. A mi juicio, el «daño ambiental», al que la jurisprudencia constitucional otorga, con carácter general y con razón, como es sabido, un valor «preferente» en la toma de esta clase de decisiones cautelares, por su frecuente irreparabilidad o dificultad de reparación (ATC 114/2011, FJ 4), no parece en este caso tan evidente, ni creo que pueda decirse, como de forma estereotipada se afirma en el Auto, que reúna las notas de «certeza e inmediatez» y de «imposibilidad» de corrección (ATC 114/2011, FJ 6). Puede que el proyecto «Meseta-Ski», por llevarse a cabo sobre una superficie forestal parcialmente quemada, vaya en contra de la Ley de Montes y que la Ley autonómica que pretende darle cobertura sea inconstitucional (sobre estos temas de fondo volveremos después), pero eso no implica necesariamente que suponga un «daño ambiental», ni que ese daño sea «cierto e inmediato» y de «imposible» reparación, pues no todos los daños ambientales tienen la misma entidad ni todos son irreparables. El *status* jurídico previo del monte, que no era un monte catalogado ni formaba parte de un espacio natural, aunque estuviera clasificado urbanísticamente como «suelo rústico de protección natural paisajística o forestal» (la Ley 6/2010 no altera esta clasificación, limitándose a complementar sus determinaciones, para evitar «toda interpretación que pueda poner en cuestión el acomodo a las mismas», apartado II. Normativa, del Proyecto anejo a la Ley), y la simple contemplación de las imágenes del lugar y de las obras ya realizadas (hay muchas en internet), ponen de manifiesto, a mi juicio, el carácter quizás excesivo de tales afirmaciones, que ni siquiera hacían de manera tan tajante las resoluciones de la vía judicial ordinaria.

El Auto peca de algunas contradicciones. Se dice que el fondo del asunto es irrelevante en este momento (FJ 4), pero se habla luego de la «importancia ecológica de los montes» en general y de «la preocupación del legislador por asegurar la regeneración de la vegetación forestal en el caso en que la misma se haya visto afectada por un incendio», con referencia incluso a la Ley castellano-leonesa de Montes (FJ 5). Se niega relevancia a la «finalidad económica» del proyecto para «enervar la prevalencia otorgada, en la ponderación propia de este tipo de incidentes, a los intereses específicamente medioambientales», pero se concede, en cambio, a «la consolidación de situaciones jurídicas difíciles de reparar si la norma no se declara conforme a la Constitución y aquellas situaciones jurídicas vinculadas a la construcción y posterior explotación del complejo pudieran o hubieran de ser anuladas» (FJ 6), que no dejan de ser también eventuales consecuencias de carácter económico. Da la impresión, en fin, de que la «mirada de soslayo» al fondo del asunto (feliz expresión del antiguo Magistrado Mendizábal Allende, empleada por ejemplo en el ATC 39/1995, antes citado) ha ejercido más influencia de la reconocida.

#### 7.4. DE LA «MAYOR PROTECCIÓN» A LA «CERTEZA E INMEDIATEZ» DE LOS DAÑOS

Durante tiempo, el Tribunal Constitucional solía decantar la resolución de aquellos incidentes en los que se enfrentaba una normativa autonómica con otra estatal contradictoria (como ocurre también en este caso), en favor de la que suponía una «mayor protección» para el medio ambiente [por ejemplo, el ATC 29/1990, de 16 de enero, FJ 3: «La cuestión, en el presente asunto, radica en un *juicio de probabilidad* (...). Dada la drástica disparidad que existe entre las sanciones previstas por la normativa estatal y la autonómica, *parece razonable suponer* que la entrada en vigor de la más benigna podría ocasionar las consecuencias denunciadas por el Abogado del Estado. Por ello, y atendiendo al grave peligro que supone la amenaza contra las especies en trance de extinción en España, ha de prevalecer provisionalmente la aplicación de la norma que asegura *prima facie* una *mayor protección* de la riqueza biológica»; y en el mismo sentido, entre otros, los AATC 209/1995, de 4 de julio, 222/1995, de 18 de julio y 25/2000, de 18 de enero].

Ahora, con expreso rechazo de este criterio, que se supone interfiere indebidamente en cuestiones relativas al fondo del asunto, se dice que quien pide la suspensión o, mejor dicho, el mantenimiento de la suspensión, pues se trata habitualmente de impugnaciones de disposiciones autonómicas por el Gobierno con invocación previa del art. 161.2 CE, ha de evidenciar la existencia de daños ambientales, que, además, han de reunir las notas de «certeza e inmediatez» [por ejemplo, el propio Auto aquí examinado, ATC 114/2011, FJ 4: «Es por ello que, como en anteriores ocasiones (...) debamos desechar, en este momento, las alegaciones (...) relativas a la supuesta *mayor protección* del interés ecológico que se derivaría de la aplicación de la legislación básica en materia de medio ambiente que se reputa vulnerada por la autonómica impugnada (...), por ser ésta una cuestión directamente relacionada con el aspecto competencial de la disputa trabada sobre el fondo del asunto (...). Procede, por tanto, recordar que, a los efectos del presente incidente, es preciso que los argumentos en los que se justifique el mantenimiento de la suspensión solicitada sean aportados y razonados con detalle, lo que viene a significar que (...) sea preciso demostrar, *más allá de la simple discrepancia* entre lo dispuesto en las dos normas que han entrado en conflicto, que la ejecución del proyecto regional al que se refiere la Ley 6/2010 es, *en sí misma*, susceptible de ser determinante para la producción de perjuicios de imposible o difícil reparación»; y FJ 6: «Por ello, podemos considerar que se han aportado elementos de juicio suficientes para que apreciemos que concurren aquí *las notas de certeza e inmediatez de los daños* y la imposibilidad de corregir los posibles perjuicios susceptibles de ser considerados como determinantes para acordar el mantenimiento de la inicial suspensión de la ley impugnada»].

Este criterio de la «certeza e inmediatez» de los daños, en principio más restrictivo, empezó a usarse, según creo, en dos casos en los que, por distintas razones, los intereses ambientales no resultaban triunfantes, pero sin aparente pretensión de crear un nuevo estándar general. Uno primero en el que el Tribunal levantó la suspensión de ciertas actuaciones de la Comunidad de Madrid relativas al «Cierre Norte de la M-50»

por su carácter meramente *preparatorio*, de modo que los daños invocados al «Monte del Pardo» eran, en el mejor de los casos, «hipotéticos y de futuro» (AATC 283/2006, de 18 de julio y 303/2006, de 12 de septiembre). Y otro segundo, el de la planta desaladora de Torreveja, en el que se reconoció prevalencia al interés de «la seguridad del abastecimiento de agua para consumo humano y regadíos» sobre los posibles perjuicios ambientales «especialmente cuando estos últimos no hayan de generarse con carácter *inmediato* y existan posibilidades de reacción contra su producción, de tal forma que la perturbación de los recursos biológicos naturales no sea irreparable», como así se juzgó ocurría en este caso (ATC 355/2007, de 24 de julio, FJ 5).

Pero a partir de entonces, como decíamos, el nuevo criterio ha hecho fortuna, y ha desplazado prácticamente al anterior, que ha quedado proscrito. El problema, a mi juicio, de esta nueva tendencia es que cuando el criterio de la «certeza e inmediatez» de los daños deja de usarse con una función simplemente *negativa*, es decir, de rechazo de alegatos ambientales infundados, para emplearse también con una función *positiva*, esto es, como *condición* para la estimación de esta clase de alegatos, comienzan a advertirse sus *debilidades* o, si se quiere, la *inconsistencia en su aplicación*, que no siempre es tan rigurosa como el referido estándar parece exigir.

El caso de los «Agentes forestales» de la Comunidad de Madrid, decidido ya expresamente en base al nuevo criterio, no planteaba problemas, porque en los pocos meses de aplicación la Ley madrileña había pruebas más que evidentes de sus consecuencias (ATC 88/2008, de 2 de abril). Pero otros, en los que la decisión de mantener en suspenso la Ley autonómica no hubiera merecido reparo alguno de estar basada en el criterio anterior de la «mayor protección» (de la Ley estatal), los ofrece, y muchos, al pretender basarse en la «certeza e inmediatez» de los daños ambientales derivados de la aplicación de aquella. Me refiero, por ejemplo, al caso de la «caza de tordos con *parany*», en el que se pasa por alto la necesidad de desarrollo reglamentario (ATC 56/2010, de 19 de mayo) y, en parte, también al caso que aquí nos ocupa.

En fin, creo que a día de hoy la jurisprudencia cautelar en materia ambiental del Tribunal Constitucional ha perdido algo de la frescura y flexibilidad de antaño, acumulando ciertos tópicos, como el de la «certeza e inmediatez» de los daños, que, cuando menos, restan poder de convicción a algunas decisiones. Por eso, quizás debiera, a mi juicio, desembarazarse de estos clichés, hacer un análisis siempre exhaustivo y cercano de los casos (que muchas veces arrastran tras de sí una larga historia judicial previa) y, finalmente, fundamentar sus decisiones de una manera sincera, reconociendo en su caso el peso atribuido a los aspectos de fondo.

#### 7.5. LA PROHIBICIÓN DE CAMBIO DE USO FORESTAL EN CASO DE INCENDIO

Al margen de la decisión cautelar, el caso «Meseta-Ski» plantea cuestiones de fondo muy interesantes, a las que vamos a hacer también una breve referencia.

El propio Auto de mantenimiento de la suspensión identifica, en este caso, los motivos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley castellano-leonesa 6/2010. En primer lugar, la posible vulneración de la legislación básica en materia de montes y protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), en concreto, del art. 50.1 de la Ley de Montes que, tras su modificación en 2006, prohíbe, como ya sabemos, el cambio de uso forestal de los montes incendiados durante al menos 30 años. Y, en segundo lugar, la posible vulneración de los arts. 24.1 y 106 CE «por abuso del privilegio jurisdiccional de las normas con fuerza de ley», en la medida en que la finalidad de la Ley 6/2010 sería «impedir el despliegue de la normal eficacia de anteriores fallos judiciales contrarios a la puesta en marcha del ya mencionado proyecto regional» (ATC 114/2011, FJ 1), motivos ambos también planteados en las cuestiones de inconstitucionalidad frente a la misma Ley, pendientes igualmente de resolución, como ya sabemos.

En relación con la primera de las cuestiones, la futura Sentencia tendrá que pronunciarse obviamente, en primer lugar, sobre el carácter básico o no del art. 50.1 de la Ley de Montes, cuestión controvertida en su momento durante la tramitación parlamentaria de la Ley de reforma de 2006. Pero si lo confirma, la contradicción del proyecto «Meseta-Ski», y en consecuencia de la Ley que lo ampara, parece en principio clara, y ya fue declarada por la justicia ordinaria en varias ocasiones, descartando que la reforma de la Ley Montes se refiera sólo a incendios posteriores a su entrada en vigor, sino también anteriores (como ocurre en este caso, en el que el incendio data de 1998 ó 1999) y que por ello incurra en una retroactividad constitucionalmente prohibida (art. 9.3 CE), así como que el proyecto pueda encontrar cobertura en las únicas excepciones previstas por la Ley, que se refieren a proyectos ya contemplados por el planeamiento urbanístico con anterioridad al propio incendio, cosa que tampoco ocurre en este caso (*vid.* las Sentencias del TSJ de Castilla y León –Valladolid– de 28 de mayo de 2009, 19 de abril de 2010 y 20 de octubre de 2010).

La respuesta a la pregunta constitucional puede que sea, en efecto, clara y que haya de producirse en estos términos. Ahora bien, lo que, a mi juicio, debería cambiar, máxime si se interpreta de esta forma, es el mencionado precepto de la Ley de Montes. La finalidad de dicho precepto, como se desprende de la propia Exposición de Motivos de la Ley de 2006, es disuadir de los incendios provocados con intención de lograr un cambio de uso forestal, pero su redacción no contiene estos matices, e interpretado de esta misma forma, puede conducir en ocasiones a resultados poco razonables. Piénsese que en Derecho español, dicho simplícidamente, todo terreno que no sea agrícola o urbano es monte o terreno forestal, y que esta definición de monte constituye también una disposición básica (art. 5 de la Ley 43/2003, de Montes), por lo que toda actuación urbanística que no se desarrolle en terreno agrícola o urbano tiene lugar en el monte e implica necesariamente un cambio de uso forestal. Así pues, vetar sin más la transformación durante al menos 30 años de cualquier monte que haya sufrido un incendio, con independencia de la causa del mismo y del valor ambiental del monte, parece excesivo. Como dijo una Diputada del Grupo Mixto (BNG) en la tramitación parlamentaria de la Ley de 2006: «es una prohibición [la de cambio de uso forestal]

que culpabiliza y castiga a los titulares de las tierras, que no son los que provocaron el fuego, porque además de padecer las consecuencias del incendio se les hipoteca el futuro desarrollo de las mismas» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 151, de 16 de febrero de 2006, pg. 7589).

En el caso «Meseta-Ski» desconozco la causa del incendio (pero tampoco hay en la documentación barajada ninguna referencia a que fuera intencionado), pero lo que sí parece es que no se trataba de un monte especialmente valioso.

El supuesto no es único. La inflexibilidad del precepto de la Ley de Montes ha motivado también una modificación del art. 59 de la Ley Forestal de la Comunidad Valenciana (Ley 3/1993, de 9 de diciembre), por medio de la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (art. 69), permitiendo excepcionar la prohibición mediante «acuerdo justificado» del Consell, «con carácter singular, y en los supuestos de proyectos de obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunitat Valenciana» (nuevo art. 59.4 de la Ley Forestal), con el fin de amparar un proyecto, el nuevo vertedero de Dos Aguas que ha de dar servicio al área metropolitana de Valencia, que ha tropezado también con numerosos problemas por las mismas causas, la ocupación parcial de terrenos forestales incendiados. Una iniciativa tal vez razonable, pero igualmente sospechosa de inconstitucionalidad en tanto no se reforme el precepto básico estatal.

#### 7.6. LA «INGENIERÍA JURÍDICA» DE LAS LEYES URBANÍSTICAS SINGULARES

Menos simpatía produce el camino elegido por la Comunidad Autónoma de Castilla y León (y tal vez por otras) para resolver éste y otros problemas legales; un camino que, por lo demás, como demuestra el caso «Meseta-Ski», tampoco garantiza el éxito ni la ausencia de problemas.

La problemática constitucional de esta clase de Leyes, por lo demás bien conocida, tiene demasiada enjundia como para tratarla aquí con detalle. Baste decir, pues, que, en mi opinión, el Tribunal Constitucional, que ya cuenta con un precedente valioso en materia de expropiación forzosa (STC 48/2005, de 3 de marzo), no debiera desaprovechar la ocasión para reprobado estas prácticas de «ingeniería jurídica» particularmente odiosas en el campo del planeamiento urbanístico y territorial, que ha sido siempre referente en materia de participación ciudadana y control de la discrecionalidad administrativa, cuyas técnicas se han desarrollado en gran medida en el Derecho español al hilo del control judicial de los instrumentos de planeamiento (J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993).

En el caso de la Ley Castellano-leonesa de Ordenación del Territorio no padece la participación ciudadana, porque la remisión a las Cortes de los Proyectos Regionales se produce después de su tramitación ordinaria como planes administrativos (art. 24 de la Ley 10/1998). Pero inevitablemente, en éste como en cualquier otro caso de aprobación

por Ley de un proyecto urbanístico o territorial, sufren innecesariamente sus posibilidades de control judicial, que los procesos constitucionales no están en condiciones de igualar (STC 48/2005, FJ 6: «la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables [al acto expropiatorio] pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria»), lo que implica la más que probable lesión del art. 24.1 CE.

El tema, como decíamos, es clásico y bien conocido. El camino correcto para la realización de proyectos que pueden ser sin duda oportunos y beneficiosos no es, pues, la aprobación de Leyes singulares, sino el respeto y, en su caso, modificación de las Leyes generales.

## Jurisprudencia contencioso-administrativa: el caso Aznalcóllar

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

Sumario: 1. INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE: LAS SECUELAS JUDICIALES DEL VERTIDO DE AZNALCÓLLAR. 1.1. *Introducción: la adecuada regulación de las potestades de protección del dominio público y la difícil articulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración y la responsabilidad civil en los daños ambientales.* 1.2. *Los hechos: contexto fáctico y jurídico.* 1.3. *Potestades administrativas y acciones de responsabilidad ejercitadas por las Administraciones públicas: la discutible posición de responsable subsidiario asumida por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.* A) Procedimiento sancionador e indemnización por los daños al dominio público hidráulico. B) Ejercicio de acciones por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía para resarcirse de sobrepagos acordados a particulares como indemnización subsidiaria: la revisión judicial del ejercicio de la potestad de autotutela. 1.4. *Las acciones de responsabilidad planteadas por particulares contra las Administraciones públicas y contra la empresa minera: las dificultades para obtener un resarcimiento.* A) Reclamaciones dirigidas contra la Administración General del Estado o contra la Junta de Andalucía. B) Reclamaciones dirigidas contra la Administración General del Estado, la Junta de Andalucía y Boliden Apirsa S.L. 1.5. *Las acciones de responsabilidad ejercitadas por la empresa minera: las limitaciones de la doctrina constitucional de prohibición de la «doble verdad» en el ámbito de la responsabilidad civil.*—2. OTRAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO CON RELEVANCIA PARA EL DERECHO AMBIENTAL. 2.1. *Aspectos procedimentales: pronunciamientos sobre la Evaluación de Impacto Ambiental, información ambiental, consulta preceptiva a la Comisión europea sobre proyectos que afecten a una ZEPA y carácter reglado de la Autorización Ambiental Integrada.* A) Posibilidad de impugnación autónoma de la declaración de no sujeción a Evaluación de Impacto Ambiental y posibilidad de impugnación de la DIA con ocasión del recurso contra la Evaluación Ambiental Integrada. B) Supuestos en que la Evaluación de Impacto Ambiental no tiene carácter preceptivo. C) Efectos de los estudios ambientales: limitación de la discrecionalidad administrativa por las conclusiones de un estudio ambiental. D) Nulidad por omisión de la consulta preceptiva a la Comisión europea de un proyecto que afecta a una ZEPA. E) Información ambiental, legitimación en materia ambiental y carácter no preceptivo de la EIA para el otorgamiento de un permiso de exploración minero. F) Carácter reglado de la Autorización Ambiental Integrada. 2.2. *Infracción del Derecho comunitario y de la legislación básica estatal: nulidad parcial de un Plan Regional de ámbito sectorial de residuos industriales.* 2.3. *El deber de utilizar las «mejores tecnologías disponibles» en materia de telecomunicaciones por motivos ambientales: competencias autonómicas y municipales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.* A) La «cláusula de progreso» en las ordenanzas locales. B) La cláusula de mejor tecnología disponible en la normativa autonómica: la legitimidad condicionada de una fundamentación ambiental.

\* \* \*

## 1. INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE: LAS SECUELAS JUDICIALES DEL VERTIDO DE AZNALCÓLLAR

### 1.1. INTRODUCCIÓN: LA ADECUADA REGULACIÓN DE LAS POTESTADES DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y LA DIFÍCIL ARTICULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN LOS DAÑOS AMBIENTALES

Un accidente como la rotura de la balsa de almacenamiento de residuos mineros de Aznalcóllar sucedida en 1998 y el consiguiente vertido plantea siempre muchas cuestiones sobre su eventual prevención, en este caso derivada de que apenas dos años antes se hubiese autorizado bastante expeditivamente al parecer una ampliación de su capacidad mediante recrecimiento del dique, sin evaluación del impacto ambiental y sin considerar la existencia de filtraciones.

No obstante, dejando de lado el hubiera podido ser y no fue, el objeto de este comentario son las secuelas judiciales del accidente, fundamentalmente las producidas hasta ahora en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, aunque también se examinará alguna sentencia de la Sala primera del Tribunal Supremo que ayuda a establecer el contexto. Por supuesto, hubo diligencias previas penales, que pueden conocerse indirectamente, a través de las referencias que se hacen a ellas en diversas sentencias civiles y contencioso-administrativas, diligencias en las que se exoneró a los responsables de la compañía minera por haberse basado la proyección y construcción de la balsa de residuos en los conocimientos geotécnicos usuales, sin haber tenido en cuenta la falta de resistencia de la «arcilla azul del Guadalquivir», lo que según los peritos no era de conocimiento general, y también se exoneró al responsable de autorizar el recrecimiento de la balsa ante la ausencia de una ilegalidad patente, justificándose la «premura» en la autorización por haberse previsto tales recrecimientos en el proyecto original, elaborado veintidós años antes, y por razones sociales, es decir, por la necesidad de aumentar la capacidad de almacenaje de la balsa para permitir la continuidad de la explotación y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

A partir de ahí, las conclusiones más evidentes son la existencia de mecanismos adecuados para la represión y reparación de las infracciones contra el dominio público hidráulico y la mala calidad de las normas que regulan los aspectos procedimentales y procesales de la responsabilidad patrimonial de la Administración, especialmente cuando ésta debe reclamarse en concurrencia con la responsabilidad civil de particulares<sup>1</sup>.

La sanción administrativa, más las consiguientes indemnizaciones accesorias, impuestas por el Consejo de Ministros a propuesta de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir en más de cuarenta millones de euros, pasaron sin casi incidencia el filtro de legalidad del recurso contencioso-administrativo (Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004).

---

1. Sobre los específicos problemas de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en materia ambiental, vid. Alba NOGUEIRA LÓPEZ, «Responsabilidad por daños ambientales», en Tomás QUINTANA LÓPEZ, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pág. 1013-1042. Hay una segunda edición todavía en prensa.

No sucede lo mismo con los daños, muy cuantiosos, producidos a los particulares, debido a la inundación y contaminación de suelos de diversas fincas agrícolas en el entorno de los ríos Agrio y Guadiamar. Debido a diversas razones, la vía utilizada para intentar el resarcimiento de los daños ha sido el recurso contencioso-administrativo. La única acción civil que se ha podido detectar y que se reseña en el comentario, es la intentada –sin éxito– por Boliden Apirsa S.L. contra constructora y proyectistas de la balsa minera y de su recrecimiento, demanda finalmente rechazada en casación (Sentencia de la Sala primera del Tribunal Supremo de 11 de enero de 2012).

Las razones del protagonismo de la Jurisdicción contencioso-administrativa en ese asunto son dobles. Primero, una parte de los perjudicados, posiblemente desconfiando de la capacidad económica de Boliden Apirsa S. A., empresa que se encuentra en liquidación, han intentado obtener una indemnización de la Administración General del Estado – a mi juicio, con pocos visos de éxito desde un primer momento–, de la Junta de Andalucía –lo que en principio habría podido ser más prometedor, debido a la existencia de irregularidades en la autorización del recrecimiento de la balsa, pero se ha saldado a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma en todos los casos– o ejerciendo una acción simultánea contra ambas administraciones públicas y contra Boliden Apirsa S. L. En este último caso, la acción de responsabilidad también se ha visto malograda: la denegación de las reclamaciones de responsabilidad por las administraciones públicas implicadas ha sido por silencio administrativo en inmensa mayoría de los casos y la empresa minera no ha sido notificada de la existencia de tales reclamaciones por la Administración que las tramitaba –notificación que no era obligatoria, según una afirmación más que discutible del Tribunal Supremo–, por lo que en el momento de interponerse el recurso contencioso-administrativo la acción de responsabilidad civil ya habría prescrito (sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2011 y de 6 de marzo de 2012).

El segundo grupo de razones que ha dado el protagonismo al orden jurisdiccional contencioso-administrativo ha sido de forma mediata la decisión de crear el «Corredor Verde del Guadiamar» para conectar Doñana con la Sierra Norte de Sevilla, para lo que la Junta de Andalucía ha procedido a la adquisición de diversas fincas, muchas de ellas contaminadas, aunque no todas. La Junta de Andalucía ofreció a los propietarios la posibilidad de comprar sus fincas por un precio equivalente al que habrían tenido antes de los daños ecológicos, pero adquiriendo también el derecho a subrogarse en los derechos de resarcimiento que les pudieran corresponder frente al causante del vertido. Los que no aceptaron la oferta fueron expropiados a cambio de un justiprecio mucho menor dada la pérdida de valor de las fincas, criterio confirmado por la jurisdicción contencioso-administrativa. A este segundo grupo pertenecen los que han intentado obtener el resarcimiento mediante el ejercicio de acciones de responsabilidad, infructuosamente, como ya se ha señalado.

Por su parte, la Junta de Andalucía ejerció las acciones de responsabilidad en virtud de la subrogación en la posición de los antiguos propietarios, reclamando algo más de 79 millones de euros tanto a Bolden Arpirsa S.L., como a las empresas matrices del grupo multinacional. Tanto el juzgado de primera instancia a quien correspondió por reparto del asunto como la Audiencia Provincial de Sevilla parecen no haber considerado

razonable que la Administración de la Comunidad Autónoma ejercitase acciones civiles contra quien es un concesionario demanial de la propia Administración, remitiendo la cuestión al ámbito propio del Derecho administrativo. Atendiendo a esta posición, la Junta de Andalucía, en lugar de plantear el conflicto negativo ante el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, produjo un acto administrativo declarando la responsabilidad solidaria de la empresa concesionaria y de otras dos empresas del mismo grupo. Cada una de las tres empresas recurrió separadamente la resolución. Una de ellas, Boliden B V, solicitó y obtuvo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía una medida cautelar de suspensión de la eficacia del acto, pero con una contracautela o caución de la cantidad declarada en la resolución administrativa incrementada en un veinte por ciento para intereses y gastos. Recurrido el auto en casación, fue confirmado por el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 11 de mayo de 2007.

Finalmente se produjo el desenlace, que ha tenido una considerable repercusión en los medios de comunicación porque en tres sentencias –una de 10 y otras dos de 11 de noviembre de 2011– estimaba el recurso de casación y confirmaba la estimación del recurso realizada en su momento por la sentencia de instancia. La razón fundamental es que no existe en nuestro ordenamiento una atribución de potestad de autotutela a la Administración que le permita declarar de forma unilateral y ejecutiva la responsabilidad de un particular. Recuérdese que, como ya se ha dicho y aunque el Tribunal Supremo no se moleste en aclararlo en sus sentencias de noviembre de 2011, la Junta de Andalucía había adquirido los derechos de resarcimiento que estaba ejercitando mediante contratos privados de compraventa a los antiguos propietarios de fincas afectadas por la contaminación. En consecuencia, no estamos ante el resarcimiento de daños al dominio público o, genéricamente, al medio ambiente, sino ante daños a fincas particulares, por lo que el panorama no habría cambiado sustancialmente en este aspecto con la aprobación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.

## 1.2. LOS HECHOS: CONTEXTO FÁCTICO Y JURÍDICO

No resulta exagerado decir que uno de los casos de daños al medio ambiente con mayor repercusión inmediata de entre los sucedidos en España en los últimos años fue el del vertido provocado por la rotura el 25 de abril de 1998 de la balsa minera (balsa de estériles o presa de residuos) que la empresa Boliden-Apirsa S.L., perteneciente al grupo multinacional sueco-canadiense Boliden Ltd, tenía en la localidad de Aznalcóllar, para la extracción y concentración de mineral de cobre, plomo y zinc. Este tipo de instalaciones mineras están reguladas en el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas de Seguridad Minera, estableciendo la necesidad de proyecto técnico y autorización administrativa (otorgada por la Administración minera, de acuerdo con el propio Reglamento, en este caso, la Junta de Andalucía a partir de la transferencia de la competencia a finales de 1982<sup>2</sup>) tanto

---

2. El traspaso de competencias a la Junta de Andalucía en materia de industria, energía y minas se llevó a cabo por Real Decreto 4164/1982, de 29 diciembre, en cuyo Anexo B) se establecen las competencias

para su construcción como para su recrecimiento, reglamento en el que también se establecen deberes de seguimiento y control<sup>3</sup>. La balsa minera, construida en 1978, había sido recrecida en 1996<sup>4</sup>, para lo que al parecer contaba con la correspondiente autorización administrativa<sup>5</sup>. Esta autorización resultaría polémica, por cuanto en las diligencias penales, que terminaron archivadas, se examinó no sólo la eventual responsabilidad penal de los directivos de Boliden Apirsa S.L., sino también la eventual existencia de una prevaricación administrativa<sup>6</sup>.

Como se recordará, la balsa, de 8 hm<sup>3</sup> y que contenía residuos mineros con metales pesados muy contaminantes (piritas y residuos de piroclastos), se rompió por dos de sus lados debido a un deslizamiento del terreno arcilloso, liberando gran cantidad de líquido con una muy alta acidez, en total unos seis millones de metros cúbicos. Aunque el vertido se produjo de forma inmediata en el río Agrio, llegó rápidamente al Guadamar, a su vez afluente del Guadalquivir que discurre a través del Parque natural de Doñana y de su preparque, donde fue frenado y desviado mediante diques para que llegara con más rapidez al Guadalquivir y al mar, trabajos para los que se habilitó un crédito presupuestario extraordinario<sup>7</sup>.

---

y funciones que asume la Comunidad Autónoma, refiriéndose el apartado III a la minería, estableciéndose, a efectos de transferencia de servicios, la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía, entre otras materias, en: e) «Atribuciones relativas a la autorización, inspección y vigilancia de los trabajos de explotación, investigación, exploración y beneficio de minerales y facultades técnicas correspondientes, incluida su aplicación a otros usos. Igualmente la potestad sancionadora y declaración de caducidad».

3. Art. 118: «Las escombreras, los depósitos de residuos, balsas y diques de estériles, cualquiera que fuese su procedencia, se establecerán de acuerdo con un proyecto debidamente aprobado que considere su estabilidad temporal y definitiva. El posible recrecimiento se llevará a cabo de acuerdo con un programa previamente establecido y debidamente autorizado. En la redacción del proyecto se tendrán en cuenta la resistencia del terreno, el vertido de escombreras, los materiales empleados, el ángulo del talud, el drenaje natural o artificial, los movimientos sísmicos o cualquier otra circunstancia determinante». Art. 119: «Durante la ejecución y mantenimiento de la escombrera se efectuará el seguimiento y control que se establezca para verificar los parámetros del proyecto».
4. Los proyectos técnicos serían el inicial de 1978, elaborado por la entidad Internacional de Ingeniería y Estudios Técnicos (INTECSA) y ejecutado por Dragados y Construcciones, S.A. por encargo de la empresa Andaluza de Piritas, S.A. (APIRSA), entonces titular de la explotación minera y en cuya posición jurídica se subrogaría posteriormente Boliden Apirsa, S.L. y un proyecto de recrecimiento del dique elaborado por la entidad GEOCISA en 1996, por encargo de Boliden Apirsa, S.L.
5. Según se recoge en la STS de 21 de abril de 2010, estudiada infra, por resolución de la Delegación Provincial de la Consejería de Industria de 29 de julio de 1996 se aprobó el Proyecto de Recrecimiento de la Balsa.
6. Como se verá más adelante, varias sentencias contencioso-administrativas citan el *Auto de la Audiencia Provincial de Sevilla de 16 de noviembre de 2001*, que confirmó el de archivo del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Sanlúcar la Mayor, en el que se examinaron entre otras cuestiones las relativas a la existencia de una posible prevaricación administrativa en relación con la aprobación del proyecto de recrecimiento, realizada con «premura», con «inexistencia de informe técnico previo, ni evaluación de impacto ambiental», así como el incumplimiento del «preceptivo trámite de aprobación del recrecimiento por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir». La Audiencia Provincial concluyó la inexistencia del delito, dado que no existiría ilegalidad patente, ya que los sucesivos recrecimientos estaban ya previstos en el proyecto originario y a la concurrencia de «razones sociales», ya que el recrecimiento de la balsa era necesario para la continuidad de la explotación.
7. Real Decreto-ley 4/1998, de 22 de mayo, por el que se concede a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir un crédito extraordinario de 4.500.000.000 de pesetas para financiar actuaciones derivadas de la rotura de la balsa de residuos de la mina de Aznalcóllar, y se autoriza a dicho organismo autónomo

Un primer Decreto de la Junta de Andalucía establecía una serie de medidas excepcionales, además de suspender determinados puntos del PORN de Doñana, todo ello con la finalidad de conseguir la descontaminación de los suelos y el mantenimiento de la actividad de la explotación minera<sup>8</sup>.

Más relevante a efectos de este comentario es el Decreto 116/1998, de 9 de junio, se adoptaron medidas excepcionales para la *adquisición por la Junta de Andalucía de tierras de titularidad privada* afectadas por la rotura de la balsa de decantación, aduciendo en su preámbulo la necesidad de asegurar el control de la calidad de las aguas que fluyen hacia el Parque Natural del entorno de Doñana y de éste al Parque Nacional, propiciando al mismo tiempo el establecimiento de un Corredor Verde que pueda ser utilizado por la fauna para la conexión entre dichos espacios y la Sierra Norte de Sevilla. En la Disposición Adicional Primera del Decreto 116/1998 se establece la *subrogación de la Administración en los derechos que a los propietarios les pudiera corresponder frente a los responsables de los daños causados*.

Posteriormente, por medio del art. 13 de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, la típica ley de acompañamiento, el Parlamento andaluz declaró de utilidad pública e interés social las actuaciones derivadas de la rotura de la balsa, a los efectos de expropiación forzosa de bienes y derechos necesarios para la realización de las actuaciones precisas para recuperar el equilibrio ecológico y los recursos naturales de la zona afectada<sup>9</sup>.

---

a realizar operaciones de endeudamiento hasta el mismo importe (BOE núm. 123, de 23 de mayo de 1998), convalidado por el Congreso de los Diputados el 11 de junio de 1998 (BOE núm. 149, de 23 de junio de 1998).

8. Decreto 99/1998, de 12 de mayo, sobre adopción de medidas contra los efectos producidos en el territorio andaluz como consecuencia de la rotura de la balsa de decantación de la mina propiedad de Boliden Apirsa, S.L., ubicada en el término municipal de Aznalcóllar, Sevilla.
9. Ley 11/1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia de Hacienda Pública, de introducción al euro, de expropiación forzosa, de contratación, de Función Pública, de tasas y precios públicos de Universidades, Juegos y Apuestas y Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, SA.

«Artículo 13. Declaración de utilidad pública e interés social de las actuaciones derivadas de la rotura de la balsa de decantación de residuos mineros ubicada en el término municipal de Aznalcóllar (Sevilla).

1. Se declaran de utilidad pública e interés social, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios, la realización de las actuaciones precisas para recuperar el equilibrio ecológico y los recursos naturales de la zona afectada por la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina ubicada en el término municipal de Aznalcóllar (Sevilla) de cuya concesión es titular la empresa Bolidén Apirsa, S.L., consistentes en la regeneración, la forestación y la restauración hidrológica-forestal de los suelos, con la finalidad de constituir un corredor verde que garantice, por una parte, la calidad de las aguas que abastecen los Espacios Protegidos de Doñana (actualmente Parque Nacional de Doñana y Parque Natural de Doñana) y el estuario del Guadalquivir y, por otra, el desplazamiento de la fauna silvestre entre los espacios naturales que se conectan: Comarca de Doñana y Sierra Morena, así como la dotación de equipamientos e infraestructuras que contribuyan, con estricto respeto a los valores naturales, a la instauración del uso público y de actividades de educación ambiental.

2. El ámbito territorial máximo en el que se llevarán a cabo las actuaciones previstas en este artículo viene definido por los límites que figuran en el anexo cartográfico de esta Ley.

3. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía procederá a aprobar las correspondientes actuaciones contenidas en cada proyecto, así como las modificaciones del mismo, que llevarán implícitas la declaración de necesidad de ocupación de los bienes y de adquisición de los derechos que se estimen necesarios para la realización de las consideradas actuaciones.

Cada proyecto de actuación deberá comprender, en su caso, la definición de su trazado y la determina-

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 4 de mayo de 1999, se aprobaron las actuaciones necesarias para la ejecución del proyecto de regeneración y adecuaciones para el uso público del denominado Corredor Verde del Guadiamar y se declaró la urgente ocupación a efectos de expropiación forzosa de las fincas afectadas. Esto ha facilitado que sobre la zona dañada por los lodos piríticos procedentes del vertido y sobre el terreno circundante expropiado, todavía contaminado, se ha delimitado el espacio de protección natural del Corredor Verde del Guadiamar, declarado por la Junta de Andalucía «Paisaje Protegido» por Decreto 112/2003, de 22 de abril de 2003 (BOJA núm. 78, de 25 de abril de 2003), un corredor ecológico que une Sierra Morena y Doñana. En dicho corredor se ha prohibido la pesca, la caza, el pastoreo y la recolección, además de continuar las actividades de reforestación.

Resulta significativo que en la Sentencia de 18 de octubre de 2006, el Tribunal Supremo considerase exentas de evaluación de impacto ambiental las actuaciones subsiguientes al accidente, dada la gravedad de los daños y la urgencia de la reacción<sup>10</sup>.

Este asunto ha dejado un reguero de pronunciamientos judiciales, fundamentalmente contencioso-administrativos y civiles, puesto que las actuaciones penales fueron archivadas. En todo caso, debe resaltarse el contexto normativo: los hechos son anteriores a la aprobación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que supuso la transposición al Derecho español de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales. Como es sabido, en este texto legal se establece un seguro obligatorio para actividades como las de Boliden y se reconoce a la Administración Pública potestades para la reparación de los daños, incluida la previsión de la repercusión de los costes de reparación ambiental en los sujetos causantes de los daños a través de un procedimiento administrativo específico en el art. 48. No obstante, se excluyen de su ámbito de aplicación los daños producidos a particulares (art. 5), lo que en el presente caso no suponía una parte pequeña de los daños causados.

Como es lógico, las primeras actuaciones judiciales que siguieron a los hechos fueron las diligencias previas penales instruidas por el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Sanlúcar la Mayor contra varios directivos de la empresa minera, actuaciones que terminaron en un auto de archivo que sería confirmado en apelación. De acuerdo con las noticias sobre su contenido que pueden extraerse de diversas resoluciones de otros órdenes jurisdiccionales, fundamentalmente de la Sentencia núm. 963/2011, de 11 enero de 2012, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, a la que luego se volverá, el auto de archivo se basó fundamentalmente en el informe de los peritos designados por el juez de instrucción en el que se indicaba como causa de la rotura la *insuficiente resistencia a lo largo del plano basal por la existencia de altas presiones de agua intersticial dentro de la arcilla azul de cimentación, originadas por los pesos acumulados de los estériles y del dique de contención,*

ción de los terrenos, construcciones y otros bienes y derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la realización de las mismas».

10. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 18 de octubre de 2006, recurso núm. 4304/2003 (RJ 2006, 9445), ponente Agustín Puente Prieto.

y, como segunda causa, la *fragilidad de la arcilla azul del Guadalquivir*, descartando cálculos erróneos porque la fragilidad del terreno no era por entonces de general conocimiento. De acuerdo con lo transcrito por el Tribunal Supremo en la sentencia de 11 de enero de 2011, ya citada, ante las preguntas que se formularon por escrito a los peritos judiciales por las partes personadas en el procedimiento penal, no hubo «cálculos erróneos» en el proyecto de cimentación, afirmando «que los análisis numéricos en problemas con materiales frágiles, que dan lugar a fenómenos de rotura progresiva, tienen problemas teóricos de tipo fundamental, no resueltos adecuadamente en el momento presente», además de que «esa fragilidad no era de general conocimiento» y que el problema de cimentación no era sencillo, planteaba cuestiones no habituales y se abordó «con criterios propios de una práctica geotécnica convencional».

No obstante, podría haber resultado relevante la existencia de una denuncia realizada por un facultativo de minas ante la Dirección General de Obras Hidráulicas de la Junta de Andalucía por haber llevado a cabo Boliden sucesivos recrecimientos de la presa a partir de enero de 1989, haber unido en una sola y gran plataforma de agua lo que antes eran dos vasos separados por un espigón central (uno para residuos de piritas y otro para residuos de piroclastos), estar contaminando los ríos Agrío y Guadiamar por filtraciones de aguas procedentes de la balsa y por haber abierto veintinueve pozos con bombas para achicar el agua procedente de esas filtraciones, mandándola otra vez a la balsa, pozos que penetraban hasta once metros en las margas del suelo, contribuyendo a fragilizarlo. Denuncia a raíz de la cual se practicó una visita de inspección por servicios técnicos de la Junta de Andalucía y Boliden encargó a la empresa Geocisa la instalación de inclinómetros y placas de asiento para medir movimientos y de piezómetros para medir el nivel freático, además de elaborar un proyecto técnico puesto que la Junta de Andalucía había ordenado que Boliden presentara un proyecto técnico de recrecimiento de la presa, de planta depuradora, de recogida perimetral de las filtraciones y de canal de agua de balsa a depuradora. Estos trabajos no llegaron a finalizarse debido a la rotura del dique.

### 1.3. POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y ACCIONES DE RESPONSABILIDAD EJERCITADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA DISCUTIBLE POSICIÓN DE RESPONSABLE SUBSIDIARIO ASUMIDA POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Entre las secuelas judiciales del caso, la última con repercusión pública ha sido la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2011<sup>11</sup> por la que, confirmando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, anula el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía del 23 de marzo de 2004 que declaró que las empresas del grupo minero estaban «obligadas solidariamente» a reembolsar los costes asumidos por la Junta como consecuencia de la rotura de la balsa minera, estimados en

---

11. Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 10 de noviembre de 2011, recurso de casación núm. 775/2008 (RJ 2012, 289), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

89,9 millones de euros. Esta sentencia ha generado una cierta «alarma social» a tenor de lo que ha podido leerse en diversos medios de comunicación<sup>12</sup>.

#### **A) Procedimiento sancionador e indemnización por los daños al dominio público hidráulico**

En estas noticias de prensa no se menciona la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004<sup>13</sup>, que en su momento sí fue objeto de atención doctrinal desde la perspectiva, precisamente, de la responsabilidad civil<sup>14</sup>. Este primer pronunciamiento del Tribunal Supremo confirmó en única instancia la sanción a Boliden-Apirsa S. L. impuesta por el Consejo de Ministros el 2 de agosto de 2002, a propuesta de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, incluida la calificación como infracción muy grave basándose en la gravedad de los daños, aún admitiendo la falta de voluntariedad y la ausencia de beneficios, por lo que se considera legal la multa de algo más de 600 mil euros. El procedimiento administrativo sancionador, iniciado el mismo día del vertido por la Confederación Hidrográfica, estuvo un tiempo suspendido debido a la existencia de diligencias penales, reanudándose a su archivo, aunque incorporando los peritajes realizados durante las actuaciones penales. Además de la multa en sí misma, el Tribunal Supremo también confirmó una indemnización accesoria a la sanción de algo más de 2 millones 870 mil euros, puesto que los trabajos de restauración se prolongaron durante meses, por lo que no fue inmediata la reparación. No obstante, sí se estimó parcialmente el recurso de la empresa, por cuanto, aunque finalmente se confirma la repercusión hecha en la misma resolución de los gastos de restauración asumidos por la Administración General del Estado, estableciendo que dada la magnitud del desastre y la urgencia de las medidas, era precisa una intervención inmediata de la Administración, sin que hubiera lugar a que se permitiese que la empresa Boliden realizase la restauración por sus propios medios. Pero, no obstante, descuenta algunas partidas que ve sin relación con las actuaciones de restauración, como expropiaciones forzosas u obras hidráulicas en Doñana, lo que supuso un descuento de 1.352.772,17 €, a deducir de los originales 41.606.316,75 € en que había cuantificado el Estado sus gastos. Es decir, que se confirmó una deuda de Boliden de algo más de 43 millones de euros.

12. Por ejemplo, entre otros, «El Supremo exige a Boliden del pago de 89,9 millones por el vertido de Aznalcóllar», diario El País de 6 de diciembre de 2011; en términos muy similares, «El Supremo exige a Boliden de pagar por el vertido de Aznalcóllar», diario El Mundo de 6 de diciembre de 2011; o «La Junta peleará para que Boliden pague por el vertido de Aznalcóllar», diario La Vanguardia de 7 de diciembre de 2011, en el que se citan declaraciones de un portavoz parlamentario motejando del grupo socialista en el Parlamento andaluz de «inexplicable» la sentencia
13. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 20), recurso contencioso-administrativo núm. 174/2002, ponente Ricardo Enríquez Sancho.
14. SALVADOR CODERCH, Pablo y FERNÁNDEZ CRENDE, Antonio, «España c. Boliden Apirsa. Comentario a la STS, 3ª, 22.11.2004», en *InDret*, núm. 292, 2005, pgs. 1-13.

Aparte de una alegación de caducidad del procedimiento sancionador un tanto forzada, el elemento jurídico más relevante en la argumentación de la recurrente estribaba en la ausencia de negligencia por su parte y, en consecuencia, la vulneración del art. 24.2 de la Constitución al imponer una sanción basada en una responsabilidad objetiva. La construcción de la balsa origen del accidente tuvo lugar en 1978, cuando la empresa originalmente titular de la explotación, Andaluza de Piritas S.A. (Apirsa), encargó a la empresa Internacional de Ingeniería y Estudios Técnicos S. A. (Intecsa) un proyecto de construcción de un dique de contención para una balsa de almacenamiento de residuos mineros en Aznalcóllar, proyecto que, al parecer, habría sido ejecutado por Dragados y Construcciones S.A. En marzo de 1996, Boliden Apirsa S. L., que había sucedido a Apirsa como titular de la explotación, encargó a una empresa especializada, Geotecnia y Cementos S. A. (Geocisa), un informe sobre la estabilidad de la balsa y en junio de ese mismo año un proyecto de recrecimiento del dique. El control de la instalación quedó encomendado a Geocisa. Estos hechos son invocados por Boliden, pero el Tribunal Supremo no acepta el argumento (fundamento undécimo):

«Alega la parte actora que la presencia de estas empresas [Intecsa y Geocisa] rompe el nexo causal que pudiera existir entre ella y la rotura de la balsa, que sería imputable sólo a aquellas, en particular a Geocisa, que fue quien diseñó el plan de austerización y a quien se encargó la realización de los pertinentes controles. Sin embargo, *la responsabilidad administrativa no es delegable. A Boliden Apirsa, SL le es imputable la culpa en la elección de esa empresa y la culpa por no haberse implicado mas directamente en la vigilancia de unos instrumentos de control creados para mantener en situación de seguridad una situación de riesgo creada por ella en el ejercicio de su actividad.*»

De acuerdo con los informes periciales realizados durante las diligencias penales y en los que la Administración basó su resolución y que son citados por el Tribunal Supremo, *la rotura de uno de los diques de la balsa se debió a que ni en el proyecto de construcción original, ni en los posteriores estudio de estabilidad y proyecto de recrecimiento de 1996, se previó adecuadamente el comportamiento del subsuelo*, concretamente de dos factores claves: la fragilidad de la arcilla y, por tanto, la posibilidad de desencadenar un fenómeno de rotura progresiva y las altas presiones del agua en el cimientado arcilloso. Inicialmente no se instalaron instrumentos de observación del comportamiento del subsuelo y, cuando se instalaron, no se detectó la avería de dos de los inclinómetros, que podría haber servido para seguir el comportamiento del suelo y haber previsto la rotura, aunque puedan surgir dudas sobre ello. En todo caso, parece claro que el fundamento determinante de la confirmación judicial de la resolución del Consejo de Ministros es una concepción de la responsabilidad por riesgo que lleva prácticamente al agotamiento de la diligencia (fundamento quinto, *in fine*):

«ha de advertirse a continuación que *la diligencia exigible a quien ejerce una actividad generadora de un riesgo está en proporción a la gravedad de los riesgos creados*, de tal modo que tanto mayor será la diligencia exigible cuanto mayor sea el riesgo creado y que en el caso presente, Boliden Apirsa, S.L. estaba obligada a observar la máxima diligencia tanto en la construcción como el mantenimiento de la balsa de residuos mineros de Aznalcóllar habida cuenta que su rotura era susceptible de causar unos efectos tan devastadores como los que efectivamente se produjeron.»

**B) Ejercicio de acciones por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía para resarcirse de sobrepagos acordados a particulares como indemnización subsidiaria: la revisión judicial del ejercicio de la potestad de autotutela**

La decisión de la Junta de Andalucía de declarar administrativamente la responsabilidad civil solidaria de Boliden Apirsa S.L. y otros dos empresas de su grupo frente a la propia Junta por los desembolsos hechos por ésta como al haber asumido de forma subsidiaria la indemnización de terceros perjudicados por el vertido ha dado lugar a tres sentencias del Tribunal Supremo, una de 10 de noviembre de 2011 y otras dos de 11 de noviembre de 2011, además de una sentencia anterior, relativa a las medidas cautelares solicitadas por la empresa minera que actuaba como demandante. Este otro pronunciamiento es la Sentencia de 11 de mayo de 2007<sup>15</sup>, por la que se desestimó el recurso de casación interpuesto por Boliden BV contra el auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía acordando la suspensión cautelar solicitada, pero estableciendo una contracautela por la cantidad reclamada –algo más de 89 millones de euros–, más un 20 por ciento para intereses y gastos. Si bien el Tribunal Supremo reconoce que el primer auto adolecía de motivación insuficiente, el defecto habría sido subsanado en el auto por el que el propio Tribunal Superior de Justicia resolvió el recurso de suplica. En cuanto a los argumentos de fondo, el Tribunal Supremo rechaza la pretensión de Boliden BV de que no se le obligase a prestar caución alguna, aduciendo por un lado que su aseveración de que el deber de prestar caución como responsable solidaria comportaba una aplicación indebida de la doctrina del levantamiento del velo, ya que ese deber se hacía derivar únicamente del carácter de accionista mayoritaria de Boliden BV en Boliden Apirsa S.L., suponía «questionar la legalidad del acuerdo administrativo impugnado en un momento procesal en que se carece de los mínimos datos que permitan llevar a cabo un juicio provisional acerca de la apariencia del buen derecho de la decisión objeto del pleito» y, todavía más importante, la adopción de la contracautela resultaría prácticamente obligada a la vista de la regulación establecida en la Ley Jurisdiccional (fundamento segundo):

*«... si bien es cierto que el artículo 133 de la Ley de esta Jurisdicción utiliza la expresión podrán para la adopción de esas contracautelas o garantías, es doctrina jurisprudencial consolidada que no se trata de una facultad discrecional para adoptar éstas, sino que las mismas deberán imponerse o exigirse cuando de la medida cautelar se pudiesen derivar perjuicios de cualquier naturaleza para el interés general o para terceros.»*

Finalmente, el Tribunal Supremo afirmaba que un incremento del veinte por ciento sobre la cantidad adeudada en virtud del acto administrativo suspendido no suponía un incremento contrario al principio de proporcionalidad.

Volviendo a la Sentencia de 10 de noviembre de 2011, seguida en su argumentación por las otras dos del día siguiente, en ella se confirma, sin entrar en el fondo del asunto

15. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 11 de mayo de 2007, recurso de casación núm. 229/2005 (RJ 2007, 4870), ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

to, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 17 de diciembre de 2007, que estimó el recurso contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 23 de marzo de 2004, por el que se había declarado administrativamente que las entidades Boliden Apirsa S. L., Boliden AB y Boliden BV estaban solidariamente obligadas a rembolsar a la Junta de Andalucía los gastos asumidos por ésta subsidiariamente por la rotura de la balsa minera de Aznalcóllar.

El origen principal de estos gastos parece estar, aunque no se diga expresamente en la Sentencia, en las medidas articuladas en el Decreto 116/1998, de 9 de junio, por el que se adoptaron «medidas excepcionales para la *adquisición por la Junta de Andalucía de tierras de titularidad privada* afectadas por la rotura de la balsa de decantación», tierras que, según se motivaba en el preámbulo, eran necesarias para asegurar el control de la calidad de las aguas que fluyen hacia el Parque Natural del entorno de Doñana y al Parque Nacional, además de para establecimiento del Corredor Verde cuya finalidad es la conexión entre dichos espacios y la Sierra Norte de Sevilla para la fauna. En la Disposición Adicional Primera del Decreto 116/1998 se establece la *subrogación de la Administración de la Comunidad Autónoma en los derechos que a los propietarios les pudieran corresponder frente a los responsables de los daños causados*. Efectivamente, las adquisiciones se produjeron de forma voluntaria a un precio superior al que se estableció como justiprecio expropiatorio, dado que a efectos de justiprecio se tuvo en cuenta la depreciación producida por los daños ecológicos. Desigualdad que ha sido considerada legal por el Tribunal Supremo<sup>16</sup>. En consecuencia, la Junta de Andalucía actuaba como adquirente, en virtud de la adquisición mediante negocios privados de compraventa, de fincas afectadas por el vertido y de los derechos de indemnización que hubieran podido corresponder a los transmitentes frente al causante del vertido.

El *iter* que ha llevado a esta última resolución se había iniciado con el auto de 28 de diciembre de 2002 del Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Sevilla, que inadmitió la demanda civil de reclamación de indemnización por costes y gastos presentada por la Junta de Andalucía contra las entidades Boliden S.L., Boliden AB y Boliden BV, «por no tener competencia jurisdiccional este juzgado para conocer de la misma, correspondiendo a la Administración resolver sobre la misma, con posibilidad de acudir posteriormente a la Jurisdicción contencioso-administrativa», resolución confirmada por la Audiencia Provincial de Sevilla. Presentado recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, se inadmitió con el argumento de que la Administración había «acudido

---

16. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, sección sexta), de 29 de noviembre de 2011, recurso de casación núm. 3577/2008, ponente Luis María Díez-Picazo Jiménez, fundamento tercero:

«... tal como se deduce de la Disposición Adicional Primera del mencionado Decreto, en la oferta realizada por la Administración autonómica se incluía la subrogación de la Administración en los derechos que a los propietarios les pudiera corresponder frente a los responsables de los daños causados, razón por la que no es extensible a terceros, puesto que en aquellas concurrían circunstancias ajenas a la verdadera valoración de los bienes expropiados, siendo cuestiones ajenas a la valoración de las fincas la ocupación de los terrenos para la limpieza de los lodos tóxicos y el estado de las fincas cuando se inició el expediente expropiatorio, ya que la valoración del Jurado se ha realizado teniendo en cuenta la indisponibilidad de los terrenos y su rentabilidad que estaría cercana a la inexistencia ...».

en amparo antes de iniciar la vía administrativa y contencioso-administrativa a la que remiten los órganos jurisdiccionales civiles», de acuerdo con la cita que el Tribunal Supremo hace del Auto del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 2005, que no he podido localizar.

La consecuencia de las resoluciones civiles fue el Acuerdo de 23 de marzo de 2004 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, declarando que las entidades Boliden Apirsa SL, Boliden AB y Boliden BV estaban obligadas solidariamente a reembolsar a la Junta de Andalucía los gastos y costes por ella asumidos subsidiariamente con motivo del vertido producido por la rotura de la balsa minera de Aznalcóllar. Frente a dicho Acuerdo se presentaron varios recursos contencioso-administrativos ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, estimados en tres sentencias que anularon el acto recurrido «por falta de competencia de la Administración para su dictado, declarando la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para su pronunciamiento respecto de la acción de reembolso ejercitada».

Contra estas sentencias se interpusieron los correspondientes recursos de casación, habiendo sido dictadas la sentencia del 10 y las dos del 11 de noviembre, correspondientes a los recursos planteados por la filial española y por otras empresas del grupo que habían sido declaradas solidariamente responsables<sup>17</sup>. En ellas, el Tribunal Supremo desestima los recursos sin llegar a entrar en el fondo del asunto –al igual que el Tribunal Superior de Justicia–, confirmando íntegramente los pronunciamientos de instancia por carecer la Administración en este ámbito de la potestad de autotutela, lo que se deduce de la inexistencia de «precepto legal alguno en la fecha del dictado de la resolución que otorgara a la Administración habilitación para reclamar mediante un procedimiento administrativo la reparación de unos daños amparados en un título de derecho privado», como habían declarado las sentencias de instancia. Aunque admite el Tribunal Supremo que la Administración fue inducida a adoptar el acto administrativo impugnado por lo resuelto en los autos de la Jurisdicción civil, «no cabe que, para enmendar un yerro, esta jurisdicción contencioso administrativa incurra en otro mayor, vulnerando el principio de legalidad que, en su formulación positiva, exige la atribución expresa y determinada de potestades de autotutela a la Administración para limitar libertades y derechos individuales».

En la sentencia de 10 de noviembre de 2011 se resume la cuestión en términos sucintos (fundamento quinto):

17. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 11 de noviembre de 2011, recurso de casación núm. 5963/2007 (RJ 2012, 2142), ponente Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, que confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 2 de noviembre de 2007 (JUR 2008, 304709), estimatoria del recurso interpuesto por Boliden AB. Y Sentencia del Tribunal Supremo, de la misma Sala y sección, de 11 de noviembre de 2011, recurso de casación núm. 398/2009 (RJ 2012, 290), ponente María del Pilar Teso Gamella, contra Sentencia de 25 de noviembre de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, en recurso contencioso-administrativo núm. 558/2004, estimatoria del recurso interpuesto por Boliden BV.

«...lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 30/1992 es inaplicable, ya que la Administración no está habilitada, en virtud de lo establecido en el artículo 81 de la Ley de Minas, para declarar la responsabilidad solidaria de las entidades mercantiles referidas en el acuerdo impugnado con el fin de reembolsarse los costes y gastos realizados subsidiariamente por la propia Administración para reparar los daños ambientales causados por el vertido producido al fracturarse la balsa minera de Aznalcóllar ...»

En consecuencia, el *quid* de la cuestión está en el significado y alcance del art. 81 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas:

«Todo titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en esta Ley será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, así como de los producidos a aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de agua, invasión de gases y otras causas similares y de las infracciones que cometa de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente, que se sancionarán en la forma que señale el Reglamento, pudiendo llegarse a la caducidad por causa de infracción grave.»

Podría interpretarse que se está habilitando a la Administración a establecer las responsabilidades en que haya podido incurrir el concesionario, no únicamente en materia sancionadora. Sin embargo, como dice el Tribunal Supremo (fundamento séptimo):

«Respecto de la indebida aplicación del artículo 81 de la Ley de Minas, el Tribunal a quo ha entendido, con toda corrección, que “dicho precepto únicamente contiene una referencia a la responsabilidad del titular o poseedor de los derechos mineros”, pero “en ningún caso, puede entenderse que por dicho precepto se otorgue competencia a la Administración para exigir, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia, el reintegro de los daños sufridos, sino, al contrario, tiene por finalidad esclarecer que los terceros perjudicados han de reclamar los daños al titular de la explotación y no a la Administración”.

Como acabamos de indicar en el fundamento jurídico anterior, sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, y por ello el referido artículo 81 de la Ley de Minas no otorga una habilitación para proceder a la autotutela de la Administración, sino que tal precepto sólo contiene una regla general de distribución de responsabilidad entre el Estado, titular del demanio minero, y el poseedor o titular de los derechos mineros, que, por tanto, no autoriza a la Administración a declarar por sí misma responsable del reembolso de los gastos a determinadas entidades mercantiles sin acudir a la vía judicial, régimen que, respecto de los daños ambientales, como certeramente apunta la Sala de instancia en su sentencia, ha experimentado una modificación con la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, que no era aplicable, por razones cronológicas, en el supuesto enjuiciado, de modo que el primer motivo de casación es desestimable al igual que los hasta ahora examinados.»

Aunque no constituya la *ratio decidendi* de la sentencia, puesto que la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental se considera expresamente inaplicable al caso por razones temporales, puede puntualizarse que con toda probabilidad tampoco lo hubiera sido *ratione materiae*, puesto que la Junta de Andalucía pretende la repercusión sobre el causante de los daños de las indemnizaciones y compensaciones

pagadas a particulares perjudicados y, sin embargo, en el art. 5.1 de la Ley de responsabilidad medioambiental se hace una salvedad para los daños sufridos por particulares:

«Esta Ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se registrarán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación.»

Dejando de lado esta cuestión, es evidente que si bien pueden localizarse fácilmente sentencias en las que aparece la responsabilidad patrimonial de la Administración pese a la existencia de un concesionario, apelándose a la acción de regreso de la Administración, se entiende que por vía administrativa, se trata de supuestos de concesión de servicios públicos o incluso de obra pública, en los que existe una actividad de la que la Administración es titular (por ejemplo, STS de 29 de septiembre de 1989 [RJ 1989, 6683]), no a supuestos de concesionarios de dominio público, como sería el presente supuesto, en el que la jurisdicción contencioso-administrativo no parece dudar en absoluto de la inexistencia de potestades administrativas respecto a la responsabilidad civil de los concesionario. Distinción que sí aparece perfectamente recogida en algún pronunciamiento de órganos del orden jurisdiccional civil, precisamente referido a un accidente derivado de una mina, aunque se tratase de la falta de vallado de un mina en desuso. En este sentido, en la Sentencia Audiencia Provincial de Asturias de 25 de enero de 1995, fundamento segundo, se argumentaba:

«Por lo que se refiere a la excepción prevista en el núm. 1 del art. 533 de la LECiv, la sustenta el apelante (...) en el art. 123 de la Ley de Expropiación Forzosa, conforme al cual «cuando se trate de servicios concedidos, la reclamación se dirigirá a la Administración que otorgó la concesión...» (...). Alegaciones estas que no pueden prosperar ya que la invocación del art. 123 de la LEF *se refiere a contratista o concesionario de servicios públicos y no a concesionario de dominio público; categorías perfectamente diferenciadas* por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia. Mientras que en la concesión de servicio público el contratista se coloca en la posición de la Administración para gestionar indirectamente frente a terceros una competencia encomendada a aquélla y que extinguida, revocada o rescatada la concesión vuelve a la Administración concedente, incluso con los medios materiales que le han servido de soporte, *en el caso de las concesiones demaniales, paradigma de las cuales es la minera, el beneficiario de la concesión explota el bien incorporando lo explotado a su patrimonio y llegando en ocasiones a la extinción física del propio objeto concesional*. Esta aprehensión que algún sector de la doctrina ha denominado incorporación de fracciones del dominio público al patrimonio privado, supone que *fuera de las reglas administrativas que rigen el otorgamiento demanial, las relaciones entre el explotador demanial, en este caso minero, y los terceros se rijan ordinariamente por el derecho privado*. Y sin que a ello empiezan las facultades administrativas de policía del demanio que suponen una relación bilateral entre concedente y concesionario, sin menoscabo de las denuncias que puedan ser presentadas por particulares ante el ente público a efectos sancionadores de acuerdo con el art. 81 de la vigente Ley de Minas.»

Por último, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo remite a la Junta de Andalucía al recurso previsto en el art. 50 LOPJ para los casos en que un órgano jurisdiccional declare su falta de jurisdicción por resolución judicial firme, recurso que deberá resolver la Sala de Conflictos. No obstante, no parece clara su pertinencia en este caso porque, como señala el Tribunal Supremo, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo sí era competente para conocer del recurso contra un acto administrativo acordado por la Junta de Andalucía, acto que ha sido declarado inválido por incompetencia de la Administración para adoptarlo. Aunque tampoco encaje exactamente, el supuesto parece más similar a los previstos en Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, concretamente el conflicto negativo a que se refiere el art. 13 de esa Ley Orgánica, aunque pueden suscitarse dudas sobre si todavía puede interponerse en este momento, cuando ha pasado tanto tiempo desde la firmeza de las resoluciones del orden civil por los que se declaró su incompetencia.

En todo caso, la afirmación de partida, es decir, la asunción por la Junta de Andalucía de la posición de responsable civil subsidiario es sumamente discutible. ¿Cuál sería el título de esa responsabilidad?. Implícitamente parece basarse en la titularidad del recurso minero, puesto que se trata de una competencia transferida y la supervisión de la explotación minera correspondía a la Junta de Andalucía. El Tribunal Supremo rechaza implícitamente esa posibilidad: si aplicásemos el art. 123 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (análogicamente, puesto que se refiere expresamente a concesionarios de servicios públicos): «la reclamación se dirigirá a la Administración que otorgó la concesión, [...] la cual resolverá tanto sobre la procedencia de la indemnización como sobre quién debe pagarla». Si el precepto se hubiese considerado aplicable, la Administración hubiese podido declarar ejecutivamente la responsabilidad del concesionario y, en tanto esa resolución se ejecutase en sus propios términos, asumir la deuda con los perjudicados subrogándose en su posición jurídica. Si no es así, no hay título para que la Administración pueda considerarse responsable civil subsidiario: estaremos, en todo caso, ante una gestión de negocios ajenos y la acción a ejercitar será la de enriquecimiento sin causa.

#### 1.4. LAS ACCIONES DE RESPONSABILIDAD PLANTEADAS POR PARTICULARES CONTRA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y CONTRA LA EMPRESA MINERA: LAS DIFICULTADES PARA OBTENER UN RESARCIMIENTO

Aunque sin obtener éxito en ningún caso, los particulares perjudicados han intentado todas las posibilidades de ejercicio de la acción de responsabilidad: contra la Administración General del Estado, por incumplimiento por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de sus deberes de vigilancia del dominio público hidráulico –a mi juicio, la posibilidad más endeble–; contra la Junta de Andalucía, como competente en materia de minas y Administración que autorizó el recrecimiento de la balsa siniestrada en 1996 en un procedimiento, al parecer, plagado de irregularidades, pero cuya omisión a sus deberes los tribunales contencioso-administrativos han considerado insuficientemente probada; y contra las dos administraciones públicas implicadas más la empresa minera

propietaria de la balsa de residuos, respecto de la cuál la acción no ha salido adelante debido a un problema procesal.

Se trata de particulares que en su momento no aceptaron la oferta de compra de sus tierras realizada por la Junta de Andalucía, por lo que sufrieron expropiaciones en los que el justiprecio se ajustó a la disponibilidad de unas fincas afectadas por el vertido primero, e incluidas en el Corredor Verde del Guadiamar, posteriormente, por lo que recibieron una compensación sensiblemente inferior al valor que tenían antes del vertido, además de deber cesar en la explotación<sup>18</sup>.

#### **A) Reclamaciones dirigidas contra la Administración General del Estado o contra la Junta de Andalucía**

Se ha podido localizar dos sentencias del Tribunal Supremo que ponen fin a sendos procesos contra la Administración General del Estado, cuyo objeto en ambos casos era la denegación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ministerio de Medio Ambiente: la sentencia de 21 de abril de 2010<sup>19</sup> y la sentencia de 29 de septiembre de 2010<sup>20</sup>, que cita expresamente la anterior, invoca el principio de unidad de doctrina y utiliza una argumentación muy similar, lo cuál por otra parte es lógico pues el ponente de ambas es el mismo.

En el caso resuelto por la sentencia de 21 de abril de 2010, lo que se reclama es una cantidad por daños sufridos por una explotación agrícola, una vez deducida la cantidad percibida como justiprecio expropiatorio de la Junta de Andalucía.

Por el recurrente se imputa a la Administración General del Estado *una responsabilidad «in omitendo» en materia de control y protección del dominio público hidráulico*. Sin embargo, ya en la sentencia de la Audiencia Nacional se recogía la existencia de una serie de controles de pureza de las aguas en los ríos Agrio y Guadiamar, efectuados en puntos fijos de forma periódica, con la finalidad de controlar no sólo una eventual contaminación debido a la balsa de residuos, sino también al vertido de depuradora de la explotación minera, arrastre de contaminación natural de la franja pirítica, escombreras y sus lixiviados y otros.

El recurso se basaba en que *la empresa titular de la autorización minera, Boliden Apirsa, necesitaba autorización administrativa de la Administración hidráulica por cuanto suponía el ejercicio de una actividad potencialmente contaminante, con independencia de que se encontraba dentro o fuera del dominio público hidráulico*, según deduce el recurrente del hecho de que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir realizaba análisis periódicos, lo que

18. Tales términos para el cálculo del justiprecio fueron considerados legales en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 6ª), de 29 de noviembre de 2011, recurso de casación núm. 3577/2008, ponente Luis María Díez-Picazo Jiménez.

19. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 21 de abril de 2010, recurso de casación núm. 7609/05 (RJ 2010, 4694), ponente Agustín Puente Prieto.

20. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 29 septiembre 2010, recurso de casación núm. 2020/2006 (RJ 2010, 6865), ponente Agustín Puente Prieto.

se confirma, en su opinión también, por la existencia de una sanción impuesta por el Consejo de Ministros a la empresa Boliden Apirsa por los vertidos realizados. El TS lo rechaza (fundamento segundo):

*«...al producirse los daños en la finca del recurrente como consecuencia de la rotura de la balsa ubicada fuera del dominio público, no resultaba responsabilidad de la Administración del Estado, en su condición de titular del dominio público hidráulico, la concesión de ninguna autorización administrativa, que sólo había de obtenerse de la administración competente en el ámbito de la legislación minera...»*

En cuanto a la Sentencia de 12 de diciembre de 2011<sup>21</sup>, lo que resuelve es el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que había confirmado la desestimación por silencio administrativo de una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Administración de la Comunidad Autónoma. La desestimación se basa en la falta de prueba de la omisión:

*«A la anterior conclusión [la no apreciación de una conducta infractora de la administración demandada en el origen de los daños] debemos estar por lo que no se ha mostrado el engarce de la situación aquí producida con la examinada en la Sentencia de 7 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7393), rec. apelación 8879/1992 sobre la inobservancia por la administración de sus deberes. Tampoco se muestra el incumplimiento del deber de vigilancia enjuiciado en Sentencia de 21 de noviembre de 2007 (RJ 2007, 8464), rec. casación 9881/2003.*

*Debe recordarse que como dijo la sentencia de esta Sala de 22 de noviembre de 2004, la rotura de la balsa tuvo lugar por no incorporar el proyecto técnico de construcción determinadas prescripciones. Y, no se acredita ante este Tribunal que fue obligación de la administración autonómica comprobar la adecuada redacción técnica del proyecto pues del mismo responden, en su caso, sus autores y beneficiarios.»*

## **B) Reclamaciones dirigidas contra la Administración General del Estado, la Junta de Andalucía y Boliden Apirsa S.L.**

Entre las acciones de responsabilidad ejercitadas por particulares tiene un particular interés la resuelta por Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2011<sup>22</sup>, debido a que en ella se reclama la indemnización no sólo a las dos administraciones públicas implicadas –el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Andalucía–, sino también a Boliden Apirsa S.L. La Audiencia Nacional desestimó en instancia el recurso contra la doble denegación por silencio administrativo tanto por la Administración del Estado como por la Junta de Andalucía (Sentencia de 15 de abril de 2009 [RJCA 2009, 491]) y contra esa sentencia se recurrió en casación ante el Tribunal Supremo. Muy

---

21. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª), de 12 de diciembre de 2011, recurso de casación núm. 5676/2009 (RJ 2012, 2672), ponente Celsa Pico Lorenzo.

22. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 28 de diciembre de 2011, recurso de casación núm. 4695/2009 (RJ 2012, 462), ponente Celsa Pico Lorenzo.

similar en cuanto a las partes y al fallo es la Sentencia de 6 de marzo de 2012, que cita a la anterior y la sigue, mucho más resumidamente, en su argumentación<sup>23</sup>.

Se recurre en casación la sentencia de la Audiencia Nacional que había desestimado el recurso contencioso-administrativo contra las denegaciones por silencio administrativo del Ministerio de Medio Ambiente y de la Junta de Andalucía de la reclamación de responsabilidad patrimonial contra ambas AAPP y contra Boliden Apirsa S.L.

Acompañando a la demanda se aporta copia del Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de los de Sanlúcar la Mayor (Sevilla), de 22 de diciembre de 2000, a denuncia, entre otros, de la ahora recurrente, resaltando las referencias contenidas en el mismo a los dos informes periciales incorporados a las diligencias previas, así como a un informe técnico encargado por Boliden a la empresa de ingeniería EPTISA, en cuanto concluirían que la rotura del dique se debió a la falta de previsión adecuada del comportamiento del subsuelo tanto en el proyecto de construcción de 1978 como en el de recrecimiento de 1996. También se invocan las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 22 de noviembre de 2004, por el que se confirmó la legalidad del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se sancionaba a Boliden Apirsa S.L. y se le imponía la indemnización de los daños sufridos por el dominio público hidráulico.

También se trae a colación, en cuanto se refiere a determinadas irregularidades administrativas, el Auto dictado el 16 de noviembre de 2001 por la Audiencia Provincial de Sevilla confirmando el de archivo del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Sanlúcar la Mayor, relativas a la existencia de *una posible prevaricación administrativa* en relación con el delito tipificado en el artículo 329 del Código Penal, en relación con la aprobación del proyecto de recrecimiento, realizada con «premura», con «*inexistencia de informe técnico previo, ni evaluación de impacto ambiental*», así como el incumplimiento del «*preceptivo trámite de aprobación del recrecimiento por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, [en virtud del] artículo 9.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico*»<sup>24</sup>, aunque la Audiencia finalmente desechaba la existencia de responsabilidad penal por no concurrir un «patente y elevado grado de injusticia en la resolución», puesto que los sucesivos recrecimientos ya estaban previstos en el proyecto original y existían «razones sociales» –probablemente la continuidad de la explotación minera– que justificaban la rapidez de las actuaciones administrativas.

No obstante, la Sala de instancia rechazó que existiese una relación de causalidad entre la omisión de la Administración y el efecto lesivo, aunque también arguyó la existencia

23. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 6 de marzo de 2012, recurso de casación núm. 6324/2009 (RJ 2012, 4765), ponente Enrique Lecumberri Martí.

24. Tras la reforma realizada por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, art. 9.4, con el mismo contenido: «La ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del organismo de cuenta, sin perjuicio de los supuestos especiales regulados en este reglamento. Dicha autorización será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las administraciones públicas». En el mismo sentido, art. 78, que contiene algunas excepciones.

de mecanismos articulados por la Administración andaluza para reparar los daños, tal como transcribe el Tribunal Supremo en su sentencia (fundamento primero):

«la finca [...] afectada por los vertidos de lodos tóxicos provenientes de las minas de Aznalcóllar y propiedad en aquellos momentos de la actora, le fue expropiada por la Junta de Andalucía, fijándose el correspondiente justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación, justiprecio que fue confirmado en Sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Bien es verdad que dicho justiprecio no incluía el valor de la finca antes de los vertidos tóxicos, pero lo cierto es que *la Junta de Andalucía arbitró con carácter previo a la expropiación un procedimiento para la adquisición voluntaria de las propiedades afectadas por el vertido pagándolas con arreglo a los precios de mercado de propiedades equivalentes no contaminadas. Por tanto, la Administración demandada había arbitrado mecanismos para evitar la producción de daños a particulares derivados del vertido, subrogándose en sus derechos –tras la adquisición de sus fincas– frente a la que había sido declarada responsable de los mismos en sede administrativa (BOLIDEN-APIRSA, S.L.) por parte del Consejo de Ministros como ya hemos visto.*

Es por ello difícilmente aceptable también por este motivo una derivación de responsabilidad a la Administración autonómica por cuanto *ésta ofreció la posibilidad –de voluntaria aceptación ciertamente– de obtener una reparación de los daños producidos negligentemente por un tercero* cuya responsabilidad ha sido ya declarada por el TS en su sentencia de 22 de noviembre de 2004.»

El Tribunal Supremo pasa de puntillas sobre la eventual existencia de una omisión por parte de la Junta de Andalucía, aduciendo falta de prueba en tal sentido (fundamento noveno):

«Aquí no ha puesto de manifiesto la existencia de disposición alguna que obligara a la administración autonómica a realizar inspecciones técnicas de la balsa para acreditar su buen estado en cuanto a seguridad.»

Lo que es un argumento ciertamente pasmoso, por cuanto es una cuestión jurídica y además el propio Tribunal Supremo, es cierto que casi al inicio de una sentencia muy extensa y arrastrando la cita de otros pronunciamientos judiciales, cita los preceptos del Reglamento de Dominio Público que establecían ese deber de inspección y la sujeción a autorización administrativa del proyecto original y del recrecimiento, autorización esta última que, como se ha reseñado, fue otorgada en un tiempo record.

En cuanto a la responsabilidad de Boliden Apirsa S.L., se considera prescrita, en tanto que no fue ejercida hasta el día 11 de julio de 2003, fecha de la presentación de su escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo, cuando pudo ejercer dicha acción a partir de la fecha del Auto de 16 de noviembre de 2001 de la Audiencia Provincial de Sevilla que ponía término al procedimiento penal. La parte recurrente argüía la vis atractiva de la jurisdicción contencioso-administrativa para evitar las normas sobre prescripción civiles, puesto que la intervención de particulares en el proceso contencioso administrativo, dado el tenor del art. 9.4 LOPJ, en la redacción derivada de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, lo es en calidad de demandado que ha intervenido en la producción del daño. Sin embargo, el Tribunal Supremo rechaza ese argumento –bastante forzado– en el fundamento sexto:

«Debe reconocerse eficacia interruptiva a la reclamación administrativa dirigida contra la administración en que se pretende una indemnización a consecuencia de una aducida lesión derivada de la actuación administrativa luego continuada en vía contencioso-administrativa.

Sin embargo no cabe entender que una acción de reclamación de responsabilidad patrimonial en vía administrativa dirigida exclusivamente contra la Junta de Andalucía pueda proyectar consecuencias sobre terceros civiles.

No es aceptable que al particular no le favorezca el plazo prescriptivo cuando se tramita un procedimiento administrativo frente a la Administración sin que el sujeto privado que se considera responsable hubiere tenido conocimiento de la actuación del reclamante.»

Como no existe en la en la Ley 30/1992 una obligación de comunicar a sujetos privados el inicio del procedimiento administrativo similar a la contenida en el art. 49 LJCA respecto al proceso contencioso administrativo, concluye el Tribunal Supremo lo siguiente:

«Ha de entenderse prescrita la acción respecto de un sujeto privado que no es llamado al procedimiento administrativo, porque la acción no se dirige contra el mismo, pero, posteriormente, una vez transcurrido un año de la producción del evento dañoso, se dirige contra el mismo un recurso contencioso administrativo.»

#### 1.5. LAS ACCIONES DE RESPONSABILIDAD EJERCITADAS POR LA EMPRESA MINERA: LAS LIMITACIONES DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL DE PROHIBICIÓN DE LA «DOBLE VERDAD» EN EL ÁMBITO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

Es evidente que, aunque sea la causante inmediata de los daños, también la empresa minera Boliden Apirsa S.L. se ha visto gravemente perjudicada por el accidente y por sus consecuencias, incluidas las expropiaciones realizadas por la Administración, habiendo ejercido las acciones judiciales correspondientes para intentar resarcirse, aunque en general con poco éxito.

En el ámbito contencioso-administrativo, Boliden recurrió el justiprecio fijado por el Jurado Provincial de Expropiación por una finca de 33 Ha, no afectada por los lodos, expropiada para ser integrada en el Corredor Verde del Guadiamar. El método aplicado fue el de comparación con diversas valoraciones administrativas y los precios aceptados en la misma zona en adquisiciones realizadas por la Administración. Aunque Boliden tuvo éxito en primera instancia, aceptando el Tribunal Superior de Justicia como justiprecio adecuado la cantidad consignada en la escritura pública de adquisición de los terrenos por la empresa minera en 1995, perdió lo ganado al estimar el Tribunal Supremo el recurso de casación por Sentencia de 27 de febrero de 2012<sup>25</sup>. En el recurso contencioso-administrativo, Boliden aducía el rechazo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la utilización como criterio de comparación de los precios adoptados por

25. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 27 de febrero de 2012, recurso de casación núm. 711/2009 (RJ 2012, 4265), ponente José Mª del Riego Valledor.

mutuo acuerdo entre la Administración y los propietarios, método que, por el contrario, ha de referirse a precios y valores obtenidos en compraventas libremente concertadas. Sin embargo, el Tribunal Supremo aduce que las escrituras de compraventa aportadas no proporcionan un término válido de comparación, debido a la depreciación general producida por el desastre ecológico (pese a que la finca en cuestión no se ha visto afectada), lo que le lleva a invocar la presunción de acierto del Jurado de Expropiación y deja un cierto regusto a justicia del caso concreto.

La más relevante de las acciones judiciales, al margen de las puramente defensivas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativos frente a la sanción administrativa y las liquidaciones de daños realizadas por las Administraciones intervinientes, ha sido la demanda de responsabilidad contractual ex art. 1101 y siguientes del Código Civil planteada por Boliden Apirsa S.L. por una cuantía de más de 115 millones de euros ante un Juzgado de Primera Instancia de Madrid, además de contra una compañía aseguradora, contra ACS, Actividades y Servicios S.A. (como absorbente de absorbente de Grupo Dragados S.A., antes Dragados y Construcciones S.A.), contra Intecsa-Inarsa S.A., como parte en un contrato celebrado en 1976 con la empresa minera para encargarse del diseño e ingeniería de detalle de una planta de concentración de mineral de cobre, plomo y zinc en Aznalcóllar y autora en 1978 de un proyecto de balsa de estériles o presa de residuos (la balsa cuyo dique se rompió en 1998), contra Geotecnia y Cimientos S.A. (Geocisa) como empresa contratada por Boliden a partir de 1996 para la realización de diversos trabajos y estudios relacionados con la estabilidad y recrecimiento de la balsa de Aznalcóllar y, es decir, contra las empresas que habían proyectado y contruido el dique en 1978 y contra la que había realizado los estudios y asumido el control de seguridad en 1996. Lo que se solicitaba, en síntesis, era la declaración del derecho de Boliden a ser indemnizada solidariamente por ACS, Intecsa, Geocisa y la compañía aseguradora por los daños y perjuicios derivados de los incumplimientos contractuales que se les imputaban y, específicamente, de los derivados de la rotura de la balsa, indemnización que se fijaba en la cantidad de 115.213.210 euros, como cantidad necesaria para actualizar los importes desembolsados por Boliden desde 1998, más la la cantidad que en su caso hubiera de pagar a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, a la Junta de Andalucía o a terceros a consecuencia de la rotura de la balsa. La demanda fue desestimada en primera y segunda instancia, dando lugar al recurso de casación resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de enero de 2012<sup>26</sup>.

La pretensión de Boliden, al menos en casación, parece haberse fundado principalmente en el informe de los peritos que intervinieron en las diligencias penales y cuya opinión parece haber sido determinante para la exoneración de los responsables de la empresa minera. Como se recordará, la causa más probable de acuerdo con estos peritos habría sido la presión intersticial y una adecuada valoración de la resistencia de las arcillas azules del Guadalquivir. Sin embargo, los peritos llamados por los demandados en el proceso civil habrían argumentado de forma convincente la corrección

---

26. Sentencia de la Sala de lo Civil, Sección 1ª, del Tribunal Supremo núm. 963/2011, de 11 enero de 2012, recurso de casación núm. 2120/2009 (RJ 2012, 175), ponente Francisco Marín Castán.

técnica de los cálculos geotécnicos y puesto el énfasis en un inadecuado recrecimiento y utilización de la balsa, así como la excavación de diversos pozos de drenaje para devolver las aguas filtradas a la balsa y el ataque de las aguas ácidas. Desde un punto de vista jurídico, los argumentos utilizados por la sentencia de primera instancia parecen haber sido fundamentalmente dos. Primero:

«un procedimiento penal que finaliza con Sentencia Absolutoria –asimilable el auto de archivo– no vincula ni crea cosa juzgada al juez civil en ningún extremo y una Sentencia condenatoria en vía penal sólo vincula al juez civil en cuanto al hecho objetivo ocurrido sin ninguna otra.»

Segundo:

«[los informes de las diligencias previas eran] solo prueba documental que no ha sido planteada por vía testifical y por tanto no han podido ser sometidos al principio de contradicción e inmediatez ante esta juzgadora y las partes aquí demandadas no son coincidentes con los intervinientes en el procedimiento penal y como tal documental debe ser valorada.»

Con esta base, el juez de primera instancia concluía que no había habido incumplimiento contractual ni, por tanto, responsabilidad. Confirmada la sentencia en segunda instancia, el recurso de casación se basaba, fundamentalmente, en la infracción del art. 222.4 LEC (cosa juzgada material) y, sobre todo, del art. 116 LECrim<sup>27</sup>, con base en el cual se argumenta que la sentencia penal absolutoria resulta vinculante en un ulterior proceso civil no solo en cuanto declare la inexistencia de un hecho sino también cuando declara existente un hecho.

Como consecuencia de este razonamiento, los abogados de Boliden aducían que el auto de archivo de las diligencias previas, al exculpar a los directivos de Boliden por no resultar contra ellos indicios de delito según el informe de los peritos judiciales, habría determinado la responsabilidad civil por incumplimiento contractual frente a la propia empresa minera de las empresas que, según el mismo informe, no habrían tenido en cuenta determinados factores al proyectar la balsa o al estudiar su estabilidad y recrecimiento. Es decir, que aunque el auto de archivo de las diligencias penales no habría declarado con fuerza de cosa juzgada el incumplimiento contractual de proyectistas y constructoras, sí habría producido ese efecto respecto los hechos que, según los abogados de Boliden, serían claros constitutivos de un incumplimiento contractual.

El Tribunal Supremo rechaza este razonamiento. Primero, por entender abusiva la asimilación del auto de archivo de unas diligencias previas a una sentencia penal absolutoria a efectos de vincular al juez de un ulterior proceso civil. Citando sus propias sentencias de 28 de abril de 1999 (recurso de casación núm. 2660/94 [RJ 1999, 4250]) y 29 de mayo de 2001 (recurso de casación núm. 1385/96 [RJ 2001, 3442]),

27. LECrim artículo 116: «La extinción de la acción penal no lleva consigo la de la civil, a no ser que la extinción proceda de haberse declarado por sentencia firme que no existió el hecho de que la civil hubiese podido nacer. En los demás casos, la persona a quien corresponda la acción civil podrá ejercitarla ante la jurisdicción y por la vía de lo civil que proceda, contra quien estuviere obligado a la restitución de la cosa, reparación del daño o indemnización del perjuicio sufrido».

afirma que sería una «falta de exactitud jurídica» la atribución de «cualquier efecto de cosa juzgada» a un auto de sobreseimiento provisional dictado en diligencias previas. En consecuencia, esta sentencia supone en cierto modo un límite a la doctrina, francamente expansiva hasta ahora, de la proscripción de la doble verdad, que hasta ahora ha tenido importantes consecuencias como desarrollo del principio de non bis in ídem en el ámbito sancionador, aunque lo haya desbordado en cierta medida. La formulación normativa del principio puede encontrarse en el art. 137.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común («Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien»), completado en el ámbito de la Administración General del Estado por el art. 7 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, en el que se establece la prioridad de pronunciamiento del juez penal, precepto transcrito o parafraseado en los capítulos sancionadores de las más diversas leyes, casi como una cláusula de estilo. Como es sabido, el origen de esta doctrina está en la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre, cuyo ponente fue Luis Díez Picazo, y que estableció una formulación que se ha convertido en canónica (fundamento cuarto):

«El principio *non bis in ídem* determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, *el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.*

Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del art. 25 de la Constitución y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones estatuidas por dicho precepto.»

El Tribunal Constitucional se refería a esto como la «vertiente negativa de la cosa juzgada» y supone que la Administración no puede añadir actividad probatoria a la realizada en las diligencias penales, quedando congelada la verdad jurídica. Por lo demás, su juego no ha quedado reducido a las relaciones entre jurisdicción penal y Administración pública (y, por extensión, jurisdicción contencioso-administrativa), sino que se ha extendido a las resoluciones de otros órdenes jurisdiccionales: en la Sentencia 16/2008, de 31 de enero, el Tribunal Constitucional declaró que, por exigencias de la seguridad jurídica, la preceptiva concordancia entre hechos probados no se limitará a la jurisdicción penal y la posterior resolución administrativa, sino que se extiende a

todos los órdenes jurisdiccionales. En este caso, el Tribunal Constitucional otorgó el amparo solicitado y anuló una sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa confirmatoria del acto administrativo recurrido, por contradecir los hechos reconocidos en una sentencia firme anterior de la jurisdicción social, recaída sobre un recargo en las cuotas de la Seguridad Social debido a un accidente de trabajo, en la que se había considerado que no se había producido ningún incumplimiento significativo de las normas sobre seguridad en el trabajo.

Es claro que en el ámbito de la relación entre infracción penal y responsabilidad civil el problema de la «doble verdad» tiene sus peculiaridades, que también han tenido que abordar tanto los tribunales ordinarios como el Tribunal Constitucional, a cuya doctrina se dedica una considerable atención en la sentencia de 11 de enero de 2012. Resultaría especialmente relevante a los efectos del caso enjuiciado la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2002, de 28 de enero, de la que fue ponente Manuel Jiménez de Parga (fundamento cuarto):

*«cuando la Sentencia penal, por haber sido absolutoria, no haya entrado a examinar ni se haya pronunciado sobre las acciones civiles derivadas del hecho enjuiciado en el ámbito criminal, nunca podrá producir efectos de cosa juzgada en el posterior proceso civil, por la sencilla razón de que las acciones civiles quedaron imprejuzgadas. La citada regla sólo sufre una excepción en virtud de lo dispuesto en el art. 116 LECrim, según el cual si la Sentencia penal resultó absolutoria precisamente por declarar que no existió el hecho que fue objeto de enjuiciamiento en el ámbito criminal, este pronunciamiento vinculará positivamente al juez civil que no podrá ya fundar ninguna responsabilidad civil en la existencia del hecho que fue declarado inexistente por la jurisdicción penal.»*

La conclusión que se extrae de ello, mediante un razonamiento *a contrario*, parece radicalmente distinta de la que se aplica en el ámbito sancionador, puesto que (fundamento quinto):

*«esta declaración de no-autoría no está cubierta por el efecto positivo de la cosa juzgada que establece el art. 116 LECrim, y no impedía que los Tribunales civiles pudieran valorar las pruebas y apreciar los hechos nuevamente en el plano de la responsabilidad civil, en el que, junto al criterio estricto de la autoría material, pueden utilizarse otros elementos y criterios de imputación (teoría del riesgo, propiedad de las cosas, culpa in vigilando o in eligendo, etc.)»*

Como consecuencia, el juzgado de primera instancia que estimó de oficio la excepción de cosa juzgada y habría rechazado la demanda de responsabilidad civil extracontractual sin entrar en el fondo del asunto basándose en la existencia de una previa sentencia penal de absolución de una falta de daños habría incurrido en una denegación de justicia. No obstante, haya que precisar que pese a las referencias a «valorar las pruebas» y «apreciar los hechos nuevamente», el Tribunal Constitucional parece estar refiriendo más bien a una cuestión de calificación jurídica de los mismos que a una modificación en los hechos probados.

En realidad, la Sala primera del Tribunal Supremo parece ser en cierta medida más exigente con la doctrina de la proscripción de la doble verdad que el Tribunal

Constitucional. Como se señala en la sentencia de 30 de marzo de 2005<sup>28</sup> (fundamento segundo), también citada en la Sentencia de 11 de enero de 2012:

«La doctrina jurisprudencial viene declarando que la sentencia penal absolutoria no produce el efecto de cosa juzgada en el proceso civil, *salvo cuando se declare que no existió el hecho del que la responsabilidad hubiere podido nacer* (Sentencias, entre otras, 4 de noviembre de 1996 [RJ 1996, 7910], 23 de marzo [RJ 1998, 1492] y 24 de octubre de 1998 [RJ 1998, 8235]; 16 de octubre de 2000; 15 de septiembre de 2003 [RJ 2003, 5469]); *o cuando se declare probado que una persona no fue autor del hecho* (SS. 28 noviembre 1992 y 12 abril y 16 octubre 2000 [RJ 2000, 8045]), *porque repugna a los más elementales criterios de la razón jurídica aceptar la firmeza de distintas resoluciones jurídicas en virtud de las cuales resulte que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, o que una misma persona fue su autor y no lo fue* (STC 62 de 21 de mayo; STS 12 abril 2000). Asimismo tiene dicho que no prejuzga la valoración de los hechos que puede hacerse en el proceso civil (SS. 26 mayo y 1 diciembre 1994, 16 noviembre 1995, 14 abril 1998 y 29 mayo 2001), y que no impide apreciar imprudencia civil (SS. 18 octubre de 1999 y 16 octubre de 2000 –no empece a que se pueda entablar la acción civil por culpa extracontractual–), *pues no significa más que la conducta no es sancionable de acuerdo con la ley penal, no que la misma no pueda ser estimada como fuente de responsabilidad por la ley civil, en su caso* (S. 31 enero 2000 [RJ 2000, 458]).»

No obstante, el Tribunal Supremo va más allá al afirmar que *«que el juez civil gozará de libertad para valorar todas las pruebas que se practiquen en el proceso subsiguiente a la sentencia penal absolutoria, incluido el testimonio de las correspondientes actuaciones penales»*, lo que se declara jurisprudencia constante con apoyo en las sentencias de la propia Sala primera de 22 de diciembre de 1999 (recurso de casación núm. 2121/97 (RJ 1999, 9487) y de 12 de abril de 2002 (recurso de casación núm. 3207/96 (RJ 2002, 3383).

No obstante, más importante que la doctrina sobre los efectos más o menos extensos sería evitar la indefensión, como se señala en el propio inicio de la argumentación (fundamento séptimo):

«La segunda razón fundamental es que, *al no haber mayor indefensión que la de privar a una persona natural o jurídica de toda oportunidad de defenderse oponiéndose a los hechos que se le imputen y proponiendo prueba al respecto, ninguna sentencia penal firme, ni absolutoria ni condenatoria, podrá determinar por sí sola la condena civil de quien no haya sido parte en el proceso penal, salvo en el caso de que la condena civil sea una consecuencia necesaria de los hechos declarados probados y de la probada participación en ellos del acusado, como puede suceder respecto de su asegurador ...»*

El Tribunal Supremo vuelve a esta «razón fundamental» más adelante, por ejemplo al afirmar que *«[i]ncluso tratándose de sentencias penales condenatorias firmes, su efecto vinculante no puede ser tan enérgico como para quebrantar la proscripción de indefensión establecida en el art. 24 de la Constitución. Por eso la sentencia de esta Sala de 10 de octubre de 2003 (rec. 4145/97) declara que el principio de identidad entre los litigantes, propio de la cosa juzgada, impide extender el efecto vinculante de la sentencia penal condenatoria a quienes no hubieran sido partes en el proceso penal»*. En efecto, los informes de los peritos que actuaron en las

---

28. Sentencia de la Sala de lo Civil, Sección 1ª, del Tribunal Supremo núm. 212/2005 de 30 marzo (RJ 2005, 2618), ponente Jesús Corbal Fernández.

diligencias penales no fue sometido en ningún momento a contradicción de las partes enfrentadas en el proceso civil, puesto que se incorporó como prueba documental a los autos civiles, no citándose a sus autores como testigos. La realización de la prueba pericial en el proceso civil habría permitido a las partes opuestas a la que la propone, entre otras cosas, la posibilidad de ampliarla a otros extremos que puedan considerarse de su interés, concurrir al acto del reconocimiento pericial y hacer en el mismo a los peritos las observaciones que se estimasen oportunas o solicitar en el acto de la declaración o ratificación, a través del juez, explicaciones para el esclarecimiento de los hechos.

Por otra parte, señala la Sala primera del Tribunal Supremo, si bien las diligencias penales fueron sobreesididas, no sucedió lo mismo con el procedimiento administrativo sancionador, que culminó en una resolución sancionadora, más indemnización por daños al medio ambiente, confirmada por la jurisdicción contencioso-administrativa en la ya citada Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004.

## **2. OTRAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO CON RELEVANCIA PARA EL DERECHO AMBIENTAL**

2.1. ASPECTOS PROCEDIMENTALES: PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, INFORMACIÓN AMBIENTAL, CONSULTA PRECEPTIVA A LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE PROYECTOS QUE AFECTEN A UNA ZEPY Y CARÁCTER REGLADO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

### **A) Posibilidad de impugnación autónoma de la declaración de no sujeción a Evaluación de Impacto Ambiental y posibilidad de impugnación de la DIA con ocasión del recurso contra la Evaluación Ambiental Integrada**

En la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 8 de abril de 2011 (recurso de casación núm. 1139/2007 [RJ 2011, 3498], ponente Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), el Tribunal Supremo reafirma su doctrina de que, mientras que las declaraciones de impacto ambiental son actos de trámite que se integran en un procedimiento y no son susceptibles de impugnación autónoma, sino únicamente a través del recurso contra la decisión final<sup>29</sup>, el acto por el que un órgano medioambiental decide que la evaluación ambiental de determinados proyectos no es necesaria y procede a archivar la solicitud sin emitirla es un acto de trámite cualificado,

29. A partir de la Sentencia de 17 de noviembre de 1998 (recurso de casación núm. 7742/1997 [RJ 1998, 10522], ponente Segundo Menéndez Pérez, caso Embalse de Itoiz) doctrina seguida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2002 (recurso de casación núm. 309/2000 [RJ 2002, 10019], ponente Óscar González González), de 25 de noviembre de 2002 (recurso de casación núm. 389/2000 [RJ 2002, 10506], ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva), de 11 de diciembre de 2002 (recurso de casación núm. 3320/2001 [RJ 2003, 185], ponente Óscar González González), de 13 de octubre de 2003 (recurso de casación núm. 4269/1998 [RJ 2003, 8871], ponente Segundo Menéndez Pérez), de 24 de noviembre de 2003 (recurso de casación núm. 5886/1999 [RJ 2003, 8618], ponente Segundo Menéndez Pérez) y de 14 de noviembre de 2008 (recurso de casación núm. 7748/2004 [RJ 2008, 6900], ponente Pilar Teso Gamella).

que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento que entra en las excepciones del artículo 25 LJCA, por lo que no puede determinar la inadmisibilidad del recurso a efectos del artículo 69.c) LJCA. En este mismo sentido se había pronunciado anteriormente en las sentencias de 29 de noviembre de 2006 (recurso de casación núm. 933/2003 (RJ 2007, 8317), ponente Rafael Fernández Valverde), de 13 de marzo de 2007 (recurso de casación núm. 1717/2005 (RJ 2007, 1846), ponente Rafael Fernández Valverde) y 23 de enero de 2008 (recurso de casación núm. 7567/2005 (RJ 2008, 1588), ponente Jesús Ernesto Peces Morate).

En cuanto a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 13 de diciembre de 2011, recurso de Casación núm. 545/2011 (JUR 2012, 477), ponente Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, en ella se resuelve el recurso planteado por la Asociación Castellano Manchega para la Defensa del Patrimonio Natural (Acmaden-Ecologistas en Acción de Toledo) contra la resolución de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Junta de Castilla-La Mancha, por la que se otorgaba la autorización ambiental integrada para la explotación de un vertedero de residuos no peligrosos y clausura del actual depósito controlado de Toledo, así como contra la resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental sobre declaración de impacto ambiental del proyecto. Mediante Auto, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha inadmitió el recurso contra la DIA, resolución que una vez rechazado el recurso de súplica, es recurrida en casación, recurso que sí va a ser estimado por el Tribunal Supremo que, tras recordar su doctrina sobre el carácter de acto de trámite de la EIA (fundamento segundo), entra en el núcleo de la cuestión debatida (fundamento tercero):

«Se plantea a esta Sala, por primera vez, la susceptibilidad de impugnación de una declaración de impacto ambiental en el momento en el que se recurre también la autorización ambiental integrada, dictada en aplicación de la citada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Sobre la naturaleza y caracteres de estas autorizaciones ambientales integradas, como técnicas de control e intervención administrativa adoptadas por nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la Directiva de la Unión Europea 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación y en particular de su enfoque integrado para la concesión de permisos tratando de lograr una especie de «ventanilla única» en la que se unifica la pluralidad de intervenciones administrativas ambientales se ha pronunciado esta Sala en la sentencia de 2 de diciembre de 2011 (Casación 217/1008), a cuya doctrina remitimos.

Con independencia de cuál sea, en su caso, el acto final –cuestión carente de relieve para la resolución de las alegaciones previas a que se contrae este recurso– resulta decisivo el artículo 24 de la citada Ley 16/2002 que *establece, en forma inequívoca, la posibilidad de impugnar las autorizaciones ambientales integradas en este orden de jurisdicción contencioso-administrativo*. En esas circunstancias *carece de sentido alguno mantener el carácter de acto de trámite simple de la declaración de impacto ambiental y excluirla de control jurisdiccional con ocasión de la impugnación de la autorización ambiental integrada*. El carácter unificado y global de dichas autorizaciones integradas desde el punto de vista ambiental *hace obvia la pertinencia de controlar en los recursos dirigidos contra ellas también la declaración de impacto ambiental que las preceda*. Cualquier duda interpreta-

tiva, de existir, se debe resolver en el sentido amplio al acceso a la impugnación que deriva del Derecho europeo y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así se desprende del artículo 15 bis de la Directiva 96/61/CE, añadido por el artículo 4.4 de la citada Directiva 2003/35, de 26 de mayo de 2003 (Cfr., Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2009, en el asunto C 427/2007 Comisión c. Irlanda § 15 y 82).»

#### **B) Supuestos en que la Evaluación de Impacto Ambiental no tiene carácter preceptivo**

Hay dos sentencias relativas a trasvases hídricos, en ambos caso considerando no preceptiva la EIA. En la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 14 de abril de 2011 (recurso contencioso-administrativo núm. 629/2008 [RJ 2011, 3233], ponente Jorge Rodríguez-Zapata y Pérez), el Tribunal Supremo considera que no era necesaria en este caso la evaluación de impacto ambiental, al entender que el trasvase de aguas que aprueba el Consejo de Ministros no es un proyecto para el trasvase de recursos hídricos (en cuyo caso sí sería exigible la evaluación de impacto ambiental), sino un desembalse de aguas realizado a través de unas infraestructuras ya consolidadas con anterioridad, como es el acueducto Tajo-Segura. Por el mismo motivo, no considera pertinente plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión europea por no suscitarse ninguna duda interpretativa sobre el Derecho comunitario.

Complementa la anterior la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 11 de febrero de 2011 (recurso contencioso-administrativo núm. 161/2009 [RJ 2011, 1380], ponente Pilar Teso Gamella), en la que se aclara, a propósito de la impugnación del el Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su reunión de 16 de enero de 2009, que acordó el trasvase de 44,5 hectómetros cúbicos con destino al acueducto Tajo-Segura, que la normativa de la Comunidad Autónoma de acuerdo con la cual los trasvases hídricos que superen un determinado umbral han de ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, no es aplicable a los trasvases extracomunitarios, como era el caso.

Tampoco en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 18 de noviembre de 2011 (recurso de casación núm. 5960/2007 [JUR 2011, 415293], ponente Mª del Pilar Teso Gamella), se considera preceptivo el EIA para la aprobación de un plan urbanístico. En efecto, el Tribunal Supremo considera que la Revisión del PGOU de Getafe no tenía que ser sometido a impacto ambiental. Tras determinar en fundamento tercero que la norma que *ratione temporis* resultaba de aplicación era el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en la redacción resultante de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del citado RDLegislativo, se argumenta la aplicación de esta regulación a un plan urbanístico (fundamento sexto):

«Somos conscientes que el grupo 9 mentado se refiere a «proyectos», pero esta Sala ha declarado en Sentencias de 30 de octubre de 2003 (recurso de casación núm.

7460/2000) y de 3 de marzo de 2004 (recurso de casación núm. 1123/2001) su aplicación al planeamiento, señalado en la primera de ellas que “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 del 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 deválíen 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”.»

Yendo al tenor del Real Decreto Legislativo de 1986 tras la reforma operada por Ley 6/2001, concretamente a la letra a) el grupo 9 del anexo I, para que la transformación del suelo prevista en el plan hubiera debido sujetarse a evaluación ambiental habría sido precisa la concurrencia de dos circunstancias de forma acumulativa: que implicase la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva y que afectase a más de 100 hectáreas. En consecuencia, no basta para exigir la EIA, como sucedía en el caso, que se rebase el límite de extensión de 100 hectáreas, conclusión que coincidiría con la que se puede extraer de la Directiva 97/11/CE traspuesta al Derecho interno por la Ley 6/2001 (fundamento quinto).

**C) Efectos de los estudios ambientales: limitación de la discrecionalidad administrativa por las conclusiones de un estudio ambiental**

El efecto no ya de una declaración de impacto ambiental, sino de un estudio sobre las repercusiones ambientales hecho por una Administración pública diferente para aprobar el proyecto es lo estudiado en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3) de 27 de octubre de 2010 (recurso de casación núm. 545/2007 [RJ 2010, 7698], ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona), respecto a la aprobación de un trazado de línea eléctrica por el Consejo de Ministros, ante la existencia de un estudio del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, aportado a los autos como prueba documental, en el que se señala que el trazado proyectado es más perjudicial para los intereses medioambientales que la otra alternativa propuesta, que no suponía una alteración sustancial del proyecto aprobado (en el fundamento sexto el Tribunal Supremo habla de «variación no sustancial, impuesta o aconsejada por intereses públicos»), debe atemperarse la facultad discrecional de la Administración pública para elegir trazados, toda vez que tal elección se basaba en el error de considerar que el trazado aprobado no afectaba al biotipo y que las afecciones medioambientales eran menores. No obstante, el Tribunal Supremo no se considera habilitado para sustituir la decisión administrativa (fundamento séptimo):

«En efecto, la Sala no puede sustituir ni al promotor de la línea ni al Consejo de Ministros en sus respectivas funciones de redactar un nuevo proyecto de ejecución (que, obviamente, no podrá repetir el trazado en la parte que ahora consideramos disconforme a Derecho) y aprobarlo. De las alternativas posibles, reflejadas en el estudio al que una y otra vez hemos hecho referencia, se ha de excluir la correspondiente al trazado que ahora se anula, lo cual no implica que necesariamente haya de optarse, en concreto, por la tercera de las incluidas en aquel estudio.»

**D) Nulidad por omisión de la consulta preceptiva a la Comisión europea de un proyecto que afecta a una ZEPA**

En el caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 14 de febrero de 2011 (recurso de casación núm. 1511/2008 [RJ 2011, 1390], ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat), lo impugnado era la aprobación del proyecto de «Duplicación de calzada de la carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey», resolución anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Si bien el Tribunal Supremo considera que en este caso la evaluación de impacto ambiental había sido correctamente realizada, confirma la anulación de la resolución impugnada por la omisión de un trámite sustancial, como es la consulta previa a la Comisión Europea sobre la idoneidad del proyecto desde la perspectiva ambiental, que era preceptivo en la medida en que se afectaba a un lugar clasificado de Zona de Especial Protección de las Aves, en función de constituir del hábitat de especies como el águila imperial (fundamento tercero):

«En efecto, compartimos el criterio de la Sala de instancia de que en el artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, cabe distinguir dos supuestos diferenciados respecto del cumplimiento del deber de información a la Comisión Europea, a los efectos de que sea autorizado un proyecto que incida negativamente sobre zonas especiales de conservación. El primer supuesto contemplado en la norma comunitaria europea se refiere a que deban adoptarse medidas compensatorias apropiadas para garantizar la coherencia global medioambiental, en cuyo caso, se deben comunicar a las autoridades comunitarias. El segundo supuesto es el relativo a cuando se trate de lugares cualificados por albergar un tipo de hábitat natural prioritario y/o una especie prioritaria, en que es necesaria la previa consulta a la Comisión Europea si se aducen «otras razones imperiosas de interés público de primer orden», que no versen sobre circunstancias relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.

Y de ello, se desprende la conclusión jurídica de que en el supuesto enjuiciado, en razón de las características medioambientales específicas del lugar donde se proyecta la actuación pública, que alberga tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias, no era posible que el Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobase el proyecto de «Duplicación de calzada de la carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey», sin su sometimiento a la previa consulta de la Comisión Europea, en cumplimiento del referido artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.»

No se trata del primer caso en el que el Tribunal Supremo estima la existencia de una nulidad por omitir la consulta a la Comisión. El precedente estaría en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 29 de noviembre de 2006 Recurso de Casación núm. 933/2003 (RJ 2007, 8317), ponente Rafael Fernández Valverde, relativa a un proyecto de cantera para la extracción de granito que afectaba a la Zona de Especial Protección para las Aves «Encinares del río Alberche y río Cofio», en la que existen gran variedad de aves amenazadas como la cigüeña negra o el águila imperial, con declaración de impacto ambiental desfavorable, aunque con pronunciamiento favorable del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, que estimó el recurso de casación y anuló el acto recurrido.

**E) Información ambiental, legitimación en materia ambiental y carácter no preceptivo de la EIA para el otorgamiento de un permiso de exploración minero**

En materia de acceso a la información ambiental no tenemos ninguna novedad, pero sí una reafirmación de la línea jurisprudencial más favorable al acceso, para lo que se hace una interpretación restrictiva del concepto jurídico «documentos inconclusos», que supone una excepción al libre acceso. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª) de 29 de septiembre de 2011, Recurso de Casación núm. 2071/2008 [JUR 2011, 354383], ponente Eduardo Calvo Rojas.

Esta Sentencia desestima el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado, confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 11 de marzo de 2008, por la que se estimaron dos recursos contencioso-administrativos acumulados contra las respectivas resoluciones denegatorias de acceso a la información ambiental de la Confederación Hidrográfica del Ebro en relación con el Programa de Puesta en Carga de la Presa de Itoiz.

La primera de las solicitudes, formulada por un particular, se refería a los Informes de auscultación de las dos presas Itoiz que se hubiesen realizado, así como los Informes de auscultación de las laderas vertientes al vaso del embalse de Itoiz. La segunda de las solicitudes denegadas fue formulada por el Ayuntamiento del Valle de Lóndiga (Navarra) y se refería a los informes que se hubiesen emitido «por y/o para la Administración sobre el llenado del Embalse de Itoiz y su incidencia en los terremotos citados» y a «cuantos informes se hayan emitido por y/o para esa Administración sobre los terremotos citados y su incidencia en las Presas de Itoiz y en las laderas vertientes al vaso del embalse», además de a las «previsiones de esa Administración para los próximos meses en relación al llenado del Embalse». En ambos casos el argumento para la denegación fue que los documentos o no existían o se hallaban inconclusos por estar incorporados a expedientes en curso cuyos datos podían variar. Tras argumentar el contenido ambiental de los informes solicitados (fundamento segundo), conforme a una línea jurisprudencial que puede considerarse firmemente establecida, el Tribunal Supremo rechaza esa argumentación (fundamento segundo):

«no se puede confundir –como pretende la Administración recurrente– un “informe inconcluso” –es decir en fase de borrador, pendiente todavía por ejemplo de firma por su autor, o de su preceptiva conformidad por el jefe de la unidad técnica correspondiente– con un “expediente inconcluso” en el que figuran sucesivos informes –todos ellos “conclusos”– a los que se podrán ir añadiendo nuevos datos o resultados de distinto signo conforme avancen las distintas fases del procedimiento administrativo. En este segundo supuesto de “expediente inconcluso” o inacabado, porque todavía carece de resolución final de archivo, los documentos a él incorporados –como son, en el caso que examinamos, los informes de auscultación del embalse ya emitidos, solicitados por el Sr. Norberto ; o el “Programa de Puesta en Carga” expedido en la fase de llenado de la presa requerido por el Ayuntamiento de Longuida– son documentos evidentemente conclusos, aunque el procedimiento administrativo todavía no haya finalizado y no se excluya la posibilidad de que se emitan luego otros informes conforme a los nuevos datos que, en su caso, vayan apareciendo durante la ejecución del proyecto.

A esa misma conclusión llegó esta Sala del Tribunal Supremo en otros casos similares como son los examinados en las sentencias de 3 de octubre de 2006 (casación 2424/2003), 4 de abril de 2006 (casación 311/2003), 17 de febrero de 2004 (casación 3457/2000) y 28 de octubre de 2003 (casación 3928/1999)<sup>30</sup>. En ellas se realiza una exégesis del artículo 3.3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, tomando como punto de partida la interpretación extensiva otorgada por la jurisprudencia comunitaria a la materia de “medio ambiente” y el criterio de transparencia con el que debe ser tratada, así como el espíritu y finalidad de la Directiva 90/313/CEE de 7 de junio de 1990, de la que trajo causa dicha Ley 38/1995 y la posterior Directiva 2003/4/CE de 28 de enero de 2003 que la sustituyó tras el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 y la posterior Ley 27/2006, de 18 de julio, actualmente vigente, 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.»

De alguna manera puede considerarse un contrapunto la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 17 de mayo de 2011, recurso contencioso-administrativo núm. 104/2010 (RJ 2011, 4429), ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. Lo que se sustancia es la impugnación por la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes-Avalla del Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera.

Frente a la solicitud de inadmisión por falta de legitimación planteada por el Abogado del Estado, el Tribunal señala que entre los fines estatutarios de la asociación recurrente estaría el ejercer acciones para la protección, conservación y defensa de la naturaleza del Concejo de Llanes, lo que lleva al Tribunal a invocar el Convenio de Aarhus (fundamento segundo):

30. Respectivamente (RJ 2006, 10071), (RJ 2006, 4467), (RJ 2004, 2226) y (RJ 2003, 7865).

«Cabe destacar que España ha ratificado el Convenio de la CEPE de la Organización de Naciones Unidas, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (Instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado de 16 de febrero de 2005 y que entró en vigor el 29 de marzo de 2005), que, en su artículo 9 establece disposiciones en relación con la posibilidad de entablar procedimientos judiciales o de otro tipo para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo, o en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, acción u omisión que entren dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público en las decisiones sobre actividades que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, y que promueve el reconocimiento de la legitimación de aquellas Asociaciones y Organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en defensa de la protección del medio ambiente, y por ello, vincula al órgano judicial que resuelva recursos contencioso-administrativos en materia de medio ambiente, en razón de la naturaleza y el carácter específico de los intereses medioambientales, a que realice una interpretación no restrictiva del artículo 19.1 b) de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, basada en los principios que informan el mencionado Tratado internacional medioambiental, que asegure la tutela judicial efectiva de los intereses medioambientales postulados.»

En el mismo sentido se invoca 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, lo que lleva a rechazar la existencia de una causa de inadmisión.

Sin embargo, se rechaza que la resolución impugnada tenga naturaleza de disposición general en materia ambiental y, en consecuencia, hubiese debido someterse a trámites de información pública, dado su carácter puramente ejecutivo, además de su efectividad, que se limita a establecer una prioridad a favor del Estado, sin permitir por sí misma la explotación del recurso, por lo que no resultaba preceptiva la EIA (fundamento tercero):

«El primer motivo de impugnación deducido contra el Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, en el extremo fundamentado en la infracción 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), no puede ser acogido, porque consideramos que en el supuesto analizado *no se han menoscabado ni defraudado los derechos de participación e información real y efectiva del público en los asuntos de carácter medioambiental*, debido a que, como pone de relieve el Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, no podemos eludir la naturaleza, el objeto y el contenido del acto impugnado, que se dicta en aplicación del artículo 7 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, disponiendo la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para exploración de recursos de la Sección b), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en el territorio del Principado de Asturias y parte de su plataforma continental, por lo que observamos que *no presupone el desarrollo de actividades que tengan incidencia directa en el medio ambiente, en cuanto que no supone la autorización de exploración la alteración o modificación de la realidad física afectada, al producir efectos jurídicos limitados, concernientes a que el Estado adquiera derechos de prioridad*, lo que impide que los particulares puedan

adquirir derechos relativos a la exploración de los recursos a los que la reserva se refiere.

Por ello, *no estimamos* que el Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, *pueda calificarse de plan, programa o disposición de carácter general relacionados con el medio ambiente*, a los que alude el artículo 16 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, para anudar de forma extensiva el derecho de participación del público en asuntos de carácter medioambiental.

En este sentido, rechazamos que en el procedimiento de aprobación de la resolución del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 impugnada, se haya infringido 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), por no respetar los derechos de participación, al no abrir un trámite de información pública para que pueda la Sociedad asturiana manifestar sus opiniones sobre el proyecto de la decisión adoptada, en cuanto que entendemos que resulta inaplicable el invocado artículo 18 de esta Ley, *al no poder caracterizar el acto recurrido de disposición de carácter general, como sostiene reiteradamente la Agrupación recurrente, al ejercerse por el Consejo de Ministros facultades de ejecución en materia de reserva de recursos mineros*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, por lo que no resulta exigible un pronunciamiento previo o preliminar del público sobre efectos, en relación con la protección de las aguas, la contaminación atmosférica, la conservación de la naturaleza o sobre el impacto al medio ambiente, que no se derivan inmediatamente del acto impugnado.

Tampoco cabe acoger la pretensión anulatoria del Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, fundada, en desarrollo de la alegación anterior, en la infracción de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que se sustenta en que no se ha observado el procedimiento legal establecido en materia de participación ciudadana, por no abrirse un trámite o audiencia con carácter sustancial, y en que no se ha sometido el proyecto del Real Decreto a informe del Ministro de Medio Ambiente para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de efectos significativos para el medio ambiente, pues debemos insistir en el alcance limitado de la resolución gubernamental impugnada, que fue precedida de la publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 28 de noviembre de 2007, por la que se pone en conocimiento la inscripción de la propuesta de declaración de una zona de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la Sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono en la zona que se denomina «Asturias Centro», en aplicación de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en el artículo 11.1 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, lo que ha permitido a los interesados comparecer en el expediente administrativo y formular las alegaciones u observaciones que han tenido por convenientes.»

#### **F) Carácter reglado de la Autorización Ambiental Integrada**

Éste es el objeto de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 2 de diciembre de 2011, recurso de casación núm. 217/2008 (RJ 2012, 583), ponente Pilar Teso Gamella

El caso resuelto por esta sentencia es el de la autorización ambiental integrada otorgada a una central eléctrica de ciclo combinado en Villaseca de la Sagra (Toledo) por la Junta de Castilla-La Mancha, recurrida por establecer valores de emisión más restrictivos que los que aparecían reseñados en la DIA que en este caso había sido formulada por la Administración General del Estado en virtud de la competencia para otorgar la autorización sustantiva. El Tribunal Superior de Justicia estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Iberdrola Generación S.A. y el Tribunal Supremo confirma la sentencia en casación.

Una de las cuestiones que se plantean es la articulación entre la evaluación de impacto ambiental, cuando corresponde su elaboración a la Administración del Estado, y la autorización ambiental integrada. En la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, se establece un mecanismo de coordinación (art. 28): *no podrá otorgarse la autorización ambiental sin que previamente se haya dictado la declaración de impacto ambiental*. Por consiguiente, el «órgano ambiental estatal», una vez haya «formulado la declaración de impacto ambiental o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el órgano competente para conceder la autorización sustantiva», remitirá una copia de la misma al órgano competente de la Comunidad Autónoma (y al órgano sustantivo) «que deberán incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada, así como al de las autorizaciones sustantivas que sean exigibles». Este efecto vinculante se ha justificado doctrinalmente por la necesidad de *evitar que el establecimiento de valores límite más restrictivos por la autorización ambiental integrada que los considerados adecuados por la declaración de impacto ambiental pueda hacer inviable un determinado proyecto*<sup>31</sup>. En todo caso, el Tribunal Supremo llega a la misma solución mediante una argumentación diferente. De hecho, la solución se prefigura ya en el fundamento cuarto, cuando se señala que la AAI tiene «un carácter reglado y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos la autorización será concedida». No obstante, es en el fundamento sexto cuando se desarrolla plenamente el argumento:

«Ciertamente la autorización ambiental integrada efectivamente podría, en hipótesis, fijar un umbral de protección superior al aplicar unas normas adicionales de protección, de procedencia autonómica, cuyo establecimiento faculta el artículo 149.1.23 de la CE, aumentando el límite previsto en el artículo 148.1.9 de la CE para la gestión en materia de medio ambiente.

Es más, al Estado corresponde la competencia, ex artículo 149.1.23 de la CE para la “legislación básica sobre protección del medio ambiente”, reconociendo que a las Comunidades Autónomas corresponden las “fórmulas adicionales de protección” además de la “gestión en materia de protección del medio ambiente” (artículo 148.1.9 de la CE). El Tribunal Constitucional ha diseccionado el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el medio ambiente de la siguiente forma. Tras interpretaciones iniciales que estaban más a la literalidad del artículo 149.1.23<sup>a</sup> sobre las “normas adicionales de protección” que podían establecer las Comunidades Autónomas –es el caso de la STC 149/1991, de 4 de ju-

---

31. LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, 11ª edición, pg. 540.

lio-, luego se ha apostado por seguir, en esta materia, el estándar propio de legislación básica del Estado y normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, incluyendo normas con rango de ley de procedencia autonómica. Así, se viene declarando desde la SSTC 102/1995, de 26 de junio y otras posteriores 156/1995 y 166/2002. Incluyendo de modo decidido, por tanto, entre las normas adicionales de protección, el desarrollo legislativo.

Esta referencia de tipo competencial viene a cuento porque no podemos entender vulnerados ni los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la CE, ni el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuya lesión se aduce en casación, toda vez que en este caso no se trata de determinar si una norma de la Comunidad Autónoma ha respetado el citado marco constitucional, excediéndose de los contornos constitucionales someramente expuestos. No. *Se trata simplemente de determinar si mediante una autorización ambiental pueden crearse fórmulas adicionales, y más intensas, de protección ambiental, al margen o sin la previa aprobación de un marco normativo que preste la necesaria cobertura a dicha autorización ambiental integrada.*

Como antes señalamos, y ahora insistimos, la autorización ambiental como toda autorización es un modo de control o de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, en este caso, sobre la instalación de una central de ciclo combinado, que debe examinar, bajo el prisma que en todo caso proporciona el interés público, si concurren o no las exigencias ambientales que permiten que se desarrolle una determinada actividad.

Téngase en cuenta que sea cual sea el grado de determinación o precisión del artículo 7.1 de la Ley 16/2002, para fijar los valores límites de emisión, lo cierto es que en la autorización integrada debe ser aplicación de las normas que regulan ese ámbito sectorial en concreto. *Sin que puedan introducirse en una autorización unos límites ambientales no previstos por el ordenamiento jurídico, ni estatal ni autonómico, y que, por tanto, quedan al albur de la expedición de cada autorización ambiental integrada.* Esta solución que se defiende en casación pulveriza la seguridad jurídica y supone una quiebra de las más elementales exigencias para la realización de cualquier actividad que tenga algún efecto contaminante.

En definitiva, el desenfoque que advertimos, en este punto, en el escrito de interposición radica en que lo que permite el artículo 149.1.23 de la CE, como antes señalamos, a las Comunidades Autónomas es *dictar “normas adicionales de protección”, a las establecidas por el Estado, pero no faculta para sustituir el ejercicio de esta potestad normativa, por una suerte de condiciones adicionales de protección fijadas a impulso de cada acto administrativo de autorización.*»

## 2.2. INFRACCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO Y DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL: NULIDAD PARCIAL DE UN PLAN REGIONAL DE ÁMBITO SECTORIAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª) de 18 de octubre de 2011 (recurso de casación núm. 4908/2007 [RJ 2012, 1213], ponente Jorge Rodríguez-Zapata y Pérez), desestima el recurso de casación presentado por la Junta de Castilla y León contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que estimó en parte el recurso de la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León

y anuló parcialmente el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales, aprobado por Decreto 48/2006, de 13 de julio.

El apartado 9.2.1 del Plan se declaró nulo por no establecer la ubicación de los centros de tratamiento de residuos contraviniendo el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, de acuerdo con el cual el contenido mínimo de los planes autonómicos de residuos comprendía las instalaciones apropiadas para la eliminación de los residuos y su ubicación. En el Plan no se concretaban los lugares e instalaciones para la eliminación de residuos, difiriéndose su determinación al planeamiento urbanístico, a las Directrices de ordenación del Territorio de ámbito regional y a la iniciativa particular. El Tribunal Supremo afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, es necesario que los planes de residuos incluyan los emplazamientos de los lugares de eliminación de residuos o, al menos, unos criterios suficientes para que la autoridad competente pueda determinar si el lugar o la instalación se ajusta a los criterios de gestión del Plan. Por tanto, la previsión de una ubicación en un área excesivamente amplia, o con la mera indicación de «áreas preferentes», no se ajusta a las exigencias comunitarias, poniendo en riesgo la salud pública y el medio ambiente.

Frente al argumento basado en la competencia que el art. 4.2 de la Ley de Residuos atribuye a la Comunidad Autónoma para la aprobación de planes en materia de residuos, la otra causa estimada por el Tribunal de instancia y por el Tribunal Supremo fue la nulidad del apartado 8.2.2 del Plan impugnado, que establecía un objetivo específico del 40% de regeneración de aceites de automoción para el año 2010, muy por debajo de las previsiones del Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, en el que se establece con carácter de norma básica un mínimo del 65% a partir del 1 de enero de 2008.

### 2.3. EL DEBER DE UTILIZAR LAS «MEJORES TECNOLOGÍAS DISPONIBLES» EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES POR MOTIVOS AMBIENTALES: COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y MUNICIPALES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este apartado deben examinarse sucintamente cinco sentencias del Tribunal Supremo que corresponden al período estudiado, cuatro que afectan a una ordenanza local y una quinta a un reglamento autonómico, pero también debe hacerse referencia a una reciente sentencia del Tribunal Constitucional relativa a una Ley autonómica. En todas ellas se utiliza la cláusula de adaptación a la mejor tecnología disponible, aunque el título competencial o de intervención invocado difiera.

#### **A) La «cláusula de progreso» en las ordenanzas locales**

Son cuatro sentencias del Tribunal Supremo, todas de la misma sección y ponente, las que tienen como objeto último la impugnación por alguna empresa de telefonía de

las ordenanzas reguladoras de las instalaciones de telefonía móvil<sup>32</sup>. No suponen una novedad, sino que se enmarcan en la línea jurisprudencial favorable a la competencia municipal para aprobar ordenanzas que suponen limitaciones para las empresas de telefonía en función de sus competencias urbanísticas, sobre patrimonio cultural o en materia de estética urbana. Esta tendencia tiene su inicio, salvo error por mi parte, en 2001<sup>33</sup>, aunque es a partir del año 2003 cuando aparece específicamente la cuestión del empleo de la cláusula de «mejor técnica disponible» en estas ordenanzas, cláusula que es dada por buena por el Tribunal Supremo a partir de la Sentencia de 15 de diciembre de 2003<sup>34</sup> –la Ordenanza impugnada establecía el deber de utilizar «la mejor tecnología posible que sea compatible con la minimización del impacto visual»–, con el argumento genérico de que «la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por las normas reglamentarias y, en concreto por las Ordenanzas municipales, es no sólo posible y constitucionalmente lícito sino habitual e inevitable, con el límite de que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia» (fundamento segundo, 2, b). Posición que es reafirmada en diversas sentencias posteriores, en muchas de las cuáles de caracteriza la exigencia referida como «cláusula de progreso»<sup>35</sup>. A esta línea dan continuidad las últimas sentencias, entre las que se

32. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 15 de febrero de 2011 (recurso de casación núm. 4163/2006 [RJ 2011, 1464], ponente Antonio Martí García), sobre la Ordenanza Municipal Reguladora de las Condiciones de Instalación de Elementos y Equipos de Radiocomunicación de Coslada. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 12 de abril de 2011 (recurso de casación núm. 5333/2006 [RJ 2011, 3198], ponente Antonio Martí García) trae causa de la impugnación de la Ordenanza Municipal Reguladora de las Instalaciones de Radiocomunicación y Funcionamiento de las mismas del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera. Con la misma fecha, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 12 de abril de 2011 (recurso de casación núm. 1809/2008 [RJ 2011, 3196], ponente Antonio Martí García) examinaba la Ordenanza municipal sobre instalaciones e infraestructuras de radiocomunicación en el término municipal de Valladolid. Finalmente, también está referida a una ordenanza local la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª) de 17 de enero de 2012 (recurso de casación núm. 297/2006 [JUR 2012, 30793], ponente Antonio Martí García) se resuelve el recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha por la que se había desestimado el recurso interpuesto por una empresa de telefonía contra la Ordenanza Municipal Reguladora de Instalaciones de Radiocomunicación, en término municipal de Iniesta (Cuenca).
33. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 18 junio 2001, recurso de casación núm. 8603/1994 (RJ 2001, 8744), ponente Juan Antonio Xiol Ríos, sobre la Ordenanza de instalación de antenas del Ayuntamiento de Barcelona.
34. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 15 de diciembre de 2003 (recurso de casación núm. 3127/2001 [RJ 2004, 326], ponente Rafael Fernández Montalvo), sobre la Ordenanza del sobre instalación de antenas del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.
35. Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 24 mayo 2005, recurso de casación núm. 2623/2003 (RJ 2005, 4413), ponente Octavio Juan Herrero Pina, a propósito de la Ordenanza de instalación de antenas del Ayuntamiento de Barcelona (fundamento quinto): «la previsión de utilización de la mejor tecnología no se efectúa de forma abstracta sino en relación con la consecución de los fines cuya garantía incumbe al Ayuntamiento, con referencia específica a la consecución del mínimo impacto visual, que se configura como prevalente, es decir, en función de los objetivos a los que responde el ejercicio de las competencias municipales y por lo tanto dentro de sus atribuciones». En sentido coincidente, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 16 de julio de 2008, recurso de casación núm. 7790/2004 (RJ 2008, 6810), ponente Santiago Martínez-Vares García, sobre la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza de instalación de telecomunicaciones por transmisión-recepción de ondas radioeléctricas, fundamento

puede citar la de 12 de abril de 2011, relativa a una ordenanza del Ayuntamiento de Valladolid (fundamento sexto):

«Y, en cuanto al deber de atemperar las instalaciones al deber de utilización de la mejor tecnología disponible, que en la Ordenanza de referencia se refiere a su impacto visual, también ha de ponerse en relación con antecedentes de la doctrina de esta Sala. Así, nos hemos referido a esta especie de cláusula de progreso en nuestra sentencia de 16 de julio de 2008, rec. 7790/2004, y, siguiendo su criterio, en otras posteriores (por todas, la de 15 de junio de 2010, rec. 240/2007), relacionándola con la admisión de la utilización en las disposiciones reglamentarias de conceptos jurídicos indeterminados, con el límite de que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia. Supone ésta una técnica en que, junto a las zonas de certeza positiva o negativa, se distingue un llamado “halo o zona de incertidumbre” en relación a la cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa. En definitiva supone una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse en cada caso si concurre o no el supuesto determinante según la previsión de la Ordenanza de la procedencia o no de otorgar o no la autorización o licencia necesaria para el desarrollo, en condiciones socialmente aceptables de una determinada actividad.

Por lo tanto, en esta como en aquella ocasión, nada hay que oponer a la posible utilización de esa denominada mejor tecnología para que se respete el menor impacto visual, como tampoco a la posibilidad de que tal finalidad se plasme en restricciones a la instalaciones de antenas en determinadas ubicaciones o alturas...»

## **B) La cláusula de mejor tecnología disponible en la normativa autonómica: la legitimidad condicionada de una fundamentación ambiental**

El Tribunal Supremo es mucho más restrictivo con la posibilidad de las comunidades autónomas de imponer la cláusula de adaptación al progreso tecnológico, probablemente por las mucho mayores capacidades de intervención que tienen estas entidades respecto a las propias de las entidades locales, pero también porque las competencias ejercidas por los municipios se enmarcan más claramente en competencias urbanísticas y ambientales. No obstante, pueden apreciarse diferencias de matiz entre el Tribunal Supremo, que se ha mostrado más restrictivo, y el Tribunal Constitucional, algo más flexible, recurriendo a la técnica de las sentencias interpretativas.

---

tercero *in fine*. También Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 23 de noviembre de 2010, recurso de casación núm. 4780/2006 (RJ 2010, 8632), ponente Antonio Martí García, fundamento noveno; Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 6 de abril de 2010, recurso de casación núm. 4550/2007 (RJ 2010, 4592), ponente Antonio Martí García, fundamento cuarto; Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 4 de mayo de 2010, recurso de casación núm. 4801/2006 (RJ 2010, 3577), ponente Antonio Martí García, fundamento tercero; y Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 5 de octubre de 2010, recurso de casación núm. 5973/2006 (RJ 2011, 970), ponente Antonio Martí García, fundamento cuarto.

Éste es el sentido de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 22 de marzo de 2011 (recurso de casación núm. 1845/2006 [RJ 2011, 5747], ponente Jesús Ernesto Peces Morate). El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa de telecomunicaciones contra el Decreto catalán 148/2001, de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación. Recurrida la sentencia de instancia en casación, el Tribunal Supremo anula la sentencia y estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo.

La cuestión primordial era la competencial, el deslinde entre la competencia estatal en materia de regulación de las telecomunicaciones y la competencia autonómica en materias como urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente y sanidad. La cuestión era si bajo la cobertura formal de las competencias autonómicas en realidad se habían regulado aspectos técnicos de las telecomunicaciones, lo que recae en la exclusiva competencia estatal. El Tribunal Supremo parte de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, aunque acepta la coexistencia de títulos competenciales concurrentes en el mismo espacio físico, por lo que invoca el desarrollo de técnicas de coordinación, colaboración y cooperación administrativas. En todo caso, Tribunal Supremo sostiene que las competencias autonómicas no pueden desvirtuar las competencias reservadas al Estado, dada la existencia de un interés general superior que debe prevalecer sobre la perspectiva más limitada de las competencias propias de las comunidades autónomas. En este sentido, en la sentencia del Tribunal Supremo se apela al principio de unidad de mercado y al derecho a la libertad de empresa para fundamentar la prevalencia de una competencia estatal que garantiza la unidad de mercado, que es el objetivo jurídico perseguido por el artículo 149.1.21 de la Constitución en el campo de las telecomunicaciones. En la sentencia se aborda específicamente el deber establecido reglamentariamente de incorporar la mejor tecnología disponible. También en este punto concreto el Tribunal Supremo considera que se han excedido las competencias de la Comunidad Autónoma, ya que no remite la determinación de esa mejor técnica disponible a la legislación estatal, sino que deja la cuestión en un nivel de incertidumbre contrario a la seguridad jurídica. En los términos utilizados por el Tribunal Supremo (fundamento decimoquinto):

*«Nos parece evidente que la determinación de los estándares de tecnología idóneos es una cuestión que entra de lleno en el ámbito reservado para el legislador estatal ex artículo 149.1.21 de la Constitución, conclusión que no se desvirtúa por el hecho de que esa obligación se enmarque en una finalidad de índole ambiental, cual es prevenir las afecciones al paisaje y las emisiones, pues, como ya hemos dicho antes y ahora reiteramos, esa finalidad no puede ser esgrimida para diluir la competencia exclusiva estatal y fraccionar la unidad del mercado en tantas regulaciones como Comunidades Autónomas e incluso Ayuntamientos haya en función de lo que cada uno estime como más adecuado a estos efectos.*

Podría oponerse a nuestra conclusión que el precepto no dispone que será la Comunidad Autónoma la que fije esos estándares, sino que presupone lo establecido en la normativa estatal y se limita a ordenar que las operadoras ajusten o adapten sus instalaciones a las peculiares circunstancias de cada emplazamiento, desde la

perspectiva de la menor afección al ambiente, pero siempre en el marco de los parámetros técnicos predefinidos por el Estado.

Empero, esta objeción carece de validez, para enervar la conclusión que hemos alcanzado, por dos razones:

En primer lugar, porque *los términos literales del artículo 6.2.a) son que los titulares de las actividades deberán ejercerlas utilizando la mejor técnica disponible, y no menciona, ni en este artículo ni en ningún otro del reglamento, que esa técnica será la que establezca el Estado.* Más aún, el precepto se remite a la Ley autonómica 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental, la cual, a su vez, tampoco se remite a estos efectos a la legislación estatal, más bien, al contrario, dibuja un marco normativo en el que el ordenamiento estatal no se menciona ni se contempla, al menos a los efectos que ahora interesan.

En segundo lugar, porque *no cabe extender generalizadamente y sin matices a este Orden jurisdiccional el siempre polémico método de las llamadas “sentencias interpretativas” con el mismo sentido y alcance con que lo hace el Tribunal Constitucional, a fin de que los Tribunales contencioso-administrativos fijemos un contenido de la norma que realmente ésta no explicita, ni cabe inferir de forma implícita aunque evidente, pero que permita salvar su legalidad.* Como es bien sabido, el Tribunal Constitucional dicta “sentencias interpretativas” con el fin de limitar la declaración de inconstitucionalidad únicamente a los casos en que no es posible salvar el precepto cuestionado con una “interpretación conforme”; pero en el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa tal posibilidad se encuentra con el obstáculo de que no incumbe a este Tribunal determinar la forma en que han de quedar redactadas las normas jurídicas (artículo 71.2 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Es verdad que cualquier sentencia incorpora una interpretación de los preceptos que aplica, y desde esta perspectiva todas las sentencias son, de alguna forma, interpretativas, pero lo que no puede hacer esta Jurisdicción es pronunciar una sentencia que adicione el texto de la norma examinada cuando ese sentido ni se expresa en la norma ni se desprende con naturalidad de su redacción, pues los Tribunales de justicia carecen de potestades normativas.

En este caso, *el artículo 6.2 .a) no remite la determinación de esa mejor técnica disponible a la legislación estatal ni cabe entender que eso es evidente aunque no se diga de forma expresa, sino que deja la cuestión en un nivel de incertidumbre que pugna frontalmente con la imprescindible seguridad jurídica que debe presidir las relaciones de los operadores con la Administración en un marco económico como éste, tan necesitado de certeza y previsibilidad con el fin de servir de referencia para guiar las decisiones empresariales.»*

Aunque exceda de los contenidos propios de este trabajo, debe reseñarse que una cuestión estrechamente emparentada ha sido abordada por el Pleno del Tribunal Constitucional en la Sentencia 8/2012, de 18 de enero (ponente Eugeni Gay Montalvo) que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios artículos de la Ley 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha. Nuevamente, la cuestión es el deslinde entre un título competencial sectorial (telecomunicaciones, contemplado en el art. 149.1.21 de la Constitución) y títulos de carácter transversal u horizontal, como la ordenación del territorio o la protección del medio ambiente, aunque con otro título sectorial como la sanidad, cuyas bases están reservadas al Estado en el art. 149.1.16 de

la Constitución, puesto que las infraestructuras de telecomunicaciones puede tener un impacto sobre el medio ambiente y el paisaje, además de la incidencia que la exposición a campos electromagnéticos puede tener sobre la salud humana.

Entre los preceptos impugnados está el art. 7 de la Ley<sup>36</sup>, en el que, entre otras cosas, se impone a los operadores de las instalaciones de radiocomunicación el deber de incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y a minimizar el impacto ambiental y visual. En cuanto al deber de «*incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes*», es declarado inconstitucional. Sin embargo, el inciso «*incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan ... a minimizar el impacto ambiental y visual*» es declarado conforme a la Constitución, siempre que se interprete en el sentido indicado en los fundamentos jurídicos 5, 7 y 9 de la Sentencia 8/2012.

El Tribunal analiza con este precepto se vulnera la competencia estatal en materia de telecomunicaciones, especialmente en cuanto permite asegurar la homogeneidad técnica en materia de radiocomunicación, así como la competencia estatal para la gestión del espectro radioeléctrico, en cuanto comprende el reconocimiento del derecho a su uso y, finalmente, si se interfiere en las potestades de planificación del Estado.

Respecto al deber de «*incorporación de las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes*», el Tribunal Constitucional analiza la concurrencia de las competencias en materia de sanidad, protección ambiental y urbanismo tomando como base el 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. También se trae a colación lo establecido en el art. 44.1, a) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, relativo a las «*facultades del Gobierno para la gestión del dominio público radioeléctrico*», en el que se habilita al Gobierno para establecer reglamentariamente «*el procedimiento de determinación, control e inspección de los niveles de emisión radioeléctrica tolerable y que no supongan un peligro para la salud*».

36. Artículo 7. Conservación y revisión:

«Los operadores están obligados a mantener sus instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación, así como a *incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y a minimizar el impacto ambiental y visual* de acuerdo con los fines de esta Ley.

Los operadores tendrán que revisar las instalaciones anualmente, notificando en el plazo de dos meses a la Consejería competente la acreditación de dicha revisión.

Los titulares de las instalaciones estarán obligados a subsanar las deficiencias de conservación en un plazo máximo de quince días a partir de la notificación de la irregularidad. Cuando existan situaciones de peligro para las personas o bienes, las medidas deberán de adoptarse de forma inmediata.

En los supuestos de cese definitivo de la actividad o existencia de elementos de la instalación en desuso, el operador o, en su caso, el propietario de las instalaciones deberá realizar las actuaciones necesarias para desmantelar y retirar los equipos de radiocomunicación o sus elementos, y dejar el terreno, la construcción o edificio que sirva de soporte a dicha instalación, en el estado anterior al establecimiento de los mismos.»

pública». Con esa base, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión que la determinación de los niveles tolerables de emisión no entra sólo en la competencia sobre las telecomunicaciones, sino también en la competencia para establecer las bases en materia de sanidad reservada al Estado en el art. 149.1.16 de la Constitución (fundamento sexto, *in fine*):

«...la regulación de los niveles de emisión persigue una uniformidad que responde a un claro interés general no sólo porque los niveles tolerables para la salud han de serlo para todos los ciudadanos por igual, sino también porque los mismos operan como un presupuesto del ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, concretamente, del ejercicio de las facultades de autorización, seguimiento e inspección de las instalaciones radioeléctricas. Es más, correlativamente, esos niveles de emisión fijados por el Estado funcionan, también, como un elemento determinante del régimen jurídico de los operadores de instalaciones de radiocomunicación, así como de la funcionalidad del mercado de las telecomunicaciones, asegurando su unidad. En definitiva, a través del Real Decreto 1066/2001, el Estado ha establecido una regulación que ofrece, para todo el ámbito nacional, una solución de equilibrio entre la preservación de la protección de la salud y el interés público al que responde la ordenación del sector de las telecomunicaciones.

Constatado el carácter básico de la regulación estatal de los niveles tolerables de emisión, es preciso concluir que *las Comunidades Autónomas no pueden alterar esos estándares, ni imponer a los operadores una obligación de incorporar nuevas tecnologías para lograr una minimización de las emisiones, no sólo porque ello resulte contrario a las bases establecidas por el Estado en materia sanitaria, sino también porque de esa forma se vulnerarían, en último término, las competencias legítimas del Estado en materia de telecomunicaciones*. Procede, pues, declarar la inconstitucionalidad del inciso del artículo 7 de la ley castellano-manchega en el que se obliga a los operadores a “incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes”.»

A continuación se analiza la constitucionalidad de la obligación de incorporar las mejoras tecnológicas con la *finalidad de minimizar el impacto ambiental y visual de acuerdo con los fines de la ley autonómica*. El Pleno considera que en este caso no se invaden las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, sino que tal obligación puede encontrar cobertura en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre urbanismo y en la competencia para aprobar legislación de desarrollo y normas adicionales de protección en materia de medio ambiente. No obstante, el deber de adaptarse a la nueva tecnología no podrá afectar o alterar las características técnicas de la red, las condiciones de prestación del servicio y de explotación de la red, ni modificar las condiciones de gestión del espacio radioeléctrico, puesto que si esto sucediera se estaría invadiendo la competencia estatal (fundamento siete):

«Se impone, por tanto, una interpretación del primer apartado del artículo 7 de la ley castellano-manchega impugnada acorde con la legislación estatal de telecomunicaciones, conforme a la cual este artículo lo que establece es una obligación de actualización tecnológica debidamente justificada en aras de la protección de intereses ambientales o urbanísticos y siempre que ello sea acorde con el principio de proporcionalidad y no se incida en las competencias del Estado, perturbándolas o menoscabándolas, esto es, siempre que no se incida o se alteren las competencias estatales sobre las características técnicas de la red y las condiciones de prestación

del servicio, de gestión del espacio radioeléctrico o de explotación de la red. Ello implica, naturalmente, la instrumentación de medidas de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que a este Tribunal no le corresponde determinar, de modo que la actualización tecnológica que prevé el precepto debe ser conocida previamente por el Estado a fin de que pueda expresar su criterio sobre la afectación que dicha actualización pueda tener sobre sus propias competencias. Así interpretado el precepto no invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, en consecuencia, puede considerarse constitucional, por lo que esta interpretación de conformidad del precepto se llevará al fallo.»



## Derecho civil ambiental

---

M<sup>a</sup> ÁNGELES PARRA LUCÁN

Sumario: 1. DAÑOS DERIVADOS DE INMISIONES RUIDOSAS: EL USO PREVIO DE LA ZONA Y LA RELEVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL.—2. DESLINDE DE VÍAS PECUARIAS: EL ANÁLISIS Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LAS CUESTIONES DE PROPIEDAD PRIVADA SON COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL.—3. RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES O PRODUCIDOS POR MATERIALES RADIATIVOS (ASPECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS).—4. ASPECTOS CIVILES DE LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS. 4.1. *Sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de suelos contaminados.* 4.2. *Un punto de vista civil superado: la adquisición por ocupación de cosas abandonadas.*

\* \* \*

### 1. DAÑOS DERIVADOS DE INMISIONES RUIDOSAS: EL USO PREVIO DE LA ZONA Y LA RELEVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL

La STS 12 de enero de 2011 (RJ 2011, 305) —en westlaw aparece erróneamente citada como de 12 de enero de 2010— es la primera ocasión en que la Sala Primera del Tribunal Supremo, en un pleito civil sobre inmisiones, presta atención y considera relevante no solo que las empresas de las que proceden las emisiones sonoras estuvieran instaladas con anterioridad a los vecinos que reclaman indemnización de daños y ejercen acciones de cesación, sino que, además, se encuentren en zona industrial.

Puede considerarse doctrina sentada por la sentencia:

- La pre-ocupación o preexistencia de la actividad industrial y su autorización administrativa no excluyen la obligación de evitar o reparar el daño que tal actividad cause, pero eso no significa que ambas circunstancias sean irrelevantes a la hora de decidir si procede la evitación o reparación del perjuicio, pues la decisión que se tome nunca podrá prescindir de principios generales como el de la buena fe en las relaciones de vecindad, reconocido por la jurisprudencia,

o el de la necesaria relación de causalidad entre la actividad del demandado y el daño que sufra el demandante.

- Aun cuando efectivamente la actividad industrial de las demandadas-recurrentes genere ruidos que se transmiten a las viviendas de los demandantes, y que desde este punto de vista causa un daño a quienes las habitan, este daño no es indemnizable por no ser antijurídico, ya que la decisión libre de vivir en una zona no residencial contigua a la zona industrial del municipio obliga a quien adopta esa decisión a soportar las molestias derivadas de la actividad legítima y autorizada de las industrias previamente instaladas en dicha zona industrial.

Merece un juicio favorable el que la Sala Primera declare expresamente, como hace el final del Fundamento Jurídico 9º que: «Si en la actualidad el problema jurídico de las inmisiones aparece estrechamente relacionado con la protección medioambiental, no sería lógico prescindir, al tratar de este problema, de la ordenación del territorio y el urbanismo, pues también las normas al respecto guardan con la protección del medio ambiente una relación».

Las empresas venían condenadas por sentencia de la Audiencia Provincial a abonar a una asociación de vecinos la suma de setenta mil euros e intereses desde la firmeza de la resolución por daños morales así como la cantidad que pericialmente se determinase en ejecución de sentencia por la pérdida de valor de las viviendas. Las demandadas condenadas interponen recurso extraordinario por infracción procesal y recurso de casación. El recurso extraordinario por infracción procesal se basa en seis motivos, que son desestimados en su integridad (y en los que se denunciaba, en esencia, incongruencia, determinación cuantitativa de la indemnización en fase de ejecución, error en la valoración de la prueba, carga de la prueba, error en la valoración de la prueba documental, falta de legitimación de la asociación).

El recurso de casación se basa en un primer motivo fundado en infracción de los arts. 18 de la Constitución y 40 CC, en relación con los arts. 590 y 1902 CC, por entender que los miembros de la asociación demandante no tienen su domicilio en zona próxima a las instalaciones: el Tribunal Supremo desestima este motivo, por haber sido probado en la instancia el hecho que se discute, pero añade, además, que «la acción por inmisiones en una vivienda no está necesariamente supeditada a que tal vivienda sea el lugar de residencia habitual a que se refiere el art. 40 CC, pues no hay razón alguna para entender que el ordenamiento jurídico impide reaccionar contra inmisiones perjudiciales en vivienda destinadas a segunda residencia».

El segundo motivo del recurso de casación, que es estimado, denuncia infracción de los arts. 7, 590, 1902 y 1908 CC. En esencia, lo que planteaban las empresas condenadas por la sentencia que se recurre en casación y dedicadas a la industria del mármol y piedra ornamental, es si deben indemnizar a la asociación demandante por los ruidos que algunos de sus miembros soportan en viviendas de su propiedad, construidas todas ellas en zona no residencial, teniendo en cuenta que las demandadas-recurrentes de-

sarrollan de manera autorizada su actividad industrial en zona urbana-industrial desde antes de construirse todas esas viviendas.

Formalmente, la sentencia no declara romper con la línea jurisprudencial de la Sala, ni afirma que se aparte de la jurisprudencia. Por el contrario, en el Fundamento Jurídico 9º se cita la doctrina jurisprudencial según la cual: i) la «pre-ocupación», o el uso previo de una zona, no elimina por sí sola la obligación de indemnizar y, ii) la autorización administrativa no excluyen la obligación de evitar o reparar el daño. En el caso concreto, sin embargo, hay un dato fundamental y que es decisivo para valorar si debe indemnizarse el daño sufrido (para el que no se discute que se produce): los datos sobre zonificación y usos previstos en la zona por el planeamiento urbanístico.

En el caso que da pie a la sentencia del Tribunal Supremo de 12 enero 2011 se considera probado que las instalaciones industriales de las demandadas se encuentran en la zona urbana industrial del municipio, mientras que los miembros de la asociación demandante, en cambio, adquirieron o construyeron sus viviendas en suelo no urbanizable-común rústico, e incluso uno de ellos en plena zona industrial. En un pleito entre los particulares, el Tribunal Supremo otorga relevancia a estos datos mediante la invocación de los principios generales y los presupuestos de la responsabilidad, e invoca «principios generales como el de la buena fe en las relaciones de vecindad, reconocido por la jurisprudencia, o el de la necesaria relación de causalidad entre la actividad del demandado y el daño que sufra el demandante».

En primer lugar, por lo que se refiere a la pérdida de valor de las viviendas denunciada por los miembros de la asociación demandante, afirma el Tribunal Supremo, con razón, que no existe tal daño, «pues si absolutamente todas estas viviendas se construyeron años después de que las demandadas-recurrentes ejercieran y ampliaran su actividad industrial en la zona, claro está que ninguna depreciación pudieron sufrir por el ejercicio de tal actividad, por más que el tribunal sentenciador la dé por sentada pero sin razonamiento alguno sobre la relación de causalidad, elemento éste que según la jurisprudencia de esta Sala es revisable en casación».

En segundo lugar, por lo que se refiere al daño moral alegado, considera el Tribunal Supremo que tampoco es indemnizable porque no es antijurídico, ya que los demandantes eran «conscientes de su proximidad a las instalaciones industriales de las demandadas-recurrentes y por tanto conociendo, o debiendo conocer, los ruidos vibraciones u otras molestias que iban a sufrir en virtud de esa situación preexistente». El argumento del Tribunal Supremo es el de que, al instalarse libremente en una zona no residencial contigua a una zona industrial del municipio, los vecinos quedan obligados a soportar las molestias derivadas de la actividad legítima y autorizada de las industrias previamente instaladas en dicha zona industrial. Añade que, de no ser así, se daría el contrasentido de poder convertir en fuente de indemnización la propia ilegalidad urbanística de quien decide construirse una vivienda en zona industrial; o también el de que la mera licencia municipal para poder edificar una vivienda en zona rústica se traduzca automáticamente en un coste, carente de apoyo legal, para los titulares de industrias legítimamente instaladas en la zona industrial contigua.

El Tribunal Supremo trata de la misma manera a quienes han construido sin atenerse a la legalidad urbanística en suelo industrial y a quienes, según resulta de la sentencia, parece que construyeron en suelo no urbanizable común y, según queda apuntado, con la oportuna licencia municipal. Esta equiparación no me parece desacertada en un pleito civil en el que se enfrentan los vecinos afectados y las industrias<sup>1</sup>. En mi opinión, en las relaciones entre particulares, no resulta razonable que un juez civil pueda imponer a las industrias instaladas en zonas industriales y que cumplen las exigencias legales de su actividad, ni la responsabilidad por daños que sufren los vecinos que se instalan en zonas próximas ni tampoco la adopción de medidas correctoras. Otra cuestión es la de si esos vecinos que sufren daños han construido sus viviendas en las zonas afectadas amparados por las correspondientes licencias: es el planificador urbanístico quien, en tal caso, podrá incurrir en responsabilidad patrimonial derivada de la inadecuada planificación urbanística y en su actividad autorizativa<sup>2</sup>.

## **2. DESLINDE DE VÍAS PECUARIAS: EL ANÁLISIS Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LAS CUESTIONES DE PROPIEDAD PRIVADA SON COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL**

En el informe del año pasado se ponía de relieve cómo la dualidad de órganos jurisdiccionales competentes para controlar los deslindes de la administración presenta el riesgo del desconocimiento por la jurisdicción civil, competente para las declaraciones sobre el derecho de propiedad, de las decisiones firmes de la jurisdicción contencioso-administrativo sobre la nulidad del deslinde (sucesivamente, STS, Sala Primera, de 28 de noviembre de 2005 [RJ 2006, 403]; esa sentencia fue anulada por STC de 26 de noviembre de 2009 [RTC 2009, 211], por entender que se había producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al desconocer las Ss. TS, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 3<sup>a</sup>, de 22 y 24 de octubre de 2001 [RJ 2001, 5616 y 9159] que anulaban las resoluciones que ordenaban la cancelación de las inscripciones registrales de los títulos de propiedad y declaran la anulación del deslinde; de acuerdo con lo ordenado por el TC, la Sala Primera del TS dicta nueva sentencia, de 25 de mayo de 2010 [RJ 2010, 533], conforme a la declaración de nulidad del deslinde decretada por los órganos jurisdiccionales competentes). En el informe de este año se vuelve a llamar

1. Una crítica a esta equiparación en L. M. LÓPEZ FERNÁNDEZ, «Inmisiones sonoras, legislación urbanística y conceptos integrantes del daño moral indemnizable (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 enero 2011)», en *Anuario de Derecho Civil*, abril-junio 2011, pgs. 773-798. El autor advierte que desde la Ley del suelo de 1956 ya estaba prevista la construcción de viviendas unifamiliares en suelo rústico, que la posibilidad se mantuvo en las leyes posteriores y que en la legislación de la Comunidad Valenciana aplicable al caso se contemplaba la posibilidad de que los planes urbanísticos delimitaran, en suelo no urbanizable común, zonas en las que es posible el uso de la vivienda, diferenciando áreas en las que sea posible la vivienda aislada y familiar, aquellas en las que es posible una vivienda rural vinculada a la explotación agrícola y aquellas en las que se delimiten los asentamientos rurales tradicionales e históricos existentes.
2. Me han sido muy útiles las ideas del trabajo de V. M. ESCARTÍN ESCUDÉ, «La consideración jurídica del ruido y su influencia en la ordenación urbanística y territorial», en *Anuario de la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación 2006*, pgs. 161-219.

la atención sobre los problemas de la dualidad de órdenes jurisdiccionales por lo que se refiere a la delimitación de las competencias de cada uno. En particular, sobre la dificultad a la que se enfrentan los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para pronunciarse sobre la legalidad del deslinde sin poder llegar a pronunciarse sobre las cuestiones relativas a la propiedad, cuyo conocimiento se atribuye a la jurisdicción civil. En este sentido, la STS (Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 5ª) de 25 de febrero de 2011 (RJ 2011, 1659) declara que incurre en exceso de jurisdicción la sentencia que se pronuncia sobre cuestiones civiles, como son las situaciones posesorias, para declarar la invalidez del acto administrativo.

La STS (Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 5ª) de 25 de febrero de 2011 (RJ 2011, 1659) estima el recurso de casación interpuesto por la letrada de la Junta de Andalucía contra la STSJ Andalucía de 7 de diciembre de 2006 (JUR 2007, 128142), que anuló y dejó sin efecto unas resoluciones de deslinde de vía pecuaria aprobados por la Junta. El argumento principal que utilizaba la sentencia recurrida (y casada por el Tribunal Supremo) para anular las resoluciones administrativas de deslinde es el de que el privilegio que supone la potestad pública de llevar a cabo el deslinde ha de hacerse con el debido respeto a los hechos que ofrecen una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada en un título dominical, por lo que cuando dicha apariencia existe, la Administración no puede perturbar la situación posesoria si no es acudiendo previamente a un juicio reivindicatorio. En particular, el TSJ Andalucía considera que el deslinde es ilícito y que la Administración debe ejercitar previamente una reivindicatoria «porque la existencia de una finca cuya titularidad la ostentaba un particular, y que se ha ido transmitiendo sucesivamente a otros particulares, precisión esta que hacemos al exclusivo y único fin de responder al argumento de la Administración y a la vista del material probatorio obrante en autos, sin que ello presuponga un pronunciamiento, vedado a la Sala, sobre la propiedad o titularidad del terreno, habida cuenta que habrá de ser ante la jurisdicción competente y con los argumentos que esgriman las partes y las pruebas de que se valgan donde se resolverá y decidirá la cuestión».

El primer motivo de casación interpuesto por la letrada de la Junta de Andalucía, que se sustentaba en la infracción de los artículos 3.a) de la LJCA, 9.2 LOPJ y 8.6 de la Ley 3/1995, de vías pecuarias, es estimado por el Tribunal Supremo:

«En primer lugar, la sentencia incurre en contradicción cuando reconoce, por un lado, que las cuestiones relativas a la propiedad corresponden a la jurisdicción civil, y, de otro, razona sobre cuestiones propias de la propiedad y posesión señalando que las “situaciones tan aparentemente y suficientemente sólidas como el status o situación en que se encuentra el acto, la pacífica posesión de él y de quienes adquirió, amparadas por título dominical mucho antes de la clasificación realizada”. No se puede reconocer que efectivamente concurre un límite al enjuiciamiento del recurso derivado de la propia extensión de nuestra jurisdicción, para seguidamente sortear tal impedimento al amparo de una singular solidez, que no se concreta ni específica.

En segundo lugar, porque cuando se razona en los términos que acabamos de transcribir, se está examinando la concurrencia de los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y, además, cuando se concluye en la anulación de un acto de deslinde

por tal razón, obviamente se desconocen los límites de esta jurisdicción previstos en el artículo 3.a) de la LJCA, en relación con el artículo 9.2 de la LJCA.»

Conviene recordar que el deslinde administrativo, como regla general, carece de eficacia declarativa de la titularidad dominical y no es título suficiente para rectificar las inscripciones registrales contradictorias. Sin embargo, en algunas leyes especiales el legislador otorga al deslinde administrativo una eficacia declarativa de la titularidad dominical que a la Administración le corresponde sobre el bien deslindado (dominio público marítimo terrestre, vías pecuarias, cauces públicos). En estas mismas leyes se establece expresamente que las inscripciones en el Registro de la Propiedad no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes y que la resolución del deslinde será título para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde administrativo.

En particular, el artículo 8 de la Ley de Vías Pecuarias de 1995 atribuye al deslinde el efecto de declarar la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. Establece igualmente que la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde y que dicha resolución será título suficiente para que la Comunidad Autónoma proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso, quienes se consideren afectados por la resolución aprobatoria del deslinde podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que el apartado 6 del citado artículo 8 califica como «civiles».

En definitiva, la STS (Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 5ª) de 25 de febrero de 2011 (RJ 2011, 1659), al estimar el recurso de casación al apreciar exceso de jurisdicción en la sentencia recurrida por pronunciarse sobre una cuestión civil, es conforme con el sistema legal, pero ciertamente no dejan de ser paradójicas las consecuencias que derivan de la dualidad de jurisdicciones y explicable la tendencia de los tribunales de lo contencioso a decidir sobre la validez del deslinde atendiendo a las cuestiones referidas a la propiedad privada. En última instancia, en mi opinión, no merece crítica tanto la atribución legal de la competencia a la jurisdicción civil como los efectos excesivos que la regulación de vías pecuarias atribuye a la resolución administrativa de deslinde.

### **3. RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES O PRODUCIDOS POR MATERIALES RADIATIVOS (ASPECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS)**

La Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 2011) se dicta al amparo del art. 149.1.8.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación civil, con excepción del capítulo III del título I (procedimiento para la reclamación de las indemnizaciones, remitiendo a la Ley 1/2000, de

7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) y del art. 22.1 (reclamaciones por accidentes en los que intervengan materiales radioactivos), que se dictan al amparo del art. 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación procesal (disp. final 3<sup>a</sup>).

La disp. derogatoria única de la Ley 12/2011 deroga los capítulos VII (excepto el art. 45) –de la responsabilidad civil derivada de daños nucleares–, VIII –de la cobertura del riesgo nuclear–, IX –de la reclamación de indemnización por daño– y X –intervención del Estado en la reparación de daños nucleares– de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear. Deroga igualmente el Decreto 2177/1967, de 22 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares. Esta normativa había sido con anterioridad objeto de modificación por la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico y por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, con la finalidad de actualizar los niveles de responsabilidad de los explotadores por daños nucleares para asegurar una cobertura más amplia, siguiendo los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), depositaria del Convenio de París de 29 de julio de 1960, sobre la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, del que España es parte contratante.

La Ley 12/2011 da nueva redacción al art. 45 de la Ley 25/1964, sobre energía nuclear: «El explotador de una instalación nuclear o de una instalación radiactiva deberá establecer una garantía financiera para la cobertura de la responsabilidad civil derivada de los accidentes nucleares que involucren sustancias nucleares, así como de los accidentes que produzcan la emisión de radiaciones ionizantes que involucren materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares, en las condiciones que se determinen por la normativa específica en materia de responsabilidad civil por daños nucleares». De esta forma, en la ley sobre la energía nuclear solo queda un artículo sobre responsabilidad que, en realidad, no establece sino una remisión a una normativa específica: esa normativa está recogida, precisamente, en la Ley 12/2011, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radioactivos. Aclara el legislador en la Exposición de Motivos de la ley que la complejidad de la materia hacía preferible elaborar una ley especial, y se rechazó la alternativa de incorporar este régimen a la Ley sobre energía nuclear.

La Ley 12/2011 regula la responsabilidad nuclear de conformidad con los Convenios internacionales de 29 de julio de 1960 y el Convenio de Bruselas de 31 de enero de 1963, enmendados en febrero de 2004. Las modificaciones más importantes introducidas en el último Protocolo de 12 de febrero de 2004 consisten en el incremento de la cantidad mínima por la que responde el operador nuclear, que se sitúa en 700 M€, así como para las llamadas situaciones con riesgo reducido: 80 M€ para transportes y 70 M€ para instalaciones de bajo riesgo. Además, se considera que el daño nuclear abarca también los daños medioambientales, medidas preventivas y reparadoras, así como el lucro cesante, estableciendo el límite temporal para presentar reclamación por daños a personas en 30 años y para otros daños, en 10 años. Por otra parte, el Convenio de Bruselas de 31 de enero de 1963, del que también España es parte contratante, es com-

plementario del Convenio de París, y fue modificado coincidiendo con este último. Su propósito fundamental es proveer de fondos públicos si las cantidades suministradas por los operadores resultan insuficientes. Establece la garantía de cobro, añadiendo cantidades suplementarias a las establecidas en el Convenio de París, en tres tramos de responsabilidad.

El principio fundamental es el de la responsabilidad objetiva del explotador por los daños nucleares producidos como consecuencia de un accidente en una instalación nuclear con independencia de la causa origen. El art. 3.1.h) considera «daño nuclear» los siguientes: 1.º Muerte o daño físico a las personas. 2.º Pérdida o daño de los bienes. 3.º Toda pérdida económica que se derive de un daño incluido en los apartados 1.º y 2.º anteriores, siempre que no esté comprendida en dichos apartados, si la pérdida ha sido sufrida por una persona que legalmente esté facultada para demandar la reparación de los daños citados. 4.º El coste de las medidas de restauración del medio ambiente degradado, excepto si dicha degradación es insignificante, si tales medidas han sido efectivamente adoptadas o deban serlo y en tanto dicho coste no esté incluido en el apartado 2.º anterior. 5.º El lucro cesante directamente relacionado con un uso o disfrute del medio ambiente que resulte de una degradación significativa del mismo, siempre que no esté incluido en el apartado 2.º anterior. 6.º El coste de las medidas preventivas y cualquier pérdida o daño causado por tales medidas.

La responsabilidad del explotador de una instalación nuclear por todos los daños nucleares causados como consecuencia de cada accidente nuclear será la siguiente (art. 4 de la Ley 12/2011): a) Para los daños causados en los Estados que sean contratantes tanto del Convenio de París como del Convenio de Bruselas, 1.200 millones de euros. b) Para los daños causados en los Estados contratantes del Convenio de París que no sean Parte del Convenio de Bruselas o en aquellos que no tengan instalaciones nucleares en su territorio, 700 millones de euros. c) Para los daños causados en los Estados a los que se refieren los apartados 1.b y 1.d) del artículo 2 de esta ley, la cuantía de 700 millones de euros se reducirá en la medida en que esos Estados no concedan beneficios recíprocos de una cuantía equivalente.

Para las instalaciones de bajo riesgo se mantiene la habilitación que ya constaba en la Ley 25/1964, de 29 de abril, por la que se autoriza al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previo informe del Consejo de Seguridad Nuclear, a reducir la responsabilidad del explotador hasta las cantidades mínimas establecidas a tal efecto en el Convenio de París (art. 4.5).

Cuando la responsabilidad del explotador de una instalación nuclear no sea suficiente para cubrir las indemnizaciones por los daños causados por un accidente nuclear, el Gobierno arbitrará los sistemas o procedimientos pertinentes para que sean satisfechas las cantidades que corresponda abonar al Estado en concepto de reparaciones por daños nucleares hasta un máximo de 700 o de 1.200 millones de euros (art. 5).

Se establece un orden de prelación de las indemnizaciones, que trata de enfrentarse al problema práctico de la amplitud de daños cubiertos legalmente y la existencia de

unos períodos de reclamación muy amplios. Se da prioridad a las reclamaciones por daños personales que se formulen dentro de los tres primeros años desde la fecha en la que se produjo el accidente, las cuales deben atenderse sin demora. En segundo lugar, tendrían preferencia las reclamaciones por los daños que sean consecuencia de la degradación del medio ambiente que se formulen dentro de los tres primeros años y seguidamente las reclamaciones formuladas por los daños a los bienes, por las pérdidas económicas derivadas de los daños a las personas y a los bienes, así como por el lucro cesante directamente relacionado con el uso y disfrute del medio ambiente, también dentro de los tres primeros años. A partir del tercer año queda extinguida la prelación, debiéndose atender las reclamaciones por su orden de presentación, hasta el agotamiento de la cuantía máxima establecida en la ley para la compensación de los daños. En caso de que los fondos necesarios para hacer frente a las reclamaciones por daños personales superasen la cuantía máxima establecida, el Estado se obliga a arbitrar los medios legales para compensar a las víctimas ocurridas dentro de España (art. 11).

Todo explotador de una instalación nuclear deberá establecer una garantía financiera para hacer frente a la responsabilidad civil por los daños que pudieran producirse como consecuencia de un accidente nuclear por una cuantía igual a la responsabilidad que se le atribuye legalmente (art. 12 de la Ley 12/2011). Dada la dificultad que existe para contratar pólizas de seguro que cubran la garantía legal exigida, se admiten otras fórmulas, como la constitución de otra garantía financiera con una entidad autorizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, en las condiciones que regule su normativa específica, una combinación de ambas, que cubra la totalidad de la garantía exigida, o la inmovilización de fondos propios por un valor igual o superior a la responsabilidad atribuida. Se menciona expresamente la posibilidad (que no se establece, sino que se remite a una futura ley, como si hiciera falta que una ley habilitara a otra), la posibilidad de configurar un «sistema de garantía por daños nucleares no asegurables por las entidades de seguros con cargo a los conceptos de costes permanentes de funcionamiento del sistema eléctrico, a través de la inclusión de dicha clase de costes entre los establecidos al efecto en la normativa reguladora del sector eléctrico, debiendo contemplarse igualmente las primas que los explotadores deberán de satisfacer por la prestación de la indicada garantía» (art. 12.3).

Aun cuando sea exigible responsabilidad al explotador de la instalación nuclear, quedan fuera de la garantía financiera una serie de daños, como los causados a la propia instalación, a los bienes que se encuentren en el mismo emplazamiento o los daños que padecieren en sus personas los trabajadores de las instalaciones nucleares o de las empresas de transporte de sustancias nucleares, siempre que sean calificados de accidente de trabajo o enfermedad profesional con arreglo a lo establecido en la normativa del sistema de la Seguridad Social (art. 6).

La obligación de establecer garantía financiera no es exigible al explotador de una instalación nuclear que sea un organismo de titularidad pública (art. 13).

La Ley establece plazos de garantía y plazos de prescripción de la acción de reparación. En primer lugar, conforme al art. 15.1 de la Ley 12/2011, el explotador de una

instalación nuclear responderá frente a los perjudicados: a) En el caso de daños a las personas, durante un plazo de treinta años, a contar desde el accidente nuclear. b) En el caso de cualquier otro daño nuclear, durante un plazo de diez años, a contar desde el accidente nuclear.

La acción para exigir una indemnización por daños causados por un accidente nuclear prescribirá a los tres años a contar desde el momento en que el perjudicado tuvo conocimiento del daño nuclear y del explotador responsable, o bien desde el momento en que debió razonablemente tener conocimiento de ello, sin que puedan superarse los plazos establecidos de treinta o diez años. Sin embargo, quienes hayan formulado una acción de indemnización dentro de los plazos legales establecidos podrán hacer una reclamación complementaria en el caso de que el daño se agrave pasados dichos plazos, y siempre que no se haya dictado sentencia definitiva por el órgano jurisdiccional competente (art. 15.2 y 3).

A diferencia de lo que sucede con los daños nucleares, no existe ningún régimen internacional que regule la responsabilidad civil por daños provocados por materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares, pero la ley española se ocupa también de la responsabilidad de los explotadores de las instalaciones radiactivas por daños ocurridos dentro del territorio español que sean causados por accidentes en los que intervengan materiales radioactivos que no sean sustancias nucleares. A los efectos de la responsabilidad civil por daños producidos por accidentes que involucren materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares se considera daño: 1.º Muerte o daño físico a las personas. 2.º Pérdida o daño de los bienes. 3.º Toda pérdida económica que se derive de un daño incluido en los apartados 1.º y 2.º anteriores, siempre que no esté comprendida en dichos apartados, si dicha pérdida ha sido sufrida por una persona que legalmente esté facultada para demandar la reparación de los daños citados. 4.º Los daños al medio ambiente de conformidad con lo establecido en la normativa sobre responsabilidad medioambiental (art. 3.2.c).

Hasta el límite legal, los explotadores de las instalaciones radiactivas situadas en territorio nacional en las que se manejen, almacenen, manipulen o transformen materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares serán responsables con independencia de toda idea de dolo o culpa de los daños que sean consecuencia de un accidente, siempre que tales daños se produzcan como resultado de la emisión de radiaciones ionizantes y tanto si tal accidente ocurre dentro de las instalaciones, como durante el transporte, almacenamiento o manejo de dichos materiales en cualquier lugar fuera de las mismas (arts. 16 a 19). La ley se ocupa de la distribución de la responsabilidad entre varios explotadores que intervengan en las actividades que dan lugar a responsabilidad pero no se pueda distinguir qué materiales han sido causantes de los daños (art. 20) así como de las garantías financieras que deben establecer para hacer frente a las responsabilidades civiles previstas en la ley (art. 21).

Se establecen dos procedimientos diferentes según que los daños sean a las personas, a los bienes y pérdidas económicas (art. 22.1) o al medio ambiente (art. 23). Para los primeros se establece un procedimiento de reclamación semejante al previsto para los

daños producidos por sustancias nucleares, aunque el plazo de garantía se fija, en todo caso, de diez años a contar desde el accidente. Se establece un orden de prelación para el pago de las indemnizaciones (art. 22.2). Para los daños al medio ambiente, la Ley se remite al régimen vigente en materia de responsabilidad medioambiental.

La disp. final segunda de la Ley 12/2011 modifica asimismo el art. 9 del texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre. De acuerdo con la nueva redacción, el Consorcio asumirá la cobertura de los riesgos que resulten asegurables por las entidades aseguradoras de la responsabilidad civil por accidentes nucleares causados por sustancias nucleares, o por accidentes en los que se produzca la liberación de radiaciones ionizantes en los que intervengan materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares, del siguiente modo: a) En el caso de que no se alcanzara por el conjunto de las entidades aseguradoras el límite mínimo de responsabilidad previsto en la Ley sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, el Consorcio participará en la cobertura asumiendo la diferencia restante hasta dicho límite. b) Actuará como reasegurador en la forma y cuantía que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda. A los efectos de este estatuto legal, se entiende por accidente nuclear el definido como tal en el art. 3.1.a) de la Ley sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos.

#### **4. ASPECTOS CIVILES DE LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS**

##### **4.1. SUJETOS RESPONSABLES DE LA DESCONTAMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE SUELOS CONTAMINADOS**

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados deroga la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. La nueva ley incorpora en lo sustancial la normativa contenida en ella en materia de suelos contaminados, si bien altera algunos aspectos del régimen jurídico, como el referido a la determinación de los sujetos responsables de la contaminación de los suelos. Asimismo, la nueva ley regula las obligaciones de información a las que quedan sujetos tanto los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo como los titulares de los suelos contaminados y crea el inventario estatal de suelos contaminados.

Por lo que se refiere a los sujetos obligados a realizar las operaciones de descontaminación, se introducen modificaciones respecto del régimen contenido en la derogada ley de residuos de 1998. El art. 36.1 altera el orden de los sujetos que responden subsidiariamente, en lugar de los contaminantes: «por este orden, los propietarios de los suelos contaminados y los poseedores de los mismos» (el art. 27.2 de la Ley 10/1998 establecía que subsidiariamente, por este orden, respondían «los poseedores de los suelos contaminados y los propietarios no poseedores»). En cambio, conforme al art. 36.1.II, en los supuestos de bienes de dominio público en régimen de concesión, res-

ponderarán subsidiariamente en defecto del causante o causantes de la contaminación, por este orden, «el poseedor y el propietario». Siendo bienes de dominio público parece que se trata sin más de alejar en la medida de lo posible la responsabilidad de la Administración titular de los bienes.

La nueva ley sigue sin aclarar en qué consiste la subsidiariedad. Parece razonable entender que el contaminante será responsable con independencia de que sea o no el propietario del suelo y con independencia también de que, siendo propietario del suelo cuando contaminó, haya dejado de serlo con posterioridad. Es difícil sin embargo precisar cuándo se puede exigir la responsabilidad al poseedor o al propietario del suelo que no hayan causado la contaminación.

Una primera interpretación restringiría esa responsabilidad subsidiaria a las hipótesis en que el causante de la contaminación haya desaparecido: por ejemplo, se trata de una persona jurídica que se ha extinguido, sin que ninguna otra haya asumido sus compromisos como sucesora o continuadora de la actividad; si se trata de una persona física, cuando no haya herederos que deban responder de las obligaciones del causante (por ejemplo, porque su responsabilidad se limita a los bienes de la herencia recibida y no los hay suficientes como para hacer frente a la descontaminación). Una segunda interpretación, y posiblemente la correcta, llevaría a entender que, de manera más amplia, el poseedor o el propietario no poseedor del suelo contaminado están obligados a realizar las operaciones de limpieza y recuperación, además de en esos casos, también cuando el causante de la contaminación no pudiera asumirlo por ser insolvente. Esta segunda interpretación se ajusta mejor a la finalidad de la ley, que no es otra que la de que se lleve a cabo la descontaminación del suelo, y de ahí la exigencia de responsabilidad a personas que no han causado la contaminación. Cuestión distinta será la posibilidad de que estos responsables subsidiarios puedan después repetir contra el causante de la contaminación cuando llegue a mejor fortuna, en función de las relaciones existentes entre ellos, posibilidad que es mencionada ahora expresamente en el art. 36.2.I de la Ley 22/2011: «Los responsables subsidiarios podrán repercutir el coste de las actuaciones que hubieran llevado a cabo en la recuperación de un suelo declarado contaminado, al causante o causantes de la contaminación».

Parece más razonable que sea exigida la responsabilidad con preferencia al propietario, aunque haya un poseedor no propietario (un arrendatario, un usufructuario). En el caso de que la responsabilidad alcance al poseedor, debe admitirse que pueda exigir la correspondiente responsabilidad al propietario, pues no parece lógico que deba asumir de manera definitiva el coste de las operaciones de descontaminación quien no sólo no la ha causado sino que ni siquiera se va a beneficiar del resultado. La obligación de descontaminar a cargo de quien no ha causado la contaminación pero es propietario actual de una finca explica que en los contratos de transmisión de la finca se incluyan cláusulas por las que las partes distribuyan el riesgo de la descontaminación. Cuando no se haya establecido nada entre comprador y vendedor, son aplicables las reglas generales previstas en el Código civil en materia de saneamiento por vicios ocultos (arts. 1484 y ss.).

La ley derogada establecía que «la transmisión del título del que trae su causa la posesión, o el mero abandono de la posesión, no eximen de las obligaciones» de realizar las operaciones de limpieza y recuperación (art. 27.5 de la Ley 10/1998). Esta previsión no aparece en la Ley 22/2011 y parece lógica su supresión: la responsabilidad es de quien ha contaminado y solo de manera subsidiaria de propietario y poseedor; quien no ha contaminado debe responder en cuanto que es propietario o poseedor actual, con independencia de las relaciones privadas que existan entre los diferentes sujetos en caso de transmisiones sucesivas. La Ley 22/2011 elimina también la exoneración de la obligación de descontaminar al acreedor que en ejecución forzosa de su crédito devenga propietario de un suelo contaminado (art. 27.6 de la Ley 10/1998, siempre que lo enajenara en el plazo de un año a partir de la fecha en que accedió a la propiedad): esta regla aparecía como una excepción frente a la del art. 27.5, por lo que suprimida aquella esta también carece de sentido.

Tratando de coordinar el régimen de responsabilidad previsto en la ley con las reglas de la Ley de responsabilidad medioambiental, el art. 36.3 de la Ley 22/2011 establece que: «Serán responsables solidarios o subsidiarios, de las obligaciones pecuniarias que resulten de esta Ley, los sujetos que se recogen en el artículo 13 de la Ley 26/2007, de 24 de octubre, de responsabilidad medioambiental, en los términos que dicho artículo establece». La Ley 26/2007 contiene un régimen de responsabilidad propio en el que son sujetos responsables los operadores de las actividades económicas o profesionales, es decir, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico; para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración (arts. 2 y 9). La mención expresa exclusiva al art. 13 de la Ley 26/2007 debe entenderse en el sentido de que solo esta regla es aplicable en el ámbito de la responsabilidad de los suelos contaminados, de forma que serán responsables solidarios del pago de las obligaciones los sujetos a los que se refiere el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y serán responsables subsidiarios los gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas y los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad. En lo demás, hay que considerar que el régimen de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados es norma especial y de aplicación preferente al de la Ley de responsabilidad medioambiental.

El art. 36.2.II de la Ley 22/2011 introduce una norma que no aparecía en la Ley de residuos de 1998, conforme a la cual, la recuperación de los costes de descontaminación no podrá exigirse por encima de los niveles de contaminación asociados al uso del suelo en el momento en el que se produjo la contaminación por el causante. En la medida en que la declaración de suelo contaminado se hace en función de los correspondientes usos actual y futuro de los suelos parece razonable que la Administración no pueda imponer la obligación de descontaminar un suelo para adecuarlo a un uso distinto del que tenía cuando fue contaminado. El criterio introducido ahora en la legislación es-

tatal está en la línea de normas autonómicas, como el art. 19.e. del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de la Comunidad Autónoma de Cataluña que, al referirse a la restauración de espacios degradados y recuperación de suelos contaminados, tiene en cuenta el uso urbanístico que tenía el suelo cuando el obligado lo transmitió: «Las personas causantes de la contaminación de un emplazamiento quedan obligadas a sanearlo en función del uso urbanístico que tenía cuando lo transmitieron. No se pueden requerir medidas de saneamiento complementarias vinculadas a los nuevos usos urbanísticos del suelo, a menos que hayan sido promovidos por ellas mismas».

Al igual que hacía el art. 27.3 de la Ley 10/1998, el art. 34.3 de la Ley 22/2011 contempla el acceso al Registro de la Propiedad de la nota marginal de la declaración de un suelo como contaminado. La norma trata de otorgar de la máxima publicidad a la información relativa a la contaminación de un suelo. Los obligados a realizar las operaciones de limpieza del suelo lo estarán, sin embargo, aunque no exista constancia registral alguna de la calificación administrativa de suelo contaminado, pues se trata de una obligación que la ley vincula a la posesión o la propiedad de la finca, no al conocimiento de la calificación de suelo contaminado. La eficacia del art. 34 de la Ley hipotecaria no se extiende a cualquier dato que figure en el Registro de la Propiedad.

El art. 33.2 de la Ley 22/2011 mantiene la obligación de declarar en la escritura pública de transmisión que en la finca se ha realizado alguna actividad potencialmente peligrosa (art. 27.4 de la Ley de residuos de 1998). Esta norma apenas protege al comprador: ni se establecen efectos jurídico privados para el caso de incumplimiento de este deber ni, propiamente, se introduce un deber precontractual de información. Para que así fuera tal obligación debería exigirse en todo caso de transmisión, y no como una declaración que debe constar en la escritura pública que llegue a otorgarse. Con independencia de que se cumpla el deber legal, la falta de información al comprador sobre la situación del suelo de la finca adquirida puede dar lugar, según las circunstancias, a la apreciación de error como vicio invalidante del consentimiento contractual (cuando sea esencial y excusable), o de dolo, si la información se omitió intencionadamente por el vendedor, lo que permitirá ejercitar con éxito la acción de anulabilidad del contrato de compraventa del inmueble durante los cuatro años siguientes a la consumación del contrato (arts. 1266 y 1301 del Código civil).

La Ley 22/2011 añade, además, que la declaración de un suelo como contaminado puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que éstas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado (art. 34.4).

4.2. UN PUNTO DE VISTA CIVIL SUPERADO: LA ADQUISICIÓN POR OCUPACIÓN DE COSAS ABANDONADAS

En el Derecho español pueden ser objeto de ocupación los bienes muebles abandonados (art. 610 CC). Para los residuos urbanos estableció el art. 20.1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que sus poseedores «estarán obligados a entregarlos a las Entidades locales, para su reciclado, valorización o eliminación, en las condiciones en que determinen las respectivas ordenanzas», y las Entidades locales adquirirán la propiedad de aquellos desde dicha entrega. Esta normativa implica una reducción del ámbito de aplicación de la ocupación como modo de adquirir la propiedad. Si la normativa prevé la entrega a la Administración en puntos limpios o contenedores y desde la entrega la Administración adquiere la propiedad, no cabe que un particular se convierta en propietario por ocupación, pues ni hay abandono ni la cosa no carece de dueño. Con todo, si se incumple la normativa y el residuo es abandonado en la vía pública no podrá negarse la posibilidad de adquisición de la propiedad por ocupación, sin perjuicio de las sanciones que puedan imponerse a quien abandonó la cosa, sin entregarla a la Administración para su reciclado.

La Ley 10/1998 ha sido expresamente derogada por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuya finalidad declarada es la de regular la gestión de los residuos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. Con arreglo a la ley, se considera residuo cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desechar (art. 3)<sup>3</sup>. A las entidades locales corresponde como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, y tienen la competencia para, a través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados (art. 12.5 Ley 22/2011). El art. 17.1 de la Ley 22/2011 impone al productor u otro poseedor inicial de residuos la obligación de, o bien realizar el tratamiento de los residuos por sí mismo, o bien de

---

3. En particular, son «residuos domésticos» los residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares a los anteriores generados en servicios e industrias. Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas, acumuladores, muebles y enseres así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. Tendrán la consideración de residuos domésticos los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados. Son «residuos comerciales» los generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios. Son «residuos industriales» los residuos resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados por la actividad industrial, excluidas las emisiones a la atmósfera reguladas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

encargar el tratamiento de sus residuos a un negociante (toda persona física o jurídica que actúe por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos, incluidos los negociantes que no tomen posesión física de los residuos), o a una entidad o empresa, todos ellos registrados conforme a lo establecido en la propia Ley, o bien entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida de residuos, incluidas las entidades de economía social, para su tratamiento. La entrega de los residuos domésticos para su tratamiento se realizará en los términos que establezcan las ordenanzas locales (puntos limpios, contenedores). El productor u otro poseedor inicial de residuos comerciales no peligrosos deberá acreditar documentalmente la correcta gestión de sus residuos ante la entidad local o podrá acogerse al sistema público de gestión de los mismos, cuando exista, en los términos que establezcan las ordenanzas de las Entidades Locales.

A la vista de esta normativa, desde el punto de vista del Derecho civil, cabe concluir, por tanto, poniendo de relieve la reducción progresiva de la ocupación como modo de adquirir para los residuos, puesto que la obligación de entrega a determinadas personas o en determinados puntos presupone, en la lógica de la ley, la atribución de la propiedad mediante la entrega o el depósito en los lugares correspondientes, sin que se deje cabida a la ocupación posterior por quien pase a recogerlos.

Por lo que se refiere a los vehículos abandonados también son calificados de residuos domésticos, conforme al párrafo 3 del art. 3.b) de la Ley 22/2011, pero existe además una normativa especial en la que se excluye la posibilidad de adquisición de la propiedad por ocupación por parte del hallador. En la actualidad, la norma vigente está recogida en el art. 86 de la Ley de Tráfico (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2.3, añadido por art. único.7 de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre), que contempla el tratamiento residual del vehículo o la posibilidad de que la Administración acuerde la sustitución de la destrucción del vehículo por su adjudicación a los servicios de vigilancia y control del tráfico, cuando lo considere conveniente. Esta normativa conecta con la legislación medioambiental y la posible consideración como residuos de los vehículos abandonados por su titular a partir de ciertos plazos.

En ciertos supuestos, la ley atribuye a la Administración la potestad de ordenar el traslado del vehículo a un Centro Autorizado de Tratamiento de Vehículos (instalaciones que cumplen todos los requisitos que marca la ley para poder dar un tratamiento medioambientalmente correcto a los vehículos al final de su vida útil) para su posterior destrucción y descontaminación. En particular: a) Cuando hayan transcurrido más de dos meses desde que el vehículo fuera inmovilizado o retirado de la vía pública y depositado por la Administración y su titular no hubiera formulado alegaciones. b) Cuando permanezca estacionado por un período superior a un mes en el mismo lugar y presente desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o le falten las placas de matrícula. Con anterioridad a la orden de traslado del vehículo, la Administración debe requerir al titular del mismo advirtiéndole que, de no proceder a su retirada en el plazo de un mes, se procederá a su traslado al Centro Autorizado de Tratamiento. Este requerimiento es posible por el conocimiento de las titularidades que figuran en el Registro de vehículos que lleva la Dirección General

de Tráfico, y permite al titular conocer la situación del vehículo también en los casos en que le hubiera sido sustraído por un tercero que lo hubiera abandonado en la vía pública. Está previsto además que, cuando lo considere conveniente (por razón, cabe pensar, de las buenas condiciones del vehículo abandonado y de las necesidades del servicio), la Administración acuerde la sustitución de la destrucción del vehículo por su adjudicación a los servicios de vigilancia y control del tráfico. Debe tenerse en cuenta, por lo demás, que el titular del vehículo no pierde la propiedad del mismo hasta que no se cumplan los plazos y los requerimientos previstos en la Ley.

Aunque el art. 3.b) de la Ley 22/2011, al calificar como residuos a los vehículos abandonados parece referirse en exclusiva a los abandonados en la vía pública, debe tenerse en cuenta que la citada Ley 18/2009 permite también el traslado del vehículo a un centro de tratamiento «cuando recogido un vehículo como consecuencia de avería o accidente del mismo en un recinto privado su titular no lo hubiese retirado en el plazo de dos meses». Se da respuesta al problema de los vehículos abandonados en los talleres de reparación. En este caso, el propietario o responsable del lugar o recinto deberá solicitar de la Jefatura Provincial de Tráfico autorización para el tratamiento residual del vehículo. A estos efectos deberá aportar la documentación que acredite haber solicitado al titular del vehículo la retirada de su recinto. Al igual que en los otros supuestos, la Administración debe requerir al titular del mismo advirtiéndole que, de no proceder a su retirada en el plazo de un mes, se procederá a su traslado al Centro Autorizado de Tratamiento. No parece admisible, en cambio, defender que, transcurridos los dos meses desde el requerimiento al propietario, el dueño del taller pueda considerar que este ha renunciado a su propiedad (más bien puede suceder que no tenga dinero para pagar la reparación) y pretenda atribuirse la propiedad por ocupación. En el caso de que el propietario del vehículo para el que no se hubiera seguido el procedimiento previsto en la Ley de tráfico apareciera en un plazo razonable pretendiendo su recuperación, serían aplicables sin más las normas civiles del contrato de obra existente entre las partes.



**CUARTA PARTE**  
**POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES**  
**DE MEDIO AMBIENTE**



## El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales

---

JOSÉ PERNAS GARCÍA

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL MARCO JURÍDICO DE LA CPV.—3. «CÓMO COMPRAR» PARA REALIZAR LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN. 3.1. *La preparación del contrato*. A. Definición del objeto del contrato. B. La determinación de prescripciones técnicas aplicando «criterios de sostenibilidad y protección ambiental». C. La posibilidad de presentar variantes o mejoras como incentivo para la presentación de ofertas innovadoras. D. Información sobre las obligaciones relativas a la protección ambiental. 3.2. *La admisión de los operadores económicos a participar en el procedimiento de adjudicación*. A. Las prohibiciones de contratación por razones ambientales. B. La solvencia técnico-ambiental y la exigencia de medidas de gestión ambiental. 3.3. *El recurso a características ambientales como criterio de valoración de las ofertas*. 3.4. *La cuestión de las cláusulas ambientales de ejecución del contrato*.—4. «QUÉ COMPRAR» PARA APOYAR LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA: NORMAS SECTORIALES QUE OBLIGAN O FOMENTAN LA ADQUISICIÓN DE DETERMINADOS PRODUCTOS O PRESTACIONES CON CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES.—5. BREVE REFERENCIA A LA PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.—6. REFLEXIONES FINALES.

\* \* \*

### 1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública verde (CPV) permite a los entes adjudicadores adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida.

La contratación pública representa en torno al 19,4% (2009) del PIB de la UE. Esto muestra su capacidad para marcar las tendencias en materia de producción y consumo. Desde la perspectiva ambiental, tiene un gran potencial para orientar el mercado y a los

operadores económicos hacia el desarrollo de productos, servicios y obras con características ambientales e incentivar, en consecuencia, la innovación empresarial<sup>1</sup>.

La Directiva 2004/18, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, ha permitido tomar en consideración el medio ambiente en las diferentes fases del procedimiento de contratación. Estas posibilidades de integración de la variable ambiental en la contratación del sector público, han sido traspuestas por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público.

Pese al desarrollo de un marco normativa de la contratación pública cada vez más abierto a la integración de consideraciones sociales y ambientales, la implantación de la CPV se encuentra con algunas dificultades en los Estados miembros:

- El desconocimiento de los beneficios económicos y una percepción errónea de la magnitud de los costes<sup>2</sup>. La reducción de los costes de las prestación ecoeficientes (menor consumo de aguas o de energía, etc.) pueden compensar, en algunos casos, los costes de compra mayores<sup>3</sup>.
- La falta de claridad sobre las posibilidades jurídicas de utilización de criterios y cláusulas ambientales en el marco del procedimiento de contratación.
- La falta de información y herramientas para la CPV y de estructuras de formación adecuadas, y la inexistencia de criterios de CPV fáciles de aplicar.
- El insuficiente intercambio de información y de experiencias entre las autoridades regionales y locales.

La UE ha ido fomentando la contratación pública verde mediante la integración de la variable ambiental en el Derecho derivado regulador de los procedimientos de contratación pública, es decir, dando a los poderes adjudicadores las herramientas para llevarla a cabo (lo que la Comisión Europea ha denominado «Cómo comprar»). Además, la UE ha aprobado diversas normas sectoriales ambientales y en otros sectores que obligan o incitan a los entes adjudicadores a realizar compras verdes (lo que la Comisión ha llamado «Qué comprar»). Partiendo de este planteamiento estratégico comunitario de desarrollo de la CPV, el presente trabajo va a realizar, tras una breve referencia al marco jurídico actual de la CPV, un somero análisis de las posibilidades de integración ambiental que se presentan en las diferentes fases del procedimiento, y una concisa descripción las disposiciones sectoriales que incentivan o obligan de llevar a cabo compras públicas verdes. Finalmente, haremos una breve referencia a las novedades introducidas por la nueva propuesta de Directiva sobre la contratación pública.

1. Comunicación de la Comisión «*relative à des marchés publics pour un environnement meilleur*» (COM (2008) 400, de 16 de julio de 2008) (COM (2008) 400, 16 de julio de 2008), pg. 3.
2. En todo caso, es innegable que la CPV puede implicar mayores costes en determinados tipos de contratos. En esos casos, los procedimientos conjuntos de contratación pueden generar economías de escala mediante la agrupación de la demanda y reducir, así, los costes administrativos (*Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Public Procurement for a better environment*», SEC (2008) 2126, pg. 7).
3. SEC (2008) 2126 final, pg. 9.

## 2. EL MARCO JURÍDICO DE LA CPV

Desde los años 70 se aprecia una tendencia hacia la internacionalización del régimen de los contratos públicos<sup>4</sup>, como una expresión más de los procesos de globalización jurídica en materia administrativa. En sede internacional se han ido aproximando las legislaciones nacionales sobre la contratación pública<sup>5</sup>, con la finalidad de reducir el riesgo de discriminación y de falta de transparencia en el acceso a los mercados públicos. Este planteamiento se plasmó inicialmente con la aprobación del Agreement on Government Procurement de 1979, que entró en vigor en 1981. Este acuerdo fue revisado para ampliar su alcance y aplicación, lo que llevó a la aprobación del Acuerdo sobre Contratación Pública (en adelante ACP), que se firmó en Marrakech el 15 de abril de 1994.

El ACP no hace referencia al medio ambiente. Esto no impide la integración de criterios o cláusulas ambientales en los procedimientos de contratación pública, siempre que se cumplan las exigencias de transparencia y no discriminación del Acuerdo. De hecho ofrece un marco flexible a los órganos de contratación para tomar en consideración factores ambientales en las diferentes fases de la contratación<sup>6</sup>. La revisión provisional del Acuerdo (2006)<sup>7</sup> ha aportado seguridad jurídica sobre la utilización de la contratación pública como instrumento para contribuir al logro de objetivos ambientales. El nuevo texto prevé expresamente la integración de la variable ambiental en las especificaciones técnicas (art. X.6) y el uso de características ambientales como criterios de evaluación de las ofertas (art. X.9).

En la esfera internacional, hemos de destacar la aprobación de la Ley Modelo sobre Contratación de Bienes, Obras y de Servicios (1994), por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. Esta Ley Modelo no contiene previsiones sobre el uso de criterios o cláusulas ambientales y sociales. El 1 de julio de 2011 ha sido aprobada la nueva Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública. Este documento integra la posibilidad de que los entes de contratación puedan exigir a los proveedores o contratistas que posean «las cualificaciones profesionales técnicas y ecológicas», que aquellos consideren apropiadas en las circunstancias del contrato que se vaya a adjudicar (artículo 9.2, letra a). También admite que las características «ecológicas» pueden ser utilizadas como criterios de evaluación de las ofertas (artículo 11.2, letra b).

4. ESTORNINHO, M. J., *Direito europeu dos contratos públicos* (Almedina, Coimbra, 2006), pgs. 28 y ss.

5. OCDE, *Marchés publics et environnement: problèmes et solutions pratiques*, OCDE, 2000, pg. 43.

6. McCRUDDEN considera que «GPA was capable of being interpreted to give significant legal space to procurement linkages (...)» (*Buying social justice. Equality, government procurement and legal change*, Oxford University Press, 2007, pgs. 573 y 593).

7. OMC, GPA/W/297, 11 de diciembre de 2006. Las verificaciones jurídica y de equivalencia lingüística de la revisión del ACP han finalizado en 2010 (OMC, GPA/W/313, 16 de diciembre de 2010). La adopción definitiva del texto revisado depende de la obtención de un resultado satisfactorio en las negociaciones sobre el ámbito de aplicación del Acuerdo.

Desde el año 1998, la UE ha desarrollado una estrategia global para la aplicación del principio de integración ambiental del actual artículo 11, TFUE. Ese proceso se ha puesto en marcha a través de estrategias de integración particulares para cada política sectorial comunitaria. La CPV se ha desarrollado en el marco de la estrategia comunitaria de integración de la variable ambiental en la política comunitaria de mercado interior<sup>8</sup>.

Por efecto del principio de integración ambiental, la contratación pública adquiere el objetivo complementario de contribuir a los objetivos de la política ambiental comunitaria; asume la condición de instrumento de mercado al servicio de la sostenibilidad ambiental<sup>9</sup>. Esto no desvirtúa su objetivo de garantizar el principio de libre concurrencia en el acceso a los mercados públicos<sup>10</sup>, sino, más bien, lo redefine a la luz del objetivo comunitario del desarrollo sostenible.

Inicialmente se ha interpretado de forma muy restrictiva la posibilidad de utilizar cláusulas o criterios ambientales en los procedimientos de contratación pública. En el año 2001, la Comisión dio, aunque con ciertas cautelas, el primer paso. Publicó la Comunicación interpretativa de la Comisión «sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública»<sup>11</sup>. En el año 2003, la Comisión anima a los Estados a la adopción de un plan de acción para la CPV<sup>12</sup>. Pese a estas orientaciones, hasta ese momento el Derecho comunitario de la contratación pública no había incluido mención expresa al medio ambiente.

Durante la aprobación de la Directiva 2004/18/CE una de las cuestiones más polémicas fue la integración de objetivos sociales y ambientales en el régimen de la contratación pública<sup>13</sup>. Posibilidad que finalmente se admitió, aunque con un mayor margen para la consideración de los objetivos ambientales frente a los sociales.

Tras la aprobación de las Directivas de 2004, la Comisión ha contribuido a impulsar la CPV mediante el desarrollo de herramientas para facilitar su aplicación a los poderes adjudicadores de los Estados miembros. En este sentido son particularmente interesante el Manual de apoyo a los poderes adjudicadores de los Estados miembros (2005, 2011)<sup>14</sup>, y otras herramientas de guía e información para la autoridades públicas.

---

8. COM (1999) 263 final, 8 de junio de 1999.

9. GIMENO FELIÚ, J. M., *Novedades de la Ley de contratos del sector público de 30 de octubre de 2007 en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos* (Civitas, 2010) 21.

10. GONZÁLEZ GARCÍA, J., «Sustainability and public procurement in the spanish legal system», in CARANTA, Roberto, TRYBUS, Martin, *The Law of green and social procurement in Europe*, DJØF, 2010, 248.

11. COM (2001) 274, final, Bruselas 4 de julio de 2001.

12. Comunicación de la Comisión, de 18 de junio de 2003, «Política de productos integrada. Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental» (COM [2003] 302 final).

13. ARNOULD, Jöel, «Secondary policies in public procurement: the innovations of the new directives», *Public Procurement Law Review*, núm. 13, pg. 188.

14. *Compras ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*, 2005. El 25 de octubre de 2011 la Comisión presentó la segunda edición de este manual.

La estrategia de la UE en materia de CPV, «Contratos públicos para un medio ambiente mejor» (2008)<sup>15</sup>, se ha desarrollado en el marco de la Estrategia de desarrollo sostenible de la UE y, más en concreto, del Plan de acción sobre consumo y la producción sostenibles (2008)<sup>16</sup>. La estrategia considera prioritario que los criterios o cláusulas ambientales utilizados por los Estados sean compatibles, para evitar distorsiones en el mercado y la competencia. Con esta finalidad la Comisión pone en marcha un proceso de determinación de criterios comunes voluntarios en determinados sectores prioritarios, que se está desarrollando en la actualidad. Estos criterios se diferencian en dos categorías, «básicos» y «completos», con la finalidad de que los órganos de contratación puedan optar por una integración más o menos intensa de la variable ambiental.

La contratación pública va ganado fuerza como instrumento de mercado para reforzar los objetivos no sólo de la Política ambiental de la UE, sino también de otras políticas públicas (industrial, de innovación). Esto se aprecia claramente en la estrategia comunitaria de desarrollo socioeconómico para la próxima década, «Europa 2020», así como en las actuaciones dirigidas a la modernización de la política de contratación pública en Europa<sup>17</sup>.

Uno de los dos objetivos de la reciente propuesta de Directiva relativa a la contratación pública es «permitir que los compradores utilicen la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes como la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en la mejores condiciones posibles»<sup>18</sup>. La contratación pública refuerza, de modo notable, su papel de apoyo a otras políticas; función que ha sido denominada por la comisión como «contratación pública estratégica».

La CPV ha pasado de ser una mera posibilidad ofertada, sin especial convicción, por las directivas comunitarias de contratación, a un instrumento relevante en el marco de la estrategia de desarrollo de la UE y un elemento clave en el Derecho comunitario de la contratación pública. Para la UE es pues una herramienta central para conseguir un uso más eficiente de los recursos, para influir en las tendencias de producción y consumo y, en consecuencia, para contribuir a la construcción de un modelo europeo de desarrollo socioeconómico sostenible a la largo plazo.

En España, desde los años noventa, han ido apareciendo en el Derecho ambiental algunas declaraciones genéricas que identifican la contratación pública como un instrumento al servicio de las políticas sectoriales. No obstante, se trata de previsiones

15. COM (2008) 400, 16 de julio de 2008.

16. Comunicación de la Comisión «relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible», COM (2008) 397 final, de 16 de julio de 2008.

17. *Libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europea de la contratación pública más eficiente*, COM (2011) 15 final, 27 de enero de 2011.

18. COM (2011) 896 final, Bruselas, 20 de diciembre de 2011. El otro objetivo es «incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados de la contratación en términos de relación calidad/precio. Esto implica, en particular, simplificar y flexibilizar las normas sobre contratación pública vigentes». La propuesta destaca, en todo caso, que ambos objetivos tienen carácter complementario.

excesivamente vagas para esperar de ellas una incidencia relevante en la orientación de las compras públicas. No fue hasta la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público –actualmente refundida, tras múltiples modificaciones por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)–, cuando se integró definitivamente las consideraciones ambientales en el régimen general de la contratación pública, yendo más allá en algunos aspectos que las propias previsiones de la Directiva 2004/18<sup>19</sup>.

### **3. «CÓMO COMPRAR» PARA REALIZAR LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN**

#### **3.1. LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO**

##### **A. Definición del objeto del contrato**

La preparación del contrato es la fase que ofrece más posibilidades de integración de consideraciones ambientales. Además, las fases posteriores de la contratación (adjudicación y ejecución) se basan en aquella<sup>20</sup>, por lo que determina el nivel de integración efectiva de las consideraciones ambientales en un procedimiento concreto.

El objeto se refiere al producto, servicio u obra que se desea contratar. Los órganos de contratación gozan de un amplio margen para su determinación y, en consecuencia, para la definición de sus propias necesidades. La determinación del objeto del contrato es el elemento clave para una adecuada y viable integración de las consideraciones ambientales. La legislación medioambiental puede limitar esta libertad de elección, como ocurre con la normativa de evaluación de impacto ambiental de aplicación a los proyectos públicos de obras<sup>21</sup>.

A la hora de definir el objeto del contrato, los poderes adjudicadores tendrán que respetar los principios del Tratado, particularmente los principios de no discriminación, libre prestación de servicios y libre circulación de mercancías, con la finalidad de evitar distorsiones en la competencia. El objeto de contrato no puede impedir el acceso a los operadores económicos a los mercados públicos nacionales.

---

19. Destaca la aprobación de Plan de Contratación Pública Verde –Orden PRE/116/2008, de 21 de enero, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (BOE núm. 27, de 31 de enero de 2008)–. Siguiendo las pautas comunitarias, el Plan pretendía alcanzar, a finales de 2010, el nivel medio de contratación pública ecológica de los Estados comunitarios más sobresalientes en el año 2006.

20. Sobre la integración de los aspectos sociales en la contratación pública, la Comisión Europea ha afirmado que «[t]he preparatory stage is also the best opportunity to identify which social considerations are relevant and appropriate to be taken into account in that particular procedure» (COMISIÓN EUROPEA, *Buying Social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, 2011, 20).

21. COM (2001) 274, final, Bruselas 4 de julio de 2001.

**B. La determinación de prescripciones técnicas aplicando «criterios de sostenibilidad y protección ambiental»**

*a) Consideraciones generales*

Tras la determinación del objeto general del contrato, el órgano de contratación especificará su contenido mediante la definición de las especificaciones técnicas. Se precisan, en este momento, las características técnicas de la prestación, el suministros o la obra, que van a ser demandados al mercado a través de un procedimiento de adjudicación.

La LCSP contiene una serie de reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas de acuerdo con criterios sociales y ambientales. Así, estas especificaciones se definirán, «en la medida de lo posible», aplicando «criterios de sostenibilidad y protección ambiental», de acuerdo los artículos 3 y 4 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (LPCIC). Esta débil exigencia de definición de prescripciones técnicas sólo es predicable cuando «el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente» (artículo 117.1, TRLCSP); cuestión que es precisada en cierta medida por la normativa ambiental en el caso de determinados proyectos de obras.

Para la concreción de los «criterios de sostenibilidad y protección ambiental», el órgano de contratación tendrá que tomar en consideración las citadas previsiones de la LPCIC. No obstante, las definiciones y criterios de los artículos 3 y 4 de la LPCIC, excesivamente vagos e imprecisos, facilitan poco o nada la labor de definición de prescripciones técnico-ambientales.

Con la finalidad de reducir la posibilidad de que las especificaciones técnico-ambientales se utilicen como una vía de discriminación y, en consecuencia, de distorsión de la competencia, la Comisión ha desarrollado, y esta desarrollando, criterios comunes a nivel comunitario. Este proceso se desarrolla sobre la base de instrumentos y normativas comunitarias, como las ecoetiquetas de la UE, las exigencias de la regulación *Energy Star* o la regulación sobre ecodiseño de productos. Todas ellas referencias objetivas, accesibles y transparente para la determinación de especificaciones técnicas comunes, que enervan los riesgos de discriminación y favoritismo en los procedimientos de adjudicación. La determinación de criterios comunes da respuesta también a uno de los problemas actuales de la CPV: las incertidumbres sobre las pruebas para demostrar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, que deben de acreditar los licitadores.

Los órganos de contratación podrán definir las prescripciones técnicas «[e]n términos de rendimiento o exigencias funcionales, incorporando a éstas últimas, cuando el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, la contemplación de características medioambientales» (artículo 117.3, letra b, TRLCSP; artículo 23.3, letra b, Directiva 2004/18). La Comisión Europea considera que la utilización de especificaciones técnicas basadas en el rendimiento o en exigencias funcionales permite un margen más amplio de creatividad en el mercado y, en algunos casos, presentará un

desafío para soluciones innovadoras. Además el órgano de contratación no necesitará entrar en demasiados detalles en la determinación de las especificaciones técnicas<sup>22</sup>.

Las parámetros fijados en términos de rendimiento o de exigencias funcionales ambientales deberán ser suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y a los órganos de contratación adjudicar el contrato (artículo 23.3, letra b), Directiva 2004/18). Debe evitarse la introducción de conceptos vagos, difíciles de definir y sin anclaje legal o técnico; lo cual pone en riesgo el cumplimiento de las preferencias ambientales del órgano de contratación y puede dar lugar a serias dificultades aplicativas y probatorias. La Comisión Europea señala que estas prescripciones funcionales deben de ser, en primer lugar, «(...)específicas en cuanto a la producción y los resultados requeridos, y alentar a los oferentes a utilizar sus aptitudes y experiencia para buscar soluciones». Y, en segundo término, tienen que ser «(...) lo suficientemente amplias para permitir que los oferentes añadan valor, pero tampoco hasta el punto que se sientan expuestos a riesgos difíciles de cuantificar y, en consecuencia, eleven los precios»<sup>23</sup>.

La especificidad y el carácter complejo de las prescripciones técnico-ambientales puede plantear problemas de verificación del cumplimiento a los órganos de contratación. Esto hace que pueda ser conveniente que estos determinen los métodos de prueba y procedimientos evaluación de la conformidad en el momento de fijación de las especificaciones técnicas (y de los criterios de adjudicación)<sup>24</sup>, siempre que se garanticen la libertad del licitador para recurrir a métodos equivalentes de prueba.

Los poderes adjudicadores pueden establecer mayores exigencias de protección ambiental que las previstas en la legislación, siempre que el nivel exigido no limite la participación en el contrato y origine alguna discriminación en detrimento de potenciales licitadores<sup>25</sup>. En este último sentido podemos mencionar la normativa comunitaria que establece la obligación de fijar requisitos de diseño ecológico para los productos que utilizan energía. La UE ha aprobado estas exigencias para diferentes tipos de productos. Si bien se trata de requisitos de diseño obligatorio pueden servir de referencia para la determinación de especificaciones técnicas más exigentes. Asimismo, estas normas establecen, en algunos supuestos, criterios de referencia indicativos, no obligatorios, para determinados productos. Estos criterios indicativos pueden servir de referencia para la determinación de especificaciones técnicas, más exigentes que los mínimos legales establecidos para cada producto.

---

22. COMISIÓN EUROPEA, *Buying green. A handbook on green public procurement*, 2ª edición, 2011, pg. 30.

23. *Ibidem*.

24. SEC (2008) 2126 final, 5.

25. Comunicación interpretativa (2001), pg.10.

b) *Los sistemas de ecoetiquetado como referencia para la determinación de las prescripciones técnicas ambientales*

Los poderes adjudicadores podrán utilizar las etiquetas ecológicas para definir características técnicas en términos de rendimientos o exigencias funcionales en los pliegos de prescripciones técnicas. El artículo 117.6, TRLCSP dispone, en la línea marcada por la Directiva<sup>26</sup>, que cuando se prescriban características medioambientales en términos de rendimientos o de exigencias funcionales, podrán utilizarse prescripciones detalladas o, en su caso, partes de éstas, tal como se definen en las etiquetas ecológicas europeas, nacionales o plurinacionales, o en cualquier otra etiqueta ecológica, siempre que se den una serie de condiciones. Para que ello sea posible la Directiva exige una serie de condiciones.

En primer término, las etiquetas deben ser apropiadas para definir las características de los suministros o de las prestaciones que sean objeto del contrato. Las especificaciones técnicas que rigen la concesión de la etiqueta deben contribuir por tanto a delimitar las características de la prestación. Sólo se podrán utilizar aquellas que estén vinculadas con el objeto del contrato. No se podrán usar las que estén ligadas al comportamiento del productor, que forman parte de algunas ecoetiquetas.

La segunda condición para el uso de las ecoetiquetas como referencia es que sus exigencias o criterios técnicos de concesión deben basarse en información científica. Esta condición quizás refleja el recelo comunitario a que los Estados configuren sistemas de ecoetiquetado con la única finalidad de proteger o beneficiar a sus sectores productivos. La Directiva 2004/18 no dice cómo puede acreditar el órgano de contratación el cumplimiento de dicho requisito, labor que no parece fácil de llevar a la práctica<sup>27</sup>. Los sistemas públicos de ecoetiquetado y los que ofrezcan un procedimiento transparente de definición de especificaciones técnicas parecen ofrecer mayor seguridad en este sentido.

En tercer lugar, en el procedimiento de adopción del sistema de la ecoetiqueta debería haber participado todas las partes concernidas tales como organismos gubernamentales, consumidores, fabricantes, distribuidores y organizaciones medioambientales. La participación de los diferentes actores sociales y la elaboración abierta de los criterios de concesión de las etiquetas garantiza que el sistema de ecoetiquetado no sea utilizado como una vía de protección de la economía nacional, e integre los estándares técnicos ambientales supranacionales<sup>28</sup>. El órgano de contratación no tendrá fácil valorar, en algunos casos, en que medida ha habido una participación activa y real en el procedi-

26. Esta posibilidad se concreta en el artículo 23.6, Directiva 2004/18. Esta previsión no se incluía en el texto inicial de la propuesta de Directiva. Fue integrado mediante una enmienda propuesta por el Parlamento Europeo (WILSHER, Dan, «Reconciling national autonomy and trade integration in the context of eco-labeling», en ARROWSMITH, S., KUNZLIK, P., *Social and environmental policies in EC procurement Law*, Cambridge University Press, 2009, pg. 424).

27. WILSHER, Dan, *op. cit.*, pg. 427.

28. WILSHER considera que los grupos de interés supranacionales tendrán dificultades para participar en los procesos de definición de los sistemas de ecoetiquetado nacionales (*Ibid.*, 428 and 434).

miento de determinación de los criterios de otorgamiento de la etiquetas ambientales, que tome en consideración todos los intereses en presencia y que evite dar preferencia a los sectores productivos locales<sup>29</sup>.

La cuarta y última condición es que las etiquetas de referencia es que las etiquetas de referencia sean accesibles a todas las partes interesadas. En este sentido es esencial que las normas para la concesión de la ecoetiqueta estén publicadas. Las reglas deberían ser fáciles de interpretar y aplicar, así como emplear conceptos científicos y técnicos comprensibles por los operadores económicos en la Unión Europea<sup>30</sup>.

Ante las eventuales dificultades derivadas de la aplicación y la comprobación del cumplimiento de las cuatro condiciones reseñadas, la Comisión facilita esa labor a los órganos de contratación. A su juicio, las ecoetiquetas públicas (como el ángel azul o la ecotiqueta comunitaria) garantizan las exigencias de idoneidad, transparencia, de acceso en condiciones de igualdad, así como las normas superiores de rigor científico en el establecimiento de criterios<sup>31</sup>.

La CPV es un incentivo para cumplir los objetivos ambientales de las ecoetiquetas e, indirectamente, para su mayor implantación en el mercado, debido al hecho de que disponer de una etiqueta ecológica es quizás la vía más sencilla para cumplir y acreditar las prescripciones técnicas exigidas en los procedimientos de contratación. Este efecto se ve reforzado por la aprobación de criterios comunes de CPV por la Comisión, que están basados precisamente en las previsiones de los sistemas públicos de ecoetiquetado existentes a nivel comunitario.

Existen unos límite para el uso de las ecoetiquetas como referencia para la determinación de las especificaciones técnicas. En primer lugar, los poderes adjudicadores no pueden exigir a las empresas que estén adscritas a un determinado sistema de ecoetiquetado. Previsión razonable para garantizar el respeto al principio de no discriminación. En segundo lugar, la Comisión va más allá. Afirma que no se podrá exigir «que cumplan (todos) los criterios de una etiqueta determinada». Se trata de una aproximación no sólo poco clara<sup>32</sup>, sino, a mi juicio, excesivamente restrictiva. Este planteamiento no parece estar justificado de acuerdo con las previsiones de la Directiva 2004/18.

Los criterios de concesión de etiquetas públicas multicriterio no siempre pueden integrar las prescripciones técnicas de un contrato público. Algunas etiquetas incluyen criterios que están relacionados con la práctica de gestión general de la empresa que fabrica el producto o que ofrece el servicio, y que se refieren a aspectos éticos o similares. Estos criterios no se podrán incluir en los contratos cubiertos por el ámbito de aplicación de estas Directivas, ya que no están relacionados con el objeto del contrato<sup>33</sup>.

---

29. Ídem, 428 and 429.

30. Ídem, pg. 429.

31. COMISIÓN EUROPEA (2005), pgs. 13 y 20. Véase también ARROWSMITH, S., *The Law of public...*, *op. cit.*, pg. 1278.

32. WILSHER, Dan, *op. cit.*, pg. 426.

33. COMISIÓN EUROPEA (2005), pg. 21.

Por otra parte, los órganos de contratación podrán indicar que los productos o servicios provistos de la etiqueta ecológica (utilizada como referencia) se considera acordes con las especificaciones técnicas definidas en el pliego de prescripciones técnicas, y deberán aceptar cualquier otro medio de prueba adecuado, como un informe técnico del fabricante o un informe de ensayos de un organismo técnico oficialmente reconocido (artículos 117.6, *in fine*, LCSP; 23.6 *in fine*, Directiva 2004/18). Esta circunstancia ha sido prevista para que la referencia a etiquetas ecológicas de ámbito nacional o de carácter privado, no suponga una reserva del contrato a las empresas nacionales o locales<sup>34</sup>.

Finalmente, para facilitar el uso de los criterios de la EU ecolabel de la Unión Europea en los procedimientos de contratación pública, el Reglamento 66/2010, de 25 de noviembre de 2009, prevé que los criterios aprobados para cada categoría de producto deberán ir acompañados de un «manual para las autoridades encargadas de la adjudicación de contratos públicos» (artículo 7.1, letra f, Anexo I, parte A, apartado 5)<sup>35</sup>. Los Estados miembros fomentarán el uso este manual. A tal efecto, estos considerarán, por ejemplo, la posibilidad de fijar objetivos para la adquisición de productos que cumplan con los criterios especificados en dicho Manual (artículo 12.3, Reglamento 66/2010).

### **C. La posibilidad de presentar variantes o mejoras como incentivo para la presentación de ofertas innovadoras**

Los órganos de contratación podrán autorizar a los licitadores a presentar variantes cuando el criterio de adjudicación sea el de la oferta económica más ventajosa (artículos 147, TRLCSP; 24.1, Directiva 2004/18;). Esto implica que el órgano de contratación debe establecer un contenido mínimo para las especificaciones técnicas, que serán exigibles tanto a una oferta basada en la solución estándar como a la que ofrezca una variante ecológica. Para esta última se añadirá una dimensión ambiental (nivel de consumo de energía, sustitución o eliminación de sustancias tóxicas o peligrosas en productos, etc.) a las especificaciones técnicas<sup>36</sup>.

El uso de variantes es una vía a la que puede acudir el poder adjudicador cuando no se esté seguro de las alternativas ambientales que ofrece el mercado, de su calidad o de su precio<sup>37</sup>, después de haber realizado una investigación del mercado. Es decir, cuando el órgano de contratación no sepa como llevar a cabo la integración de las consideraciones ambientales. Es un recurso de utilidad para incentivar la integración de consideraciones ambientales, dejando espacio para la presentación de ofertas «ecológicas» innovadoras, que contribuyan en mayor medida al objetivo ambiental identificado por el órgano de contratación.

34. Comunicación interpretativa de la Comisión (2001), pg. 11.

35. La Comisión proporcionará un modelo traducido a todas las lenguas oficiales de la Comunidad para el manual destinado a las autoridades encargadas de la adjudicación de contratos públicos (anexo I, parte A, apartado 5, Reglamento 66/2010).

36. Ídem, pg. 31.

37. Comunicación interpretativa de la Comisión (2001), pg. 19.

#### D. Información sobre las obligaciones relativas a la protección ambiental

La LCSP dispone que el órgano de contratación podrá señalar<sup>38</sup> en el pliego el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la protección del medio ambiente, que serán aplicables a los trabajos efectuados en la obra o a los servicios prestados durante la ejecución del contrato (artículos 119.1, TLCSP; artículo 27.1, Directiva 2004/18).

La LCSP prevé una mera facultad del órgano de contratación o del Estado miembro. Quizás debería haber sido más exigente estableciendo una obligación de información para los poderes adjudicadores<sup>39</sup>.

El órgano de contratación que facilite esta información «solicitará» a los licitadores o a los candidatos en un procedimiento de adjudicación de contratos que «manifiesten haber tenido en cuenta» en la elaboración de sus ofertas las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de protección del medio ambiente (art. 119.2 TLCSP). Esta previsión de la LCSP refleja el temor de que los contratistas reduzcan los niveles de protección ambiental para poder presentar una oferta más baja<sup>40</sup>. En todo caso, la Ley va más allá que la Directiva, que se refiere exclusivamente al «cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo y condiciones de trabajo» (art. 27.2, Directiva 2004/18).

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenibles (LES) permite a las empresas y personas físicas, que así lo deseen, compensar sus emisiones de CO<sub>2</sub> a través de inversiones en incremento y mantenimiento de las masas forestales, programas agrarios de reducción de CO<sub>2</sub> y otros programas que establezca la Administración general del Estado, en colaboración con las CCAA (art. 90.1). La LES dispone que podrá tenerse en cuenta a los efectos de los dispuesto en el artículo 119, LCSP.

No está clara la finalidad de esta previsión. El sistema de compensación no establece obligaciones ambientales. Tiene carácter voluntario<sup>41</sup>. El artículo 90.3, LES, parece querer incitar, simplemente, a los órganos de contratación a informar sobre los órganos que puedan facilitar información sobre las posibilidades de compensación de las emisiones de CO<sub>2</sub>, con la única finalidad de animar a los contratistas a aplicar de forma voluntaria estas vías de compensación en la ejecución del contrato. No obstante, tratándose de un sistema voluntario, no parece que el candidato o licitador deba estar obligado a manifestar que ha tenido en cuenta en la elaboración de sus ofertas las previsiones del artículo 90, LES, sobre compensación de emisiones. Con todo esta información puede

---

38. La Directiva 2004/18 dispone que el poder adjudicador podrá «ser obligado por un Estado miembro a señalar» esta información (art. 27).

39. El Parlamento Europeo propuso establecer la obligación de facilitar la información indicada. Su enmienda fue rechazada (*The Law of public and utilities procurement*, Thompson-Sweet & Maxwell, London, 2005, pg. 1290).

40. COMISIÓN EUROPEA, *Buying Social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, 2011, pg. 47.

41. Véase igualmente en este mismo sentido SANZ RUBIALES, I., «Comentario a los artículos 88 a 92», en BELLO PAREDES, Santiago A., *Comentario a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, Madrid, 2011, pg. 443.

ser importante en el supuesto en que el órgano de contratación exija en los pliegos, como condición de ejecución del contrato, la compensación de emisiones de CO<sub>2</sub> directamente derivadas de la prestación, como una forma de gestión de los residuos, en este caso atmosféricos, derivados del cumplimiento del contrato.

### 3.2. LA ADMISIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS A PARTICIPAR EN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

#### A. Las prohibiciones de contratación por razones ambientales

La LCSP ha previsto, con carácter general, la prohibición de contratar «con el sector público» a aquellas personas hayan sido condenados mediante sentencia firme por «delitos relativos a la protección del medio ambiente» (artículo 60.1, letra a), o que hayan sido sancionadas «con carácter firme» por infracción «grave» en materia medioambiental (art. 60.1, letra c). Las prohibiciones de contratación del artículo 60.1 se extienden a todo el ámbito subjetivo de la Ley; afecta a todos los entes del sector público (art. 3.1, TLCSP), sean o no poderes adjudicadores. También abarca a los contratos tanto administrativos como privados<sup>42</sup>.

En los casos de sentencia condenatoria por delito contra la protección del medio ambiente no hubiera fijado los términos de la prohibición y en los supuestos de infracción ambiental administrativa, en que se hace necesaria una declaración previa de concurrencia de la prohibición, el alcance y la duración de ésta se determinará de acuerdo con el procedimiento que legalmente se establezca. A estos efectos se atenderá<sup>43</sup>, en su caso, a la existencia de dolo o manifiesta mala fe en el empresario y a la entidad del daño causado a los intereses públicos (artículo 61.2. TLCSP)<sup>44</sup>.

La eficacia de la prohibición de contratar quedará condicionada a la inscripción en el «Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas», en los casos previstos en el artículo 61.4, TRLCSP.

#### B. La solvencia técnico-ambiental y la exigencia de medidas de gestión ambiental

Por otra parte, los contratos públicos de gestión de residuos, de construcción, mantenimiento o renovación de edificios y de servicios de transportes son ejemplos de contratos donde resulta de especial relevancia la capacitación técnica en materia ambiental, como puede ser la competencia de minimizar la producción de residuos,

42. PLEITE GUADAMILLAS, F. en MORENO MOLINA, J. A., PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva Ley de contratos del sector público, La Ley*, 2ª edición, Madrid, 2009, pg. 538.

43. El artículo 19 RGLCAP regula el procedimiento para declarar la prohibición de contratar.

44. La duración de la prohibición no excederá de cinco años, con carácter general, o de ocho años en el caso de las prohibiciones que tengan por causa la existencia de una condena mediante sentencia firme (artículo 61.2, LCSP).

de evitar el vertido de productos contaminantes, de reducir los costes de combustible y de minimizar la irrupción en los hábitat naturales<sup>45</sup>.

Algunos de los medios de acreditación de la solvencia técnica, que se relacionan taxativamente en la LCSP, están en algunos casos relacionados con los aspectos medioambientales, como la experiencia o la cualificación profesional del personal. No obstante, vamos a centrarnos en los medios directamente destinados a acreditar los solvencia técnico-ambiental de los licitadores o candidatos.

En este sentido, la LCSP establece que la solvencia técnica podrá acreditarse «en los casos adecuados» mediante la indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario «podrá aplicar al ejecutar el contrato» de obras (76, letra d) y de servicios (78, letra f).

Las medidas de gestión exigidas tendrán que estar directamente vinculadas al objeto del contrato; es decir, deben ser necesarias para ejecutar el contrato en cuestión. No se podrán exigir medidas que no guarden relación con el objeto del contrato, ni que vayan más allá de su duración<sup>46</sup>.

La Directiva ni la LCSP precisan que se entienda por «en los casos adecuados». Se trata de contratos con repercusiones en el medio ambiente y que requieran, por tanto, de medidas de protección durante la ejecución<sup>47</sup>. En esos supuestos la aplicación de medidas o de un sistema de gestión ambiental repercute en la calidad del suministro o en la capacidad de la empresa (por ejemplo, equipamientos y técnicos) para ejecutar un contrato con requisitos medioambientales –por ejemplo, un contrato de obras en el que contratista tenga que ocuparse de los residuos en el lugar de construcción–<sup>48</sup>.

La posible exigencia de solvencia técnica o profesional para aplicar medidas de gestión ambiental en la ejecución del contrato se concreta en el artículo 81 del TRLCSP –que se limita a recoger las previsiones del artículo 50 de la Directiva 2004/18–, que precisa los medios para acreditar dicha capacidad:

- «1. En los contratos sujetos a una regulación armonizada, los órganos de contratación podrán exigir la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de gestión medioambiental, remitiéndose al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o a las normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales en la materia y certificadas por organismos conformes a la legislación comunitaria o a las normas europeas o internacionales relativas a la certificación.
2. Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presenten los empresarios.»

---

45. COMISIÓN EUROPEA (2005), pg. 28.

46. Ídem, pg. 31.

47. Ídem, pg. 30.

48. Comunicación interpretativa de la Comisión (2001), pg. 17.

Los órganos de contratación «podrán exigir» la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de gestión medioambiental. No obstante, la LCSP no permite a los órganos de contratación la posibilidad de exigir a los operadores económicos que disponga de un específico sistema de gestión ambiental, de acuerdo con una determinada norma pública (como el reglamento EMAS<sup>49</sup>) o privada (como la norma ISO 14000). La Comisión Europea ha afirmado, incluso, no sólo que no puede exigirse el registro en el sistema EMAS, sino tampoco el cumplimiento (íntegro) de sus exigencias<sup>50</sup>.

Debe quedar abierta la posibilidad de que los operadores puedan acreditar la capacidad técnica ambiental por «medios equivalentes», que garanticen el mismo nivel de protección ambiental. Además, los órganos independientes acreditativos de dicha capacidad de gestión ambiental equivalente, no tiene porque ser un organismo reconocido por la legislación comunitaria del EMAS ni por ningún organismo de certificación acreditado<sup>51</sup>.

De la lectura de la sentencia del Tribunal General en el asunto *Evropaïki*<sup>52</sup>, parece intuirse la dificultad que puede plantearse en la práctica para acreditar la capacidad técnica de gestión ambiental por «medios equivalentes» a los certificados de los sistemas públicos o privados de gestión ambiental. Aunque los órganos de contratación no pueden exigir el registro en el sistema EMAS u en otro sistema específico de gestión ambiental, la adscripción a uno de ellos podría llegar a ser percibida por los operadores económicos como materialmente exigible para acreditar la solvencia para aplicar medidas de gestión ambiental en la ejecución de contratos que las requieran.

Tal y como analizábamos al hacer referencia a la información ambiental sobre las obligaciones relativas a la protección ambiental, el artículo 90.3, LES, prevé, también aquí, un regla poco clara de articulación del mecanismos de compensación de emisiones y la exigencia de medidas de gestión ambiental por referencia a normas en esta materia. Particularmente señala que la compensación de emisiones podrá tenerse en cuenta a los efectos de lo dispuesto en el artículo 81, TRLCSP. No queda claro en qué medida el sistema de compensación de emisiones puede servir para acreditar la solvencia técnica en materia de gestión ambiental. A expensas del desarrollo reglamentario de este nuevo mecanismos, la compensación de emisiones no parece ofrecer una vía adecuada para acreditar la solvencia técnico-ambiental de los empresarios que concurren a un procedimiento de adjudicación. La compensación de emisiones quizás pueda vincularse a un procedimiento de contratación pública, estableciéndola como condición de ejecución del contrato; exigiendo a los contratista compensar las emisiones directamente

49. Otro ejemplo de sistema público de gestión ambiental son los nuevos sistemas de certificación energética de empresas de transporte. Estos sistemas están previstos en el artículo 104, letra d, de la LES. Tienen como finalidad certificar a las empresas de este sector que cuentan con instrumentos de gestión de flotas y políticas de formación en eficiencia energética para sus técnicos, gestores de flota y conductores.

50. COMISIÓN EUROPEA (2005), pg. 31.

51. ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, *Industria. Derecho de la regulación económica. Tomo VII*, Iustel, Madrid, 2010, pg. 750.

52. Sentencia del Tribunal General de 8 de julio de 2010, asunto T-331/06, *Evropaïki*.

generadas en cumplimiento del contrato. No obstante, somos conscientes de que ello puede plantear problemas seguimiento y de verificación.

### 3.3. EL RECURSO A CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES COMO CRITERIO DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

Antes de la Directiva 2004/18/CE, las Directivas 92/50, 93/36 y 93/37 de contratación pública no incluían expresamente las características ambientales como criterios de valoración de las ofertas. Cuando el contrato se adjudicaba a la oferta económica más ventajosa, las mencionadas Directivas recogían una relación «ejemplificativa», no exhaustiva<sup>53</sup>, de criterios de valoración para la adjudicación de los contratos, que no incluía las características ambientales. El TJUE afirmó que estas disposiciones dejaban a las entidades adjudicadoras la elección de los criterios de adjudicación del contrato que pretendan utilizar, sin embargo tal elección sólo podía recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta más ventajosa económicamente<sup>54</sup>. Partiendo de esta premisa, era preciso clarificar si cabía recurrir a criterios ambientales de valoración.

El Tribunal abrió la puerta a esta posibilidad mediante su sentencia, de 17 de septiembre de 2002, en el asunto *Concordia*<sup>55</sup>. Este caso se refería a un contrato de servicio de transporte público municipal. Los criterios de valoración recogidos en el anuncio de licitación eran el precio global de la explotación, la calidad de los autobuses y la gestión por el empresario de la calidad y del medio ambiente. Particularmente, el TJUE respondió, en este caso, a una cuestión prejudicial sobre la posibilidad de utilizar criterios ambientales para la adjudicación de un contrato público, en el marco de la Directiva 92/50 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios. En concreto, se preguntaba si entre los criterios de valoración de la oferta económica más ventajosa, se podía incluir la reducción de emisiones de óxidos de nitrógeno, el nivel de ruido y el consumo de los vehículos.

El TJUE consideró que los poderes adjudicadores, dentro de su libertad de elección, pueden recurrir a criterios ambientales de valoración en la adjudicación del contrato:

«54. Para determinar si la entidad adjudicadora puede, con arreglo al mencionado artículo 36, apartado 1, letra a) [de la Directiva 92/50], tomar en consideración criterios de naturaleza ecológica y, en su caso, en qué condiciones, debe observarse, en primer lugar, que, como se desprende claramente del tenor de dicha disposición y, en particular, del uso de la expresión «por ejemplo», los criterios que pueden adoptarse como criterios de adjudicación de un contrato público a la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran con carácter exhaustivo (...).

55. En segundo lugar, el referido artículo 36, apartado 1, letra a), no puede interpretarse en el sentido de que cada uno de los criterios de adjudicación adoptados

---

53. Sentencia del TJUE de 18 de octubre de 2001, asunto C-19/00, *SIAC Construction*, ap. 35.

54. Sentencia del TJUE 20 de septiembre de 1988, asunto 31/87, *Beentjes*, ap. 19.

55. Sentencia del TJUE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab*.

por la entidad adjudicadora con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa debe ser necesariamente de naturaleza meramente económica. En efecto, no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta para dicha entidad adjudicadora. Esta observación queda también corroborada por el propio tenor literal de esta disposición, que alude expresamente al criterio relativo a las características estéticas de una oferta.

(...)

57. Habida cuenta de este objetivo y también del artículo 130 R, apartado 2, párrafo primero, del Tratado CE, que el Tratado de Amsterdam ha trasladado, modificándolo ligeramente, al artículo 6 CE, y que establece que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, procede afirmar que el artículo 36, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/50 no excluye la posibilidad de que la entidad adjudicadora utilice criterios relativos a la conservación del medio ambiente para la apreciación de la oferta económicamente más ventajosa.

58. No obstante, esta afirmación no significa que la mencionada entidad pueda tener en cuenta cualquier criterio de tal naturaleza.»

El TJUE admite por tanto el recurso a los criterios de valoración ambientales, pero bajo determinadas condiciones:

«69 (...) el artículo 36, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/50 debe interpretarse en el sentido de que, cuando, en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús, la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, puede tener en cuenta criterios ecológicos, como el nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses, siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación.»

El Tribunal exige, entre otras condiciones, que el criterio de valoración ambiental esté vinculado con el objeto del contrato y no con condiciones o características subjetivas del operador económico. El mantenimiento del vínculo con el objeto del contrato garantiza un adecuado equilibrio entre la consecución de objetivos de las políticas públicas, y un uso eficiente del dinero público para adquirir prestaciones a una buena relación calidad-precio. También reduce los riesgos de vulneración del principio de no discriminación.

Para garantizar que los criterios de adjudicación no confieren al poder adjudicador una libertad incondicional de elección, los criterios ecológicos deben de ser «suficientemente específicos y cuantificables objetivamente», de modo que restrinjan el margen de actuación de los poderes adjudicadores.

La posibilidad de utilizar criterios de valoración ambientales para la adjudicación de los contratos, se planteó igualmente en el asunto *Wienstrom GmbH*, resuelto por el

TJUE mediante sentencia de 4 de diciembre de 2003<sup>56</sup>. Las cuestiones prejudiciales se suscitaron en el marco de un litigio entre una agrupación de empresas y un ente adjudicador austríaco, sobre los criterios ambientales utilizados en el procedimiento de adjudicación de un contrato de suministro energético.

En este caso el proveedor debía comprometerse a suministrar a los servicios federales, en la medida en que fuera técnicamente posible, energía generada a partir de fuentes de energía renovables. La entidad adjudicadora manifestaba en el pliego de condiciones que ningún proveedor podía garantizar que la electricidad suministrada procediese efectivamente de fuentes de energía renovable. Sin embargo, la entidad adjudicadora exigía que los licitadores que dispusieran de al menos 22,5 GWh anuales de electricidad generada de este forma, cantidad que se correspondía con el consumo estimado de los servicios federales. Los criterios de adjudicación eran el precio neto por kWh, al que se atribuía un coeficiente de ponderación del 55%, y la energía generada a partir de fuentes de energía renovables, al que se atribuía un coeficiente del 45%. Sobre este último criterio, se decía que «sólo se tendrá en cuenta la cantidad de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables que el licitador pueda suministrar por encima de 22,5 GWh anuales». Es decir, como especificación técnica se exigía una cantidad mínima de suministro de energía renovable y como criterios de adjudicación se valoraba la capacidad general de suministro de este tipo de energía, más allá de las propias necesidades del poder adjudicador.

En este asunto concreto el TJUE resuelve que «(...) la normativa comunitaria en materia de contratación pública no se opone a que una entidad adjudicadora establezca, para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa a efectos de la adjudicación de un contrato de suministro de electricidad, un criterio consistente en exigir el suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables al que se atribuye un coeficiente de ponderación del 45%, careciendo de relevancia a este respecto el hecho de que dicho criterio no permita necesariamente alcanzar el objetivo que se persigue»<sup>57</sup>. Destaca, sin embargo, que el Tribunal admite con carácter general un criterio de adjudicación referido, no a las características físicas o materiales de un producto, sino al procedimiento o método de producción de esa prestación. No obstante, en este supuesto concreto, el Tribunal consideró que el concreto criterio no estaba vinculado al objeto del contrato, ya que hacía referencia a la capacidad de suministro general del operador económico, no a las propias necesidades del poder adjudicador.

La Directiva 2004/18/CE incorpora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los criterios ambientales de valoración. Esta norma prevé, por primera vez, la posibilidad de utilizar características ambientales como criterios de valoración (artículo 53.1, a), siempre que garanticen el principio de igualdad de trato y, en consecuencia, permitan comparar y evaluar las ofertas de manera objetiva<sup>58</sup>.

---

56. Sentencia del TJCE de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01, *Wienstrom GmbH*.

57. Ídem, apartado 72.

58. Sobre las diferentes vías de integración de la variable ambiental en las fases de procedimiento de contra-

La LCSP tiene un enfoque más amplio que la Directiva. La Ley española además de recoger expresamente las «características ambientales» como criterios de adjudicación, tal y como lo prevé la Directiva, incluye igualmente las características «vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales» (150.1, TRLCSP).

La Directiva no define qué se entiende por características ambientales, ni en qué tipos de contratos pueden utilizarse. La LCSP es algo más precisa. En primer lugar, identifica que contratos se adjudicarán valorando más de un criterio. Las características ambientales sólo podrán tomarse en consideración en este tipo de contratos, ya que en caso de que se utilice un solo criterio ese será el precio (art. 150.1, *in fine*, LCSP). Se valorará por tanto más de un criterio en los:

«h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos» (art. 150.3, letra h, LCSP)<sup>59</sup>.

La relación de características ambientales no es exhaustiva sino meramente ejemplificativa. En todo caso, debe tratarse de condiciones mensurables. Deben existir medios y metodologías que permitan realizar una valoración objetiva y precisa de estas condiciones ambientales, en caso contrario estaría en riesgo el principio de igualdad y el principio de transparencia. El órgano de contratación debe estar en condiciones de verificar si las ofertas presentadas satisfacen efectivamente los criterios de adjudicación<sup>60</sup>. En este sentido, a la hora de formular los criterios ambientales de adjudicación se pueden especificar los procedimientos y métodos técnicos de evaluación que serán utilizados para valorar las ofertas<sup>61</sup>.

Si bien con carácter general establecer criterios de adjudicación ambiental es una facultad del órgano de contratación, en el caso de «contratos cuya ejecución pueda tener impacto significativo en el medio ambiente» es una exigencia. No obstante, la exigencia del artículo 150.3, letra h, se ve debilitada por la imprecisión de los que debe entenderse por «contratos cuya ejecución pueda tener impacto significativo en el medio ambiente». El Derecho ambiental y, particularmente, las normas intervención administrativa que identifican los proyectos con repercusiones importantes sobre el medio ambiente pueden ser de ayuda, en el caso de contratos de obras o de concesión de obra pública.

tación, ARROWSMITH considera que «(...) award criteria may have a less restrictive effect on trade, and provide a more proportionate and effective approach, than other mechanisms, especially for policies directed at promoting long-term economic development of certain groups» (2009) *op. cit.*, pg. 199).

59. La LES reitera la exigencia del artículo 150.3, letra h, con relación a las empresas públicas (35.2). Esta exigencia de la LES afecta a los contratos sometidos tanto a regulación armonizada como no.

60. Sentencia del TJUE de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01, *Wienstrom GMBH*, ap. 50.

61. *Commission staff working document accompanying...*, *op. cit.*, pg. 5.

### 3.4. LA CUESTIÓN DE LAS CLÁUSULAS AMBIENTALES DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Los poderes adjudicadores pueden fijar requisitos aplicables a la ejecución de las prestaciones (artículo 26, Directive 2004/18; 118.1, TRLCSP), lo que ofrece diversas posibilidades de integrar los aspectos medioambientales. No obstante, hay que tener en cuenta que la definición del objeto del contrato y los requisitos de ejecución pueden venir predeterminado por las condiciones ambientales derivadas del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en relación especialmente con los contratos de obras o de concesión de obras públicas.

La LES obliga a las empresas públicas a adaptar sus planes estratégicos para incluir en sus procesos de contratación «condiciones de ejecución referentes al nivel de emisión de gases de efecto invernadero y de mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que pueden verse afectados por la ejecución del contrato» (35.2).

Los poderes adjudicadores podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato<sup>62</sup>, siempre que sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato.

Las cláusulas contractuales de ejecución no deben tener el carácter de especificaciones técnicas, criterios de selección o criterios de adjudicación encubiertos. Se trata de imponer obligaciones ambientales de ejecución que deben ser respetadas por el titular del contrato. Los licitadores deben aceptar en sus ofertas las condiciones de ejecución contenidas en los pliegos, ya que en caso contrario sus ofertas no podrán ser aceptadas<sup>63</sup>.

Las condiciones de ejecución deberán de estar vinculadas con el cumplimiento del contrato, es decir, ligadas a las tareas necesarias para producir los bienes, prestar los servicios o ejecutar las obras que son objeto de la licitación<sup>64</sup>. No podrá exigirse al contratista, por ejemplo, obligaciones ambientales vinculadas a la ejecución de otro contrato o a actuaciones ligadas al comportamiento ambiental de la empresa, sin relación alguna con la propia ejecución del contrato objeto de licitación.

La Comisión ha señalado que la integración ambiental mediante condiciones de ejecución suele promover la creatividad del mercado y, en ocasiones, favorece el desarrollo de soluciones técnicas innovadoras. Si se recurre a este enfoque se evita tener que exponer las prescripciones técnicas de la prestación de manera pormenorizada.

---

62. ARROWSMITH manifiesta sus dudas sobre esta vía integración de la variable ambiental en el procedimiento de contratación: «As with any regulatory through procurement a disadvantage of this approach is that it may result in less competitive tenders if some providers choose not to, or cannot, participate because of the conditions, and it may be difficult to assess what the costs are, thus to balance costs and benefits» (2005), *op. cit.*, pg. 1249). La autora considera que se consigue una mejor relación coste-beneficio recurriendo a los criterios de adjudicación ambientales, que a la determinación de condiciones de ejecución del contrato (*idem*, pg. 1289).

63. ARROWSMITH, S. (2009), *op. cit.*, pgs. 207 y 208.

64. COMISIÓN EUROPEA, *Buying Social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, 2011, pg. 43.

Para garantizar el cumplimiento de las condiciones ambientales de ejecución, se podrán prever penalidades en caso de incumplimiento (art. 212.1, TRLCSP). También se le puede atribuir a estas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales, así su incumplimiento adquiriría el carácter de causa de resolución del contrato (art. 223, letra f, TRLCSP). Si no se produce dicha calificación como obligación esencial, el órgano podría considerar este incumplimiento como infracción grave (art. 118.2 TRLCSP). En ese caso el incumplimiento generaría una prohibición de contratación con las Administraciones públicas (art. 60.2, letra e, TRLCSP).

#### **4. «QUÉ COMPRAR» PARA APOYAR LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA: NORMAS SECTORIALES QUE OBLIGAN O FOMENTAN LA ADQUISICIÓN DE DETERMINADOS PRODUCTOS O PRESTACIONES CON CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES**

La Unión Europea ha optado hasta el momento por no establecer requisitos generales y obligatorios de incorporación de consideraciones ambientales en las decisiones de compra de los poderes adjudicadores. La Directivas de contratación prevén esa posibilidad de integración en las diferentes fases del procedimiento de contratación, sin exigirla en ningún momento. La UE quiere evitar que una exigencia indiscriminada de incorporación de criterios ambientales y sociales pueda restringir la competencia, generar riesgos de discriminación y dificultar el objetivo del Derecho de la contratación pública de alcanzar un uso eficiente de los fondos públicos. El mercado de los productos y servicios ambientales es diverso y no en todos los tipos de productos o servicios verdes se pueden obtener, por el momento, un adecuado equilibrio entre el principio de eficiencia y el apoyo a objetivos ambientales.

Por ello, la Comisión ha preferido establecer esta obligación de integración ambiental de modo puntual, en el marco de diversas normas sectoriales ambientales y de otros ámbitos. La Comisión ha entendido que la introducción de requisitos obligatorios de CPV en los sectores idóneos puede fomentar la innovación, y mejorar la aceptación de productos y servicios ambientales en el mercado<sup>65</sup>. Es el caso de la Directiva 2009/33/CE, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, del Reglamento (CE) núm. 106/2008, de 15 de enero de 2008, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos o, aunque con mayor margen para los Estados, de la Directiva 2006/32/CE, de 5 de abril, relativa a la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos. Además, la UE ha aprobado algunas directivas sectoriales que pretenden exclusivamente fomentar o incentivar el avance de las compras verdes en determinados ámbitos.

65. *Libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europea de la contratación pública más eficiente*, COM (2011) 15 final, 27 de enero de 2011, pg. 46.

La exigencia y/o promoción comunitaria de la contratación pública verde se ha desarrollado especialmente en el sector de la eficiencia y el ahorro energético. Esto demuestra claramente como la UE, a la hora de diseñar políticas y aprobar normas de fomento de la CPV, se ha centrado principalmente en los productos o servicios, que permiten alcanzar, a un tiempo, objetivos ambientales y de ahorro económico, es decir, aquellos ámbitos donde la CPV no sólo no pone en riesgo el objetivo del uso eficiente de los fondos público, sino que contribuye a alcanzarlo. Además, la CPV se está manifestando como un instrumento de apoyo de las políticas ambientales centradas especialmente en la lucha contra el cambio climático.

La Directiva 2009/33/CE, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficiente ha sido transpuesta por los artículos 105 y 106 y la Disposición adicional sexta de la LES. De acuerdo con esta regulación, a partir del 4 de diciembre de 2010, los poderes adjudicadores y otros operadores tendrán en cuenta los impactos energéticos y medioambientales durante su vida útil, incluidos el consumo de energía y las emisiones de CO<sub>2</sub> y de determinados contaminantes (NOx, NMHC y partículas), a la hora de comprar vehículos de transporte por carretera. Para ello los entes adjudicadores afectados, a la hora de comprar vehículos de transporte por carretera, deben aplicar al menos una de las siguientes opciones: el establecimiento de especificaciones técnicas para el comportamiento energético y ecológico en la documentación relativa a la compra de vehículos de transporte por carretera para cada uno de los impactos considerados, así como para cualquier otro impacto medioambiental adicional; o la inclusión de los impactos energético y medioambiental en la decisión de compra. Estos entes adjudicadores están obligados a incorporar consideraciones ambientales en el procedimiento de contratación, pero pueden elegir entre dos posibilidades: la definición de prescripciones técnicas o la determinación de criterios de adjudicación. No obstante, nada impide que los entes adjudicadores opten por ambas, estableciendo unas exigencias técnicas mínimas y primando en la valoración de las ofertas a aquellas ofertas que vayan más allá de ese estándar básico.

La Directiva 2006/32/CE, de 5 de abril, relativa a la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos<sup>66</sup>, obliga a los Estados miembros a adoptar medidas de mejora de la eficiencia energética en la licitaciones. Los Estados están obligados a adoptar dos medidas a elegir entre el grupo de medidas previstas en el anexo IV «Lista de medidas elegibles de mejora de la eficiencia energética en las licitaciones»<sup>67</sup>. El

---

66. DO L núm. 114, de 27 de abril de 2006.

67. La Directiva plantea estas medidas «en el contexto de la función de ejemplaridad propia del sector público» (anexo IV). Las medidas elegibles son las siguientes: a) requisitos relativos al uso de instrumentos financieros para los ahorros de energía, incluida la contratación de eficiencia energética, que estipulen la realización de ahorros de energía mensurables y predeterminados (incluso en el caso de que las administraciones públicas hayan externalizado responsabilidades); b) requisitos para la compra de equipos y de vehículos con base en listas de especificaciones de productos energéticamente eficientes de diversas categorías de equipos y vehículos que deben ser elaboradas por las autoridades o los organismos a que se refiere el artículo 4, apartado 4, utilizando, en su caso, el análisis de coste minimizado de ciclo de vida o métodos comparables para asegurar la rentabilidad; c) requisitos para la adquisición de equipos con un consumo de energía eficiente en todos los modos, incluido en el modo de espera,

Reglamento (CE) núm. 106/2008, de 15 de enero de 2008, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos, obliga a las instituciones comunitarias y a las autoridades de los Estados miembros a adquirir equipos de oficina que cumplan con determinadas exigencias de eficiencia energética. Asimismo, la Directiva 2010/31, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios dispone que, a partir de 2019, los Estados miembros se asegurarán que los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas sean edificios de consumo energético casi nulo. Finalmente, la Directiva 2010/30/UE, de 19 de mayo de 2010, –relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada– dispone que los poderes adjudicadores «(...) procurarán adquirir únicamente productos que cumplan los criterios de alcanzar los niveles de rendimiento máximos y de pertenecer a la clase de eficiencia energética más elevada». Esta norma deja en manos de los Estados miembros la posibilidad de exigir a las autoridades contratantes que solo adquieran los productos que se ajusten a esos criterios.

En España, la legislación ambiental ha incorporado referencias al fomento de la CPV en diferentes normas, en su mayor parte se trata de declaraciones genéricas de intenciones, que parecen haber tenido un escaso impacto. Por destacar una norma reciente, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados dispone que las Administraciones públicas promoverán en el marco de la contratación de las compras públicas el uso de productos reutilizables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas (art. 16.2)<sup>68</sup>. Asimismo, la Ley alude a la CPV como medida a tener en cuenta a la hora de definir el contenido de los programas de prevención de residuos, que deben aprobar las autoridades ambientales antes de 12 de diciembre de 2013 (art. 15).

## **5. BREVE REFERENCIA A LA PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

La Propuesta de Directiva sobre contratos públicos pone en el centro del sistema el uso de la contratación pública como un instrumento de apoyo para la consecución de

---

utilizando, en su caso, el análisis de coste minimizado de ciclo de vida o métodos comparables para asegurar la rentabilidad; d) requisitos para la sustitución o retroadaptación de los equipos y los vehículos existentes por los equipos mencionados en las letras b) y c); e) requisitos relativos a la utilización de auditorías energéticas y a la aplicación de las recomendaciones sobre rentabilidad resultantes; f) requisitos para la adquisición o el arrendamiento de edificios eficientes energéticamente, o partes de ellos, o requisitos para la sustitución o retroadaptación de edificios adquiridos o arrendados, o partes de ellos, para hacerlos más eficientes energéticamente. Además los Estados publicarán directrices sobre eficiencia energética y ahorro de energía como posible criterio de evaluación en las licitaciones para contratos públicos (art. 5.1).

68. Particularmente, la norma prevé que la Administración pública debe contribuir a la sustitución de las bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable, mediante acciones de compra pública verde. Véase el punto 1 de la Disposición adicional segunda.

objetivos sociales, entre los que se sitúan «la protección el medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de recursos, [y] la lucha contra el cambio climático». Este es, junto con el objetivo de simplificación y flexibilización de los procedimientos, uno de los pilares del futuro del Derecho comunitario de contratos públicos.

La Propuesta recoge algunas novedades, a las que sólo hacemos una breve referencia, con alguna consideraciones, sin el ánimo de realizar un análisis en profundidad, cuestión que reservamos para otro trabajo de investigación:

1. Los poderes adjudicadores podrán basar sus decisiones de compra en el coste del ciclo de vida de los productos, los servicios o las obras (art. 67). Este concepto incluirán costes internos, como los costes de energía, de mantenimiento o de final de vida, directamente vinculados todos ellos a consideraciones ambientales. También integra, bajo determinadas condiciones, los costes ambientales externos directamente vinculados al ciclo de vida. Además, en lo supuesto de que se elabore un método común de la Unión Europea para el cálculo de los costes del ciclo de vida, los poderes adjudicadores estarán obligados a utilizarlo.

2. La Propuesta clarifica la posibilidad de establecer especificaciones técnicas (art. 40) o criterios de adjudicación ambientales (art. 66) por referencia a factores directamente vinculados con el proceso de producción, siempre que se refieran a aspectos del proceso de producción que estén estrechamente vinculados con el proceso de producción de bienes o la prestación de servicios en cuestión. Si esta posibilidad ya existía, la Propuesta parece querer ofrecer mayor claridad jurídica, excluyendo el recurso a cláusulas o criterios no vinculados al objeto del contrato, sino al comportamiento o compromiso ambiental o social del operador económico.

3. Los poderes adjudicadores podrán exigir que las obras, los suministros o los servicios lleven etiquetas específicas que certifiquen determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo, siempre que acepten también etiquetas o medios de prueba equivalentes (art. 40). Esto parece que permite simplificar la labor de definición de las cláusulas ambientales que debe llevar a cabo el poder adjudicador, permitiendo que, con relación a las características ambientales de una prestación, éste se remita directamente a una concreta etiqueta. Con la regulación actual se plantea la duda de si es posible definir las prescripciones técnicas ambientales haciendo referencia simplemente a un tipo concreto de etiqueta, o de si el órgano de contratación debe detallar cada una de las especificaciones técnicas, sin hacer alusión a la etiqueta que utiliza de referencia<sup>69</sup>. La propuesta pretende aclarar esta cuestión. Permite que los poderes adjudicadores definan las prescripciones técnicas de modo simplificado, haciendo una mera remisión a una concreta etiqueta, aunque no podrán exigirla como forma exclusiva de acreditar un determinado nivel de rendimiento o exigencia funcional. No obstante, si se trata de etiquetas que incluyen exigencias no vinculadas al objeto del contrato, el poder adjudicador podrá definir las especificaciones técnicas por referencia a las detalladas en la etiqueta que si estén vinculadas al objeto del contrato.

---

69. Sobre esta cuestión es de interés el asunto C-368/10, que han no ha sido resuelto por el TJUE.

Es decir, en este caso, no vale una mera referencia a la etiqueta en su conjunto, sino que el poder adjudicador tendrá que seleccionar e incluir en los pliegos sólo aquellas especificaciones de la etiqueta que estén vinculadas con el objeto del contrato, dejando fuera las que estén vinculadas con el comportamiento o la actividad del operador.

4. Los poderes adjudicadores podrán excluir del procedimiento a operadores económicos si detectan infracciones de las obligaciones establecidas por la legislación de la Unión en materia ambiental (art. 55.3). Asimismo, cuando los poderes adjudicadores constaten una oferta es anormalmente baja debido a infracciones de la legislación ambiental de la Unión, estarán obligados a rechazarla (art. 69).

## **6. REFLEXIONES FINALES**

La contratación pública verde es un instrumento de mercado ambiental, en la medida en que es un medio eficaz para reducir el impacto ambiental del consumo público, y también para dirigir la conducta de los operadores económicos privados hacia modelos de negocio más innovadores y sostenibles. No obstante, las cláusulas o criterios ambientales no pueden servir para crear obstáculos injustificados a la competencia, por lo que deben adecuarse en su definición a las exigencias marcadas por la jurisprudencia del TJUE y la Ley de contratos públicos. En este sentido, la vinculación al objeto del contrato es el elemento clave. Permite garantizar un adecuado equilibrio entre la apertura de los contratos a la competencia y el apoyo a los objetivos de las políticas ambientales, así como el cumplimiento de las exigencias del principio de igualdad de trato.

Tal y como ha quedado evidenciado a lo largo del trabajo, entre el Derecho ambiental y el Derecho de la contratación pública se pueden establecer sinergias positivas para los objetivos públicos de ambos sistemas. El Derecho de contratos públicos puede ser un instrumento interesante para reforzar la mala aplicación del Derecho ambiental y fomentar la implantación de determinados instrumentos voluntarios de protección ambiental. El Derecho ambiental ofrece a su vez mecanismos de mercado, como las ecoetiquetas o el sistema comunitario de gestión ambiental, que se convierten en referencia segura, fiable y objetiva para determinar las cláusulas o criterios ambientales, y reducir así el riesgo de que la introducción de consideraciones ambientales pueda ser una vía encubierta de proteccionismo y de tratos discriminatorios.



## De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral

---

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario: 1. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA COSTA Y DEL LITORAL, ADEMÁS DE OTRAS PRECISIONES PRELIMINARES.–2. EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS. EN PARTICULAR, EL PROTOCOLO GIZC-MED.–3. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA RECOMENDACIÓN 2002/413/CE.–4. LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL CON INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE MARINO Y COSTERO. ¿HACIA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS?. 4.1. *La Ley de Costas de 1988 como norma cabecera y sus vicisitudes*. 4.2. *Otros elementos del grupo normativo sobre protección del litoral*. 5. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO TÍTULO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS SOBRE PROTECCIÓN DE LA COSTA.–6. VALORACIÓN GENERAL Y RETOS PENDIENTES. 6.1. *El necesario liderazgo del Estado en la ordenación básica del litoral*. 6.2. *La imparable y conveniente descentralización de la planificación y gestión del litoral*. 6.3. *Gestión integrada de las zonas costeras y crisis del criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas*. 6.4. *Por una nueva cultura de la concertación pública y privada sobre el litoral*. 6.5. *¿Es necesaria una reforma de la Ley de Costas?* 7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

\* \* \*

### 1. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA COSTA Y DEL LITORAL, ADEMÁS DE OTRAS PRECISIONES PRELIMINARES

Resumir en estas páginas toda la problemática jurídico-ambiental que se proyecta sobre el litoral y las zonas costeras en España es tarea harto pretenciosa, corriendo además el riesgo de incurrir en estereotipos y simplificaciones que no aciertan a presentar en toda su extensión un cuestión tan compleja. Pero de acuerdo la idea que orienta los trabajos que venimos desarrollando –bajo la excelente coordinación del Prof. LÓPEZ RAMÓN– desde el año 2006 en la publicación anual del Observatorio de Políticas Públicas Ambientales, se ensaya por primera vez en esta obra el estado de la

cuestión y aspectos más relevantes del ordenamiento jurídico ambiental relacionados con la costa y el litoral.

No obstante, antes de entrar en materia conviene hacer una serie de precisiones previas. La primera es de orden temporal: el presente trabajo va a tratar de esta concreta problemática ambiental en el período de tiempo abarcado –desde su comienzo– por las anteriores ediciones de la referida publicación del Observatorio; es decir, partiremos de la aprobación de la Constitución Española de 1978. La segunda es de tipo conceptual o terminológica: resulta que muchas veces se utiliza de forma indistinta los términos «litoral» y «costa» (la normativa relativa a esta materia no facilita su determinación) pero existe cierto consenso en la doctrina más autorizada (MENÉNDEZ REXACH) en que «costa» hace referencia a la franja o el frente marítimo que marca el límite del territorio o tierra firme, mientras que el concepto de «litoral» es más amplio porque comprende una zona marítima y otra terrestre. La tercera y última precisión es que, para no desbordar los estrechos márgenes de extensión del trabajo, voy a limitarme a citar los principales elementos jurídicos –normativa y jurisprudencia– concernidos por el objeto de estudio propuesto, así como a la bibliografía esencial más relacionada con la perspectiva ambiental del tema (y principalmente, a trabajos monográfico u obras colectivas).

También con carácter preliminar, aunque es casi una obviedad, debe destacarse la vital importancia que las zonas costeras tienen en nuestro país ya que en ellas se desarrolla la casi totalidad de nuestro turismo (actividad económica en la que nos situamos entre los primeros países del mundo) (GARCÍA ÁLVAREZ). Y, de otra parte, en la franja costera peninsular –y, por supuesto, en los archipiélagos de Baleares y de Canarias– vivimos más de la mitad de la población española (una imparable tendencia que se da en muchos otros lugares del Planeta). Lo cual ha supuesto –hasta la vigente crisis inmobiliaria– una extraordinaria presión urbanística sobre el litoral y la degradación de los espacios costeros, donde la competencia por los usos –turísticos, pesqueros, portuarios, etc.– ha generado no pocos conflictos.

Desde hace muchos años han sido los geógrafos (BARRAGÁN MUÑOZ) los que nos han alertado acerca de esta problemática y han intentado aportar nuevas metodologías para mejorar –lo que hoy se viene en llamar– «gobernanza del litoral». Esta nueva forma de abordar la compleja problemática que afecta a las zonas costeras y la litoral se conoce con el nombre de «gestión integrada de las zonas costeras» o «gestión integrada de las áreas litorales» (DOMENECH QUESADA; DOMENECH y SANZ LARRUGA). Y algunos defendemos que es necesario aplicar este planteamiento estratégico sobre el grupo normativo de la costa y del litoral (SANZ LARRUGA y GARCÍA PÉREZ).

El objetivo de este trabajo es exponer, casi de forma telegráfica, lo que constituyen, a mi juicio, las claves de la ordenación jurídica ambiental de la costa y del litoral en España desde 1978 y los problemas todavía pendientes. Con este fin, hemos elegido la opción de abordar el objeto de estudio en los diferentes niveles normativos: desde el ordenamiento jurídico internacional (apartado II) hasta el nivel autonómico (apartado V), pasando por el plano de la política y derecho comunitarios (apartado III) y transposición por la normativa básica del Estado (apartado IV).

En todo caso, es pertinente justificar el título que hemos elegido para encabezar esta aportación. Desde los primeros intentos de proteger las zonas más sensibles de la costa (la «zona marítimo-terrestre») que parten muy antiguos fundamentos jurídicos (anclados en el Derecho Romano), hasta la actualidad en que los avances del conocimiento científico en el campo de la ecología han permitido poner de manifiesto las estrechas interacciones entre las zonas terrestres de la costa y los espacios marinos del litoral, lo cual exige adecuar nuestra normativa a una necesaria visión sistémica de los problemas que afectan e inciden sobre estos espacios. Y, en este sentido, la vigente *Ley de Costas de 1988* (que es predominantemente terrestre) ha venido a ser complementada, como veremos, por la reciente *Ley de Protección del Medio Marino de 2010*.

## **2. EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS. EN PARTICULAR, EL PROTOCOLO GIZC-MED**

La preocupación por la degradación de las zonas costeras y la creciente presión sobre sus recursos naturales viene de lejos en el tiempo. Prueba de ello es la aprobación en los Estados Unidos de la pionera Ley federal sobre «gestión de zonas costeras» (*Coastal Zone Management Act*) de 1972. Desde esta época los organismos internacionales no dejaron de destacar la importancia de introducir nuevos modos de gestión en las áreas litorales. Y, en particular, a partir del extraordinario impulso de las políticas ambiental en todo el mundo dado por la Conferencia sobre «Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible» de Río de Janeiro (junio de 1992), la «ordenación integrada y sostenible de las zonas costeras y zonas marítimas» se propone como una de las acciones prioritarias (Capítulo 17º de la *Agenda XXI*).

A escala internacional un hito muy relevante a estos efectos ha sido la aprobación del 7º Protocolo –de «Gestión Integrada de las Zonas Costeras»– en el marco del *Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo* (PRIEUR y SANZ LARRUGA); Protocolo GIZC-MED que, además acaba de entrar en vigor desde el pasado mes de marzo de 2011. Se trata, nada menos, que el primer instrumento jurídico internacional obligatorio sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras, cuya ejecución va a implicar, de una parte, una verdadera revolución cultural, administrativa e institucional, en particular, una cultura administrativa cooperativa y colaborativa que supere las tradicionales inercias sectorializadas sobre el territorio; y, de otra parte, impone un nuevo estilo de gestión pública y privada, que, entre otras condiciones, exige una efectiva participación de los actores sociales en el proceso de ordenación, planificación y gestión de las zonas costeras.

## **3. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA RECOMENDACIÓN 2002/413/CE**

Lo mismo que para España, en toda la Unión Europea el litoral –sus casi 89.000 km– constituye un espacio vital para sus más importantes actividades económicas y por

tal fin están sometidas a una presión constante que exige una repuesta jurídica para su protección. Desde principios de los años ochenta se vienen sucediendo en el ámbito comunitario iniciativas que persiguen tal fin; y, en esta dirección, destaca la *Carta Europea del Litoral*—aprobada sobre la base de recomendaciones del Consejo de Europa— promovida por la «Conferencia Plenaria de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea» reunida en Knania (Creta), en octubre de 1981.

Una vez que en la Unión Europea se introducen las bases para el desarrollo de una verdadera política ambiental comunitaria —con la aprobación del *Acta Única Europea* de 1986 y su reforzamiento en virtud de la reforma de los Tratados constitutivos por el *Tratado de Maastricht* de 1992—, a las iniciales iniciativas para mejorar la gestión de las áreas costeras se fueron añadiendo otras. Así, en 1996 la Comisión Europea puso en marcha un «Programa de demostración sobre ordenación integrada de las zonas costeras» que concluyó en 1999 con una propuesta de estrategia comunitaria en esta materia. Y, finalmente, todo este trabajo se concretó en una propuesta jurídica que resultó aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en 30 de mayo de 2002, bajo la forma de la Recomendación 2002/413/CE *sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa* (SANZ LARRUGA, 2009).

La citada Recomendación recoge las «bases» en las que fundamenta su planteamiento estratégico así como los principios y medidas para la aplicación de la Estrategia Comunitaria. No obstante, la Recomendación se basa en la elaboración de las «Estrategias» y los «inventarios» —que han de elaborarse en cada uno de los Estados miembros litorales—, y en la cooperación internacional entre los países vecinos. Pese a que se trata de una Recomendación —y que, por lo tanto, no tiene el carácter obligatorio de otro tipo de actos jurídicos comunitarios—, lo cierto es que en casi todos los Estados costeros se han ido presentado sus informes nacionales sobre la implementación de la repetida Recomendación.

Íntimamente ligado con la temática de las zonas costeras, se ha desarrollado en el ordenamiento ambiental de la Unión Europea una serie de iniciativas jurídicas orientadas a la protección del medio ambiente marino. En esta dirección se mueve la vigente *Directiva Marco del Agua 2000/60/CE* al incorporar a su ámbito de protección no sólo las aguas continentales sino, de forma novedosa, las «aguas costeras» y «aguas de transición».

Mayor alcance tienen las propuestas que, desde 2002, se promovieron por la Comisión Europea con el fin de poner en marcha una «Estrategia de protección y conservación del medio marino». En octubre de 2005 se adoptaba por la Comisión una propuesta en esta materia que iba acompañada de una propuesta de «Directiva sobre la estrategia marina». Poco después, en junio de 2006 se presenta por la Comisión el Libro Verde titulado «Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares» que sería complementado al año siguiente por el *Libro Azul* sobre «una política marítima integrada para la Unión Europea» (NÚÑEZ LOZANO). Finalmente, se ha aprobado la *Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria*

para la política del medio marino (también denominada «Directiva Marco sobre la Estrategia Marina») (ARANA GARCÍA y SANZ LARRUGA, 2012).

Todo este proceso es el resultado de una larga reflexión acerca del reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos. Un largo proceso que todavía no ha concluido, tras una prolongada etapa en que la Unión Europea se había despreocupado por los asuntos marítimos o bien los había abordado desde una óptica sectorial. Pesca, acuicultura, espacios marinos, transporte marítimo, gestión de aguas, etc. se venían regulado y gestionando sin una necesaria perspectiva integrada e integradora.

Si desde la perspectiva terrestre se han venido promoviendo las soluciones estratégicas para la protección de las zonas costeras (a través de variados instrumentos de ordenación del territorio y políticas urbanísticas) aunque con escasos resultados, en los últimos años son las estrategias de protección del medio marino (de protección de los océanos, los mares y las costas) las que están abriendo unas nuevas y esperanzadoras perspectivas de ordenación y planificación del litoral en su conjunto (SANZ LARRUGA y GARCÍA PÉREZ; PAREJO NAVAJAS). Y en esta dirección la nueva *Directiva 2008/56/CE* que los Estados deberán transponer a sus ordenamientos y por esta vía se deberá aplicar la metodología y los criterios de la gestión integrada de las zonas costeras ya que, como hemos visto, ésta constituye uno de las piezas claves de la naciente política marítima de la Unión Europea.

#### **4. LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL CON INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE MARINO Y COSTERO. ¿HACIA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS?**

##### **4.1. LA LEY DE COSTAS DE 1988 COMO NORMA CABECERA Y SUS VICISITUDES**

La *Constitución Española de 1978* incorpora a su texto, por primera vez en nuestra historia constitucional, la referencia al dominio público y lo hace disponiendo que, «en todo caso» forman parte de él: «la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental» (art. 132,2). Según CALERO RODRÍGUEZ, tal inclusión se debe a un triple motivo:

- «La conciencia de los constituyentes de la necesidad de proteger la costa española de la degradación física y de las usurpaciones jurídicas», que desde la década de los setenta se venía apreciando con especial intensidad.
- «Una preocupación de soberanía y de competitividad con otros Estados en el aprovechamiento de recursos de la zona marítima y del mar territorial».
- «Una sincera preocupación ecológica (...) ya empezaba a colegirse entre los constituyentes que el equilibrio ecológico no es un lujo sino una necesidad».

La promulgación de la *Ley 22/1988 de Costas* venía a responder a dichas preocupaciones, procediendo a la demanialización completa de lo que se identificaba como costa y su atribución al Estado, pero al mismo tiempo, por la alta significación ambiental de las zonas costeras, regulaba la utilización racional de sus recursos naturales con el fin constitucional de «proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente (costero)» (cfr. art. 45 de la Constitución Española) (MORENO CANOVÉS).

La discutible solución para la demanialización de los espacios de propiedad privada comprendidos en la «zona marítimo-terrestre» y, sobre todo, las reclamaciones competenciales de las Comunidades Autónomas costeras, no hicieron pacífico la puesta en marcha de la Ley de Costas ni de su Reglamento (RD 1471/1989). Es muy abundante la litigiosidad desarrollada, en casi todas las instancias jurisdiccionales, a lo largo de su aplicación (MENÉNDEZ REXACH, 2010). Sin embargo, tanto la STC 149/1991 (resolviendo varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley) como la STC 198/1991 (respondiendo a varios conflictos de competencias presentados por varias Comunidades Autónomas), acabaron manteniendo casi intacto el sistema jurídico de protección de las costas contenido en las citadas normas jurídicas. En todo caso, el Alto Tribunal amparó las competencias de la Administración General del Estado en el título estatal sobre la legislación básica en materia de medio ambiente (cfr. art. 149,1, 23ª de la *Constitución Española*) (PÉREZ CONEJO, 1999).

Con la creación de la *Dirección General de Costas* en 1991 se inició la larga andadura para proceder a la traumática determinación del dominio público marítimo-terrestre mediante el procedimiento del deslinde (operación que todavía no ha concluido). Y cuando la gestión costera estatal es incardinada en el Ministerio de Medio Ambiente (estrenado a mediados de 1996) la filosofía y metodología de la «gestión sostenible e integrada del litoral» pasaron a formar parte de los objetivos institucionales del referido Departamento ministerial.

Los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con relación a los títulos competenciales concurrentes sobre actividades costeras dieron lugar a una reforma parcial de la Ley de Costas en 2002 en cuya virtud se reformaba su art. 114 estableciendo que «la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral (...) alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores». Una reforma, a nuestro juicio, desafortunada e innecesaria que contradice la propia naturaleza de las cosas al pretender separar, artificiosamente, la gestión de los componentes –terrestre y marítimo– de las zonas litorales y costeras.

Poco después del cambio de Gobierno –tras el triunfo electoral del PSOE a mediados del 2004–, el renovado Ministerio de Medio Ambiente asumió el compromiso de responder a la ya citada Recomendación 2002/413/CE sobre gestión integrada de las zonas costeras. La Dirección General de Costas presentó a finales de 2005 su «Informe sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España» anunciando la preparación de una «Estrategia Española» –basada en el desarrollo sostenible y en la gestión integrada– que comprendía además diversas medidas: elaboración y aprobación de un «Plan

Director para la sostenibilidad de la costa», la constitución del «Consejo Nacional de la Costa», la creación del «Observatorio del litoral español», la promoción de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para impulsar la referida gestión integrada, etc. Lo cierto es que tan ambicioso programa de trabajo –que contemplaba un calendario de aplicación hasta 2010– fue abandonado o, al menos, suspendido tras la sustitución (en abril de 2008) de la titular del Ministerio de Medio Ambiente (la Sra. Narbona).

#### 4.2. OTROS ELEMENTOS DEL GRUPO NORMATIVO SOBRE PROTECCIÓN DEL LITORAL

En esta breve descripción de los hitos más significativos de la política costera de la Administración General del Estado y algunas de las peripecias de la Ley de Costas, es preciso completar este panorama con lo que podríamos denominar «grupo normativo del litoral» español. En efecto, a continuación nos vamos a referir, principalmente, a tres materias jurídicas que se encuentran muy vinculadas con las zonas costeras y que han experimentado algunas novedades legislativas en los últimos años: la normativa sobre aguas, la normativa sobre protección de la biodiversidad y la novedosa regulación sobre protección del medio marino (SANZ LARRUGA, 2010).

La natural interacción ecosistémica entre las aguas terrestres y marítimas se proyecta claramente en la legislación de aguas, tanto sobre el ámbito material de protección de las masas de aguas –continentales, de transición y costeras (cfr. artículo 1, 2 del *Texto Refundido de la Ley de Aguas*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado en este punto por el artículo 129,2 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre)–, por la creación de las «Demarcaciones hidrográficas» que incluyen en su ámbito su zona terrestre y marítima, con sus respectivas aguas costeras y de transición (cfr. el artículo 16 bis, 1 y 2 del mismo Texto Refundido), así como sobre la constitución del «Comité de Autoridades Competentes» previsto en el artículo 36 bis del repetido Texto Refundido (que integra a autoridades, estatales y autonómicas, con competencias sobre las aguas continentales y marítimas).

La referencia del artículo 108 bis del Texto Refundido a la «protección de las aguas marítimas» que «tendrá por objeto interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas perjudiciales...» habrá de ser abordada en el futuro conforme a lo previsto en 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*, recientemente implementada, como veremos, por la Ley 41/2010 sobre Protección del Medio Marino.

Poner de relieve la necesidad de integración de las aguas continentales y marinas en la ordenación, gestión y planificación es la primera conclusión que ha de extraerse de la nueva política ambiental comunitaria, basada en la «gestión de acuerdo con la naturaleza propia de los ecosistemas» (*ecosystem-based Management*). Entre los instrumentos de protección del medio ambiente acuático no cabe duda de que la planificación ocupa un lugar primordial. La protección de los sistemas hídricos en España se han

basado en la planificación hidrológica (la global de todo el Estado –mediante el Plan Hidrológico Nacional–, y la correspondiente a cada una de las Cuencas Hidrográficas). Con ocasión de la preparación de los nuevos 'Planes hidrológicos de las cuencas' parece muy oportuna la reflexión sobre todos los aspectos relativos a la interrelación entre la planificación hidrológica, la costera, la territorial y la ambiental para lograr una ordenación integrada de los recursos naturales en su conjunto. Además de la necesaria coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas concurrentes sobre el medio acuático –marino y continental–, los futuros planes hidrológicos constituyen un instrumento de primera magnitud para lograr una protección integrada y sostenible de los recursos acuáticos. Dichos planes han de ampliar sus objetivos y su ámbito de actuación que ya no se limita al tradicional «dominio público hidrológico». Por otra parte, el control ambiental al que deben someterse los planes hidrológicos mediante el mecanismo de la «evaluación ambiental estratégica» permitirá garantizar su orientación holística.

Otra de las novedades normativas más importantes sobre medio ambiente ha sido la aprobación de la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Sin entrar a considerar el alcance y contenido de esta Ley y, a los solos efectos de este trabajo, debemos destacar que las «áreas marinas protegidas», a diferencia de la legislación precedente, son objeto de reconocimiento y regulación específica en la misma (ORTIZ GARCÍA, 2002; LÓPEZ RAMÓN, 2009).

Las «áreas marinas protegidas» aparecen como una de las categorías de «espacios naturales protegidos» en el art. 29, c) de la Ley 42/2007 y luego desarrollado en su art. 32, que las define como:

«espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial.»

En cuanto al régimen jurídico para la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos en las aguas marinas la solución legal es que la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas «cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente» (art. 36,1 de la Ley 42/2007). Esta solución está inspirada, por una parte, en la Sentencia 38/2002 del Tribunal Constitucional en relación al conflicto de competencias suscitado entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía con respecto a la protección del cabo de Gata-Níjar, y de otra parte, el extenso Informe de 9 de julio de 2006 emitido por el Consejo de Estado, a solicitud del Consejo de Ministros, *sobre la determinación de las competencias administrativas para la protección de las áreas y especies marítimas en las aguas exteriores*. En este Informe, sobre la base de la jurisprudencia constitucional y sobre el título competencial relativo a la legislación básica de medio ambiente, se sostiene la competencia del Estado para planificar, gestionar y declarar espacios naturales protegidos (y cualesquiera otras modalidades de áreas o lugares protegidos) en aguas exteriores, salvo cuando se trate de ecosistemas

que constituyen un continuo ecológico con respecto a espacios situados en tierra o en la zona marítima-terrestre, pues entonces la competencia había de corresponder a las Comunidades Autónomas.

Conforme al art. 6º de la Ley 42/2007 se atribuyen a la Administración General del Estado competencias sobre la biodiversidad marina, «respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del litoral» en los supuestos siguientes:

- a) Cuando se trate de espacios, hábitat o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, *siempre que no concurran los requisitos del artículo 36.1.*
- b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitat se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias.
- c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar.»

En cualquier caso, como sostiene ORTIZ GARCÍA (2003): «las áreas marinas protegidas deben ser consideradas como una parte fundamental de la gestión integrada del litoral, sirviendo como zonas testigo para evaluar y realizar un seguimiento de los impactos humanos sobre el medio ambiente marino, así como para investigar y tener un conocimiento más profundo de las dinámicas, interacciones y funciones de los diferentes componentes del ecosistema».

Finalmente, es importante destacar la aprobación de *Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino*, con el cual se transpone a nuestro ordenamiento jurídico 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 (ARANA GARCÍA y SANZ LARRUGA, 2012). La nueva Ley aborda el ambicioso objetivo de establecer el régimen jurídico que «rige la adopción de medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora» (art. 1, 1). Pero, a la hora de determinar el ámbito de aplicación dispone en su art. 2, 3 que, aunque la Ley será de aplicación a todas las aguas marinas, «no será de aplicación a las aguas costeras definidas en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas (...) en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en virtud de la presente Ley y en las Estrategias marinas que se aprueben en aplicación de la misma». Y, por si no quedara claro, la Disposición Adicional 5ª de la Ley 41/2010 añade lo siguiente: «Cuando la legislación de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en particular la planificación hidrológica, respecto de las aguas costeras, no contemple medidas para alcanzar los objetivos ambientales establecidos en la presente ley y en sus normas de desarrollo, o bien dichas medidas sean insuficientes para alcanzar dichos objetivos, será de aplicación la presente ley y sus normas de desarrollo.

Sin perjuicio de lo anterior, será de aplicación en todo caso la norma que resulte más exigente respecto de la protección ambiental de dichas aguas». Por otra parte, su art. 4º contempla expresamente entre los «criterios de planificación en el medio marino» el ya aludido «enfoque ecosistémico» (apartado a) y prevé garantizar «la coherencia de todas las Estrategias marinas de cada región marina, a través de la coordinación a nivel autonómico, nacional e internacional» (apartado d). Finalmente, son numerosas las referencias a la gestión coordinada y coherente de las áreas marinas protegidas, profusamente reguladas en la repetida Ley 41/2010 (cfr. sus arts. 24 a 30).

Aunque tardaremos en conocer los verdaderos efectos protectores de esta Ley para con el medio ambiente marino, quiero resaltar que se trata, a mi juicio, de una Ley oportuna que viene a cubrir un gran vacío de nuestro ordenamiento. La Ley de Costas es, como vimos, principalmente de vocación terrestre y las leyes que regulaban los espacios marinos (*Ley 10/1977 sobre Mar Territorial* o *Ley 10/1997 de regulación de la zona marítima económica*) apenas contenían normas de protección ambiental de los espacios y recursos marinos.

El todavía más reciente Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, recoge numerosas disposiciones en las que se interrelacionan los espacios marinos y terrestres. Desde la misma definición legal de «puerto marítimo»: «... conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente» (art. 2, 1), hasta la determinación de las zonas sobre las que España «ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción»: «las aguas interiores marítimas, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva» (cfr. art. 8, 1). Y, a título de ejemplo, sobre las medidas sobre «prevención y lucha contra la contaminación en el dominio público portuario» se hace referencia en el art. 62 del citado Real Decreto a la colaboración entre las Autoridades portuarias y las demás Administraciones competentes en la prevención y control de las emergencias por contaminación marina accidental en el zona de servicio de los puertos que gestionen» (cfr. también el art. 263 sobre las competencias del Ministerio de Fomento sobre «limpieza de las aguas marítimas y la lucha contra contaminación del medio marino», «sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en los casos de vertidos procedentes de tierra» (ZAMBONINO PULITO, 2008).

## **5. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO TÍTULO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS SOBRE PROTECCIÓN DE LA COSTA**

En este apartado queremos poner de relieve cómo las Comunidades Autónomas han desarrollado –en virtud de su título competencial estatutario sobre «ordenación del litoral»– muy importantes y diversas iniciativas (algunas frustradas) que aquí sólo

podemos describir muy someramente (AGUIRRE I FONT; SANZ LARRUGA y GARCÍA PÉREZ; SÁNCHEZ GOYANES; REGIAL):

1.-ANDALUCÍA: fue pionera con la aprobación de las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* pero que no llegaron a aplicarse. El nuevo *Estatuto de Autonomía para Andalucía* ha profundizado en la gestión de las zonas costeras con la transferencia de la Administración General del Estado de algunas competencias de gestión sobre la zona marítimo-terrestre. En 2008 se concluyó la elaboración de la prometidora *Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de las Zonas Costeras* pero que, finalmente, tampoco se ha aplicado.

2.-ISLAS BALEARES: desde el inicio de la autonomía balear se ha desarrollado la ordenación insular del litoral muy vinculada, como es lógico, al desarrollo turístico (SOCIAS CAMACHO). Su nuevo *Estatuto de Autonomía de 2007* supone como en el caso de Andalucía nuevas posibilidades para una gestión de la costa más descentralizada.

3.-PRINCIPADO DE ASTURIAS: las *Directrices Subregionales para la Franja Costera* de 1993 prepararon el terreno para la aprobación del modélico *Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias* (POLA) de 2005 que protegen con notable eficacia la franja costera de los 500 metros.

4.-CATALUÑA: elaboró una de las primeras «Estrategias de Gestión Integrada de las Zonas Costeras» en España (*El Plan estratégico de gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña de 2004*) pero no tuvo el suficiente impulso político para su aplicación. Con posterioridad se ha optado por la implementación, a partir de 2005, de medidas de protección urbanística a través de los llamados *Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña* (AGUIRRE I FONT). Asimismo, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 permite incrementar la cuota de poder de la Comunidad sobre la gestión de sus zonas costeras.

5.-CANTABRIA: decidió aprobar su ambicioso *Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria* por medio de una Ley: la Ley 2/2004 que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por algunos municipios costeros, en virtud del recurso para la defensa de la autonomía local (todavía no resuelto).

6.-MURCIA: su *Ley 3/1987 de Protección y armonización de usos del Mar Menor* fue uno de los primeros modelos autonómicos para la gestión integrada del litoral. En la actualidad rigen las *Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de Murcia* de 2004 aunque, sobre los instrumentos de planificación ambiental, han predominado los intereses vinculados al desarrollo turístico costero.

7.-VALENCIA: la ordenación y protección del litoral se basa en la *Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje* de 2004 que contemplaba la elaboración de un *Plan de Acción Territorial de la Comunidad Valenciana* que, finalmente, no ha prosperado por falta de voluntad política (MARTÍN MATEO).

8.-ISLAS CANARIAS: cuenta con muy diversos instrumentos de ordenación: desde las *Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo* de 2003 hasta las *Directrices*

*de Ordenación del Litoral, los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral.*

9.–PAÍS VASCO: en desarrollo de la normativa sobre ordenación del territorio se aprobó en 2007 el vigente *Plan Territorial Sectorial de Ordenación y Protección del Litoral del País Vasco*.

10.–GALICIA: con previsión en la *Ley de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural* de 2002 –y previo sometimiento a una suspensión temporal de la urbanización de la franja costera (en virtud de la Ley 6/2007 de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral)– el *Plan de Ordenación del Litoral* de Galicia se acaba de aprobar mediante el Decreto 20/2011.

De todas estas iniciativas se ha dado buena cuenta en las respectivas ediciones del *Observatorio de Políticas Públicas Ambientales* desde su comienzo. De todas formas me parece interesante agruparlas aquí de forma resumida para advertir la relevancia que ha adquirido este tipo de normas y planes autonómicos sobre las zonas costeras.

Por otra parte, no podemos dejar de referirnos a los conflictos existentes en algunas Comunidades Autónomas con la Administración General del Estado con motivo de instalaciones turísticas y de recreo en la zona marítimo-terrestre y por la existencia de núcleos rurales tradicionales en la zona de protección de la costa. A ellos se ha referido nuestro compañero G. VALENCIA al comentar –en la edición de 2010 del *Observatorio de Políticas Públicas Ambientales*– la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la Ley de Costas recaída en 2009; en particular, los casos resueltos en el plano cautelar por los Autos del Alto Tribunal 225/2009 y 227/2009, ambos relativos a los regímenes transitorios diseñados por la Ley de Costas: el relativo al alcance de la servidumbre de protección, y en relación con dos situaciones muy similares: los «núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional» del litoral gallego y los «asentamientos rurales» igualmente tradicionales y preexistentes del litoral canario. Se trata de casos aislados que, en mi opinión, bien podrían tenerse en cuenta para flexibilizar la rígida aplicación de la Ley de Costas pero sin renunciar a su finalidad protectora.

## **6. VALORACIÓN GENERAL Y RETOS PENDIENTES**

### **6.1. EL NECESARIO LIDERAZGO DEL ESTADO EN LA ORDENACIÓN BÁSICA DEL LITORAL**

El estudio de la evolución de la actuación de los poderes públicos sobre el litoral desde la promulgación de la Ley de Costas en 1988 ha puesto de manifiesto como la ordenación y gestión de las zonas costeras ha pasado de ser una política pública o función pública eminentemente estatal a ser objeto de atención por otros niveles de poder público como es el caso de las Comunidades Autónomas y aún de la Instituciones comunitarias.

La declaración constitucional sobre el carácter estatal de dominio público de la zona marítimo-terrestre y otros bienes marítimos o terrestres interrelacionados con aquella, permiten atribuir a la Administración General del Estado un indudable protagonismo

en la tarea de preservarlos de toda degradación física o ambiental. Y hay que reconocer que esta función la ha desempeñado con bastante dignidad el organismo estatal que se viene identificando con la «Dirección General de Costas» y sus Demarcaciones territoriales. Ha sido un trabajo titánico el que, a lo largo de estos casi veinticinco años, los titulares y funcionarios adscritos a dicho organismo han desarrollado para invertir la inercia de dejadez institucional anterior a la Ley de Costas vigente.

Pues bien, pese a la imparable emergencia de las Administraciones autonómicas en el escenario costero a la que luego me referiré, el Estado todavía debe desempeñar, a mi juicio, importantes tareas en la ordenación de las zonas costeras en un país como el nuestro en el que la población española y los turistas eligen como lugar preferente de residencia estable o estacional.

En estos momentos hay grandes retos abiertos hacia una gestión integrada y sostenible del litoral español, bien a través del último Protocolo del Convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo (ya en vigor), bien en virtud de la Recomendación comunitaria 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. No sólo desde la posición institucional de la Administración del Estado en el cumplimiento de los compromisos internacionales y como interlocutor válido con las Instituciones de la Unión Europea, sino como impulsor y dinamizador de las nuevas estrategias sobre la costa y el mar, es lo que deseable y lo que ocurre en otros procesos exitosos (por ejemplo, en los Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda).

En todo caso, las competencias del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente (hacia la que se ha orientado preferentemente la normativa costera en los últimos años), además de las relativas a otras materias sectoriales de interés general, permanecen inalteradas en la arquitectura constitucional de reparto de competencias.

## 6.2. LA IMPARABLE Y CONVENIENTE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

La creciente implicación de las Comunidades Autónomas sobre el litoral y las actividades y fenómenos que inciden sobre el mismo resulta evidente y necesaria. Como acabamos de comprobar, la casi totalidad de las Administraciones autonómicas han desarrollado iniciativas de planificación territorial de sus zonas costeras, amén de otras muchas de sus competencias que también se proyectan sobre el litoral pero que no han podido ser reseñadas aquí.

En la lejanía del tiempo queda en fragor de la lucha competencial entre las Comunidades costeras y el Estado en torno a la Ley de Costas de 1988, que el Alto Tribunal resolvió con cierto pragmatismo centralizador pero consciente de que no cabía desconocer la legítima intervención y participación de las Autonomías en la ordenación, planificación y gestión del amplio litoral de nuestro Estado compuesto.

El paso del tiempo y la costosa aplicación de la Ley de Costas ha demostrado la complejidad de gestionar con unos mismos criterios realidades costeras tan diversas como

las insulares, las del Mediterráneo (sobre las que parece girar la mente del legislador de 1988), las atlánticas y las cantábricas. Realidades geográficas y ambientales distintas e idiosincrasias diversas no susceptibles –ni deseables– de planteamientos uniformadores y simplificadores.

En la punta de lanza de lo que puede ser la futura configuración de la gestión costera está, a mi modo de ver, la nueva configuración estatutaria de sus competencias sobre la ordenación del litoral (y el reciente proceso de transferencia de competencias) de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Una nueva configuración en la que la mayor parte de la gestión costera va a estar en manos de las Comunidades Autónomas, dejando a salvo la ordenación básica y supervisión del Estado sobre los bienes que no dejan de ser de su titularidad.

La lógica constitucional del sistema de distribución de competencias, afinado por el Tribunal Constitucional, especialmente en lo que se refiere a la ordenación territorial y ambiental, no deja duda acerca de la corrección de esta fórmula de gestión del litoral con el nuevo protagonismo de las Comunidades Autónomas. Puede dudarse, eso sí, de si los organismos autonómicos responsables de la planificación y gestión de la costa van a ser más eficaces pero esto ya es una cuestión diferente. En todo caso la realidad plural de las zonas costeras en la España insular y peninsular demanda, a mi juicio, dicha lógica constitucional.

### 6.3. GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS Y CRISIS DEL CRITERIO DE LA TERRITORIALIDAD DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

El paradigma de la gestión integrada de las zonas costeras rompe los sistemas tradicionales de gestión pública (separación de funciones, unilateralidad de enfoques, compartimentación de servicios). El nuevo modelo nacido en los Estados Unidos con motivo de la pionera Ley de Gestión de las Zonas Costeras de 1972 y luego perfeccionado por las agencias gubernamentales y los institutos de investigación, dan paso a la gestión multinivel, al enfoque ecosistémico, a la aportación inter y transdisciplinar.

La Ley de Costas de 1988 ya preveía un completo aparato de relaciones interadministrativas –de coordinación y de cooperación– pero en la que todavía domina el sesgo de la dirección estatal de los procesos sobre la costa. La técnica de los informes vinculantes resulta, sin duda, una solución imaginativa de composición del intereses concurrentes. Sin embargo, las inercias administrativas prolongan actitudes de celos competenciales y enfrentamientos formales que degeneran en falta de coherencia en la respuesta institucional.

Una muestra muy expresiva de esta falta de visión integrada sobre la costa, es el empecinamiento por parte de algunas instituciones del Estado –y aún de la jurisprudencia dominante– de mantener el criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas. Es decir, de negar salvo en casos excepcionales el alcance de las funciones administrativas autonómicas sobre los espacios marítimos. Y lo cierto es que, jurídicamente, cada vez son

más títulos competenciales de las Comunidades Autónomas costeras sobre el mar (desde la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura, las aguas, los puertos, el patrimonio cultural, la protección de los espacios naturales, seguridad marítima, etc.).

Los que somos de la opinión de que existe una verdadera «ordenación del litoral», con una base natural y ecológica que no conoce de límites estrictos y compartimentos estancos, pensamos que la tradicional separación en la gestión de los espacios es perjudicial e insostenible. Un ejemplo de lo que decimos está en la gestión y protección de las aguas bajo la Directiva Marco del Agua que no se queda en las aguas continentales sino que se proyecta sobre las aguas en transición y costeras. La apertura al mar territorial (o, como mínimo, de las aguas interiores) del ámbito de intervención a las Administraciones Públicas autonómicas y, en algunos casos, a las Administraciones locales, ni implica la exclusión de las funciones de la Administración del Estado sino una llamada a la gestión conjunta y colaborativa.

#### 6.4. POR UNA NUEVA CULTURA DE LA CONCERTACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA SOBRE EL LITORAL

Por encima de los falsos antagonismos (y sus consiguientes celos competenciales), sea de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas por la gobernanza de la costa, en el momento actual se impone la improrrogable necesidad de una nueva cultura administrativa. En brillantes palabras de MENÉNDEZ REXACH, «es necesario que se vaya imponiendo la «cultura de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión (...) La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos».

Y, justamente, si la concertación entre las Administraciones Públicas se ha visto oportuna y se ha dado algunos avances –como lo demuestran los convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas costeras para la gestión integral del litoral–, en cambio la participación pública en el proceso de ordenación y gestión de las costas –salvo los trámites de información pública al uso– apenas se ha desarrollado. Es imprescindible contar con la sociedad civil en este proceso plagado de intereses contrapuestos y en el que la transparencia administrativa, la información fluida y la colaboración en el proceso de toma de decisiones juegan como condiciones indispensables para la viabilidad del sistema.

#### 6.5. ¿ES NECESARIA UNA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS?

Hace pocos años, coincidiendo con los veinte años de la aprobación de la Ley de Costas se oyeron algunas voces críticas que ponían de manifiesto algunas controversias

en la aplicación de la Ley. Así, por ejemplo, José Antonio GARCÍA-TREVIJANO GARNICA publicaba en el Diario *Expansión* (de 27 de marzo de 2008) un artículo titulado «Ley de Costas, una reforma necesaria». Sin negar los beneficios que había reportado la Ley «porque ha tratado de poner fin a abusos que no se atajaron con leyes anteriores» afirmaba que «dicha Ley ha generado enormes problemas de aceptación social y dificultades serias para su justa puerta en práctica». Y ponía el acento de la crítica en el tema de los deslindes y en el problema de la «ampliación definitiva que introdujo la Ley de 1988 de lo que se consideraba dominio público marítimo-terrestre» y que «a día de hoy sigamos sin disponer de reglas que precisen las abiertas definiciones contenidas en dicha Ley». «El Ministerio –sigue diciendo– conoce bien (porque lo sufre día a día) lo difícil que es trazar el deslinde, y no ya solo debido a los problemas jurídicos y técnicos que se suscitan, sino a causa de la contestación social que generan». Y de cara a afrontar una posible reforma de la Ley sugiere «definir sobre criterios claros qué y que no es dominio público marítimo-terrestre».

La contestación social a que se refiere este conocido jurista es palpable en los medios de comunicación social en los que no suele salir bien parada la Administración Estatal costera ante los procesos de desalojo a la fuerza de personas y derribo de instalaciones radicadas ilegalmente en la zona marítimo-terrestre. Incluso los propietarios afectados por procesos de deslindes y otros conflictos sobre el litoral se están agrupando en plataformas reivindicativas como la autodenominada «plataforma nacional de afectados por la Ley de Costas».

El descontento de algunos propietarios frente a la aplicación de la Ley de Costas provocó una ola de protestas que incluso llegó al Parlamento Europeo y se que se recogió en el llamado *Informe Auken* sobre el impacto de la urbanización extensiva en España de los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)). En este Informe se instaba a las autoridades españolas a que «revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y aquellos que posean pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero». A mi juicio, si bien el Informe no aquilataba suficientemente la regulación española sobre costas y la solución concesional (discutible pero legal y amparada por el Tribunal Constitucional) dada a los antiguos propietarios en las zonas costeras ahora demaniales, ponía de manifiesto algunas de las contrariedades (y en ocasiones arbitrariedades) que se han producido en el deslinde del extensísimo litoral español.

Con una impecable argumentación jurídica la Profesora Marta GARCÍA PÉREZ (2010), después de afirmar la necesidad y acierto de la aprobación de la Ley de Costas de 1988 (que puso coto a la explotación indiscriminada del litoral) pone de relieve en varios de sus últimos trabajos los graves problemas interpretativos ocasionados por la imprecisa determinación jurídica del dominio público marítimo-terrestre en la Ley que genera una gran inseguridad jurídica y minusvalora los legítimos derechos de los propietarios de las fincas colindantes. La dureza del régimen legal para con los propietarios de

enclaves en el demanio marítimo (cuyos derechos de propiedad se ven transformados en títulos concesionales en virtud de la controvertida Disposición Transitoria 1ª de la Ley), los innumerables conflictos y elevada litigiosidad a que ha dado lugar la práctica de los deslindes, ..., ha confirmado la incoherencia del sistema de protección previsto por la Ley.

Quizá como respuesta a la creciente contestación social por algunas consecuencias de la Ley de Costas sobre titularidades dominicales en el litoral, el Gobierno anterior había promovido una modesta reforma consistente en que los títulos concesionales reconocidos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas se declaraban transmisibles inter vivos (mortis causa ya lo eran). De tal modo que el concesionario originario podía realizar negocios jurídicos con transmisión del derecho concesional mientras no se agote el plazo para el que resultó otorgado el título. En opinión de la Profesora GARCÍA PÉREZ (2010) la reforma propuesta era necesaria ya que, sin poner en peligro la calificación demanial de dichos espacios costeros, permiten poner en calor las concesiones surgidas de la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la LC; lo censurable era la vía utilizada para esta reforma, la Disposición Final 4ª del fracasado proyecto de Ley de Navegación Marítima.

Cuando escribimos estas líneas el nuevo Gobierno del *Partido Popular* ha anunciado, por medio de su Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, una «profunda reforma de la Ley de Costas» que acaba de concretarse un poco más en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados: una reforma con el fin de «hacer compatible la protección del litoral con el desarrollo de actividades económicas», para potenciar la «protección de los sistemas litorales, la conservación del dominio público marítimo-terrestre y la recuperación de zonas litorales degradadas», para la «puesta en valor de las playas»... Todos ellos loables fines aunque habrá que esperar a tener un proyecto normativo para valorar el verdadero alcance de la reforma que se anuncia.

## 7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- AGUIRRE i FONT, J. M. (2007): *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona.
- ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) (2012): *Ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 sobre protección del medio marino*, Civitas-Thomson.
- BARRAGÁN MÚÑOZ, J. M. (2004): *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Editorial Ariel, Barcelona.
- CALERO RODRÍGUEZ, J. R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas*, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo.
- *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras*, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo.

- DOMENECH QUESADA, J. L. (Coord.) (2009): *Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Aenor, Madrid.
- DOMÉNECH QUESADA, J. L. y SANZ LARRUGA, F. J. (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, Oleiros.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (Dir.) (1987): *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1987.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2010): «A vueltas con la Ley de Costas: la pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6 (septiembre), pgs. 1-11.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R. (2007): *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Pamplona.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): «La gestión integrada del litoral», en *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea, Estudios de política marítima*, NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.), Iustel, Madrid, pgs. 135 y ss.
- MENÉNDEZ REXACH, A. et al. (2010): *La Ley de costas en la jurisprudencia: Sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
- MORENO CANOVÉS, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, Iustel, Madrid.
- ORTIZ GARCÍA, M. (2002): *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, Ecorama, Granada.
- (2003): *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2011): *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid.
- PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada.
- PRIEUR, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2009): «El Protocolo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo», en SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pgs. 15-28.
- RED ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES (REGIAL) (2011): *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de áreas litorales de España*, Regial, Cadiz.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (2010): *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, Grupo Wolters Kluwer.
- SANZ LARRUGA, F. J. (2003): *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (2009): «La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras», en SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*,

Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pgs. 29-54.

— (2010): «Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero en España», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25.

SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña.

SOCIAS CAMACHO, J. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

ZAMBONINO PULITO, M. (2001): *La protección jurídico-administrativa del medio marino tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

— (2008): *Puertos aspectos ambientales y de gestión desde una perspectiva interdisciplinar*, Coord. Universidad de Cadiz, Servicio de Publicaciones, Cádiz.



## Aguas y medio ambiente

---

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

Sumario: 1. LA VARIABLE AMBIENTAL EN LA REGULACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.—2. EL DIFÍCIL PROCESO DE APROBACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA. 1. *Repaso general del estado de tramitación.* 2.1. *Cuencas internas.* A) Repaso general. B) Algunas observaciones sobre la aprobación del Plan de cuencas internas de Cataluña. 2.3. *Cuencas estatales.* A) La marcha de la tramitación administrativa de los planes de las cuencas o demarcaciones estatales es desigual. Y, aunque hay muchas causas para el retraso, posiblemente la principal sea que no se han querido tomar decisiones políticas de gran coste social: por poner dos ejemplos muy claros, ¿recuperamos el Delta del Ebro?, ¿mantenemos la producción hortofrutícola que vive gracias el trasvase Tajo-Segura? B) Procesos de participación en Miño-Sil, Duero y Guadalquivir. C) Regulación de los Consejos del agua de las cuencas. 2.4. *Valoración final.*—3. PRINCIPALES NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE AGUAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL.—4. CRÓNICA JURISPRUDENCIAL. 4.1. *Sentencias del Tribunal Constitucional.* 4.2. *Sentencias del Tribunal Supremo.*—5. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### 1. LA VARIABLE AMBIENTAL EN LA REGULACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

La 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 —en adelante, DMA— ha supuesto un punto de partida fundamental a la hora de unificar las actuaciones en materia de gestión de agua en la Unión Europea y, consecuentemente, para la creación de un marco jurídico común para la protección del medio ambiente hídrico.

Los resultados que han de alcanzarse en aplicación de la DMA son bastante precisos y operan en un doble sentido. Por un lado, se hace obligatorio cumplir para 2015 o 2027 (en el caso de que adopten prórrogas) los objetivos ambientales fijados para cada una de las masas de agua en que se compartimente la demarcación. Esta dimensión puede

llevar consigo la necesidad de eliminar las presiones antrópicas que afecten a las masas de agua en las que los indicadores ambientales (hidromorfológicos, físico-químicos o biológicos) estén por debajo de los citados objetivos.

En segundo lugar, la DMA prohíbe igualmente cualquier deterioro adicional de las masas de agua. Esta prohibición, no obstante, es relativa ya que los Estados pueden justificar nuevos deterioros o presiones siempre que concurren varios requisitos, entre los que destaca que se trate de usos sostenibles y se adopte la decisión motivadamente ponderando adecuadamente los intereses públicos en juego.

Lo anterior permite entender que la DMA incluye, diversos objetivos que van desde la prevención y la reducción de la contaminación, la mejora de la situación de los ecosistemas acuáticos o la protección del medio ambiente, hasta la promoción del uso sostenible del agua y la atenuación de los efectos de las inundaciones y de las sequías. Pero dicha Directiva ha implicado, además, que se haya adquirido conciencia acerca de la necesidad de racionalizar los procesos de toma de decisiones en materia de aguas. A medio plazo ello ha de tener una notable capacidad de incidencia sectorial, en el sentido de que las necesidades de agua de otras políticas públicas distintas a las estrictamente hidrológicas, deberán superar el «test de sostenibilidad», exigido por la DMA. Sin duda, ello ha de servir para promover una gestión integral –e integrada– del recurso.

En efecto, dicha incidencia se reputaba como absolutamente imprescindible en el territorio español, pues si de algo adolecían algunas de las principales políticas que servían de sustento para la actividad económica de nuestro país, entre ellas, como no, la expansiva política urbanística de comienzos de este milenio, era de una alarmante falta de sostenibilidad en su planteamiento general y, también, en lo referente a la utilización de los recursos hídricos. Así, la normativa española debía transitar, al albur de las exigencias comunitarias, de un primer estadio que suponía la consolidación de una *gestión integral del agua* –esto es, del logro de unos objetivos ambientales referidos a la propia materia hidrológica–, hacia la consecución de una gestión integrada y sostenible del agua que lograrse incorporar la variable decisional «agua» en todas aquellas políticas públicas que le afectasen.

Camino que se sigue recorriendo, paso a paso, primero mediante la completa incorporación de la Directiva marco del agua –incorporación o trasposición que, es cierto, aún presenta notables deficiencias (hay un proceso judicial pendiente ante el Tribunal de Justicia)– y, más en general mediante la adecuada aplicación del derecho ambiental comunitario que afecta también a la gestión de las aguas y, en particular: la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación; la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación; la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño; o la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina).

Todo este conjunto normativo es muy ambicioso o exigente y ha implicado, a juicio de algunos autores [AGUDO GONZÁLEZ (2010:124)], un evidente y significativo cambio de paradigma en el enfoque de la regulación comunitaria que afecta a las aguas y, por ende, de la normativa hidrológica de los países miembros de la Unión.

En Europa, la Directiva marco del agua vino a promover, de manera decidida, la tutela jurídica de las aguas bajo la consideración de éstas como un bien ambiental en sí mismo, esto es, como un elemento primordial para diversos ecosistemas acuáticos y terrestres [HORGUE BAENA (2006: 68)]. De este modo, alcanzan una posición nuclear dentro del citado cuerpo normativo una serie de objetivos medioambientales tales como la prevención contra el deterioro, protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos; la promoción del uso sostenible del agua basada en la conservación de los recursos hídricos disponibles, o la reducción de la contaminación y los vertidos de sustancias peligrosas en las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

La Directiva marco del agua es, en definitiva, una norma ambiental orientada a la consecución de un objetivo principal como es asegurar el *buen estado* de las aguas o *calidad* de las aguas, esto es, el cumplimiento de las condiciones que debe ostentar el agua para que ésta mantenga un ecosistema equilibrado [TARRES VIVES (2009: 30)].

Para el derecho español, el enfoque de la DMA no resultaba enteramente novedoso. Acaso pueda decirse, sin exageración alguna, que profundiza en reglas o instituciones sólidamente reconocidas entre nosotros: la planificación hidrológica y la sostenibilidad de los usos. En este sentido, no debe resultar un dato sorprendente el hecho de que el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas –en adelante, TRLA– centre gran parte de sus esfuerzos reguladores en la defensa del dominio público hidráulico frente a posibles agresiones naturales o procedentes de la acción del hombre, adoptando la calidad de las aguas como principio vertebrador del ordenamiento de las aguas continentales en España [SETUÁIN MENDÍA (2011: 97-98)].

Junto a una serie de menciones ambientales de mayor o menor significación, que se hallan esparcidas a lo largo del cuerpo normativo<sup>1</sup>, el TRLA dedica un Título (el Título V) específicamente a la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas, haciendo uso de un importante número de técnicas de protección ambiental que se incorporan o complementan a los tradicionales mecanismos jurídicos de defensa del demanio (aunque otra cosa sea su aplicación).

1. Nótese la presencia de algunas de estas significativas alusiones en el artículo 14.3 TRLA, que regula el principio rector de compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza; en el artículo 42 TRLA, en cuanto prevé los contenidos de carácter ambiental obligatorios para los planes hidrológicos de cuenca; o en el artículo 59.7 TRLA, estableciendo la caracterización de los caudales ecológicos y demandas ambientales como restricciones que se imponen con carácter general a los sistemas de explotación, entre otros ejemplos.

De este modo, una vez fijados los objetivos generales y medioambientales de protección (artículos 92 y 92 bis, respectivamente, del TRLA) y definido el concepto de contaminación, el TRLA desarrolla los principales instrumentos para la preservación del medio ambiente hídrico. En primer lugar, atribuyendo la potestad de policía de las aguas y demás elementos del dominio público hidráulico, zonas de servidumbre y perímetros de protección a la Administración hidráulica competente. En segundo lugar, diseñando un conjunto de medidas específicas de protección de la calidad del agua, como pueden ser las técnicas de limitación sobre las propiedades colindantes con el demanio hídrico (artículo 96.2), la determinación de actuaciones contaminantes prohibidas (artículo 97), las limitaciones medioambientales a las autorizaciones y concesiones (artículo 98), la protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas (artículo 99) o la previsión de un Registro de Zonas Protegidas (artículo 99 bis). Y, en tercer lugar, recogiendo un conjunto de preceptos (artículos 100 a 108) referidos a los vertidos al dominio público hidráulico, en los que se establece como regla general la prohibición de vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa.

Conviene recordar que el plazo para la consecución de los objetivos medioambientales previstos en el TRLA será, tal y como señala la disposición adicional undécima del citado cuerpo normativo, antes de 31 de diciembre de 2015, si bien en dicha disposición se recogen algunas excepciones y prorrogas a dicho plazo sobre la base de una serie de circunstancias tasadas. Exigencia que supone una consecuencia directa, evidentemente, del horizonte temporal de cumplimiento que establece la propia Directiva marco del agua y que supone la culminación del pautado proceso que deben seguir los Estados miembros para el logro final de los requerimientos ambientales previstos –determinación de las demarcaciones hidrográficas, delimitación e información inicial de la situación de las aguas, verificación y control de los impactos que soportan, etc.–.

Bastan estos meros apuntes sistemáticos para recalcar indudable incidencia que la variable ambiental ha supuesto respecto a la legislación de aguas. Todo ello unido a la aplicación en este ámbito de otras técnicas horizontales de protección ambiental –autorización ambiental integrada para autorizar el vertido a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, evaluación de impacto ambiental sobre los proyectos de obras hidráulicas de interés general, evaluación estratégica de planes y programas hidrológicos, previsión de un canon de control de vertidos, etc.– que vendrán a completar el conjunto de mecanismos de tutela ambiental con los que nuestro Ordenamiento jurídico trata de garantizar la protección y conservación del buen estado de las aguas y de sus ecosistemas asociados, y que no hacen sino reafirmar el carácter marcadamente ambiental que ha adoptado la legislación en materia de dominio público hidráulico.

## 2. EL DIFÍCIL PROCESO DE APROBACIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

### 2.1. REPASO GENERAL DEL ESTADO DE TRAMITACIÓN

A lo largo del año la actividad administrativa en materia de planificación hidrológica ha sido intensa en algunas cuencas, pero insuficiente a tenor de los resultados. La Directiva 60/2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en materia de política de aguas (DMA) obliga a los Estados miembros a adoptar planes hidrológicos para cada una de las cuencas hidrográficas nacionales a más tardar en diciembre de 2009.

En España, el retraso es muy grande como atestigua el cuadro adjunto, publicado en la web de la Comisión y que muestra la situación en diciembre de 2011.

Plan Hidrológico de Demarcación		Información pública	Fechas de IP	Adopción
Cuencas internas	Cuencas internas de Cataluña	Completado		Adoptado
	Baleares	Completado	30.09.2008-30.03.2009 y 20.03.2010-20.09.2010	Pendiente
	Guadalete-Barbate	Completado	21.5.2010-21.11.2010	Pendiente
	Tinto-Odiel-Piedras	Completado	21.5.2010-21.11.2010	Pendiente
	Cuencas Mediterráneas de Andalucía	Completado	21.5.2010-21.11.2010	Pendiente
	Tenerife	Completado	04.05.2010-04.11.2010	Pendiente
	Galicia Costa	Completado	20.08.2010-20.02.2011	Pendiente
Cuencas estatales	Miño – Sil	Completado	15.12.2010-15.06.2011	Pendiente
	Duero	Completado	15.12.2010-15.06.2011	Pendiente
	Guadalquivir	Completado	15.12.2010-15.06.2011	Pendiente
	Cantábrico Occidental	Completado	04.05.2011-04.11.2011	Pendiente
Hay dos demarcaciones: cuenca interna vasca y cuenca estatal	Cantábrico Oriental	Completado	21.12.2010-21.06.2011 y 04.05.2011-04.11.2011	Pendiente
Cuenca estatal	Guadiana	Completado	25.05.2011-25-11-2011	Pendiente
Cuenca interna	Lanzarote	Completado	28.06.2011-28.12.2011	Pendiente

Plan Hidrológico de Demarcación		Información pública	Fechas de IP	Adopción
Cuencas estatales	Júcar	Pendiente		Pendiente
	Segura	Pendiente		Pendiente
	Tajo	Pendiente		Pendiente
	Ebro	Pendiente		Pendiente
Ríos insulares	El Hierro	Pendiente		Pendiente
	Fuerteventura	Pendiente		Pendiente
	Gran Canaria	Pendiente		Pendiente
	La Gomera	Pendiente		Pendiente
	La Palma	Pendiente		Pendiente
Norte de África	Ceuta	Pendiente		Pendiente
	Melilla	Pendiente		Pendiente

## 2.2. CUENCAS INTERNAS

### A) Repaso general

El único plan adoptado por el Gobierno de España, por Real Decreto 1219/2011, es el plan de gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

Del resto de planes hidrológicos de cuencas internas, y aunque no consta en el cuadro, Galicia-Costa está aprobado por el Gobierno gallego y remitido al Gobierno nacional para su aprobación final; también los borradores de los planes de cuencas internas andaluzas (Guadalete-Barbate, Tinto-Odiel-Piedras y Cuencas Andaluzas Mediterráneas) están aprobados por el Consejo Andaluz del Agua desde 27 de junio del 2011, pero falta aún la aprobación por los Gobiernos autonómico y estatal; el Proyecto de Plan Hidrológico de las Cuencas Internas del País Vasco, en diciembre de 2011, no había sido aprobado por el Gobierno autonómico. El plan de Baleares, ya informado favorablemente por el Consejo Nacional del agua, ha sido retirado por el Gobierno regional para su revisión.

### B) Algunas observaciones sobre la aprobación del Plan de cuencas internas de Cataluña

El Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, aprueba el Plan de gestión de distrito de cuenca fluvial de Cataluña. A diferencia de la aprobación autonómica previa (Decreto 188/2010), según la cual su ámbito de aplicación se correspondía con todo el territorio de la Comunidad Autónoma, el RD dispone que *«el ámbito territorial de aplicación del Plan coincide con el del Distrito de cuenca fluvial de Cataluña, delimitado por*

*el Decreto 31/2009, de 24 de febrero, de la Generalidad de Cataluña, con la modificación introducida por la disposición final segunda del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre».*

El RD no dice nada más acerca del contenido del plan, pese a que el art. 40 TRLA obliga al Estado a ejercer un control de legalidad previo a la aprobación de los planes hidrológicos de cuencas internas. Entre los aspectos objeto de control de legalidad está precisamente comprobar que el plan «no afecta a los recursos de otras cuencas» (art. 40 .6 TRLA)<sup>2</sup>. Llama la atención el ejercicio tan acomplejado por el Estado del control de legalidad. La seguridad jurídica habría agradecido que el Real Decreto de adopción del plan de cuencas internas hubiera declarado que quedan sin efecto las previsiones del Decreto relativas a las cuencas intercomunitarias.

### 2.3. CUENCAS ESTATALES

**A) La marcha de la tramitación administrativa de los planes de las cuencas o demarcaciones estatales es desigual. Y, aunque hay muchas causas para el retraso, posiblemente la principal sea que no se han querido tomar decisiones políticas de gran coste social: por poner dos ejemplos muy claros, ¿recuperamos el Delta del Ebro?, ¿mantenemos la producción hortofrutícola que vive gracias el trasvase Tajo-Segura?**

Dado el carácter jurídico de los trabajos del Observatorio, hay un aspecto de fondo cuya relevancia no puede pasar inadvertida: la DMA es un texto que otorga una grandísima discrecionalidad de planificación a los Estados miembros. Pero que, al tiempo, y por su elevado nivel de exigencia en cuanto a la protección de las masas de agua (fija objetivos de calidad, pero también admite importantes excepciones), sujeta esta discrecionalidad a controles «sociales y técnicos». El control social se articula en los procedimientos de consulta al público previos a la toma de decisiones, impuestos por el derecho comunitario, y que han desplazado en gran medida a la participación orgánica de usuarios y agrupaciones ecologistas característica de la legislación española (Consejos del Agua de cada uno de los Organismos de cuenca). Bajo controles técnicos nos referimos a que la toma de decisiones ha de apoyarse en estudios y controles periódicos y completos (también costosos) del estado de las masas de agua, que en España están aún por realizar en muchos tramos (aunque el esfuerzo hecho por muchas Confederaciones ha sido enorme).

A nuestro juicio, la DMA ha resultado una verdadera revolución para nuestro derecho de aguas no tanto porque obligue a proteger nuestros ríos y acuíferos (este objetivo ya estaba en la Ley de 1985) sino por su «metodología de acercamiento a los problemas del agua», por utilizar una feliz expresión de FANLO LORAS (2003).

2. «Los planes hidrológicos de cuenca que hayan sido elaborados o revisados al amparo de lo dispuesto en el art. 18 [por las Comunidades Autónomas para las cuencas intercomunitarias] serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los arts. 40.1, 3 y 4 y 42, **no afectan a los recursos de otras cuencas** y, en su caso se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.»

En la Administración General del Estado, no ha habido impulso político a la aplicación de la DMA, pensado que la maquinaria administrativa de las viejas Confederaciones funcionaría por sí misma. Únicamente se adoptó en 2007 un nuevo reglamento de planificación hidrológica (RD 907/2007) y, en 2008, una importante Instrucción de Planificación (Orden ARM/2656/2008, que aprueba la IPH), elaborada por técnicos del CEDEX con unos criterios muy ambiciosos para la determinación de los caudales ecológicos, que están siendo los grandes protagonistas del proceso planificador (el caudal que tenga que llegar al delta del Ebro condiciona los aprovechamientos aguas abajo; igualmente, y por mantener el mismo ejemplo, los caudales ambientales que se señalen para el Tajo pueden implicar que no quepa trasvasar aguas al Segura). No está de más recordar que aunque la DMA no se refiere a caudales ecológicos, sí precisa que el estado de las masas de agua se ha de analizar utilizando tres tipos de indicadores (biológicos, físico-químicos e hidromorfológicos) cuyos valores pueden verse influidos por la cantidad de agua que pueda discurrir por los cauces.

La IPH resultaba muy precisa para la determinación de los caudales, pero insuficiente en cuanto al procedimiento para su implantación, exigiendo –lo cual no es poco– la concertación con los usuarios afectados (art. 18.3 RPH y apartado 3.4.6 IPH). Varios temas quedaban en el aire, entre ellos el del coste de la implantación: aún está abierto el interrogante acerca de si la reducción de los aprovechamientos generaba el derecho a una indemnización (o más aún qué tipo de compensaciones no económicas podrían otorgarse). De la letra del art. 65 c) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, se desprende que la revisión de concesiones para su «adecuación» a los planes hidrológicos generará en el usuario perjudicado el derecho a indemnización de conformidad con la legislación expropiatoria. Pero frente a la letra de la Ley, ha habido quien ha entendido que los concesionarios que provocan daños a los ecosistemas están abusando de su derecho y que, por tanto, no merecen ninguna indemnización. También se ha defendido que la implantación de caudales afecta a todos los usuarios por igual y que, al ser un perjuicio general y no singular, no resulta indemnizable. Este último argumento no supera, sin embargo, el más mínimo análisis práctico pues la afección a los aprovechamientos depende de cuál sea el estado del agua en el lugar de la captación, y de los valores ambientales de esa zona.

Lo malo de toda la polémica derivada de la determinación y la implantación de caudales ecológicos (y que ojalá no termine en los tribunales de justicia porque ello puede implicar que cada usuario tenga su «justicia particular») es que ha frenado la aplicación de la DMA. Se ha perdido de vista que lo que exige esta importante Directiva es que cuando haya que mantener un embalse, un regadío, un vertido o cualquier otro uso del agua que determine un deterioro o afección ambiental, la Administración ha de justificar por qué y adoptar las medidas adecuadas para minimizar el impacto de los aprovechamientos.

Haciendo una valoración de la metodología seguida hasta ahora, puede afirmarse que su excesiva ambición ha sido también la causa de su fracaso. Y, a esto, se ha de añadir que el ingente trabajo de los técnicos de las oficinas de planificación se ha teni-

do que desarrollar sin directrices estratégicas sectoriales (en particular sobre regadío, pero también sobre producción hidroeléctrica e incluso dotaciones urbanas), que resultan legalmente imprescindibles (art. 41.4 TRLA). Por poner encima de la mesa un conflicto del Guadalquivir: ¿aseguramos el agua para el algodón o la destinamos al olivar? Es posible que cuando existan análisis económicos del uso del agua y se traslade el principio de recuperación de costes, esta pregunta pueda responderse por sí misma, pero de momento tal vez habrían sido necesarios criterios de política agraria. Si los planes del Ebro, Tajo, Júcar y Segura ni siquiera han salido a información pública no es porque el borrador o proyecto de plan no esté elaborado. El caso del Tajo es el más llamativo: la Confederación hidrográfica en mayo y en octubre de 2011, en vísperas de elecciones autonómicas, primero, y generales después, anunció en su web que el borrador estaba ya listo para su publicación (<http://www.abc.es/20111025/ciudad-real/abcp-ecologistas-piden-cese-responsable-20111025.html>); sin embargo, presiones políticas han determinado que el plan aún no se haya hecho público.

## **B) Procesos de participación en Miño-Sil, Duero y Guadalquivir**

Los procesos de participación pública llevados a cabo han supuesto que los Organismos de cuenca han abierto sus puertas y han salido a la calle a explicar necesidades y previsiones (se han organizado talleres, seminarios y encuentros sectoriales descritos en las respectivas páginas web). En el Miño-Sil, Duero y Guadalquivir han salido a información pública los borradores de los respectivos planes, que estaban constituidos por una densa parte normativa y muchos anejos de cientos de páginas. Los resultados de esta tramitación se habían publicado en diciembre de 2011 para el Duero y el Miño-Sil.

En el Duero se presentaron en total 101 documentos remitidos por 86 interesados distintos. Del total de alegaciones, llaman especialmente la atención las que provienen de la Administración General del Estado pues en ellas se detecta que no se ha coordinado el trabajo desarrollado por la Confederación: por ejemplo, Agricultura (alegación núm. 47) se sorprende de que se incluyan transformaciones en regadío ya descartadas; Industria (alegación núm. 1), en un solo párrafo, denuncia que no se tenga en cuenta la nueva planificación energética de renovables; desde la Dirección General del Agua (alegación núm. 60) se traslada una futura reforma de RDPH con la finalidad de adaptar este texto a necesidades detectadas por los distintos planes.

En el caso de la Confederación del Miño-Sil se ha dado a conocer que se recibieron 76 alegaciones. Entre las publicadas, no figura ninguna de la Xunta de Galicia ni tampoco de otros órganos u organismos de la Administración General del Estado. En esta cuenca, por la importancia cuantitativa de la producción energética, destacan, entre las alegaciones recibidas las del sector energético y la industria pizarrera.

En el Guadalquivir, en diciembre de 2011 no se había publicado en su página web el resultado de la consulta pública, aunque hemos podido saber que se han presentado más de 400 alegaciones, en gran parte de regantes, que aspiran a mayores dotaciones de agua.

### **C) Regulación de los Consejos del agua de las cuencas**

Tras las consultas públicas, el trámite preceptivo siguiente consiste en un informe del Consejo del Agua de la Demarcación sobre el resultado del proceso de información pública (art. 80.4 del reglamento de Planificación hidrológica), Consejos que curiosamente aún no se han constituido. En todo caso, entre octubre y noviembre de 2011, se han publicado los RRDD que establecen la composición, estructura y funcionamiento de estos órganos colegiados de colaboración interadministrativa de las respectivas Demarcaciones hidrográficas (RD 1364/2011 para el Duero, RD 1365/2011 para el Miño-Sil, RD 1366/2011 para el Ebro, RD 1389/2011 para el Guadiana, RD 1598/2011 para el Guadalquivir, RD 1626/2011 para el Cantábrico Occidental, RD 1627/2011 para Cantábrico Oriental, RD 1704/2011 para el Tajo y RD 1705/2011 para el Segura).

#### **2.4. VALORACIÓN FINAL**

Pese a la denuncia presentada por la Comisión en julio de 2011 por la no aprobación de planes y la previsible nueva condena del TJ (el incumplimiento de la DMA es objetivo), para un observador imparcial el proceso de elaboración de planes está resultando apasionante.

En particular, los resultados de los trámites de IP en las cuencas donde ya se han realizado manifiestan un giro radical en el modo de hacer política hidráulica en España y, sin duda alguna, un avance espectacular hacia la transparencia en la toma de decisiones en esta materia. No obstante, todavía tendremos que tener un poco de paciencia antes de confirmar esta opinión a la vista del resultado final.

### **3. PRINCIPALES NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE AGUAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL**

No cabe duda que la modificación operada en el TR de la Ley de Aguas por el Real Decreto-Ley 12/2011, de 26 de agosto, que modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico ha supuesto el acontecimiento normativo más destacado en esta materia a lo largo del año 2011. En efecto, a través de esa reprochable vía –desde el punto de vista de la seguridad jurídica– se ha añadido una Disposición adicional decimocuarta al TR de la Ley de Aguas, en la que se atribuye a «las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía», el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones de policía señaladas en el artículo 94.2 del TR de la Ley de Aguas, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución.

Modificación ciertamente polémica, por cuanto, además de resultar dudosa la extraordinaria y urgente necesidad que habilitaron la utilización de un Real Decreto-Ley para dicho fin, se atribuye a las Comunidades Autónomas –de momento, Andalucía, Aragón y Cataluña– el ejercicio de facultades de policía en cuencas hidrográficas intercomunitarias, sustituyendo en esta función a las Confederaciones Hidrográficas. Estos motivos, de hecho, han justificado la presentación de tres recursos de inconstitucionalidad –núms. 6363-2011, 6478-2011 y 6523-2011–, promovidos por el Consell de la Generalitat Valenciana, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y por las Cortes Valencianas, respectivamente, frente al citado Real Decreto-Ley.

Además de esta reforma del TR de la Ley de Aguas, podemos destacar otros textos normativos aprobados en el año 2011, en el ámbito del Estado, en relación a la materia que nos ocupa.

a) *Regulación de la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de las distintas demarcaciones hidrográficas*

- Real Decreto 1704/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.
- Real Decreto 1705/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Segura.
- Real Decreto 1626/2011, de 14 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y por el que se modifica el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las Demarcaciones Hidrográficas con cuencas intercomunitarias.
- Real Decreto 1627/2011, de 14 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua del ámbito de competencia estatal de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental.
- Real Decreto 1598/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir y por el que se modifica el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.
- Real Decreto 1389/2011, de 14 de octubre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana y por el que

se modifica el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

- Real Decreto 1364/2011, de 7 de octubre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero.
- Real Decreto 1365/2011, de 7 de octubre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil.
- Real Decreto 1366/2011, de 7 de octubre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro.

*b) Traspaso defunciones y de medios personales y materiales*

- 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.
- Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre.

*c) Ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas*

- Real Decreto 29/2011, de 14 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

*d) Calidad ambiental*

- Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.

*e) Planificación hidrológica*

- Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

## 4. CRÓNICA JURISPRUDENCIAL

### 4.1. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) *Breve referencia a las SSTC 30/2011 y 32/2011, de 16 y 17 de marzo, por las que se anula la asunción de algunas competencias en cuencas intercomunitarias por Andalucía (Guadalquivir) y Castilla y León (Duero)*

Las dos SSTC de marzo de 2011 confirman la validez del modelo de gestión implantado por la Ley de aguas de 1985, y validado por la STC 227/1988, que se basa en una organización estatal de «gestor único», consistente en que las Confederaciones Hidrográficas desempeñan tanto las funciones sobre los aprovechamientos como las medioambientales en cuencas intercomunitarias. En ninguna de las dos sentencias, el TC ha llegado a afirmar que el título competencial estatal del art. 149.1.22 («aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma») equivalga a aguas de «cuencas estatales». Aspecto que ha conducido a FANLO LORAS a criticar esta jurisprudencia («La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional», en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 14, 2009, pgs. 11-79).

Con la remisión a la STC de 1988, el TC no ha reparado en las reformas habidas en la legislación de aguas (leyes de 1999 y 2003, principalmente), que refuerzan los cometidos destinados a su protección ambiental. Tampoco ha tenido en cuenta la STC 138/2010, de 16 de diciembre, que tres meses antes había roto el principio de «gestor único», al declarar que los vertidos a las aguas del Ebro en territorio catalán eran ejecución medioambiental y por tanto competencia de Cataluña (aquí ni siquiera se cita la Ley de aguas, que sigue atribuyendo las competencias en vertidos a las Confederaciones hidrográficas).

Rechazada la constitucionalidad del criterio de cuenca, el razonamiento de estas SSTC no era nada sencillo. Lo complicaba el hecho de que los recurrentes habían invocado la doctrina de la STC 247/2007 (sentencia del Estatuto Valenciano), donde se aceptaba la prioridad de los Estatutos sobre la legislación básica estatal. Y aunque ya en la primera sentencia sobre el Estatuto Catalán (STC 31/2010), el TC había establecido lo contrario (subordinación de los Estatutos a la legislación básica), no se había hecho ningún intento por conciliar ambas doctrinas. En este contexto, la STC del Guadalquivir (de la que es ponente Javier Delgado Barrio) sí hace el esfuerzo de salvar la contradicción y señala que está prohibido a los Estatutos de autonomía delimitar negativamente el territorio en que el Estado ejercerá sus competencias. Esta explicación no resulta muy convincente, habida cuenta de las funciones que corresponden al Estado para planificar todas las cuencas, incluso las de cuencas internas.

La sentencia del Duero (STC 32/2011, Manuel Aragón Reyes) hace remisiones continuas a la STC del Guadalquivir, sin que el Tribunal haya parado mientes sobre la distinta redacción del precepto. Únicamente, esta segunda STC contiene una declaración preventiva (sin eficacia jurídica, por tanto) al indicar que tampoco podrán utilizarse

las leyes de transferencia o delegación del art. 150.2 CE para atribuir a Castilla y León las competencias de gestión de las aguas del Duero (FJ 9).

La lectura de esta jurisprudencia, que resulta rebuscada y difícil de entender incluso para los propios especialistas, produce un poco la sensación de que al TC no le había parecido prudente que las Cortes Generales (que son quienes al fin y al cabo dieron el visto bueno a los Estatutos) aceptaran dismantelar la tradicional organización de las Confederaciones Hidrográficas. Y sin duda, las conocidas dificultades de la gestión por la Comunidad Autónoma del Guadalquivir contribuyeron a la formación de este parecer en el TC.

b) *Sentencia 149/2011 sobre el mercado del agua*

Menor interés ha despertado la Sentencia 149/2011, de 28 de septiembre, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad 1403-2000 y 5493-2001 (acumulados). interpuestos por la Diputación General de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; en concreto Aragón cuestionó la introducción del contrato de cesión de derechos de uso (contrato de compraventa de de aguas).

La sentencia, de la que ha sido ponente, Perez Tremps, desestima el recurso ya que los contratos de cesión de derechos de uso no suponen la venta de bienes demaniales en si mismos considerados sino de los derechos de utilización sobre las aguas; esto es, de derechos reales administrativos que siempre han estado dentro del comercio de los hombres. Nos ha llamado la atención el extenso excurso que se hace en el FJ 6 de la sentencia y con el que acaso se quiera evitar el planteamiento ya anunciado de un recurso o cuestión de inconstitucionalidad sobre la «privatización» del Canal de Isabel II.

*«Todo ello es conforme con la doctrina que acabamos de exponer según la cual corresponde al legislador estatal demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales concurrentes, tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. Siendo así que por prescripción constitucional, de acuerdo con la doctrina reproducida, corresponde al legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales, también ha de corresponderle, como corolario de esa facultad, la escala de la demanialización, esto es, la determinación de su extensión, efectos y límites de la manera que entienda más beneficiosa para el interés general al que este tipo de bienes han de servir. Así pues, constituyendo la demanialización una opción del legislador estatal ésta puede perseguir distintos fines (STC 227/1988, FJ 14) constitucionalmente legítimos vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 CE, o bien a la defensa y utilización racional de la riqueza del país, en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 CE).»*

Aparte de lo anterior, la STC hace un análisis de ciertos aspectos del procedimiento establecido para la autorización del contrato de cesión, entre los que podemos destacar que la no previsión específica de un trámite de audiencia en el procedimiento sectorial, no obsta al carácter preceptivo de este trámite cuando se den los supuestos del art. 84 de la Ley 30/1992. Tiene también interés que se permite que el legislador estatal señale el

sentido del silencio en este procedimiento, apoyando esta competencia en el art. 149.1.18 (bases del procedimiento administrativo común). Si hacemos estas puntualizaciones es porque la legislación de aguas se aplica en todo el territorio nacional, al margen, por tanto, del carácter supracomunitario o intracomunitario de las aguas.

#### 4.2. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

El año 2011 ha sido un año especialmente prolijo en lo que se refiere a pronunciamientos del Tribunal Supremo relativos a aspectos ambientales en materia hidrológica. De hecho, no sólo se producido la confirmación de algunos criterios jurisprudenciales ya apuntados, sino que se han creado nuevas e interesantes líneas jurisprudenciales en relevantes materias de este ámbito, como pueden ser las relativas al ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, la política de trasvases o la valoración de daños al dominio público hidráulico.

##### a) *Ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas*

En dos relevantes pronunciamientos (Sentencias de 22 y 27 de septiembre de 2011), el Tribunal Supremo ha valorado la adecuación a nuestro ordenamiento jurídico del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Como es bien sabido, la demarcación hidrográfica se define como la *zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y de aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas* (artículo 2, apartado 15, de la Directiva marco del agua y artículo 16 bis.1 del TR de la Ley de Aguas, que lo incorpora al derecho español).

El ámbito territorial de esta nueva categoría, configurada como la principal unidad a efectos de la gestión de cuencas y referencia espacial a la que se aplican las normas de protección de las aguas, debía fijarse por el Gobierno, oídas las Comunidades Autónomas, mediante Real Decreto (ex artículo 16 bis.5 del TR de la Ley de Aguas). Es evidente que el citado Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, vino a cumplir con dicho mandato, si bien su artículo segundo fue objeto de impugnación tanto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como por la Comunidad Autónoma Valenciana. Los recursos se tramitaron separadamente y tuvieron por objeto la delimitación del ámbito de las demarcaciones del Segura (art. 2.2) y del Júcar (art. 2.3). En los dos casos se discutió exactamente lo mismo: la legalidad de incluir en las citadas demarcaciones ríos no pertenecientes a las cuencas hidrográficas del Segura o del Júcar. Las perspectivas de los recurrentes fueron, como veremos, opuestas.

La STS de 22 septiembre 2011 (JUR 2011, 354374) resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el artículo 2.2 del Real Decreto 125/2007, en tanto éste fija la Demarcación Hidrográfica del Segura, incluyendo no sólo las cuencas hidrográficas intercomunitarias, sino

también las intracomunitarias. Dos son los motivos por los que, sin embargo, decide el Tribunal supremo desestimar dicho recurso.

En primer lugar, por la aplicación coordinada de los «principios constitucionales de orden material que conciernen a la ordenación y gestión de recursos naturales», concretados en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos «a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (artículo 45.2 de la Constitución) –FJ 10–. De esta forma, considera el Tribunal que «entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias» únicamente resultarán admisibles aquellas «que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado» (FJ 10, citando el FJ 13 de la fundamental STC 227/1988). Tal consideración permitiría salvar la alegada incompetencia de la Administración General del Estado en materia de aguas respecto a las cuencas intracomunitarias, pues la demarcación, como unidad de gestión, ha de permitir «una administración equilibrada de los recursos hídricos, en atención al conjunto y trascendencia de los intereses afectados», evitando «una fragmentación o compartimentación en la gestión del agua que resulte nociva para la racional gestión del recurso hídrico» (FJ 10).

Como segundo motivo de desestimación, el Tribunal Supremo aduce el carácter provisional del Real Decreto respecto a la fijación de las demarcaciones en aquellas Comunidades que hasta la fecha de aprobación del mismo no habían realizado los traspasos de servicios correspondientes. Tal y como deduce en su argumentación el Tribunal, a través de la citada nota de la provisionalidad la norma estatal intenta salir al paso de los vacíos que se producirían en la gestión de los recursos hidráulicos si la Administración General del Estado se inhibiese respecto de las cuencas intracomunitarias y las Comunidades Autónomas que ostentan la competencia no hubiesen asumido los medios materiales y personales para desempeñar tal servicio en relación con dichas cuencas. Concluye, en este sentido, el Tribunal indicando que

*la solución contraria a la expuesta haría que se resintiera la racionalidad del sistema, no sólo creando los indicados vacíos en la gestión de los recursos hídricos con grave repercusión para el interés general, sino también introduciendo una suerte de tajante escisión que bloquearía la gestión del agua y sometería la misma a una suerte de lenta descomposición». En este contexto, se impediría el cumplimiento de los objetivos de defensa y protección de un recurso natural indispensable para la vida, se bloquearía su función como instrumento de progreso y avance en determinados territorios, y, en fin, espantaría su propósito de salvaguarda del medio ambiente y de la calidad de vida, a cuyo servicio se encuentra estrechamente vinculado (FJ 11).*

En la STS de 27 septiembre 2011 (RJ 2011, 7467) se enjuicia, asimismo, la validez del ámbito territorial de las demarcaciones fijado por el Real Decreto 125/2007, centrándose, en este caso concreto, en la exclusión de las cuencas intracomunitarias que se hace en la Demarcación Hidrográfica del Júcar. En efecto, el artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, impugnado por la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, excluía las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana de la Demarcación

Hidrográfica del Júcar, bajo la única explicación de que se debía «respetar, en todo caso, lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004».

Considera el Tribunal, sin embargo, que conforme a la «interpretación de la Directiva Marco del Agua dada por la Comisión Europea, a la doctrina del Tribunal Constitucional y a un recto entendimiento del artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas», únicamente procedería la exclusión de las cuencas intracomunitarias del territorio de la Comunidad Valenciana de la delimitación de una demarcación hidrográfica intercomunitaria si así lo requiriesen «razones hidrológicas para una más racional planificación y gestión del agua» (FJ 7). Razones que, en el caso del artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, resulta evidente que no se han esgrimido, pues la única finalidad de la exclusión, como se ha dicho, era aplicar lo resuelto en la STS de 20 de octubre de 2004. Se da la circunstancia, además, de que en dicha resolución el Tribunal Supremo ni entró a examinar el supuesto entonces controvertido a la luz de la Directiva marco del agua, ni del precepto contenido en el artículo 16 bis del TR de la Ley de Aguas (introducido por Ley 62/2003, de 30 de diciembre) ya que no eran aplicables a aquél, de manera que lo resuelto en esa Sentencia de 20 de octubre de 2004 «no puede darse como justificación para la exclusión de las cuencas intracomunitarias de la Comunidad Valenciana y de las aguas de transición y costeras a ellas asociadas en la Demarcación Hidrográfica del Júcar» (FJ 6). Por todos estos motivos, el Tribunal Supremo declara, en aplicación del artículo 62.2 de la LPAC, la nulidad radical del artículo 2.3 del Real Decreto 125/2007, que fija el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, al ser «contrario a lo establecido en los artículos 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, 2, punto 15, y 3, apartado 1, de la Directiva 2000/60/CE» (FJ 8).

*b) Traspase de aguas*

Resulta reseñable el nutrido conjunto de resoluciones del Tribunal Supremo que, durante el año 2011, se ha producido en relación a la política de trasvases gubernamental; conjunto de sentencias que, además, presenta un ámbito territorial común, por cuanto todas ellas se refieren al trasvase de aguas a través del acueducto Tajo-Segura.

En este sentido, podemos destacar, en primer lugar, la significativa Sentencia del Tribunal Supremo de 11 marzo 2011 (RJ 2011, 2062). En dicho pronunciamiento el Tribunal Supremo resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una asociación de municipios contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de enero de 2009 por el que se produce el trasvase de aguas de la cabecera del Tajo-Segura para el riego de plantaciones leñosas. Como principal motivo de impugnación se aduce la ausencia de sometimiento de dicho trasvase a evaluación de impacto ambiental, planteándose una cuestión prejudicial por el incumplimiento de las Directivas 85/377/CEE y 97/11/CE, de evaluación de impacto ambiental, de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; y de la Directiva 2000/60/CE que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. El Tribunal Supremo niega, sin embargo, la posibilidad de plantear

dicha cuestión prejudicial al basarse ésta en una mera cita genérica y abstracta de textos normativos nacionales y comunitarios, sin mención específica y concreta de normas vulneradas, sin expresar vacilación o incertidumbre alguna sobre la interpretación o validez de una norma concreta de derecho comunitario y sin realizar ninguna operación de contraste entre las normas nacionales y comunitarias. Por lo que se refiere a la eficacia directa de las directivas, alegada también por la parte recurrente, considera el Tribunal que tal eficacia directa no se puede apreciar en aquellos casos en los que las Directivas han sido ya traspuestas al Derecho interno de cada país, como es el caso de las Directivas citadas; argumentación criticable en el caso de producirse una incorporación incompleta o errónea de las Directivas en un país, motivo que sí justificaría la invocación por el particular de la referida eficacia directa.

Se aduce, igualmente, la vulneración del artículo 5.1 de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación de Impacto Ambiental en Castilla-La Mancha (región en donde se ubica la cuenca transferente). Norma que sí obliga a someter a evaluación de impacto ambiental el citado trasvase, a diferencia de lo que sucede con la norma estatal (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). No obstante, el Tribunal Supremo desestima también el referido argumento, sobre la base de una doctrina jurisprudencial consolidada –Sentencia de 14 de junio de 2010 (recurso contencioso administrativo núm. 166/2008), siguiendo lo señalado en la Sentencia anterior de 10 de marzo de 2010 (recurso contencioso administrativo núm. 613/2007)– afirmando que tal norma autonómica no resulta de aplicación en el caso de los trasvases de cuencas intercomunitarias, esto es, aquellas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. De modo que el indicado artículo 5.1 de la ley autonómica únicamente resulta de aplicación respecto de las cuencas intracomunitarias por discurrir los recursos hídricos por el territorio de la misma Comunidad Autónoma, aplicándose un criterio competencial propio de la normativa de aguas para una figura específica del Derecho ambiental.

Como último argumento, la recurrente arguye una hipotética vulneración en el acuerdo aprobatorio del trasvase del límite de volumen de las aguas excedentarias de 240 hm<sup>3</sup>. Todo ello sobre la base de lo previsto en la disposición adicional tercera la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional y en el artículo 23 de su Plan Hidrológico de cuenca (la norma encargada de regular el Acueducto Tajo-Segura), normas en las que se establece que «se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 240 hm<sup>3</sup>», no pudiéndose efectuar, por debajo de esta cifra, trasvases en ningún caso. Considera el TS, sin embargo, «que el límite de volumen no ha sido rebasado en el trasvase de aguas que ahora se impugna» por cuanto el informe de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura (organismo competente para establecer la regla de explotación de los embalses) revela que «dicho límite cuantitativo ha sido tenido en cuenta para describir y evaluar las disponibilidades de recurso en la cuenca cedente» (FJ 9).

Dicho conjunto argumental se reproduce en la Sentencia de 20 mayo 2011 (RJ 2011, 4568), en la que el Tribunal Supremo enjuicia, de nuevo, la validez de un Acuerdo del

Consejo de Ministros para el trasvase de aguas excedentarias de la cabecera del Tajo con destino al Acueducto Tajo Segura; acuerdo adoptado, esta vez, con fecha de 28 de marzo de 2008. Otra vez el resultado desestimatorio en relación a las pretensiones de la asociación de municipios recurrente confirma la línea jurisprudencial iniciada por la STS de 17 de septiembre de 2010 (RJ 2010, 6630) y continuada por la referida STS de 11 de marzo de 2011.

Por su parte, en el supuesto enjuiciado en la Sentencia de 14 abril 2011 (RJ 2011, 3525), el Tribunal Supremo desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2008, sobre trasvase de aguas excedentarias de la cabecera del Tajo con destino al Acueducto Tajo Segura. En este caso, el primero de los dos motivos que sustentan la impugnación tiene carácter formal – la falta de motivación del acto administrativo recurrido –, mientras que el segundo se refiere a una cuestión de fondo, como es que el trasvase impugnado no garantiza el caudal ecológico del río Tajo.

Como se ha dicho, ninguno de los dos motivos argumentados por la recurrente prospera, desestimando ambos el Tribunal Supremo. En primer lugar, y en relación a la pretendida falta de motivación del acto, considera el Tribunal que el acto no adolece de dicho vicio de invalidez por cuanto el mismo contiene una motivación general que se completa, sobre la base de lo previsto en el artículo 89.5 de la LPAC (motivación *in alliumde*), con los informes que constan en el expediente administrativo. En segundo lugar, y respecto al motivo de fondo alegado –vulneración del caudal ecológico del río Tajo–, el Tribunal Supremo no se aparta de la línea argumental ya analizada, de tal forma que, en virtud de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, relativa al Trasvase Tajo-Segura, y del artículo 23 de su Plan Hidrológico de cuenca,

«se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 240 hm<sup>3</sup>. Por debajo de esta cifra no se podrán efectuar trasvases en ningún caso.»

Así, frente a la «sucinta» invocación que hace la recurrente de la disposición adicional primera de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura, que establece un concreto límite para la viabilidad del trasvase que se concreta en mantener un caudal no inferior a seis metros cúbicos por segundo en Aranjuez, el Tribunal considera que dicho motivo no puede ser estimado por cuanto

«este límite que se invoca en el escrito de demanda constituye una cita, ayuna de explicación adicional, que no se pone en relación con el caso examinado. Ni por supuesto se solicitó prueba alguna tendente a acreditar el incumplimiento de ningún límite legal.

Teniendo en cuenta, además, que tampoco se hizo alusión a dicho límite en el escrito de alegaciones que presentó la Administración recurrente, concretamente el Director General de Aguas de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, en el procedimiento administrativo (folios 6.1 y 6.2 del expediente administrativo).»

Con un planteamiento similar, el Tribunal Supremo desestima, en su Sentencia de 7 junio 2011 (RJ 2012, 554), el recurso interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2009 por el que se autoriza el trasvase de 69,4 Hm<sup>3</sup> desde la cuenca del Tajo con destino al Acueducto Tajo-Segura. En este caso, los vicios alegados contra el acuerdo de trasvase por la Administración recurrente son tres: necesidad de declaración de impacto ambiental, falta de motivación del acto y vulneración del caudal ecológico del río Tajo.

En relación al primer motivo, establece el Tribunal –frente a la invocación que la recurrente hace de la normativa autonómica– que resulta de aplicación el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. En virtud de dicha norma, se someten a evaluación «los proyectos» para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales en los casos que especifica el Grupo 7 apartado c) de su Anexo I. El Acuerdo de Consejo de Ministros no aprueba en estos casos un «proyecto para el trasvase de recursos hídricos», ya que el término «proyecto» ha de entenderse como una obra o intervención física que modifica la realidad existente. Considera el Tribunal que el Acuerdo impugnado aprueba «un desembalse de aguas, consustancial al funcionamiento de cualquier embalse artificial y un trasvase de aguas declaradas excedentarias por Ley, llevado a cabo a través de unas infraestructuras plenamente consolidadas en el tiempo» por lo que no cabe entender comprendido dicho acuerdo «entre las exigencias de evaluación ambiental de la legislación estatal y, en concreto, del Real Decreto Legislativo 1/2008» (FJ 2).

Respecto al segundo de los motivos alegados –falta de motivación–, el Tribunal vuelve a recordar, al igual que hizo en la analizada STS de 14 de abril de 2011, que dicho vicio de invalidez no puede prosperar cuando, como en el caso, existe una exposición razonada de los motivos de la decisión que se adopta en el propio texto del acuerdo, que se complementa, además, por los distintos informes que incorpora el expediente administrativo.

Como tercer y último motivo de impugnación, la recurrente alega que, mediante el acuerdo adoptado, no se ha garantizado el caudal ecológico del río Tajo, en tanto la Disposición Adicional Primera de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura, condiciona la viabilidad del trasvase al mantenimiento de un caudal no inferior a seis metros cúbicos por segundo en Aranjuez, algo que en el expediente administrativo no ha quedado demostrado. Considera, contrariamente, el Tribunal Supremo que la inexistencia de informe justificativo en el expediente no prueba que la Administración autora del acto haya incumplido la obligación de comprobación que se alega. Del mismo modo, indica el Tribunal que le correspondía a la recurrente la carga probatoria de demostrar dicho incumplimiento, al resultar de aplicación a dicha actuación administrativa la presunción de validez y de conformidad al interés público que prevé el artículo 57.1 de la LPAC.

Finalmente, la STS de 22 septiembre 2011 (JUR 2011, 373324), último de los pronunciamientos del Tribunal Supremo referido a la política de trasvases de la Administración estatal durante el año 2011. En este supuesto, el Tribunal Supremo resuelve el

recurso contencioso administrativo interpuesto por el Sindicato Central de Regantes del Acueducto del Tajo-Segura contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de julio de 2008 por el que se acordó un trasvase de 3,86 m<sup>3</sup> de agua para el abastecimiento de poblaciones y de 18 Hm<sup>3</sup> de agua para uso en regadío desde la cabecera del Tajo hasta la cuenca del Segura.

El Tribunal incide, en primer lugar, en la cobertura constitucional del trasvase Tajo-Segura, sustentada en los artículo 45.2 (mandato a los poderes públicos de que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente) y 130.1 CE (en cuanto establece la finalidad de equiparar el nivel de vida de todos los españoles, debiendo los poderes públicos atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos).

En relación a las infracciones formales del acuerdo de trasvase que aduce el Sindicato de Regantes en su recurso –sostiene la demanda que la decisión del Consejo de Ministros se aparta sin justificación alguna del criterio objetivo y técnicamente fundado establecido por la propia Administración hidráulica en la Regla de Explotación para la programación de trasvases, aprobada por la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura el 28 de noviembre de 1997–, el Tribunal concluye que

«se ha autorizado un trasvase de aguas embalsadas que no superan el volumen máximo anual de 600 hm<sup>3</sup> (artículo 1.1. Ley 21/971, de 19 de junio); dichas aguas son trasvasables porque son excedentarias, ya que superan los 240 hectómetros cúbicos en el conjunto de Entrepeñas-Buendía, conforme a lo dispuesto en la Disposición adicional 3ª de la Ley 10/2001, de julio, de Plan Hidrológico Nacional. El Consejo de Ministros ha adoptado su decisión en Derecho, en una situación hidrológica excepcional –se subraya por la Comisión Central que el año hidrológico 2007-2008 es el más seco de la serie conocida desde 1912-1913– y atendiendo a una recomendación de precaución, en beneficio precisamente de la sostenibilidad del trasvase y de los propios usuarios de éste» (FJ 4).

Rechazada, por tanto, la tacha de arbitrariedad y la incorrección formal de la actuación administrativa, el Tribunal pasa a valorar el interesante motivo de ilegalidad formal del acuerdo que aduce el Sindicato recurrente. Se trata, en este caso, de la presunta vulneración de un derecho al aprovechamiento de las aguas excedentarias reconocido por la ley y por la actuación de la Administración a los regantes del acueducto Tajo-Segura. Se ampara, sin embargo, el Tribunal Supremo en una consolidada línea jurisprudencial, conformada por las SSTS de 15 de enero de 2009 (RJ 2009, 467) y de 20 de junio de 2007 (RJ 2007, 4873) en recursos interpuesto por el mismo sindicato de regantes recurrente y en las de 14 de abril de 2011 (RJ 2011, 3525), de 28 de julio de 2009 (RJ 2010, 617), 27 de enero de 2009 (RJ 2009, 3674) y de 19 de enero de 2009 (RJ 2009, 98), para negar la existencia de un derecho adquirido al trasvase para riego y, sobre todo, al trasvase de un caudal determinado para esa concreta finalidad. Tal y como indica el Tribunal, sobre la base de lo establecido en las leyes invocadas por el recurrente (Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre Aprovechamiento Conjunto Tajo-

Segura y Ley 52/1980, de 16 de octubre, que determina el régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura),

«lo que dichas disposiciones establecen son determinados criterios de prioridad así como los umbrales mínimos de agua embalsada, por debajo de los cuales no puede haber trasvase; pero la regulación contenida en esas normas no establece una obligación para la Administración hidráulica de trasvasar ni ordena el trasvase de manera directa, ni determina que todas las aguas excedentarias deban ser objeto de trasvase por sí mismas o en aplicación de la tantas veces citada Regla técnica. Corresponde siempre a la Comisión Central de Explotación –o, cuando concurren circunstancias hidrológicas excepcionales, como en el caso presente, al Consejo de Ministros– adoptar la decisión que proceda en función de los datos e informes previamente recabados, teniendo siempre presente, además, el carácter preferente o prioritario del trasvase destinado al abastecimiento de poblaciones» (FJ 5).

De igual modo, el sindicato demandante invoca el Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, en línea –se dice– con lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en cuanto dispone que los trasvases de aguas entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos anteriores a la entrada en vigor de dicha Ley se regirán por lo dispuesto «en el título actual vigente».

Pues bien, como matiza el propio Tribunal, el Real Decreto-Ley citado contempla contratos de cesión de derechos al uso del agua que «resultan ajenos a la cuestión que se plantea, por la sencilla razón de que los usuarios de aguas trasvasadas carecen de un derecho subjetivo al trasvase y de un derecho ex lege sobre dichas aguas». La norma con rango de ley invocada es, en este sentido, «inaplicable, por sí sola o en conexión con la Ley 10/2001, a esta cuestión y no confiere por ello un título jurídico nuevo ni un derecho ex lege a los usuarios de aguas excedentarias de la cuenca del Tajo trasvasadas por las infraestructuras del Acueducto Tajo-Segura» (FJ 6).

Así, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 52 del TR de la Ley de Aguas, indica el Tribunal que

«el derecho al uso privativo, sea o no consuntivo, del dominio público hidráulico se adquiere por concesión administrativa o por disposición legal. Los derechos que se postulan no pueden subsumirse en el artículo 54 del mismo Texto Refundido –no afectado por el Real Decreto-ley– por lo que es necesario seguir afirmando que las leyes que regulan el trasvase Tajo-Segura no configuran aprovechamientos ex lege sobre el dominio público que, para existir, deberían estar declarados en forma clara y expresa en una Ley, que debería definir además su contenido y alcance. Las leyes de reforma y desarrollo agrario tampoco han creado estos derechos. Los usuarios de las aguas del trasvase son usuarios de aguas que, sin la decisión que estuvo en su origen, no habrían podido utilizar. Son usuarios de un agua que aunque tengan su origen en una cuenca, sólo pueden utilizarlas, cuando concurren determinadas circunstancias» (FJ 6).

Concluye, de este modo, el Tribunal, de acuerdo con su jurisprudencia consolidada, que «las leyes de trasvase no crean derechos subjetivos al aprovechamiento de las aguas a favor de sus usuarios», sin que pueda excluirse la aplicabilidad del régimen general de

la Ley de Aguas a pesar de la existencia de una legislación especial aplicable al trasvase Tajo-Segura (FJ 6).

c) *Régimen sancionador y de valoración de los daños al dominio público hidráulico*

En la interesante Sentencia de 4 noviembre de 2011 (RJ 2012, 1859), el Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid frente a la Sentencia de 30 de abril de 2010 de la Sala de Contencioso-Administrativo de la AN por la que desestima el recurso contencioso-administrativo que interpuso la Comunidad de Madrid frente a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 85/2008.

A través de la citada Orden Ministerial, dictada en desarrollo del artículo 116.3 del TR de la Ley de Aguas, 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. Criterios que cumplen con una doble finalidad: primero, determinar la exacta calificación o tipificación de las conductas sancionables dentro del catálogo de infracciones establecido en el TR de la Ley de Aguas y su Reglamento de desarrollo; y segundo, fijar los umbrales de referencia en orden al cumplimiento del deber de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados por dichas conductas.

Con esta norma, además, se viene a observar el mandato establecido en el artículo 326 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, en tanto le corresponde al Ministro de Medio Ambiente determinar los criterios técnicos que deben utilizar los órganos sancionadores para la valoración de los daños al dominio público hidráulico; todo ello sin perjuicio de la discutible competencia que el artículo 28.j) del TR de la Ley de Aguas atribuye a las Juntas de Gobierno de los Organismos de cuenca para aprobar los «criterios generales para la determinación de las indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico».

Este confuso régimen jurídico motivó un nutrido conjunto jurisprudencial (Sentencias de 20 de junio de 2008, de 15 de octubre de 2009, de 1 de febrero de 2010 y de 10 de diciembre de 2010) en el que el Tribunal Supremo enjuicia la validez de una práctica administrativa habitual en algunos Organismos de cuenca, como es la realización de la valoración de los daños causados al dominio público hidráulico sobre al base de *simples informes del Comisario de Aguas*; práctica que, evidentemente deja de tener cabida en nuestro Ordenamiento con la aprobación de la citada Orden Ministerial de 2008.

Pues bien, y volviendo a la Sentencia que nos ocupa, el Tribunal Supremo, en un interesante razonamiento, estima el primero de los motivos que alega la Administración recurrente y que determinan la nulidad de la disposición impugnada. Y lo hace argumentando que a través de dicha Orden ministerial se ha establecido un régimen sancionador de forma contraria al principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución. En efecto, considera el Tribunal que entre el TR de la Ley de Aguas y su Reglamento de desarrollo se ha ido produciendo una «sucesiva y descendente remisión normativa» que ha derivado en que «si se atiende únicamente a la redacción de los tipos

infractores de la Ley de Aguas y su Reglamento general de desarrollo, resulta imposible determinar con la mínima exactitud necesaria la concreta tipificación que se anuda a la realización de las conductas infractoras; haciéndose, pues, imprescindible integrar, a tal efecto, esas normas con la Orden Ministerial aquí concernida, que es la que realmente proporciona los datos para llevar a cabo tal labor de incardinación de la conducta en el tipo sancionador» (FJ 4). Tal forma de regular el marco normativo sancionador en materia de aguas, en opinión del Tribunal, no respeta el principio de legalidad de las infracciones administrativas consagrado en el artículo 25 de la Constitución, motivo por el cual declara la nulidad radical de la disposición.

Lo curioso y sorprendente del caso es que dicha nulidad –radical o de pleno derecho– no va a determinar la exclusión de nuestro Ordenamiento jurídico de la Orden ministerial impugnada. El motivo que justifica este peculiar desenlace jurídico obedece a la citada doble finalidad que cumple la disposición impugnada, como parámetro de tipificación de infracciones por daños al demanio hidráulico y, a la vez, como parámetro de determinación y concreción del deber de indemnización por el daño causado a los bienes que lo integran. En este sentido, tal y como establece la STS analizada, la infracción del principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución «se proyecta sin ambages sobre la faceta tipificadora de infracciones de la Orden Ministerial», pero no sobre la otra faceta, de la cuantificación del deber de indemnizar el daño ambiental causado, «puesto que en el primer aspecto rige con todo su vigor el principio de legalidad (cuya infracción determina la estimación del recurso), no así en el segundo» (FJ 5). Por todo ello, concluye el Tribunal que la declaración de nulidad de esta Orden ministerial

«no implica su expulsión total y definitiva del Ordenamiento Jurídico, sino una nulidad parcial y sectorial, toda vez que dicha nulidad sólo se declara en la medida que, a través de la misma, se establecen criterios para la determinación de los daños al demanio hidráulico como pauta para la tipificación de las infracciones administrativas en materia de aguas, no en lo demás; de manera que dicha Orden Ministerial mantiene su validez únicamente en cuanto actúa como parámetro y pauta de concreción del deber de indemnización de los daños ambientales que en dicha Orden se contemplan» (FJ 5 *in fine*)».

El segundo motivo de impugnación de la Orden ministerial, de marcado carácter ambiental, se sustenta en la extralimitación que se ha producido en algunos de los preceptos de la citada Orden a la hora de regular la obligación de reparar los daños causados al medio ambiente y reponer las cosas a su estado debido, entrando en colisión con la regulación contenida en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Segundo motivo de impugnación que también es estimado por el Tribunal Supremo, declarando la nulidad de los artículos 3, 6, 10 y 18 de la Orden ministerial.

Considera el TS que dichos preceptos, que contienen diferentes expresiones matemáticas que afectan a la valoración de los daños que son objeto de responsabilidad ambiental –entre ellas, la CRA, que se define como el coste de las medidas de restauración ambiental que restituyan el dominio público hidráulico a un estado lo más cercano posible al original– suponen «una infracción del artículo 325.1 del Reglamento

del Dominio Público Hidráulico en relación con la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental», en tanto dicho precepto establece que la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados sólo resulta exigible cuando las cosas no puedan ser repuestas a su estado anterior o cuando subsistan daños al dominio hidráulico.

En efecto, en virtud del artículo 325.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el deber de indemnizar constituye una obligación añadida que sólo deviene exigible cuando la reparación/reposición del demanio se advierte imposible o insuficiente. Por ello, no resulta correcto introducir o sumar el coste de reparación en la cuantificación del daño indemnizable, pues si así se procede, se estaría valorando por dos veces el mismo concepto: primero, en cuanto se exige la reparación/reposición (que implica por principio un coste económico), y segundo, en la medida que el coste de esa reparación se incluye además en la determinación del quantum indemnizatorio.

Precisamente porque la obligación de reparar los daños causados al medio ambiente y reponer las cosas a su estado debido ya está garantizada por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, tiene pleno sentido y coherencia lógica que el artículo 325.1 limite la exigencia de establecimiento de un deber indemnizatorio a aquellos casos en que la reparación/reposición efectuada es inútil o insuficiente. Consiguientemente, la Orden ministerial impugnada debía ser también coherente con ese marco normativo, limitando su objeto y finalidad a la determinación de las reglas técnicas para la valoración del daño y el consiguiente deber de indemnizar cuando –y sólo cuando– la reparación y reposición del dominio público se ha revelado inviable o incompleta, y ello sin incluir en el quantum indemnizatorio el coste de reparación. Algo que, es evidente, no se cumplía en el caso de los preceptos que el Tribunal Supremo declara nulos de pleno derecho.

*d) Traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos*

Relevante el conjunto jurisprudencial que constituyen las Sentencias de 13 junio 2011 (RJ 2011, 5253) y de 14 de junio de 2011 (RJ 2011, 4244 y 5886), en las que el Tribunal Supremo enjuicia la validez RD 1666/2008, de 17 octubre, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

En efecto, a través de los citados pronunciamientos, el Tribunal Supremo resuelve, bajo un mismo manto argumental, los recursos presentados por la Junta de Extremadura, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y un particular frente al citado Real Decreto.

Como premisa fundamental, no obstante, para entender la fundamentación jurídica que sustenta los mencionados pronunciamientos, conviene matizar que el Real Decreto 1666/2008 trae causa de la modificación que en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

introdujo la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. En su nueva redacción, el artículo 51 del Estatuto disponía que la Comunidad Autónoma andaluza ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución. Y era precisamente el referido artículo 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía el precepto legal para cuya aplicación o cumplimiento se procedió al traspaso de funciones y servicios desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía que regula el Real Decreto 1666/2008.

Pues bien, una vez que el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia de 16 de marzo de 2011, ha declarado la «inconstitucionalidad y nulidad» del citado artículo 51 de la Ley Orgánica 2/2007 (RCL 2007, 548), de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, es evidente que el objeto del conjunto de Sentencias del Tribunal Supremo que ahora se analizan iba a quedar irremediablemente condicionado.

En consecuencia, señala el Tribunal Supremo que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 51 del Estatuto de Andalucía «va expresamente acompañada de la de su nulidad». Esto es así porque en la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2011 (a diferencia de lo sucedido en otras anteriores, a partir de la número 45/1989), no hay «meros efectos prospectivos, sino declaración de que el precepto de la Ley Orgánica 2/2007 no era compatible, desde su aprobación, con el texto constitucional, por lo que resulta nulo *ab initio*».

Por este motivo, el Tribunal Supremo concluye que la misma declaración de nulidad debe afirmarse respecto del Real Decreto impugnado

«que no hace sino utilizar la base competencial inadecuada –desde la perspectiva constitucional– que proporcionaba el artículo 51 citado para instrumentar el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En consecuencia, la disposición administrativa objeto de litigio no sólo es que haya dejado de producir efectos “al ser privada de la base material sobre la que operaba que no era otra que el referido título de atribución competencial”, sino que debe ser declarada nula.»

Una consecuencia directa e inevitable de los citados pronunciamientos y, por tanto, de la anulación del RD 1666/2008, de 17 octubre, ha sido la aprobación, en ejecución de sentencia, del Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, J. (coordinador), *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, 2010.

FANLO LORAS, A., «La adaptación de la Administración pública española», en PÉREZ PÉREZ, E. (coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris 2003.  
— «La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 14, 2009, pgs. 11-79.

HORGUE BAENA, C., «Los objetivos medioambientales en el Derecho de Aguas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 10, pgs. 67-82, 2006.

SETUÁIN MENDÍA, B., «La distribución de competencias sobre la calidad de las aguas», en EMBID IRUJO, A. y DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (dirs.), *La calidad de las aguas y su regulación jurídica*, Iustel, 2011, pgs. 85-126.

TARRES VIVES, M., «La calidad del agua como concepto jurídico», en MONTORO CHINER, M. J. (coord.), *El Agua: estudios interdisciplinarios*, Atelier, 2009, pgs. 23-35.

Enlaces

[http://www.chguadalquivir.es/export/sites/default/portalchg/servicios/prensaComunicaciones/publicaciones/ficheros/Comprometidos\\_con\\_el\\_Debate.\\_Memoria\\_de\\_participacixn\\_pxblica\\_del\\_PHD.pdf](http://www.chguadalquivir.es/export/sites/default/portalchg/servicios/prensaComunicaciones/publicaciones/ficheros/Comprometidos_con_el_Debate._Memoria_de_participacixn_pxblica_del_PHD.pdf).



## El protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente<sup>1</sup>

---

JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ  
LUCÍA CASADO CASADO

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LA NECESARIA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL.—3. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. 3.1. *Las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía.* 3.2. *Las competencias ambientales de las administraciones locales en la legislación de régimen local.* A) Las competencias de los municipios. B) Las competencias de las administraciones supramunicipales. 3.3. *Las competencias ambientales de las administraciones locales en la legislación ambiental.*—4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.—5. LAS FORMAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. 5.1. *La ordenación normativa: la potestad reglamentaria local en materia ambiental.* 5.2. *Los principales instrumentos de intervención.* 5.3. *El control de las actividades con incidencia sobre el medio ambiente en el ámbito local: de la licencia de actividades clasificadas al nuevo contexto derivado de la Directiva de servicios en el mercado interior.* A) La Directiva de servicios y su impacto sobre los regímenes de autorización previa. B) La transformación de la intervención de los entes locales sobre las actividades. Las reformas introducidas por la Ley Ómnibus y por la Ley de Economía Sostenible. C) El cambio de paradigma en el control de actividades: del control *a priori* al control *a posteriori*.—6. LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA AGENDA 21 LOCAL.—7. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES MUNICIPALES.—8. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LOS MUNICIPIOS EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS AMBIENTALES. LOS RETOS DE FUTURO.—9. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La Administración local ocupa una posición clave en el marco de la ordenación y gestión del medio ambiente. No puede cuestionarse en nuestros días que estos entes

---

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto «Derecho ambiental y libertad de servicios en el mercado interior: nuevos retos, transformaciones y oportunidades» (DER2010-19343), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

son y deben ser actores ineludibles en el decorado medioambiental, en la medida en que muchas de las demandas del entorno sólo pueden ser idóneamente conocidas y satisfechas desde la perspectiva local.

Se trata de un ámbito donde las competencias de las corporaciones locales tienen mayor tradición; incluso han sido pioneras en la lucha frente a ciertos problemas ambientales (la contaminación acústica o lumínica constituyen un buen ejemplo). La más lejana normativa medioambiental atribuía a los entes locales la competencia en bloque sobre el medio ambiente urbano, si bien dicho protagonismo fue objeto en el período preconstitucional de una progresiva reducción en pro de una centralización de competencias en esta materia. En el curso de este proceso de centralización irrumpe la Constitución Española de 1978, que inicia un camino contrario al descrito, al reconocer de una forma genérica a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses, para lo que necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial –arts. 137 y 140 de la CE–. A partir de ese momento es inevitable la integración de la protección del medio ambiente entre los intereses a gestionar por las corporaciones locales.

Sin embargo, la Constitución huyó de la pormenorización de las competencias de carácter local, al no establecer un listado de competencias como sí hizo con las Comunidades autónomas y el Estado. En consecuencia, corresponde al legislador establecer el haz competencial que responda a la autonomía local garantizada por la Norma suprema. Por ello, el legislador estatal, al elaborar la Ley de bases de régimen local, en los artículos 25 y 26 apela a la regulación estatal y autonómica de los distintos sectores de acción pública, para que sean el Estado y las Comunidades Autónomas los que, de acuerdo con la distribución competencial, aseguren el derecho de las entidades locales a intervenir en los asuntos que afecten al círculo de sus intereses. Por ello, la definición de las competencias locales exige el continuo pronunciamiento del legislador, que deberá definir el círculo de intereses cuya gestión corresponde a las entidades, estando su actuación sometida a los dictados constitucionales. Al legislador ordinario le corresponde definir sector por sector, materia por materia, el círculo de intereses cuya gestión corresponde a los entes locales, respetando el reducto indisponible de la autonomía local que la Constitución garantiza. Y así ha sucedido efectivamente en la práctica. La gran mayoría de leyes ambientales reconocen importantes competencias a los entes locales (especialmente, a los municipios), si bien el protagonismo será mayor o menor en función del sector concreto de que se trate.

El protagonismo de los entes locales en las cuestiones del entorno se evidencia en su tarea de actuación de ejecutores de la normativa estatal y autonómica. En efecto, estos entes normalmente abarcarán funciones de policía, de fomento, de prestación de servicios y también funciones de coordinación general, planificación y sanción. Su labor es el necesario complemento al resto de incursiones de otras Administraciones en el sector ambiental. Sin embargo, su protagonismo se ve claramente dificultado por la falta de recursos humanos y técnicos para hacer frente a las competencias impuestas, teniendo en cuenta, además, la deficiente coordinación entre las administraciones

implicadas. En este ámbito más que en otros es imprescindible la cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones con competencias ambientales. Asimismo, es imprescindible el apoyo económico y técnico de las administraciones locales supramunicipales para garantizar el ejercicio efectivo de las competencias ambientales por parte de los municipios y posibilitar el avance de nuevas políticas orientadas a una mayor sostenibilidad en el ámbito local.

Muchos de los problemas ambientales trascienden la esfera local y son problemas de carácter global que deben abordarse desde instancias superiores (el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la deforestación o la pérdida de biodiversidad son ejemplos paradigmáticos). Sin embargo, también es cierto que muchas cuestiones ambientales tienen una incidencia específica en el territorio donde ejercen sus competencias las administraciones locales, por lo que se convierten en instancias especialmente aptas para desarrollar y ejecutar políticas ambientales (también es paradigmático en este sentido el ámbito de la contaminación acústica, donde la actuación local es fundamental). Incluso en los ámbitos que son claramente de acción supralocal no puede o debe prescindirse de la participación de los entes locales que desarrollan actuaciones concretas sobre el territorio (piénsese, por ejemplo, en las importantes iniciativas llevadas a cabo por muchas administraciones locales para frenar el cambio climático o para fomentar el ahorro de agua). Conocido es en este sentido el lema «pensar globalmente, actuar localmente». Cuestión distinta será el grado de participación que corresponderá a los gobiernos locales en cada uno de los sectores ambientales, que será determinado por el legislador sectorial, respetando el principio de autonomía local. Pero lo cierto es que, como administraciones más próximas al ciudadano y sobre la base del principio de subsidiariedad, su intervención en materia de protección del medio ambiente no sólo está justificada, sino que progresivamente va ampliándose, reforzándose y afianzándose, a pesar de las enormes dificultades que deben afrontarse, sobre todo por la tradicional insuficiencia de medios.

## **2. LA NECESARIA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL**

Si bien es cierto que la Constitución Española no incluye un listado de competencias de los municipios y provincias, ni mucho menos una referencia expresa a sus competencias en materia ambiental, la existencia de responsabilidades locales en este ámbito es incuestionable y tienen su fundamento en el propio Texto Constitucional. Así se deriva tanto del reconocimiento de autonomía a municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses (cuestión sobre la que volveremos en el apartado siguiente) como del mandato a los poderes públicos, contenido en el artículo 45.2, de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

De este precepto constitucional arranca la función pública de tutela del ambiente. Esta función se encomienda a todos los «poderes públicos» (legislativo, ejecutivo y judicial, o, desde la perspectiva de la organización territorial, las diferentes Administraciones territoriales –estatal, autonómica y local–). Por lo tanto, dentro de los poderes públicos a que se refiere el artículo 45.2, deben entenderse incluidos, además del Estado y las Comunidades Autónomas, también los entes locales. Ellos tendrán, en consecuencia, la obligación de velar por el medio ambiente y ejercer las diferentes funciones a que se refiere este precepto: la preventiva o tutelar, destinada a evitar el deterioro y las conductas que dañan al medio ambiente; la promocional, o de mejora de la calidad vida; y la restauradora, de reparación de daños al entorno. Y deberán ejercer estas funciones con el soporte de la indispensable solidaridad colectiva, que se configura en nuestro ordenamiento como valor informador de los derechos individuales y, especialmente, de los económicos.

De las anteriores consideraciones puede derivarse la configuración de la protección ambiental como función pública, cuyo contenido no es otro que la utilización racional de los aludidos recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. La propia Constitución otorga naturaleza de mandato a dicha función en el artículo 45, precepto que obliga a la Administración pública –también a la local– a intervenir y que constituye el arranque del ejercicio de potestades administrativas en esta materia. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, entre otras en la Sentencia de 26 de octubre de 1995 (ponente: Eladio Escusol Barra), en la que afirma que

«El artículo 45 CE, no se limita a señalar que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, e imponer el deber de conservarlo, sino que obliga a los Poderes Públicos a proteger el medio ambiente. El medio ambiente es un bien jurídicamente protegido: de ahí que la Constitución Española contemple la necesidad de que la Administración Pública intervenga. El artículo 45 CE está redactado en términos de generalidad, pero tal precepto es el arranque del ejercicio de las potestades administrativas, no sólo para establecer medidas preventivas frente a nuevas actividades que puedan incidir negativamente en el medio ambiente, sino también para exigir que mediante la utilización de la técnica, se corrijan situaciones existentes que sean dañosas para dicho bien protegido desde la propia Constitución.»

Como consecuencia de esta configuración de la protección ambiental como función pública, la Administración, por imperativo constitucional, no puede adoptar una posición pasiva como había venido sucediendo, en buena medida, hasta ese momento, sino que está llamada a actuar para proteger el medio ambiente y para adoptar las oportunas medidas de intervención, pudiendo para ello ejercer las correspondientes potestades administrativas.

A la vista de lo expuesto, los entes locales asumen un rol relevante en la protección del medio ambiente y el ejercicio de competencias y su actuación en materia ambiental no es una mera posibilidad, es una obligación, que entronca tanto con el artículo 45.2 de la Constitución como con la propia Ley de bases de régimen local, como veremos a continuación. No cabe, en consecuencia, la abstención y debe afirmarse el compromiso

de los poderes públicos locales (y por ende de los municipios) de crear las condiciones, los medios y las formas para asegurar la protección del medio ambiente. Así se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que cuenta con algunos pronunciamientos de especial interés. En la Sentencia de 25 de abril de 1989 (ponente: Francisco González Navarro), a la que nos referiremos más adelante al hilo del análisis de las competencias municipales en la legislación de régimen local, el Tribunal Supremo afirma que el artículo 45, a pesar de ser un principio rector de la política social y económica, no constituye una norma programática, sino que tiene valor normativo y vincula a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlo operativo. En el caso concreto, establece la obligación de un Ayuntamiento de proceder a la realización de las obras necesarias, incluyendo la reserva del correspondiente crédito presupuestario, para acabar con las molestias padecidas por un vecino como consecuencia del vertido de aguas residuales y «para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado» (FFJJ 4º y 5º). En la misma línea, la Sentencia de 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Marínez-Vares García), apela al artículo 45.2 de la CE, y a su indudable valor normativo para derivar, teniendo en cuenta también los artículos 18 y 26 de la Ley reguladora de bases de régimen local, «la obligación municipal «correlativa con el derecho del recurrente» de proteger el medio ambiente» (FJ 5).

También puede citarse entre las sentencias que apelan al artículo 45 para justificar la necesaria intervención municipal en favor de la protección ambiental la de 30 de abril de 1990 (ponente: Francisco González Navarro). En ella el Tribunal Supremo afirma que

«(...) los poderes públicos intervinientes –en el caso, el Ayuntamiento de Solsona– quedaban vinculados por el artículo 45 de la Constitución, del que la citada Ley catalana y las normas subsidiarias son concreción o desarrollo y esto supone –puesto que tiene el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales– que el Ayuntamiento no puede limitarse a dictar unas primorosas normas subsidiarias y a calificar determinado suelo como de protección especial por su valor ecológico y paisajístico, sino que ha de cuidar de no dar licencias en esas zonas y sus aledaños sin agotar todos los medios necesarios para comprobar que esos valores quedan protegidos. Es claro que aquí el Ayuntamiento de Solsona no ha guardado las necesarias precauciones y ha dado una licencia sobre una petición concebida en términos tan vagos que la protección del medio ambiente se ha visto puesta en grave riesgo» (FJ 6).

Asimismo, en la Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (ponente: Francisco González Navarro), en un caso de contaminación acústica, considera que

«En este problema del respeto por el medio ambiente –en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas– los Ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos –por tanto, también los Tribunales– tienen que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en el artículo 45 de la Constitución. Y obviamente, esto no es una moda jurisprudencial más o menos pasajera, porque ante preceptos constitucionales tan claros como el citado, no hay opción distinta de la aquí postulada (...) Y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces

en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes».

En el caso concreto, el Tribunal alaba la actuación del Ayuntamiento de Rocafort al imponer una adecuada reducción del número de decibelios a un local de ocio, con lo cual «no ha hecho otra cosa que ajustarse ejemplarmente a lo que manda la Constitución» (FJ 3º).

Por otra parte, tampoco puede olvidarse el juego del principio de subsidiariedad en esta materia. El Tratado de la Unión Europea, en su artículo 5 dispone que en los ámbitos que, como la protección del medio ambiente no sean de competencia exclusiva de la Unión, esta intervendrá, en virtud del principio de subsidiariedad, sólo en caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. En esta misma línea, también la Carta Europea de Autonomía Local precisa que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, «incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos» (art. 4.3). Es más, este precepto ha sido invocado por el Tribunal Supremo para destacar la importancia que poseen para las entidades locales sus competencias en materia de medio ambiente, dada su condición de administraciones más próximas a los ciudadanos. En la Sentencia 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Marínez-Vares García) afirma que:

«Si nos aproximamos ahora a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la inmediatez con los problemas. Ello sin duda la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. De ahí la importancia del principio de subsidiariedad que se introduce en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local según el cual “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia» (FJ 5).

De este modo, aun cuando muchos problemas ambientales tienen carácter global y trascienden las fronteras locales, debe tenerse presente la importancia de la acción local –especialmente de los municipios– en este ámbito, por su carácter de administración más próxima a los ciudadanos.

### **3. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

La Constitución Española reconoce y garantiza la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus propios intereses (arts. 137 y 140), pero no enumera ni concreta las competencias específicas de que disponen estas administraciones. Sin

embargo, la efectividad de la autonomía local hace del todo necesario que los entes locales dispongan de competencias sobre aquellas materias que sean de su interés. Indudablemente, la protección del medio ambiente debe integrarse entre los intereses a gestionar por las corporaciones locales.

Ante el silencio del texto constitucional, corresponde al legislador establecer el haz competencial que corresponde a la autonomía local garantizada por la Norma Suprema. La definición de las competencias locales en materia de medio ambiente se ha producido por una doble vía: por la legislación reguladora del régimen local, que establece unas previsiones genéricas en la materia y recoge una serie de servicios mínimos de prestación obligatoria; y por la legislación sectorial ambiental –estatal y autonómica, de acuerdo con el sistema de distribución competencial que rige en este ámbito–, que debe definir en cada sector y en cada materia ambientales el círculo de intereses que corresponde gestionar a los entes locales, dentro del respeto a la autonomía local. Actualmente, deben tenerse en cuenta también las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía, algunos de los cuales han incluido referencias específicas a las competencias ambientales locales.

### 3.1. LAS PREVISIONES DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Tras las últimas reformas estatutarias, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados han incluido previsiones detalladas sobre las competencias de los entes locales, incluyendo de forma expresa la protección del medio ambiente. Es el caso de los Estatutos de Andalucía y de Cataluña.

El nuevo Estatuto andaluz «garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad» (art. 92.1). A continuación, reconoce a los municipios competencias propias sobre un amplio abanico de materias, entre las que se encuentran la ordenación y prestación de los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria y prevención y extinción de incendios [art. 92.2.d)]; y la «cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública» [art. 92.2.h)]. El reconocimiento de estas competencias propias se hace «en los términos que determinen las leyes». Lo realmente interesante de la incorporación de estas previsiones al texto estatutario es el reconocimiento a los municipios de un mínimo competencial en estas materias, en cuanto que integran el «núcleo competencial propio» a que se refiere el artículo 92.1. En consecuencia, en estas materias la legislación autonómica necesariamente habrá de reconocer a los municipios un mínimo de competencias. En caso contrario, la ley autonómica podría impugnarse por vulnerar el Estatuto de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña también garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta únicamente a control de constitucionalidad y de legalidad (art. 84.1).

Y reconoce que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre «La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible» [art. 84.2.j)], así como «La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad» [art. 84.2.c)], «La regulación y la gestión de los equipamientos municipales» [art. 84.2.d)], «La protección civil y la prevención de incendios» [art. 84.2.f)] y «La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña» [art. 84.2.n)]. Debe destacarse que estas competencias también se reconocen «en los términos que determinen las leyes», pero en el Estatuto catalán –a diferencia del andaluz–, se refieren no a los municipios, sino a los gobiernos locales (se incluyen, además de los municipios, las veguerías y las comarcas). Además, el Estatuto prevé que la distribución de las responsabilidades administrativas en estas materias entre las diversas administraciones locales «debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta europea de la autonomía local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera» (art. 84.3). Y establece que «La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales» (art. 84.4).

A la vista de lo expuesto, debe destacarse la previsión específica, en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña, de un listado de materias –entre las que se incluye la protección del medio ambiente– que constituyen competencias propias de los municipios (o, en su caso, de los gobiernos locales). De todas formas, la fórmula elegida ha sido la misma que la utilizada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la medida en que se parte de una lista de materias o funciones materiales, reconocidas como propias y acordes con el principio de autonomía local, a concretar por las leyes autonómicas, que deberán garantizar un núcleo competencial específico mínimo.

El resto de Estatutos reformados (Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y Navarra) no especifican las competencias de los entes locales, por lo que no se recogen referencias expresas a sus competencias ambientales.

### 3.2. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

La normativa reguladora del régimen local (fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, a nivel estatal) atribuye a las administraciones locales (municipios y otras administraciones supramunicipales) una serie de competencias que tienen una incidencia directa en la protección del medio ambiente y que se concretan, posteriormente, en la legislación sectorial ambiental.

### **A) Las competencias de los municipios**

La normativa local atribuye a los municipios un conjunto de competencias relacionadas con la protección del medio ambiente. El punto de partida es el artículo 2 de la Ley de bases de régimen local, que les reconoce una competencia de participación. Para garantizar la efectividad de la autonomía local, este precepto prevé que la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción pública deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en función de la materia de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, con arreglo a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Además, la propia Ley de bases de régimen local, en su artículo 25.1, reconoce que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En la medida en que la protección del medio ambiente es una materia que afecta directamente los intereses locales y las necesidades de la comunidad vecinal, la propia Ley de bases de régimen local la configura, más adelante, como competencia propia municipal. Además, tanto la legislación estatal como la autonómica habrán de efectuar las correspondientes previsiones competenciales, de acuerdo con los principios y directrices mencionados.

Las previsiones de los artículos 2 y 25.1 se complementan con los artículos 25 a 28 de la Ley de bases de régimen local. Por una parte, el artículo 25.2.f), en aplicación de la garantía institucional de la autonomía municipal que proclama la Constitución, establece una cláusula general de apoderamiento a favor del municipio en relación con la protección del medio ambiente, configurada como competencia propia. Además de esta referencia general, se incluyen en la lista de materias del artículo 25.2, de forma separada, materias tradicionalmente incluidas dentro de la protección del medio ambiente, como el suministro de agua, la limpieza viaria, la recogida y el tratamiento de residuos, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales [art. 25.2.1)]; así como otras materias directa o indirectamente relacionadas con la protección del medio ambiente y con enormes implicaciones sobre la misma [por ejemplo, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas –art. 25.2.b)–; protección civil, prevención y extinción de incendios –art. 25.2.c)–; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, parques y jardines y conservación de caminos y vías rurales –art. 25.2.d)–; protección de la salubridad pública –art. 25.2.h)–]. Incluso materias que en apariencia no son ambientales o guardan *a priori* poca relación con el medio ambiente, tienen un contenido ambiental enorme (éste es el caso, por ejemplo, del transporte público de viajeros –art. 25.2.l)– o del turismo –art. 25.2.m)–).

A pesar del reconocimiento de la protección del medio ambiente –y de esas otras materias– como competencia propia de los municipios, la Ley de bases de régimen local

no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que será la legislación sectorial la que habrá de concretar las competencias municipales en este ámbito. Así se deriva del artículo 25.2, al prever que el municipio ejercerá en todo caso estas competencias «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En consecuencia, el reconocimiento de estas competencias en la legislación de régimen local constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales, toda vez que será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Las materias enumeradas en el artículo 25 no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará. Son, por tanto, las leyes sectoriales ambientales las que habrán de reconocer y concretar las competencias de los municipios en cada uno de los sectores ambientales.

Por otra, este ámbito competencial genérico se concreta en el artículo 26 de la Ley de bases de régimen local mediante la especificación de una serie de actuaciones o prestaciones que, de forma obligada, deben llevar a cabo los municipios. Más que de competencias, se trata de servicios de prestación obligatoria. Este precepto incluye entre los servicios mínimos que obligatoriamente deben prestar los municipios, por sí –mediante fórmulas de gestión directa o indirecta– o asociados, algunos servicios ambientales. Se trata de servicios mínimos obligatorios que deben ser asegurados por todos los municipios –en función del número de habitantes–, con independencia de su ubicación y que deben llegar a todos los ciudadanos, si bien la propia Ley admite que puedan prestarse por los municipios o a través de fórmulas asociativas (mancomunidades y consorcios), muy extendidas en materia ambiental.

Concretamente, todos los municipios deben prestar el servicio de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado; los de más de 5.000 habitantes, el de tratamiento de residuos; los de más de 20.000 habitantes, los de protección civil y prevención y extinción de incendios; y los de más de 50.000 habitantes, el de protección del medio ambiente. Destaca la configuración de la protección del medio ambiente como servicio obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes. Si bien todos los municipios tienen reconocida como competencia propia la protección del medio ambiente, materia sobre la que las leyes sectoriales habrán de atribuirles facultades concretas, sólo los de mayor población tienen la obligación de implantar un servicio de protección del medio ambiente para llevar a cabo una política ambiental propia. Ahora bien, ello no significa que los de población inferior no tengan competencia en relación con la tutela ambiental. Todos ellos están legitimados para actuar en materia de protección del medio ambiente, si bien únicamente los de población media o superior deben adoptar obligatoriamente medidas que van más allá de las intervenciones concretas que los preceptos citados imponen a todos los ayuntamientos cualquiera que sea su población. No se concreta, sin embargo, en la Ley, qué se incluye dentro de ese «servicio de protección del medio ambiente», lo cual hubiera sido deseable.

Se utiliza, por tanto, en materia ambiental, al igual que en otras, el criterio del número de habitantes como parámetro para definir los servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios. La delimitación de las competencias municipales en función del número de habitantes debe ser objeto de crítica, ya que en materia ambiental no es éste el criterio más adecuado para la imposición de un servicio de protección. Esta es la posición mayoritaria de la doctrina, que ha defendido la conveniencia de aplicar otros criterios más ajustados, como la situación ambiental o las actividades potencialmente contaminantes desarrolladas en el municipio. También sería objeto de crítica el hecho de que se separe el servicio de protección del medio ambiente de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales, ya que difícilmente puede mantenerse que estos servicios no formen parte del servicio de protección del medio ambiente.

En cualquier caso, los servicios recogidos en el artículo 26 son servicios mínimos de prestación obligatoria que los municipios necesariamente deben prestar, por sí o asociados. Como correlato, el artículo 18.1.g) de la Ley de bases de régimen local incluye entre los derechos y deberes de los vecinos el de «exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio». En este sentido, es obligada la mención a la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989 (ponente: Francisco González Navarro), que, tras recordar el carácter obligatorio de la prestación de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y el derecho de los vecinos exigir su prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio, por tratarse de una competencia municipal propia de carácter obligatorio, obliga al Ayuntamiento de Puigpunyent a adoptar las medidas necesarias para poner fin a la situación que dio origen al pleito. Como afirma el Tribunal,

«Esa obligación y este derecho, suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que son más adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado. Y esto es así es decir que esa obligación de allegar incluso los medios económicos oportunos está ínsita dentro de la de establecer y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertido de aguas residuales, porque de otro modo podría no tener efectividad el derecho del recurrente. Y por lo que hace a las medidas a tomar éstas serán las necesarias para terminar con la situación de insalubridad y de incidencia contaminante actualmente existente y que queda probada en autos» (FJ 5º).

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1999 (ponente: Rodolfo Soto Vázquez) tampoco ha admitido que pueda argüirse la imposibilidad por falta de capacidad económica para que un Ayuntamiento quede exonerado de la obligación de prestación de los servicios de abastecimiento de aguas y alcantarillado (en esta ocasión, el Ayuntamiento de Arcones argumentaba que no disponía de caudal de agua suficiente para dar cumplimiento a la solicitud del demandante del servicio de abastecimiento de agua y desagüe de su edificio, por lo que sería preciso construir e

instalar redes de agua potable que supusiesen una ampliación de las ya existentes, cosa que le resultaba imposible por carecer de la necesaria capacidad económica).

El artículo 26.2 de la Ley de bases de régimen local contempla la dispensa de prestación de tales servicios que los municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma cuando «por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento». Asimismo, el artículo 26.3 prevé la asistencia de las diputaciones provinciales a los municipios para el establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, a la que nos referimos más adelante.

Las previsiones competenciales analizadas no tienen un carácter limitativo, ya que la Ley de bases de régimen local, en su artículo 28, otorga a los municipios, para la gestión de sus intereses, la competencia para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, entre otras materias, en la de protección del medio ambiente. Para la realización de estas actividades, los municipios, con arreglo a la disposición transitoria 2ª de la Ley de bases, pueden ejercer las potestades de ejecución que no estén atribuidas por la legislación a otras Administraciones públicas. Se trata de una opción abierta para aquellos municipios que deseen asumir un mayor protagonismo, a través de la prestación de servicios, la realización de actuaciones o la asunción de responsabilidades en ámbitos donde no es obligatorio hacerlo, de forma complementaria a la labor realizada por otras Administraciones públicas, como reforzamiento de la autonomía local. Esta competencia, como veremos más adelante, ha tenido una gran trascendencia en la práctica, habida cuenta que ha sido utilizada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para justificar la aprobación de ordenanzas locales en ámbitos de la protección ambiental donde no existan leyes estatales o autonómicas reguladoras –como en materia de contaminación odorífera– o la regulación existente resulte incompleta.

Este abanico competencial de los municipios en materia ambiental debe completarse con las competencias que puedan ejercer en este ámbito por delegación de otras administraciones. El artículo 27 de la Ley de bases de régimen local prevé que la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios (la protección del medio ambiente se encuentra en este grupo), siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. De producirse esta delegación, la disposición o el acuerdo en que se materialice debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

Por otra parte, el artículo 86.3 de la Ley de bases de régimen local declara la reserva a favor de las entidades locales del abastecimiento y depuración de aguas y la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

## **B) Las competencias de las administraciones supramunicipales**

Además de los municipios, también disponen de competencias en esta materia otras administraciones supramunicipales. El ejercicio de las competencias atribuidas por la legislación de régimen local y por la legislación sectorial ambiental a los municipios exige para su desarrollo un conjunto de medios técnicos y económicos que muchos ayuntamientos no poseen. Esta circunstancia hace del todo necesaria la intervención de otras administraciones supramunicipales –fundamentalmente provincias, aunque en algunas Comunidades Autónomas también comarcas y otras entidades, como las veguerías en Cataluña– mediante el ejercicio de funciones de asistencia y cooperación con los municipios, especialmente relevantes en el ámbito de la protección ambiental.

En relación con las provincias, la Ley de base de régimen local define como competencias propias de las diputaciones provinciales las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio de la provincia; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito; y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

En este contexto, la actuación de las diputaciones provinciales en materia ambiental tiene una gran importancia, por cuanto ejercen funciones de asistencia y cooperación a los municipios, mediante la orientación y el asesoramiento jurídico, económico y técnico, para que puedan ejercitar sus competencias; les prestan asistencia administrativa; y también apoyo económico, mediante el otorgamiento de subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios, para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales. Estas funciones de asistencia y cooperación municipal deben ejercerse especialmente para el establecimiento y la prestación de los servicios mínimos ambientales que deben prestar los municipios. Además también ejercen funciones de coordinación de las administraciones municipales entre sí y con otras administraciones territoriales.

Además de las provincias, también pueden intervenir en materia ambiental otros entes locales que pueden crear las Comunidades Autónomas en su territorio, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como las veguerías (en Cataluña), las comarcas (por ejemplo, en Cataluña, donde además de las funciones de asistencia y cooperación a los municipios, tienen atribuidas competencias ambientales en diversas leyes sectoriales –por ejemplo, en materia de prevención y control de actividades o en residuos–; o en Aragón, donde la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización, incluye entre sus competencias propias, la protección del medio

ambiente) u otras entidades que agrupen varios municipios; o las áreas metropolitanas, integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras (por ejemplo, también en Cataluña, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos). Deben tenerse en cuenta también las especialidades de los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y de los territorios insulares (Cabildos insulares de Canarias y Consejos Insulares de las Islas Baleares).

### 3.3. LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

El esquema general de las competencias locales en materia de medio ambiente debe concretarse con la legislación ambiental sectorial. Efectivamente, la Ley de bases de régimen local no atribuye competencias directamente a los municipios –sin perjuicio del reconocimiento de la protección del medio ambiente como competencia propia municipal– y se limita a incluir la protección ambiental entre las materias sobre las cuales la legislación sectorial debe atribuirles competencia. Por tanto, la concreción de las competencias locales en esta materia necesita de la legislación sectorial, tanto estatal (de acuerdo con el art. 149.1.23 de la Constitución al Estado corresponde la aprobación de la legislación básica sobre protección del medio ambiente) como autonómica (a las Comunidades Autónomas corresponde, de acuerdo con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y la facultad de dictar normas adicionales de protección).

En cualquier caso, la atribución de competencias a los municipios en materia de protección del medio ambiente por las leyes debe realizarse en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

No pueden analizarse ahora todas las competencias ambientales atribuidas por la legislación ambiental estatal y autonómica a los entes locales, por lo que únicamente realizaremos un brevísimo apunte. En la práctica, la legislación ambiental de carácter transversal u horizontal (evaluación de impacto ambiental de proyectos, prevención y control integrados de la contaminación, auditorías ambientales...) deja en general poco margen de actuación a los municipios. Quizá lo más destacable sea la intervención municipal en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, a través de la emisión de un informe sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. De todas formas, estas escasas competencias locales en la aplicación de la legislación ambiental transversal no supone una pérdida de protagonismo municipal en la protección del medio ambiente, ya que en realidad lo que sucede es que se incrementan los instrumentos de intervención, de manera que a los tradicionales, de ámbito local, se van superponiendo otros de carác-

ter más amplio e integrador con el fin de abordar la lucha contra la degradación del entorno (LOZANO CUTANDA).

En cambio, se reconocen amplias competencias a los municipios en la mayor parte de la legislación sectorial (en materia de residuos, aguas, contaminación atmosférica, contaminación acústica, patrimonio natural y biodiversidad...). Destacamos, por los cambios que supone frente a las previsiones recogidas en la Ley de bases de régimen local, las competencias atribuidas a los municipios por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Con arreglo a esta Ley corresponde a las entidades locales, o a las Diputaciones forales cuando proceda, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del producto; y el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Los entes locales gozan, en consecuencia, de importantes competencias en esta materia, a pesar de que la intervención local no tiene el mismo grado ni la misma intensidad en los diferentes subsectores ambientales.

#### **4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

Como se ha señalado, los municipios disponen de un amplio abanico de competencias en materia ambiental y son protagonistas en muchas esferas de la defensa del ambiente. El ejercicio de estas competencias requiere la existencia de una organización administrativa adecuada y, en gran parte, la eficacia de la acción administrativa dependerá de las estructuras administrativas de que dispongan. En efecto, la organización constituye el presupuesto de toda la actuación administrativa y es un medio para alcanzar los objetivos establecidos.

La dificultad de dar con una organización administrativa idónea para la protección del medio ambiente es inherente a la imposibilidad de identificarla con un determinado sector de la acción pública, dado el carácter expansivo de la acción ambiental, su conexión con otros sectores de intervención y el carácter pluridisciplinar de la propia temática de base. La globalidad del objeto conduce al debate entre diferentes fórmulas organizativas susceptibles de asunción (creación de un departamento o área específicos, dispersión de atribuciones en diferentes departamentos o áreas, creación de entes administrativos especializados...) en un intento de buscar una administración ambiental que responda a los principios constitucionales de eficacia, coordinación y descentralización. En el ámbito municipal se ha planteado la misma problemática suscitada a nivel estatal y autonómico sobre la conveniencia o no de agrupar en una misma instancia administrativa las diferentes competencias ambientales.

En materia de medio ambiente, la organización administrativa de los entes locales mantiene el esquema tradicional, reproducido por la Ley de Bases de Régimen Local. En el nivel municipal, los órganos con competencia ambiental son el alcalde y el pleno, en tanto que asumen competencias generales, pero serán los concejales correspondientes quienes asumirán un protagonismo importante en el diseño y la ejecución de las funciones municipales en este ámbito. Aunque inicialmente las competencias ambientales se distribuían entre las áreas de urbanismo, sanidad y servicios municipales, en los últimos años han proliferado los ayuntamientos que disponen de concejalías, gerencias o áreas dedicadas exclusivamente al medio ambiente (por ejemplo, los Ayuntamientos de Donostia –Dirección de Medio Ambiente–, Málaga –Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad– o Soria –Área de Medio Ambiente–), lo que supone un avance considerable. Otros muchos, sin embargo, alineándose con una tendencia últimamente en alza en la Administración General del Estado y en muchas de las Administraciones autonómicas, no tienen áreas o departamentos específicos que centralicen de forma exclusiva las competencias ambientales y continúan situando el medio ambiente junto con el urbanismo (es el caso, por ejemplo, de los Ayuntamientos de Sevilla, con el Área de Urbanismo, Medio Ambiente y Parques y Jardines; y de Bilbao, con el Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente), los servicios urbanos (es el caso del Ayuntamiento de Barcelona, con la Gerencia de Medio Ambiente y Servicios Urbanos, dependiente de la Gerencia de Hábitat Urbano), la movilidad (por ejemplo, los Ayuntamientos de Madrid –Área de Gobierno de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad– y de Tarragona –Área de Medio Ambiente, Licencias, Movilidad y Cooperación–) u otros ámbitos de lo más variado (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Zaragoza, Área de Cultura, Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana; en el Ayuntamiento de Valladolid, Área de Desarrollo Sostenible y Coordinación Territorial; en el Ayuntamiento de Vitoria, Departamento de Medio Ambiente y Espacio Público; o en el Ayuntamiento de Almería, Área de Medio Ambiente y Agricultura).

En cualquier caso, la decisión sobre el modelo organizativo a aplicar para la gestión de las competencias ambientales municipales recae plenamente en la órbita municipal, en base a la potestad de autoorganización de los municipios, por lo que los modelos que pueden hallarse son de lo más diverso. Así lo ha declarado, por ejemplo, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 16 de marzo de 2004 (ponente: Antonio Martí García), que reconoce que los Ayuntamientos disponen de amplias facultades conforme al artículo 140 CE, que tutela la autonomía municipal en temas de su gobierno y administración, y los artículos 4.1.a) y 20.1.c) de la Ley de bases de régimen local, para decidir su organización en materia ambiental. Con base en ello, el Tribunal desestima el recurso de casación presentado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de junio de 2000, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo deducido contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Orense por el que se había aprobado la remodelación de la Concejalía de Medio Ambiente y Servicio de Medio Ambiente, para incorporarle el Servicio de Parques y Jardines, suprimiéndolo como tal.

También se advierte en los últimos años una tendencia en muchos municipios españoles –sobre todo, en municipios grandes– a la creación de órganos de participación ciudadana en materia de medio ambiente. Se trata de organismos de consulta y asesoramiento, sin competencias decisorias y, por lo tanto, con poca incidencia sobre la toma de decisiones, pero que permite canalizar la participación ciudadana en un ámbito especialmente relevante como el ambiental. Puede citarse, a título de ejemplo, el Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Barcelona, formado un centenar de personas representantes de diferentes sectores de la sociedad (organizaciones cívicas y ecologistas, empresas, grupos de expertos, universidades, administraciones...).

Por otra parte, no pueden ocultarse las dificultades de carácter económico y técnico que deben afrontar los municipios para ejercer sus competencias ambientales, así como la insuficiencia territorial para hacer frente a muchos de los servicios mínimos obligatorios. Estas circunstancias explican, por un lado, la importancia de la intervención en este ámbito desde administraciones supramunicipales. Resulta especialmente importante en este sentido el ejercicio por parte de las diputaciones provinciales de las funciones –recogidas en el artículo 36.1 de la Ley de bases de régimen local– de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y de coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. Por otro, el recurso frecuente por parte de los municipios a la utilización de fórmulas asociativas, como la asociación de varios municipios (mancomunidades de municipios, recogidas en el art. 44 de la Ley de bases de régimen local) o de municipios con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro, que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las administraciones públicas (consorcios, previstos en el art. 87 de la citada Ley), para garantizar la prestación de determinados servicios.

Finalmente, también en la administración local se está produciendo el debate entre el derecho público y el derecho privado y está proliferando la utilización de fórmulas organizativas propias del derecho privado (especialmente, sociedades mercantiles) para la gestión directa de muchos servicios ambientales. Todo ello, sin perjuicio del recurso –también habitual– a diferentes formas de prestación indirecta de estos servicios, especialmente la concesión administrativa, muy utilizada, por ejemplo, en el ámbito de la gestión de los residuos.

## **5. LAS FORMAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

Las Administraciones locales, como se puso de relieve, gozan de importantes competencias en materia ambiental, derivadas tanto de la legislación general de régimen local como de la propia legislación ambiental sectorial. El ejercicio de estas competencias por parte de los entes locales se materializa, por una parte, mediante la utilización de

facultades normativas, con la aprobación de las correspondientes ordenanzas locales en materia ambiental, inherentes a la competencia material propia sobre protección del medio ambiente, en medida en que, como efectivamente ha sucedido, se dote a esta materia de contenido por la legislación sectorial. Por otra, debe tenerse presente que las competencias locales en este ámbito son fundamentalmente ejecutivas y para su ejercicio los entes locales podrán realizar los diferentes instrumentos de intervención administrativa recogidos en la normativa vigente.

#### 5.1. LA ORDENACIÓN NORMATIVA: LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

En la medida en que los entes locales disponen de importantes competencias en materia ambiental, también tienen reconocida la potestad reglamentaria. El reconocimiento de la autonomía local conlleva, necesariamente, la atribución paralela de la potestad normativa y, por tanto, de la capacidad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio en relación con aquellos ámbitos que, como la protección del medio ambiente, conforman la esfera de sus competencias. La potestad reglamentaria (reconocida en la Ley de bases de régimen local a los municipios, las provincias y las islas, dentro de la esfera de sus competencias) constituye, en consecuencia, un instrumento de enorme importancia en el ámbito local, siendo las ordenanzas un instrumento fundamental para canalizar la intervención de los entes locales sobre la protección del medio ambiente y las líneas de actuación en este ámbito.

En cuanto a la potestad reglamentaria de los municipios en materia ambiental, halla su justificación tanto en el reconocimiento de la protección del medio ambiente como competencia propia (art. 25.2.f), como en la inclusión expresa de la materia ambiental entre las actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas que los municipios podrán realizar (art. 28). Por otra parte, la legislación sectorial ha concretado, desarrollando las genéricas previsiones del artículo 25.2 de la Ley de bases de régimen local, las competencias específicas que les corresponden en este sector. Actualmente, los municipios ostentan importantes competencias en materia de contaminación atmosférica, acústica, lumínica, residuos, saneamiento de aguas residuales..., ámbitos sobre los cuales podrán ejercer su potestad reglamentaria mediante la aprobación de ordenanzas municipales, con el alcance que se derive de la legislación sectorial correspondiente. Se desarrollaría, de este modo, el campo dejado a la actuación municipal por la legislación sectorial ambiental, estatal o autonómica. En algunos casos, se remiten materias enteras a la potestad reglamentaria municipal (por ejemplo, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido habilita a los ayuntamientos para regular el ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos). También existen ámbitos en los que la aprobación de ordenanzas no es una mera posibilidad, sino una obligación (por ejemplo, en relación con las ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales, el Reglamento del dominio público hidráulico exige su aprobación, habida cuenta que la solicitud de autorización de vertido que efectúen las entidades locales debe incorporar un plan de saneamiento que incluirá el correspon-

diente reglamento u ordenanza de vertidos; o en Cataluña, es obligatorio para todos los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes la aprobación de ordenanzas de ruido, con arreglo a la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica).

Desde esta perspectiva, las ordenanzas municipales, subordinadas a la legislación estatal y autonómica, cumplen una función de gran importancia en materia ambiental, en cuanto fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental en el ámbito municipal y lo adaptan a sus necesidades y peculiaridades; o regulan bloques normativos enteros. La ordenanza municipal, dentro del ámbito normativo reconocido por la ley, tendrá como cometidos principales la regulación de los fines y objetivos a alcanzar en cada uno de los sectores o materias objeto de la competencia municipal; la determinación de las diferentes modalidades de actuación municipal (planificación, control –autorizaciones, medidas correctoras, vigilancia e inspección de actividades, comunicaciones...–, sanción, fomento y servicio público); el establecimiento de la organización municipal a través de la cual deben gestionarse las competencias atribuidas a los municipios; así como la previsión y la regulación de las posibles relaciones entre las competencias de protección ambiental y las de otros sectores de la acción municipal (por ejemplo, el urbanismo).

Sin embargo, las ordenanzas municipales pueden ir más allá y pueden utilizarse para regular materias que no lo están en la legislación estatal o autonómica. Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo en materia de contaminación odorífera, al considerar legal la Ordenanza de liberación de olores a la atmósfera del Ayuntamiento de Lliçà de Vall. Efectivamente, en las Sentencias de 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Marínez-Vares García) y de 30 de enero de 2008 (ponente: Santiago Martínez-Vares García), conjugando el artículo 28 de la Ley de bases de régimen local con el principio de subsidiariedad que introduce el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, el Tribunal Supremo reconoce a los municipios funciones de ejecución residuales en materia de protección del medio ambiente (y, por tanto, en materia de olores en tanto que manifestación de contaminación atmosférica), siempre que la legislación sectorial no haya conferido esa competencia a otras administraciones o, como en el caso que nos ocupa, habiéndose conferido a la administración autonómica, no haya sido desarrollada. Ello le lleva a admitir la posibilidad de adopción por parte de los ayuntamientos catalanes de ordenanzas reguladoras de los olores, siempre que la comunidad autónoma no haya ejercido sus competencias al respecto, respetando los límites establecidos en la normativa autonómica. Además, también invoca el Tribunal Supremo, dentro de esta línea argumental, el artículo 2 de la LBRL (FJ 5º). Es más, va más allá y considera que los entes locales deben actuar y ocupar el lugar que no lleguen a cubrir las demás administraciones:

«Y es que es preciso que los entes locales cumplan su función constitucional de protección de los intereses de sus vecinos ocupando el lugar que no alcancen a cubrir las demás administraciones y hasta tanto aquéllas no lo hagan, con respeto a esa legislación sectorial ya existente a la que complementan» (FJ 5).

De esta forma, sienta una doctrina más favorable a las competencias locales, ampliando el alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de olores. La justificación de la potestad reglamentaria municipal en este ámbito la halla en el artículo 28 de la LBRL en relación con su disposición transitoria 2ª, segundo párrafo, en los términos siguientes:

«(...) es impensable que en una localidad como la que rige el ayuntamiento demandado en la que existe una fuerte contaminación atmosférica mediante la emisión al aire de olores que perjudican a la salud de los vecinos y en el que la autoridad que posee competencias para controlar esas emisiones no las ejercita, no pueda el ente local activar los medios para efectuar ese control siempre que respete el mandato legal y se ajuste a la legislación vigente. Y ello podrá hacerlo ejerciendo esas actividades complementarias de las de las demás Administraciones Públicas que la legislación básica del Estado le otorga, artículo 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con la Disposición Transitoria Segunda segundo párrafo» (FJ 7).

A la vista de lo expuesto, el Tribunal Supremo reconoce al municipio recurrente la posibilidad de asumir las competencias de ejecución en materia de medio ambiente que no se están aplicando en su término municipal por la administración autonómica, siempre que no contradiga el contenido de la norma sectorial que con rango de Ley ha dictado la Comunidad Autónoma. En definitiva, las corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como sucede con la 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 a que se refiere el artículo 28 de la Ley reguladora de las bases de régimen local. Todo ello sin perjuicio de que, si la administración autonómica ejerce sus competencias, la Ordenanza se adapte a ellas o se dicte otra que cumpla con esa finalidad.

Más recientemente, varias sentencias del Tribunal Supremo (entre otras, las de 7 de octubre de 2009 –ponente: Segundo Menéndez Pérez–, 14 de octubre de 2009 –ponente: Enrique Lecumberri Martí–, 15 de octubre de 2009 –ponente: Santiago Martínez-Vares García–, 5 noviembre de 2009 –ponente: Enrique Lecumberri Martí– y tres de 9 de diciembre de 2009 –ponente: Antonio Martí García–) dictadas al hilo del análisis de la legalidad de las ordenanzas dictadas por varios municipios catalanes sobre aplicación de estiércol, purines y fangos de depuración, han continuado esta línea jurisprudencial, ampliando las posibilidades reglamentadoras municipales con base en la teoría de la vinculación negativa de la ley sobre la ordenanza municipal. El sindicato de agricultores recurrente –Unió de Pagesos de Catalunya– consideraba, tomando como base la clásica concepción de la vinculación positiva de la ordenanza a la ley, que dichas ordenanzas excedían del marco legal y debían considerarse nulas, habida cuenta que su contenido no estaba previsto ni en la normativa estatal ni en la autonómica. Sin embargo, el Tribunal Supremo no acoge estos argumentos. Así, por ejemplo, en la Sentencia de 5 de noviembre de 2009, considera que no puede admitirse

«una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía

el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cual es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir» (FJ 4).

De este modo, teniendo en cuenta la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios, interpretada de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad recogida en el artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, así como la idea de la vinculación negativa de la ordenanza a la ley, el Tribunal Supremo ha admitido en las Sentencias anteriores que puedan dictarse ordenanzas sobre aplicación de estiércol, purines y fangos de depuración, si al hacerlo no se contradice la legislación sectorial que pudiera existir. Sin embargo, la Sentencia de 30 de noviembre de 2010 (ponente: Antonio Martí García) ha introducido algunos matices a esta línea jurisprudencial. En esta ocasión, abordando una vez más el análisis de la legalidad de una ordenanza municipal reguladora de la aplicación de purines y fangos de depuración, el Tribunal Supremo anula algunos de sus preceptos, por incorporar prohibiciones absolutas. Frente a las ordenanzas examinadas en las Sentencias anteriores, que únicamente recogían prohibiciones relativas, restringidas a determinados lugares o momentos y que no prohibían de un modo absoluto la utilización de las sustancias en cuestión a efectos del desarrollo de la agricultura, en este caso existía una limitación altamente restrictiva, para lo cual habría de existir una justificación de su racionalidad, no existente en el caso concreto. En opinión del Tribunal,

«Pesa en nuestro criterio (...) la limitación que se produce de una actividad profesional y comercial, que si bien puede ser limitada por razones relacionadas con la protección del medio ambiente, como en las ya citadas sentencias hemos afirmado, ello será posible siempre que la restricción concretamente impuesta obedezca a una razón justificada, en cuanto que derechamente orientada a la consecución de una finalidad de interés público o general» (FJ 2).

Cuestión diferente es si a través de las ordenanzas los municipios pueden adoptar medidas adicionales de protección en relación con las establecidas por la normativa estatal o autonómica y fijar, por ejemplo, condiciones más estrictas de protección. En principio, los municipios, sin vulnerar los mínimos contenidos en la legislación básica estatal y, en su caso, en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, podrían establecer normas de protección ambiental más rigurosas. La configuración del ordenamiento jurídico ambiental permite que cada escalón infe-

rior pueda añadir un plus de protección al establecido en el escalón inmediatamente superior. Desde esta perspectiva, las Comunidades Autónomas podrían reforzar la protección ambiental mínima establecida por el Estado y los municipios la fijada por la Comunidad Autónoma, eso sí, respetando siempre los intereses de mayor alcance territorial que concurran.

Esta cuestión se ha planteado en reiteradas ocasiones en la jurisprudencia del Tribunal Supremo al hilo del análisis de la legalidad de diferentes ordenanzas municipales en materia de instalaciones de radiocomunicación. Ha sido este un ámbito donde los municipios en muchas ocasiones han incluido previsiones más rigurosas que las establecidas por la normativa estatal o autonómica (por ejemplo, límites o condiciones complementarios a los establecidos en el Real Decreto 1066/2001; fijación de distancias de protección frente a determinadas zonas sensibles –colegios, hospitales, parques públicos–...). Estas ordenanzas han sido consideradas como ajustadas a Derecho en muchas Sentencias que admiten que los Ayuntamientos establezcan en sus reglamentos medidas adicionales de protección a las fijadas por el Estado (por ejemplo, en las de 17 de noviembre de 2009; de 6 de abril de 2010; y de 23 de abril de 2010 –ponente: Antonio Martí García–), si bien en algún caso se ha exigido habilitación legal (Sentencia de 28 de marzo de 2006 –ponente: Antonio Martí García–). Sin embargo, más recientemente, en la Sentencia de 15 de noviembre de 2011, el Tribunal Supremo, a raíz de la Sentencia de 22 de marzo de 2011 (en la que se analizaba la legalidad del Decreto catalán 148/2001, de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación), y de la aplicación de su doctrina al caso concreto, ya no admite que los municipios puedan imponer medidas adicionales de protección a las establecidas por el Real Decreto 1066/2001, en la medida en que podría desvirtuarse la unidad del mercado, que se garantiza a través de esa regulación única y común. Se separa, de esta forma, motivadamente, de la jurisprudencia anterior.

A la vista de lo expuesto, no puede ocultarse que las ordenanzas municipales, subordinadas a la legislación estatal y autonómica, cumplen una función de gran importancia en materia ambiental. En efecto, fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus necesidades y peculiaridades. Asimismo, cuando no existe esta regulación general constituyen la única normativa en la materia, como ha sucedido durante muchos años en algunos sectores ambientales –la contaminación acústica y la lumínica son ejemplos paradigmáticos–. Además, en la medida en que muchos delitos ambientales (por ejemplo, el tipo básico del artículo 325 del Código Penal) tipifican la conducta objeto de sanción penal mediante la técnica de la ley penal en blanco, con remisión a la contravención de las leyes y disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, las ordenanzas locales también integrarán el tipo delictivo. También pueden las ordenanzas tipificar infracciones y sanciones administrativas, con arreglo a lo establecido por los artículos 139, 140 y 141 de la Ley de bases de régimen local.

Por otra parte, en cuanto a la potestad reglamentaria municipal en materia ambiental, cabe plantear la cuestión de la técnica legislativa a seguir. Dos son los modelos

potencialmente utilizables: la opción por una ordenanza general reguladora del medio ambiente; o bien la opción por la adopción de diferentes ordenanzas sectoriales en función de las prioridades de actuación que se plantean en esta materia. Esta última opción, coherente por lo demás con la legislación ambiental estatal, totalmente sectorializada y falta de una ley general de protección del medio ambiente –existente, en cambio, en algunas Comunidades Autónomas–, ha sido la mayoritaria entre los municipios españoles. Sin embargo, existen ya algunas ordenanzas generales de protección del medio ambiente. Paradigmática en este sentido es la Ordenanza del medio ambiente de Barcelona, aprobada por el Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, en sesión de 25 de febrero de 2011.

En cuanto a los límites que afectan a la potestad reglamentaria municipal en materia de protección del medio ambiente, se derivan tanto de la posición de las ordenanzas en el ordenamiento jurídico como de las particulares características de los municipios y de la propia materia ambiental. En primer lugar, la potestad normativa de los entes locales en materia ambiental está subordinada a las leyes estatales y autonómicas, siempre que sean respetuosas con la Constitución y, en particular, con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de establecer, en determinados casos, medidas adicionales o complementarias de protección del medio ambiente. En segundo lugar, también los reglamentos del Estado o de las Comunidades Autónomas actúan como límite de la potestad reglamentaria municipal, siempre que provengan de una habilitación en una norma con rango de ley formal y no se excedan de ésta. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que el territorio, el interés general y la solidaridad colectiva también actúan como límites a la efectividad de la competencia ambiental, en la medida en que muchos de los problemas ambientales exceden de las fronteras de los municipios y necesitan una solución normativa eficaz, abordada desde instancias superiores que puedan dar respuesta a los intereses generales extra o supramunicipales.

Finalmente, debe tenerse presente la importancia de la actuación de las Administraciones locales supramunicipales en este ámbito. Sin perjuicio de la capacidad normativa reconocida expresamente por la Ley de bases de régimen local a la provincia y a la isla –y por otras normas autonómicas a otros entes locales, como las comarcas–, estas Administraciones también pueden colaborar activamente con los municipios mediante la elaboración de ordenanzas tipo que faciliten la posterior aprobación de ordenanzas municipales. Así lo han hecho algunas diputaciones provinciales, que han elaborado ordenanzas tipo en materia de ruido, ahorro de agua, etc. que los municipios posteriormente han adoptado, bien reproduciendo su articulado, bien adaptándola a su realidad local.

## 5.2. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

Más allá de la ordenación normativa, los entes locales pueden articular su intervención en materia de protección del medio ambiente y canalizar sus competencias de gestión

a través de un amplio elenco de mecanismos de intervención de índole muy diversa. Como dispone el artículo 25.1 de la Ley de bases de régimen local, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, los municipios pueden promover toda clase de actividades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Desde esta perspectiva, la intervención de las corporaciones locales en materia ambiental se realiza bajo las diferentes formas de acción administrativa y alcanza intervenciones de limitación y control, de carácter sancionador, de fomento y de prestación de servicios.

No es posible analizar en un trabajo como éste la amplia variedad de instrumentos de intervención potencialmente utilizables en el ámbito local para la protección del medio ambiente. De ahí que hayamos optado por centrar nuestra atención en un tema de especial relevancia en el ámbito local cual es el del control de actividades por parte de los municipios, materia además que ha sufrido profundas transformaciones los últimos dos años a raíz de la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva de servicios en el mercado interior. A esta materia dedicamos el apartado siguiente.

Ello no es óbice, sin embargo, para que se apunte brevemente el interés que suscita en materia de protección del medio ambiente la aplicación, junto a los mecanismos de limitación y control y los mecanismos sancionadores, que han constituido la vía clásica de intervención de las administraciones públicas en materia ambiental, de los instrumentos de fomento o incentivo económico. Estos mecanismos, al alcance de los entes locales, contribuyen, de forma complementaria y no sustitutiva de los anteriores, a garantizar una mejor protección del medio ambiente. A través de ellos la Administración incentiva y estimula la realización de determinadas actividades por parte de los ciudadanos, ofreciendo ventajas y otorgando ayudas que también redundan en un beneficio para el medio ambiente o constituyendo cargas u obstáculos para dificultar por medios indirectos las actividades contrarias u opuestas a los objetivos que busca la Administración. De ahí que en estas medidas sea fundamental que la Administración sea capaz de movilizar el interés del destinatario. Actualmente, existe un amplio abanico de medidas de incentivo o fomento para la preservación del medio ambiente, si bien en algunas de ellas la intervención local es prácticamente inexistente (así sucede, por ejemplo, con el etiquetado ecológico o las auditorías ambientales). Entre los instrumentos de fomento que más juego pueden tener en el ámbito local pueden mencionarse las subvenciones o ayudas públicas que los entes locales pueden otorgar para incentivar conductas respetuosas con la protección del medio ambiente; la valoración del factor ambiental en la contratación pública, mediante la integración de los aspectos ambientales en los contratos públicos, en el momento de determinar las especificaciones técnicas y los criterios de selección y adjudicación del contrato; y los incentivos fiscales. Este último instrumento reviste gran interés, aun cuando el margen de actuación local es muy limitado. Ciertamente, la Constitución establece una reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133), por lo que los entes locales no disponen de una potestad tributaria originaria –por mucho que la Ley de bases de régimen local atribuya a los municipios, provincias e islas la potestad tributaria y la financiera–, siendo necesario que una ley establezca los elementos esenciales de los tributos locales. El carácter reglamentario de las ordenanzas locales obliga a las Administraciones locales

a respetar la configuración de los tributos efectuada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Además, la legislación vigente no contempla impuestos locales de carácter ambiental –existentes, en cambio, en el ámbito autonómico–. Por este motivo, son limitadas las posibilidades que, en principio, tienen los entes locales para aplicar instrumentos tributarios al servicio de la protección del medio ambiente, a pesar de las amplias competencias de que disponen en materia ambiental. Ello no impide, sin embargo, que los municipios dispongan, por un lado, de algunos mecanismos para la introducción de la variable ambiental en los impuestos municipales (a través de la introducción en las ordenanzas fiscales de bonificaciones fiscales previstas con carácter general por el legislador); y, por otro, puedan, en el ámbito de las tasas, introducir a nivel local políticas de incentivo de conductas ambientalmente respetuosas (por ejemplo, definiendo tarifas marginalmente crecientes para el consumo de agua, implantando sistemas de pago por generación de residuos, tasas discriminatorias sobre los tratamientos finalistas de residuos, tasas de entrada a espacios naturales...). Sin duda, estos instrumentos pueden contribuir al cumplimiento de los objetivos de las políticas ambientales y a hacer efectivo el principio de prevención.

Las formas de la acción administrativa local en materia de medio ambiente apuntadas deben completarse con la prestación de servicios ambientales, que en este ámbito adquiere gran relevancia, por cuanto, como se ha analizado previamente, la legislación de régimen local incluye entre los servicios mínimos de prestación obligatoria por los municipios muchos servicios ambientales (abastecimiento, alcantarillado, recogida de residuos...). Estos servicios habrán de prestarlos obligatoriamente los municipios, si bien podrán utilizar las distintas formas de gestión directa –gestión por la propia entidad local, organismo autónomo local, entidad pública empresarial local, y sociedad mercantil local, cuyo capital sea de titularidad pública– o indirecta –mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de contratos del sector público– previstas por la Ley de bases de régimen local; u optar por fórmulas asociativas, como mancomunidades y consorcios. Todo ello sin perjuicio del apoyo que la Administración supramunicipal podrá prestar a los municipios para garantizar la prestación de estos servicios.

### 5.3. EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES CON INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE EN EL ÁMBITO LOCAL: DE LA LICENCIA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS AL NUEVO CONTEXTO DERIVADO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

Tradicionalmente, la intervención local sobre las actividades se ha articulado a través del régimen de licencia previa. Paradigmática en este sentido ha sido la licencia de actividades clasificadas –regulada por el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, si bien mantenía su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tuvieran normativa aprobada en la materia, en tanto no se dictase dicha normativa–, o

licencias equivalentes recogidas en la normativa autonómica, como instrumento fundamental sobre el cual ha gravitado la intervención administrativa sobre las actividades con incidencia ambiental durante varias décadas. Sin embargo, este sistema tradicional de intervención a través de licencia previa está dejando paso progresivamente a nuevas técnicas de intervención, como la comunicación previa y la declaración responsable, que van ganando terreno, en detrimento de las autorizaciones administrativas y en las que el control *a priori* es sustituido por un control *a posteriori*. Esta tendencia, claramente en alza en el ordenamiento jurídico español, a raíz de la incorporación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, tiene su reflejo en la administración local. La intervención de los entes locales sobre las actividades no ha escapado a este proceso de reconversión de los tradicionales mecanismos de intervención –aun cuando *a priori* el ámbito de la protección del medio ambiente parecía que no iba a quedar afectado al caer dentro de las excepciones invocables para no liberalizar servicios– y ello plantea interesantes retos de futuro.

#### **A) La Directiva de servicios y su impacto sobre los regímenes de autorización previa**

La Directiva de servicios tiene como objetivo impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, eliminando los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados Miembros y limitan la libre circulación de servicios entre Estados y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos. Esta Directiva ha sido transpuesta al ordenamiento español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas). Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que no resulten justificadas o proporcionadas. Para dar cumplimiento a esta finalidad, incluye las disposiciones y los principios generales que deben regir la regulación de las actividades de servicios.

La Ley Paraguas se aplica a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro, con algunas exclusiones recogidas en su artículo 2.2. Para estos supuestos a los que resulta de aplicación, la Ley parte de la libertad de establecimiento. Por ello, la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo cuando concurran determinadas condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Dichas condiciones son la no discriminación (que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento

se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social); la necesidad (que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general); y la proporcionalidad (que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control *a posteriori* se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz). Además, en los casos en que pueda estar justificada la exigencia de una autorización previa en base a la concurrencia de dichos requisitos, deberá tratarse de autorizaciones regladas y se garantizará la aplicación general del silencio administrativo positivo (los supuestos de silencio negativo sólo pueden darse en el caso de excepciones previstas en una norma con rango de Ley y justificadas por razones imperiosas de interés general).

**B) La transformación de la intervención de los entes locales sobre las actividades.  
Las reformas introducidas por la Ley Ómnibus y por la Ley de Economía Sostenible**

Partiendo del contexto general de liberalización de servicios recogido en la Ley Paraguas, 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 (conocida como Ley Ómnibus), introduce varias modificaciones de interés en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Con relación a la modificación de la Ley 30/1992, se añade un nuevo artículo 39 bis con el título «Principios de intervención de las administraciones públicas para el desarrollo de una actividad», en el que se impone que las administraciones públicas que establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, «deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias»; e impone a la administración la obligación de velar por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, habilitándolas para comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias. Asimismo, introduce el nuevo artículo 71 bis, que regula las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa, sustitutorias del control previo administrativo.

Por lo que hace referencia a la Ley de bases de régimen local, se introducen dos modificaciones. Por una parte, se añade un nuevo apartado –el 4– al artículo 70 bis, con el objeto de que los prestadores de servicios puedan realizar trámites por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio; y, a través

de la ventanilla única, obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Por otra, se modifica el artículo 84, con el fin de que los regímenes de licencia se adecúen a las previsiones de la Ley Paraguas y de especificar que las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, con arreglo a lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992. También se ha modificado, mediante el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, para adecuar su contenido a las nuevas previsiones de la Ley de bases de régimen local. La finalidad última de estas reformas no es otra que reflejar el carácter excepcional de la exigencia de licencia municipal previa –limitada en el ámbito de las actividades de servicios a los supuestos en que concurran las siguientes condiciones: no discriminación, necesidad y proporcionalidad– y la sustitución de dicho mecanismo por regímenes de comunicación previa o declaración responsable.

Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, con el fin de profundizar en la línea de simplificación administrativa ya adelantada por la Ley Paraguas y de frenar la utilización de las licencias municipales, introduce dos nuevos preceptos en la Ley de bases de régimen local: el 84 bis y el 84 ter. El primero de ellos prohíbe con carácter general el sometimiento a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. Se exceptúan de esta prohibición y podrán someterse a licencia o control preventivo «aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada». Añade, además, otra limitación, en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra administración, habida cuenta que en estos supuestos «la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente». De este modo, se impide la duplicación de controles (autonómico y local).

Para clarificar en qué supuestos podría exigirse licencia de actividad por parte de los entes locales y facilitar la aplicación del artículo 84 bis, se introduce la disposición adicional octava en la Ley de Economía Sostenible. Con arreglo a esta disposición, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Gobierno evaluaría la existencia de razones incluidas en el nuevo artículo 84 bis en las previsiones existentes sobre licencias locales de actividad. De acuerdo con los resultados de dicha evaluación, presentaría en el mismo plazo un proyecto de ley de modificación de las normas en las que no concurran las razones citadas, eliminando la correspondiente exigencia de licencia, sin perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo. Las comunidades autónomas y las entidades locales, en un plazo de doce meses tras la entrada en vigor de la Ley de economía sostenible –ya expirado– y en el ámbito de sus competencias, adaptarían igualmente su normativa a lo previsto en el citado artículo de

la Ley de bases de régimen local. Los municipios también deberán adoptar un acuerdo que dé publicidad a los procedimientos en los que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84 bis de la Ley de bases de régimen local, subsiste el régimen de sometimiento a la licencia local de actividad, manteniendo dicha relación adecuada a la normativa vigente en cada momento.

El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, a pesar de no tratarse de una norma ambiental, procede a la modificación de diversas leyes ambientales con el fin de revisar las licencias municipales previstas en la legislación estatal y suprimir aquellas en las que se considera que no concurren las razones enunciadas por el nuevo artículo 84 bis de la Ley de bases de régimen local. Mediante este Real Decreto-ley se da cumplimiento a la disposición adicional octava de la Ley de economía sostenible, en el ámbito de la legislación estatal. Concretamente, en materia ambiental, se modifican el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido; la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Las referencias efectuadas en estas leyes a las licencias se sustituyen ahora por expresiones como «actuaciones relativas a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos» o similares; también se eliminan las referencias a las licencias de actividades clasificadas. De las modificaciones efectuadas cabe destacar la supresión definitiva de la licencia municipal relativa al ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en los casos en que se requiera autorización ambiental integrada de acuerdo con la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Hasta ese momento, el artículo 29.1 de dicha Ley mantenía la necesidad de la licencia municipal de actividades clasificadas («El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá el procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas..., salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autorización municipal», siendo la autorización ambiental integrada «vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a los aspectos medioambientales»), sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables. Ahora se suprime definitivamente dicha licencia, en la línea de lo que ya habían hecho la mayoría de normas autonómicas.

Aparte de dichas modificaciones concretas, la disposición adicional séptima del Real Decreto Ley 8/2011 establece que, a excepción de las autorizaciones que se impongan en cumplimiento de la legislación de patrimonio de las administraciones públicas y de armas y explosivos, las menciones contenidas en la legislación estatal a las licencias o autorizaciones municipales relativas a la actividad, el funcionamiento o la apertura

se entenderán referidas a los distintos medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, según los principios del artículo 39 bis de la Ley 30/1992 y contemplados en el artículo 84.1 LBRL.

Por su parte, el artículo 84 ter precisa que cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, «las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial».

En conexión con estos cambios en la intervención sobre actividades, la Ley de economía sostenible también ha modificado la letra i) del artículo 20.4 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con el fin de que las entidades locales puedan establecer tasas no sólo por el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, sino también por «la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo».

**C) El cambio de paradigma en el control de actividades: del control *a priori* al control *a posteriori***

La incorporación de la Directiva de servicios al ordenamiento jurídico español, unida a las recientes modificaciones introducidas en la Ley de bases de régimen local por la Ley de economía sostenible, ha supuesto la sustitución masiva de las licencias en el ámbito local por regímenes de comunicación previa o declaración responsable, en pro de la simplificación y agilización administrativas. Sólo de darse las condiciones previstas en la Ley Paraguas (no discriminación, necesidad –conurrencia de una razón imperiosa de interés general, teniendo en cuenta a los efectos que aquí nos interesan que la protección del medio ambiente y del entorno urbano lo es– y proporcionalidad) o en el nuevo artículo 84 bis de la Ley de bases de régimen local (afección a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, si, además, está justificada y resulta proporcionada) podrán mantenerse regímenes de autorización previa. Cabe destacar que la protección del medio ambiente se recoge como razón imperiosa de interés general tanto en la Directiva de servicios como en la Ley Paraguas, por lo que en el ámbito de las actividades de servicios podría justificar el mantenimiento de la licencia previa. Asimismo, también se recoge en el artículo 84 bis como posible ámbito de excepción. De todas formas, ello no ha sido óbice para que los regímenes de comunicación avancen y sean la técnica utilizada por los municipios –con arreglo a la legislación de muchas comunidades autónomas– para el control de las actividades con menor incidencia ambiental. En la legislación autonómica se ha avanzado hacia la liberalización de actividades anteriormente sometidas a licencia de actividad. Caso paradigmático es el de Cataluña, donde a partir de la Ley 20/2009, de

4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, las actividades de baja incidencia ambiental –recogidas en su Anexo III– se someten exclusivamente a un régimen de comunicación previa ante el ayuntamiento, sin que exista la posibilidad de sustituir esa comunicación por un sistema de licencia previa mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza municipal, como sucedía bajo la vigencia de la ya derogada Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la administración ambiental.

Se sustituyen, de esta forma, los tradicionales controles administrativos *a priori* que suponía el otorgamiento de licencias, por controles *a posteriori* de las actividades. Ello va a suponer, sin duda, una notable agilización administrativa y va a simplificar la puesta en marcha de nuevas actividades al no ralentizar su inicio. Sin embargo, también va a suponer un cambio importante de paradigma en la actuación de las administraciones públicas –por lo tanto, también de los entes locales– y un reto importante al que deberá hacerse frente los próximos años. La sustitución de autorizaciones por comunicaciones y declaraciones responsables no supone una pérdida de control por parte de la administración, sino un cambio en el momento en el que éste se lleva a cabo.

Como consecuencia de la incorporación de la Directiva de servicios en el mercado interior, la intervención de los entes locales sobre las actividades se basará en controles *a posteriori* más que en licencias previas y ello va a imponer profundas reformas estructurales en la organización de los servicios, dada la necesidad de dotarse de una verdadera estructura inspectora, con medios suficientes y adecuados. Los nuevos regímenes de comunicación previa y declaración responsable exigen potenciar la función inspectora y el establecimiento de controles periódicos. Asimismo, es necesario que las administraciones se doten de más efectivos (personales, materiales...) para desarrollar estas nuevas funciones. Por ello, los entes locales deben hacer frente a un importante cambio de orientación para implantar gradualmente un modelo de control e inspección que sea eficaz, lo cual no será fácil en un momento de grave crisis económica como el actual y de fuertes restricciones presupuestarias. En este contexto, las administraciones supramunicipales también están llamadas a jugar un papel relevante, en su labor de colaboración y asistencia a los municipios, dadas las dificultades de muchos municipios para realizar eficazmente los controles posteriores y desarrollar una función inspectora adecuada. Igualmente, es imprescindible reforzar los mecanismos de sanción para garantizar que la eliminación del control previo no se traduzca en un incumplimiento de la normativa vigente.

## **6. LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: LA AGENDA 21 LOCAL**

El análisis de las competencias y de las formas de intervención de los municipios en el ámbito de la protección ambiental debe completarse con una referencia a la Agenda 21 local, que tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Entre otros

instrumentos, en el marco de esta Conferencia internacional, se adoptó la Agenda 21 («Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI»), que constituye un instrumento de carácter no vinculante en el que se recoge un plan de acción dirigido a la comunidad internacional que detalla un amplio conjunto de acciones en todos los ámbitos para alcanzar el desarrollo sostenible del planeta, objetivo prioritario. El Capítulo 28 de la Agenda 21 se dedica a las iniciativas de las autoridades locales en apoyo del programa 21. En él se pone de manifiesto el papel determinante que tienen las autoridades locales para el logro de los objetivos del Programa y se insta a los poderes locales a ejercer su responsabilidad y a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas para adoptar un plan de actuación ambiental y de desarrollo especialmente aplicado a los problemas, las oportunidades y los valores locales, el «Programa 21 Local» (conocido como «Agenda 21 Local»). Se concretarían, de este modo, en el ámbito local, los objetivos, las actividades y los medios de actuación necesarios definidos en la Agenda 21 para lograr un desarrollo sostenible.

Con idéntica filosofía, en el ámbito de la Unión Europea, el Quinto Programa de acción comunitario impulsó la promoción y el uso del concepto de responsabilidad compartida y la colaboración, además de la participación de un abanico más amplio de agentes en la gestión ambiental, como elementos básicos para la integración del desarrollo sostenible en el ámbito local. También ha habido iniciativas dirigidas a impulsar y articular mecanismos de cooperación para la implantación de las Agendas 21 locales, en la medida en que la Comisión se comprometió a promoverlas como parte integrante de los compromisos de la Conferencia de Río de Janeiro. Así, los principios de la Agenda 21 aprobados en la Cumbre de Río de Janeiro se concretan, más adelante, en el marco de la primera Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles, que tuvo lugar en Aalborg (Dinamarca), entre el 24 y el 27 de mayo de 1994, bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y la ciudad de Aalborg y organizada por el Consejo internacional de iniciativas ambientales locales. En esta reunión, se adoptó la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad –o Carta de Aalborg–, firmada inicialmente por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, asesores y particulares. Dicha Carta estaba integrada por tres partes: declaración de consenso de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad, campaña de ciudades europeas sostenibles y participación en las iniciativas locales del Programa 21 (planes de acción local a favor de la sostenibilidad).

Con la firma de la Carta de Aalborg, las ciudades, poblaciones menores y unidades territoriales de Europa se comprometen a desarrollar sus Agendas 21 Locales y a impulsar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible en Europa, dentro de la campaña de ciudades europeas sostenibles. El compromiso fundamental de los firmantes consiste en desarrollar los procesos de la Agenda 21 local, siguiendo los principios que establece el propio documento. Como parte más destacable de estos procesos figura la elaboración de un Plan de acción local para la sostenibilidad, más conocido como Agenda 21 local.

A esta primera conferencia de ciudades europeas sostenibles han seguido tres más (segunda conferencia, celebrada en Lisboa en 1996; tercera conferencia, celebrada en Hannover en 2000; y cuarta conferencia, celebrada en Aalborg en 2004), que dan continuidad a la Carta de Aalborg. La nueva Declaración surgida de la cuarta conferencia constata que los gobiernos locales afrontan retos importantes y se pronuncia a favor de adoptar un enfoque más enérgico e integrado de la política local, mediante la armonización de los objetivos medioambientales, sociales, culturales y económicos; y garantizar que los esfuerzos para mejorar la calidad de vida local no pongan en peligro la calidad de vida de personas de otras regiones del mundo o de las generaciones futuras. También se formula un nuevo conjunto de compromisos –«Los compromisos de Aalborg»–, que suponen una actualización de los de la Carta de Aalborg de 1994 y que plantean 50 objetivos que ponen el acento en los aspectos de las políticas públicas y la gobernabilidad.

La Agenda 21 local debe recoger los objetivos generales de la Agenda 21 y traducirlos en planes y acciones concretas para una localidad específica. No existe un único sistema para elaborar la Agenda 21, por lo que cada municipio puede escoger la metodología que mejor se adapte a su situación, si bien en el diseño de estas Agendas 21 locales suele incorporarse habitualmente un conjunto de etapas. Entre ellas, destacan, en primer lugar, la realización de auditorías que localicen los problemas y sus causas por medio de mecanismos amplios de participación ciudadana. Ello va a permitir la realización de una diagnosis de la situación del municipio y una visión global de los factores ambientales, económicos, sociales, organizativos... En segundo lugar, a partir del diagnóstico de la realidad, la consideración y diseño de estrategias que conducirán al establecimiento de un plan de acción local a largo plazo que incluya propuestas y objetivos medibles que integrarán el Plan de Acción de la Agenda 21. En tercer lugar, la preparación de un calendario y una declaración del reparto de responsabilidades entre los participantes y el establecimiento de sistemas y procedimientos para el seguimiento de la aplicación del plan. Y, por último, la aprobación de la Agenda 21 local. Por otra parte, es fundamental en estos procesos la participación pública, que puede canalizarse a través de diferentes vías (orgánica, consultas públicas...) y la articulación de mecanismos de revisión periódica de los indicadores de sostenibilidad que se hayan fijado, con el fin de actualizar los objetivos fijados y su adaptación a las nuevas realidades del municipio.

En cualquier caso, aun tratándose de procesos a desarrollar en el ámbito local y que han de partir de las características propias de cada municipio, las diputaciones provinciales y las administraciones autonómicas están desempeñando un papel importante para promover su implantación, a través de su apoyo económico, técnico, metodológico... y la oferta de líneas de financiación a los municipios.

Los principios fundamentales que deben inspirar una Agenda 21 local son la integración de los objetivos de desarrollo sostenible en la Administración local, sus políticas y actividad de gestión con el fin de articular el desarrollo económico y la protección ambiental; la sensibilización y educación en temas ambientales y de desarrollo sostenible; el acceso público a la información ambiental; la participación y consulta públicas,

la colaboración con empresas, organizaciones no gubernamentales...; y la evaluación, seguimiento y presentación de informes sobre los avances hacia la sostenibilidad.

Este proceso ha puesto de relieve la importancia de la integración de la política ambiental en las otras políticas públicas a todos los niveles y también en el ámbito del gobierno local, principio recogido en la actualidad en el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como principio general que guía el proceso de construcción europea. Actualmente, la integración de la política ambiental con las políticas económicas y sociales, como parte del concepto de desarrollo sostenible, debe situarse en el centro del proceso de elaboración de las políticas públicas a todos los niveles y también en el ámbito del gobierno local. En este contexto, deben situarse las agendas 21 locales que muchos municipios españoles ya han elaborado o están elaborando y que se configuran como un interesante instrumento de planificación y gestión.

Los procesos de agenda 21 local han experimentado un gran avance en España hasta el punto de ser, como consta en el Informe del Observatorio de la Sostenibilidad en España «Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural» (2008), el país de la Unión Europea con más municipios con Agenda 21 local. Y ello a pesar del gran número de municipios pequeños, de menos de 1.000 habitantes que existe en nuestro país (cerca de 5.000), con las dificultades que ello implica en orden a la implantación de este instrumento. Precisamente esta circunstancia ha llevado, como consta en el citado informe, a la aparición de nuevas figuras de implantación de Agenda 21 local como las Agendas 21 mancomunadas o comarcales; y a la creación de estructuras de tutela y seguimiento como las redes de municipios para la sostenibilidad, promovidas por algunas diputaciones provinciales y Administraciones autonómicas (la red más antigua es la «Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat», promovida por la Diputación de Barcelona) y que conforman la Red de redes de Municipios para la Sostenibilidad que se integra en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Según datos del informe anual del Observatorio de la Sostenibilidad en España de 2009 («Sostenibilidad en España 2009»), 3.763 municipios han iniciado el proceso para la implantación de la Agenda 21 local, lo que supone un 46,42 % del total de los municipios españoles. Sin embargo, a pesar de esta amplia difusión, como consta en el citado informe, la Agenda 21 Local, aunque se ha entendido como un proceso participativo para la elaboración de planes de acción a largo plazo, no se ha desarrollado como una verdadera herramienta para el desarrollo sostenible, sino más bien para el desarrollo de planes ambientales que contemplen acciones de mejora ambiental. Además, en muchos casos, los planes de acción desarrollados en las Agendas 21 locales se han elaborado sin tener en cuenta los ejes directores básicos de desarrollo de la Comunidad Autónoma, provincia y/o comarca a la que pertenecen, por lo que corren el riesgo de quedar en meras declaraciones de intenciones o metas inalcanzables. Debe avanzarse, en consecuencia, hacia una mayor integración de lo ambiental en el resto de políticas ambientales sectoriales y hacia una mayor integración de las Agendas 21 locales en un marco espacial más amplio, con el fin de que sean coherentes con las líneas de acción acometidas por niveles administrativos superiores. Asimismo, es fundamental la con-

cienciación de la ciudadanía y su involucración en estos procesos para avanzar en el camino de la sostenibilidad, por lo que queda aún un largo camino por recorrer.

## **7. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES MUNICIPALES**

En las páginas precedentes se ha constatado la existencia de importantes competencias de los municipios en materia ambiental, reconocidas tanto por la legislación de régimen local como por la propia legislación sectorial ambiental. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la amplitud con que la reciente jurisprudencia contencioso-administrativa –tomando como base el artículo 28 de la Ley de bases de régimen local– configura la potestad normativa municipal en relación con la protección del medio ambiente; y la relevancia de los procesos de creación de las Agendas 21 locales, a modo de planes o programas de objetivos que marcan líneas de actuación para la integración del medio ambiente en todas las políticas locales. Llegados a este punto y a la vista del análisis efectuado de la actuación municipal en materia ambiental, debe plantearse si el ejercicio de las competencias ambientales permite a los municipios el desarrollo de políticas ambientales propias. La respuesta debe ser positiva y, de hecho, la formulación de políticas ambientales municipales forma parte de las Agendas 21 locales. Así lo ha defendido, por ejemplo, ALONSO GARCÍA, en cuya opinión los municipios pueden optar por modelos de mayor protección del medio ambiente y pueden poner en marcha políticas ambientales propias, aunque ello conlleve una tensión constante con el Estado o la Comunidad Autónoma.

De este modo, los municipios podrán adoptar decisiones de gran trascendencia en materia ambiental y desarrollar una política ambiental propia, más protectora. Por ejemplo, pueden optar por regular a través de ordenanza materias sobre las que no existe una normativa estatal o autonómica específica pero sobre las cuales se considera necesario intervenir, atendiendo a la situación específica de su término municipal (así está sucediendo, por ejemplo, en el ámbito de la contaminación odorífera o del cambio climático, donde algunos municipios ya han aprobado ordenanzas específicas); introducir políticas de incentivo de determinadas conductas ambientales (ahorro de agua, recogida selectiva de residuos...); optar por un determinado modelo de ciudad sostenible; priorizar la actuación sobre determinados problemas ambientales (en este sentido son interesantes las iniciativas de algunos municipios en materia de eficiencia energética y cambio climático)... En esta línea, más allá de la aprobación de ordenanzas municipales en materia ambiental –que podrán ser más o menos novedosas e introducir mayores o menores restricciones– deben destacarse las Agendas 21 elaboradas por algunos municipios, ciertamente ambiciosas, así como otras actuaciones, últimamente en auge, en pro de la eficiencia energética y para la lucha contra el cambio climático (por ejemplo, el Proyecto Madrid Compensa, aprobado por el Ayuntamiento de Madrid el 25 de octubre de 2010, en el marco del Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático y con arreglo al cual las empresas radicadas en la ciudad pueden aportar voluntariamente su esfuerzo a la lucha contra la contaminación atmosférica local y global compensando sus emisiones de gases de efecto invernadero mediante la

plantación de árboles en Madrid; o el Plan de Energía, Cambio Climático y Calidad del Aire de Barcelona 2011-2020, adoptado por el Ayuntamiento de Barcelona como instrumento de planificación estratégica y que contiene una serie de medidas para la mejora de la eficiencia energética, el impulso de las energías renovables, la mejora de la calidad del aire de la ciudad y la reducción de las emisiones procedentes de gases de efecto invernadero).

De todas formas, el desarrollo de políticas ambientales propias no es una opción absoluta y existen límites que necesariamente deben respetarse, como el reparto de competencias en materia ambiental –y también en otras materias conexas–, habida cuenta que determinadas competencias corresponderán al Estado o a las Comunidades Autónomas. Por ello, es necesario respetar el margen marcado para el ejercicio de las competencias ambientales propias de los municipios por las leyes estatales y autonómicas –tanto las ambientales como aquellas otras que puedan incidir en la materia–. También debe tenerse presente el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, que vinculan a todos los poderes públicos, y la garantía de los mismos establecida por el art. 53.1 (por ejemplo, determinadas decisiones locales podrían suponer un ataque a la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 de la Constitución, para lo cual sería necesaria una habilitación legal); y los principios de coordinación y solidaridad con el resto de administraciones públicas (ALLI TURRILLAS). Además, cabe recordar que la Ley de bases de régimen local, en su artículo 7, si bien prevé que las competencias propias –como la protección del medio ambiente– se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, también afirma que debe atenderse siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas. Y realmente en el ámbito de la protección del medio ambiente, por las propias peculiaridades de esta materia, resulta fundamental una actuación coordinada de todas las administraciones implicadas para conseguir una respuesta eficaz a los principales problemas.

## **8. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LOS MUNICIPIOS EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS AMBIENTALES. LOS RETOS DE FUTURO**

Este trabajo ha puesto de relieve el progresivo afianzamiento de las competencias locales en materia ambiental y el protagonismo municipal en este ámbito. Como administraciones más próximas a los ciudadanos, los municipios están llamados a desempeñar un papel de primer orden en la gestión ambiental. Existe además una firme voluntad del legislador de responsabilizar a los municipios del ejercicio de importantes funciones materia de protección del medio ambiente, tal como se deriva de la legislación ambiental sectorial, tanto estatal como autonómica, y de las atribuciones competenciales a los municipios que contiene.

Ciertamente, en los últimos años se han producido avances considerables en la protección ambiental a nivel local. Sin embargo, no pueden ocultarse algunas de las

dificultades a las que tradicionalmente se enfrentan los municipios en este ámbito. Progresivamente han ido asumiendo un amplio abanico de responsabilidades en materia ambiental, en algunos casos yendo incluso más allá de las estrictas exigencias impuestas por la legislación y acometiendo por sí mismos determinadas actuaciones de gestión ambiental no estrictamente obligatorias, pero este crecimiento de la intervención municipal no siempre ha ido acompañado del necesario apoyo económico. En el ámbito de la protección del medio ambiente es tradicional la insuficiencia de medios de muchos municipios españoles para hacer frente a las competencias que tienen atribuidas. Existen, además, casi 5.000 municipios de menos de 1.000 habitantes, lo que dificulta enormemente el ejercicio de las competencias ambientales y la implantación de estrategias de sostenibilidad, debido a la falta de medios. El ejercicio efectivo de las competencias ambientales y el desarrollo de políticas de sostenibilidad requeriría adecuar las necesidades orgánicas, funcionariales y de medios al nivel de responsabilidades asumidas, algo ciertamente difícil en tiempos de acentuada crisis económica y de continuos recortes presupuestarios, si tenemos en cuenta además el alto nivel de endeudamiento municipal.

Por ello, teniendo en cuenta esta situación, es necesario fortalecer el escalón supra-municipal y potenciar el papel a desempeñar por las provincias u otras administraciones locales supramunicipales. Asimismo, resulta del todo imprescindible la búsqueda por parte de los municipios de fórmulas de cooperación interadministrativa (asociación de municipios o de municipios con otras administraciones y/o entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines ambientales).

Por otra parte, es preciso que la materia ambiental sea abordada de forma transversal e integral con el resto de políticas públicas sectoriales. No basta con realizar intervenciones exclusivamente adoptadas para el sector del medio ambiente. El reto es la integración de la materia ambiental en el resto de políticas locales y éste debe ser un camino por el que debe continuar avanzándose. De hecho, muchos municipios, a partir de sus Agendas 21, ya lo están haciendo y están introduciendo consideraciones ambientales en materia de transporte, energía, turismo... Sólo así podrá darse una respuesta adecuada a los problemas que plantea el medio ambiente. Para ello, también será imprescindible la coordinación entre todos los organismos locales con competencias medioambientales.

También es fundamental que las políticas ambientales locales tengan en cuenta el marco autonómico (y estatal) en que se insertan para garantizar una actuación coordinada. Realmente en el ámbito de la protección del medio ambiente, por las propias peculiaridades de esta materia, resulta fundamental una actuación coordinada de todas las administraciones implicadas para conseguir una respuesta eficaz a los principales problemas. Por ello, no pueden diseñarse políticas ambientales locales de forma aislada o sin tener en cuenta las directrices o líneas que guían la actuación autonómica en este ámbito, y no sólo porque los problemas ambientales ignoran las divisiones administrativas, sino porque la planificación y la gestión coordinada son condiciones necesarias para una actuación efectiva en este campo.

A pesar de las carencias, existen importantes avances en las políticas ambientales locales en los últimos años teniendo en cuenta la situación de que se partía y debe valorarse positivamente el esfuerzo realizado. Así debe valorarse la implantación de las Agenda 21 locales, que han impulsado una nueva sensibilidad en este campo y han supuesto un impulso considerable a la gestión ambiental sostenible; el desarrollo de interesantes iniciativas para frenar la contaminación; o la aprobación de un gran número de ordenanzas ambientales en nuestros municipios. De todas formas, no basta con la mera aprobación de normas, deben instrumentarse también las correspondientes medidas de control, inspección y sanción para garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa ambiental.

También existen importantes retos de futuro a afrontar. Entre ellos, conseguir que la situación actual, marcada por una difícil coyuntura económica que va a suponer limitaciones importantes, no anule los objetivos de protección ambiental y puedan seguir desarrollándose políticas ambientales y actuaciones de protección ambiental en el ámbito local. Se trataría, en definitiva, de que el frenazo de este tipo de actuaciones, que ya estamos acusando en este último período, sea lo menor posible.

Y desde una perspectiva material son varios los ámbitos de actuación donde los municipios podrían realizar importantes aportaciones los próximos años, bien a través de instrumentos normativos o de otras medidas de intervención. Las políticas de ahorro y eficiencia energética, de lucha contra el cambio climático y de protección del paisaje deberían ocupar un lugar de primer orden en las agendas de los responsables municipales, dado el potencial de la administración local para poner en marcha soluciones innovadoras en este ámbito. También debiera insistirse a nivel local en el fomento de la educación ambiental y de la participación ciudadana, si realmente quiere avanzarse hacia un modelo de desarrollo sostenible y hacerse más eficaz la gestión del medio ambiente urbano.

En definitiva, los municipios y los entes locales en general tienen un reto y un papel clave en la gestión del medio ambiente para hacer efectivo el mandato del artículo 45.2 de la Constitución y el propio derecho a un medio ambiente adecuado proclamado en el apartado primero de este mismo precepto. En su calidad de administración más próxima a los ciudadanos y más permeable a los problemas y a sus posibles soluciones, la administración local está llamada a jugar un papel de primer orden en las políticas de protección del medio ambiente y de prevención de su deterioro.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO MORALEJO, I., BARRUTIA LEGARRETA, J. M. y ECHEBARRIA MIGUEL, C., «La Agenda 21 Local en España», *Ekonomiaz*, núm. 64, 2007, pgs. 174-213.
- ALLI TURRILLAS, J. C., «Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural», en PARADA VÁZQUEZ, J. R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2007, pgs. 261-279.

- ALONSO GARCÍA, E., «La gestión del medio ambiente por las entidades locales», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, pgs. 2453-2527.
- ALONSO GARCÍA, E. y LOPERENA ROTA, D., voz «Medio ambiente local», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pgs. 803-826.
- BOUAZZA ARIÑO, O., «Medio ambiente acústico municipal», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, pgs. 2529-2563.
- CASADO CASADO, L. y FUENTES GASÓ, J. R., *Medi ambient i ens locals*, Cedecs, Barcelona, 2008.
- CASTELLS ARTECHE, J. M., «Responsabilidades municipales en el ámbito del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pgs. 401-420.
- CHOY TARRÉS, A., «Competències i funcions del municipi en matèria de medi ambient», en *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 15, 1992, pgs. 77-95.
- DOMPER FERRANDO, J., «Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991, pgs. 821-854.
- EMBED IRUJO, A., *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.
- ESCRIBANO COLLADO, P., «El alcance de las ordenanzas locales en la protección del medio ambiente», en *Ponències del Seminari de Dret Local*, IV edición (curso 1991-92), Ayuntamiento de Barcelona, 1993.
- ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.
- *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006.
- FUENTES I GASÓ, J. R. (dir.), *Ens locals i energia*, 2ª edición, Associació Catalana de Municipis i Comarques, Barcelona, 2011.
- JIMÉNEZ PLAZA, M. C., «Las competencias locales en materia de gestión de residuos», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo III, Iustel, Madrid, 2011, pgs. 2633-2700.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª edición de la obra (1ª en La Ley), La Ley, Madrid, 2010.
- MARTÍN MATEO, R., «Entes locales y protección del medio ambiente», en *Ponències del Seminari de Dret Local*, IV edición (curso 1991-92), Ayuntamiento de Barcelona, 1993.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Administración local y medio ambiente», en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, pgs. 23-60.
- MUÑOZ MACHADO, S., «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materia de medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pgs. 351-382.
- ORTEGA BERNARDO, J., «Iniciativa y responsabilidad de las entidades locales en la lucha contra la contaminación: el fundamento originario de la potestad reglamentaria local y el alcance de la obligación de adaptarse y ejecutar con eficacia la legislación ambiental

- en los casos de contaminación lumínica y acústica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2010, pgs. 61-74.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Medio ambiente y Administración local», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 188, 2001, pgs. 173-191.
- SANZ PÉREZ, D., «El medi ambient a l'àmbit local», en GIFREU FONT, J. y FUENTES GASÓ, J. R. (dirs.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pgs. 817-839.
- VERA JURADO, D. J. (dir.), *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada, 2003.
- (coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2009.

QUINTA PARTE  
POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO  
AMBIENTE



## Andalucía: fin de un ciclo de política ambiental<sup>1</sup>

---

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.–2. LEGISLACIÓN.–3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN. 3.1. Organización. 3.2. Ejecución. A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. B) Espacios protegidos. C) Calidad ambiental. D) Información ambiental y participación. E) Subvenciones y ayudas ambientales. F) Instrumentos de mercado. G) Energías renovables. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 4.1. Ordenación del Territorio, urbanismo y medio ambiente. 4.2. Prevalencia de los intereses ambientales en la tutela cautelar. 4.3. Inexistencia de silencio positivo en contra de la legalidad urbanística. Silencio administrativo y espacios protegidos. 4.4. Responsabilidad patrimonial de la Administración Ambiental. 4.5. Carácter operativo de las autorizaciones ambientales. 4.6. Administración Local. Telecomunicaciones, Ordenación del territorio y urbanismo. 4.7 Inexistencia de justificación para la exclusión de los ingenieros de montes y agrónomos. 5. LISTA DE AUTORIDADES.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2011 se ha producido una moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de un final de legislatura y, muy probablemente, del final de un ciclo. Las novedades legislativas vienen dadas de un lado, por la aprobación de la Ley 5/2011 de 6 de octubre del Olivar; La aprobación de la Ley 16/2011 de la Salud –que reforma la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental–; la aprobación de la Ley de Reordenación del Sector Público y la Ley 4/2011, de 6 de junio, de Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación; la Ley 2/2011, de 25 de marzo de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía; y, por último, la introducción de elementos sostenibilidad en la norma rectora del ordenamiento turístico. Es fácil percibir que en el nivel legislativo este año no han existido normas ambientales *ex novo* ni reformas importantes de normas líderes del grupo normativo ambiental. Lo que se ha producido es la penetración del principio

1. Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (DER2010-18571) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

de protección ambiental en otras políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma como el turismo, la salud o la calidad alimentaria. Estamos, por decirlo así, ante un modelo maduro de protección ambiental en el que más que nuevas normas se producen meros *aggionamientos*, refundiciones o codificaciones. Queda lejos la época de las novedades «estrella» propias de un ordenamiento ambiental joven o «en construcción». Expresamos nuestra disconformidad con leyes proclamáticas como la Ley del Olivar o la Ley de la Dehesa que lejos de enriquecer el ordenamiento lo degradan quizá de forma irreversible. A esta razonable repulsa hemos de añadir el varapalo judicial a las normas ejecutoras de reordenación del sector público que supone en la práctica la paralización de dicha reordenación al suspender cautelarmente los protocolos de integración del personal laboral en las agencias. Son estos signos inequívocos del fin de un ciclo.

En el ámbito reglamentario destacamos una nueva estructura orgánica de la Consejería de medio ambiente y normas de desarrollo y ejecución de las leyes ambientales autonómicas, destacando entre estas el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía; el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental y el Decreto 169/2011, de 31 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía. Por último, con gran oposición del colectivo ecologista y del propio Defensor del Pueblo el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y aprueba medidas de agilización de procedimientos administrativos abre la mano en el suelo no urbanizable de especial protección.

## **2. LEGISLACIÓN**

En este ámbito cinco son las innovaciones destacables producidas: A) La aprobación de la Ley 1/2011 de reordenación del Sector Público de Andalucía y Ley 4/2011, de 6 de junio, 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. B) La aprobación de la Ley 5/2011 de 6 de octubre del Olivar; C) La aprobación de la Ley de la Salud que reforma la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental ; D) La Ley 2/2011, de 25 de marzo de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía; E) la Ley 13/2011 de Turismo.

A) La aprobación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del Sector Público de Andalucía<sup>2</sup> y Ley 4/2011, de 6 de junio, Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización

---

2. BO. Junta de Andalucía 21 febrero de 2011, núm. 36, pg. 6.

administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>3</sup>.

Destacamos estas dos normas en primer término que proceden de sendos Decretos leyes de los que dimos cuenta en la anterior edición del Observatorio La primera trae causa de los Decreto-ley 5/2010, de 27 julio<sup>4</sup> y el Decreto-ley 6/2010, de 23 noviembre, de Medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27-7-2010 (LAN 2010, 313), que aprueba medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. El resultado es 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 lo que impacta la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente como veremos en el análisis de la organización que realizamos mas adelante. La Resolución de 20 de abril de 2011 ha realizado la aprobación del Protocolo de Integración de Personal en la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Varias sentencias del TSJ de Andalucía, como la dictada en relación con el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) de 15 de noviembre de 2011 ha otorgando medida cautelar contra la integración por considerarla contraria al art. 23 CE. Literalmente se afirma que el régimen de integración de aquellas entidades en las agencias no respeta los principios básicos de acceso a la función pública, esto es, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, vulnerándose, de ese modo, los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, así como la normativa que los desarrollan, lo que supone un desprecio al Estado de Derecho. El fallo, dictado contra la integración de personal en la nueva agencia del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y ante el que no cabe recurso, supone en la práctica la paralización de toda esta reordenación al suspender cautelarmente el protocolo de integración en esa agencia. El fallo se asienta sobre la previa STSJ de Andalucía de 2 de noviembre de 2011, recaída en el recurso 414/2011 en relación con los Estatutos de la Agencia andaluza de Instituciones culturales. La Sección Primera de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) ha acordado igualmente suspender cautelarmente la integración del personal procedente de la Agencia de Evaluación de la Acreditación y la Calidad Universitaria, el Centro de Innovación y Transferencia de Tecnología de Andalucía SAU (Citta) y la Sociedad para el Impulso del Talento SLU (Talentia) en la Agencia Andaluza del Conocimiento. La incorporación del personal laboral de la Empresa Gestión Medioambiental (Egmasa) a la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, ha quedado suspendida cautelarmente por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 10 de Sevilla, que ha apreciado una «funcionarización encubierta» ilegal de los casi 4.000 empleados de Egmasa, que atenta contra la Constitución y el Estatuto Básico del Empleado Público.

El auto de suspensión cautelar forma parte de *uno de los 13 recursos interpuestos* por casi 5.000 empleados públicos (agrupados en las asociaciones Al-Andalus de Córdoba y Defiendo mi Derecho de Sevilla) el pasado 16 de mayo contra cada uno de los decretos por los que la Junta aprueba los estatutos de siete de las ocho nuevas agencias y también

---

3. BO. Junta de Andalucía 17 junio 2011, núm. 118, pg. 8.

4. BO. Junta de Andalucía 28 julio 2010, núm. 147, pg. 6.

contra cada uno de los protocolos de integración de personal aprobados por resoluciones de la Secretaría General para la Administración Pública. El magistrado De Diego y Díez reconoce en el auto de 16 de junio de 2011, que la «probabilidad de éxito» de las denuncias de los recurrentes de lo que entiende es una «funcionarización encubierta» de 3.711 trabajadores laborales, «no es descartable» a la vista del sistema de integración que se expone en el protocolo impugnado, pues «obvia por completo cualquiera de los controles de acceso al empleo público determinados legal y constitucionalmente».

El Auto reconoce que el protocolo aprobado por el Gobierno autonómico, en el caso de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, convierte en empleados públicos a quienes fueron contratados por instituciones privadas de capital o patrimonio públicos, «sin sujeción a las exigencias y garantías constitucionales que a cualquier ciudadano se imponen para ocupar un puesto de trabajo en la Administración Pública». El auto judicial advierte además del «peligro de ineficiencia» por retardo en la resolución definitiva de este asunto, puesto que sería «muy complicado» deshacer todo el proceso de integración de personal laboral si la sentencia es favorable a los empleados públicos que han recurrido el decreto. *A esto nos referimos cuando hablamos de fin de un ciclo.*

La Ley 4/2011 trae causa del 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, recordemos, 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, 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»).

B) La Ley 5/2011 de 6 de octubre del Olivar<sup>5</sup>

Obviamente nos encontramos con una norma que no es solo ambiental dada la importancia del olivar en el sector agrario. Sin embargo la propia exposición de motivos resalta la función no comercial del olivar en tanto que la existencia de este cultivo contribuye a la lucha contra la erosión, a la prevención y reducción de la incidencia de incendios forestales, a la fijación de notables cantidades de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) que ayuden a mitigar el cambio climático, a la preservación de paisajes agrarios tradicionales y al mantenimiento de la diversidad biológica. De esta forma, el Título I determina los instrumentos de gestión sostenible del olivar, siendo el Plan Director del Olivar el principal de ellos. Este se configura como el principal instrumento de coordinación e integración de las acciones a desarrollar por el conjunto de actores implicados.

---

5. BO. Junta de Andalucía 19 octubre 2011, núm. 205, pg. 6.

Se regula así en su artículo 8 el Contrato Territorial de Zona Rural, contemplado en la Ley de desarrollo rural sostenible, por el cual un grupo de explotaciones olivareras de una zona determinada, de forma voluntaria, suscribe contratos con la Administración para unos determinados fines, principalmente de carácter productivo y ambiental. El Título V, por último, se refiere a la tutela del patrimonio natural olivarero y a la cultura del aceite de oliva, y hace referencia a su importancia histórica en Andalucía y a la necesidad que existe de darle, por los valores que comporta, un tratamiento específico, sin perjuicio de la cobertura general que la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía da a este tipo de bienes. Contiene este Título V un único precepto que realiza un reenvío a lo previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía. Al igual que comentamos en 2010 respecto la Ley 7/2010, de la Dehesa, parece una vez mas 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»<sup>6</sup>. Es obvio que con la presentes circunstancias presupuestarias la norma de la ley analizada se convierte en meros *desideratums* o, en palabras de PORRAS NADALES «proclamas».

C) La aprobación de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre de la Salud Pública de Andalucía<sup>7</sup> que introduce la evaluación de impacto en salud y reforma la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

La evaluación de impacto en salud que valora las influencias potenciales en la salud de las políticas, programas y proyectos, en relación con los potenciales efectos en la salud de la población es introducida por el Capítulo V. »La evaluación del impacto en la salud», arts. 55 a 59<sup>8</sup>.

De esta forma se someterán a informe de evaluación del impacto en la salud:

- a) Los planes y programas que se elaboren o aprueben por la Administración de la Junta de Andalucía con clara incidencia en salud, siempre que su elaboración y aprobación vengan exigidas por una disposición legal o reglamentaria, o por Acuerdo del Consejo de Gobierno, y así se determine en el acuerdo de formulación del referido plan o programa.
- b) Los instrumentos de planeamiento urbanístico siguientes:
  - 1.º Instrumentos de planeamiento general así como sus innovaciones.
  - 2.º Aquellos instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urba-

6. <http://www.diariodesevilla.es/article/opinion/836055/las/leyes/proclamaticas.html> (8 de marzo de 2011).

7. BO. Junta de Andalucía 31 diciembre 2011, núm. 255, pg. 62.

8. Recordemos que el artículo 35 de la estatal Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública determina que «Las Administraciones públicas deberán someter a evaluación del impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley».

nas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana. Los criterios para su identificación serán establecidos reglamentariamente.

c) Las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos, que deban someterse a los instrumentos de prevención y control ambiental establecidos en los párrafos a), b) y d) del artículo 16.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. En este supuesto, la resolución de evaluación del impacto en la salud estará incluida en el informe de impacto ambiental correspondiente.

d) Aquellas otras actividades y obras, no contempladas en el párrafo anterior, que se determinen mediante Decreto, sobre la base de la evidencia de su previsible impacto en la salud de las personas<sup>9</sup>.

Quedan fuera de la evaluación del impacto en la salud los planes y programas que se elaboren o aprueben por las Administraciones públicas y que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia, así como aquellos de carácter estrictamente financiero o presupuestario. Sin embargo, mas importante es la excepción cualitativa y cuantitativa que realiza la Disposición adicional segunda que acerca el instrumento a la ley proclamática<sup>10</sup>.

Resaltamos igualmente que la Disposición final primera que es la que modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental dando una nueva redacción a los arts. 24, 31 y 40, introduciendo de forma decisiva y expresa la valoración del impacto en salud en la Autorización Ambiental Integrada, Autorización unificada y evaluación ambiental estratégica del Planeamiento urbanístico.

---

9. En el informe de impacto en la salud de las actividades y obras a que se refieren los párrafos c) y d) del apartado anterior, se podrá establecer la necesidad de delimitar una zona de seguridad para la protección de la salud con limitaciones de uso para las actividades humanas que específicamente se determinen.

10. **Disposición adicional segunda. Excepciones de actividades al proceso de evaluación de impacto en salud.**

No se someterán al proceso de evaluación de impacto en salud las actividades y obras incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 56.1.c) de la presente ley, y definidas en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que se relacionan a continuación:

- a) Categoría 1. Industria extractiva: actuaciones 1.1 a 1.7.
- b) Categoría 2. Instalaciones energéticas: actuaciones 2.5 a 2.21.
- c) Categoría 3. Producción y transformación de metales: actuaciones 3.8 a 3.12.
- d) Categoría 4. Industria del mineral: actuaciones 4.14, 4.19 (excepto si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial), 4.20 y 4.21.
- e) Categoría 5. Industria química y petroquímica: actuaciones 5.9, 5.12 y 5.13.
- f) Categoría 6. Industria textil, papelera y del cuero: actuación 6.7.
- g) Categoría 7. Proyectos de infraestructuras: actuaciones 7.1, 7.2, 7.4, y 7.7 a 7.17.
- h) Categoría 8. Proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua: actuaciones 8.2, 8.3, 8.6 y 8.9.
- i) Categoría 9. Agricultura, silvicultura y acuicultura: actuaciones 9.1 a 9.9.
- j) Categoría 10. Industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas: actuaciones 10.4, 10.5, 10.10 (excepto en los tres epígrafes referidos si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial), 10.20 a 10.22 y 10.23 (esta última con la excepción de si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial).
- k) Categoría 11. Proyectos de tratamiento y gestión de residuos: actuación 11.9.
- l) Categoría 13. Otras actuaciones: actuaciones 13.2 (excepto si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial), 13.4, 13.5, 13.6, 13.7 (excepto los apartados f) e i)), 13.9 a 13.16, 13.19 a 13.24, 13.26, 13.28, 13.30 a 13.53, y 13.55 a 13.57.

La novedad es relativa porque los procedimientos de prevención ambiental exigen la valoración del impacto sobre la población y las Consultas previas. Parece que la legislación sanitaria pretende la emulación de la legislación ambiental estableciendo un informe vinculante autónomo sobre la salud. La estructuración es igualmente bifásica (Una valoración del impacto en salud anterior al inicio de la actividad, que será formulada por la institución, organismo o persona pública o privada que sea la promotora de la misma del promotor y un informe de evaluación del impacto en salud pública). Realmente es discutible que tiempos de crisis se cargue las tintas con mas procedimientos porque ello requiere administración y recursos para su implementación. Mucho nos tememos que el cumplimiento de estas previsiones –que podrían englobarse sin dificultad en los procedimientos de prevención sin generar un nuevo informe– será meramente ritual al modo de los informes de impacto de género en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Destacamos igualmente el art. 71 que establece en su apartado que la Administración de la Junta de Andalucía promoverá *un alto nivel de protección de la salud de la población* y, con esta finalidad, **desarrollará** las siguientes actuaciones:

- f) Evaluará los riesgos para la salud previstos en los instrumentos de prevención y control ambiental.
- g) Velará por la inocuidad en todos los eslabones de la cadena alimentaria, con especial incidencia de aquellos alimentos de origen vegetal o animal que hayan sufrido modificación genética.

Del mismo modo el apartado 3, 3. con el objeto de promover un alto nivel de seguridad alimentaria de la población andaluza, además de las actuaciones señaladas en el apartado anterior, se desarrollarán las siguientes actuaciones:

- a) La promoción de la inocuidad para las personas de los alimentos en relación con los riesgos físicos, químicos o biológicos que pudieran contener, contemplando los riesgos asociados a los materiales en contacto con los alimentos y los riesgos nutricionales.
- b) El establecimiento de los dispositivos de control necesarios, de forma habitual, periódica y programada, en todos los eslabones de la cadena alimentaria.
- c) La evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos para la salud de la población asociados a:
  - 1.º Contaminación química y/o biológica de alimentos y bebidas.
  - 2.º Presencia de residuos en alimentos procedentes de tratamientos preventivos o curativos en animales y plantas.
  - 3.º Antibiorresistencias.
  - 4.º Presencia de alérgenos en alimentos.

Ambas previsiones nos parecen de crucial importancia sobre todo para el posible control jurisdiccional del establecimiento de umbrales y estándares, y en particular

con aquellos destinados a proteger la población sensible a determinados efluentes, sustancias y contaminantes.

D) La Ley 2/2011, de 25 de marzo de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía<sup>11</sup>.

La Ley 2/2011 establece en su artículo 4 que en materia de promoción y fomento de la calidad agroalimentaria y pesquera, como uno de sus objetivos «Incorporar la política de promoción de productos de calidad en las políticas de desarrollo rural, medioambiental, turística, gastronómica, artesanal y cultural, entre otras». De forma destacada regula su art. 7 las denominaciones de calidad, destacando entre ellas la producción integrada y la producción ecológica. La Ley 2/2011 regula en el art. 34 el Control de las ETG, de la indicación producción ecológica y de la producción integrada y, asimismo, establece un amplio régimen de inspección, de medidas cautelares e infracciones y sanciones (arts. 38 a 51).

E) La Ley 13/2011, de 23 de diciembre de Turismo<sup>12</sup>: la introducción decidida de la variable ambiental y de sostenibilidad en el turismo.

Parte la norma que reseñamos de la idea expresada de forma nítida en sus exposición de motivos de que la ordenación del turismo tiene una significativa dimensión territorial, ambiental y paisajística. Así, en consonancia con esta idea fuerza, el art. 10 establece que la consecución de los objetivos generales de la Ley se llevará a cabo mediante el apoyo y el impulso de las acciones siguientes:

- c) El desarrollo turístico sostenible en el medio rural y litoral basado en las características diferenciales del territorio.
- d) El uso eficiente y sostenible del suelo como recurso, destinando los espacios más idóneos para un uso turístico a la implantación de aquellas actividades susceptibles de generar mayor nivel de empleo y valor añadido en la economía local.
- e) La preservación y, en su caso, mejora del atractivo de los espacios culturales o naturales objeto de frecuente visita turística, facilitando su transitabilidad y la comprensión de los valores que los caracterizan y manteniendo su especificidad y su integridad ambiental.

También el artículo 11 configura el Plan General del Turismo como el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía. De acuerdo con el apartado 2 del art. 11, el Plan General del Turismo tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de los establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y estará sometido a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad ambiental. Del mismo modo, el art. 12 determina que en los ámbitos territoriales establecidos por el Plan General del Turismo, y en desarrollo de sus determinaciones, se podrán aprobar

---

11. BO. Junta de Andalucía 8 abril 2011, núm. 70, pg. 29.

12. BO. Junta de Andalucía 31 diciembre 2011, núm. 255, pg. 3.

Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, que tendrán la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de los establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, y estarán sometidos a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la calidad ambiental. También se regula en el art. 13 la «Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía» que constituye un conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones. Esta Estrategia de Turismo Sostenible propondrá un modelo de planificación turística que, partiendo de la concertación local y centrado en la oferta turística del territorio, o de un producto o segmento turístico concreto, permita la consecución de los siguientes objetivos: a) Creación o mejora de productos turísticos. b) Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local. c) Creación, mantenimiento y mejora de espacios turísticos. d) Implantación de acciones de sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático.

La Ley de Turismo regula entre las obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos la de «Respetar el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía» (art. 22), y también establece como obligaciones generales de las empresas turísticas «Prestar los servicios conforme al principio de sostenibilidad, respetando y protegiendo el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía en el ejercicio de sus actividades» (art. 24). Por último, entre los objetivos de la estrategia de actuación en materia de calidad turística se establece el de «Promocionar los establecimientos, servicios y destinos turísticos que obtengan certificaciones o distinciones en materia de calidad turística, sostenibilidad medioambiental y accesibilidad» (art. 59).

### 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

#### 3.1. ORGANIZACIÓN

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto 105/ 2011 de 19 de abril<sup>13</sup>, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. La nueva estructura responde a la extinción de la Agencia Andaluza del Agua operada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público andaluz, antes comentada, con efectos desde la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, para integrar en la misma las competencias y órganos propios de la Administración hidráulica de la Junta de Andalucía. El Decreto 10/2011 crea la Secretaría General de Agua, de la que dependen la Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua, que ya existía con las mismas funciones en la Agencia Andaluza del Agua, y la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, que asume las funciones de dos Direcciones Generales de la extinta Agencia Andaluza del Agua: la Dirección

13. BO. Junta de Andalucía 29 abril 2011, núm. 83, pg. 13.

General de Planificación y Participación y la Dirección General de Dominio Público Hidráulico. Finalmente, el Decreto establece las necesarias disposiciones adicionales, transitorias y finales, para establecer el régimen jurídico de personas y bienes que se adscriben a la Consejería de Medio Ambiente y a los procedimientos en tramitación, órganos colegiados y demás aspectos cuya previsión se requiere para el inicio efectivo del funcionamiento de los órganos creados en el seno de la Consejería.

Destacamos como normas en materia de organización el Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se a prueba los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y el Decreto 57/2011, de 15 de marzo, que Regula la Comisión Andaluza para la Dehesa. Por último, la Orden de 10 de marzo 2011, ha regulado la acreditación, identificación y uniformidad de los Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

### 3.2. EJECUCIÓN

Las lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

#### A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

- El Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y crea su comisión de seguimiento<sup>14</sup>.
- El Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y crea su comisión de seguimiento<sup>15</sup>.
- El Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y aprueba medidas de agilización de procedimientos administrativos<sup>16</sup>.

14. BO. Junta de Andalucía 1 febrero 2012, núm. 21, pg. 96; rect. BO. Junta de Andalucía 1 marzo 2012, núm. 42, pg. 114.

15. BO. Junta de Andalucía 4 enero 2012, núm. 2, pg. 7.

16. BO. Junta de Andalucía 11 febrero 2011, núm. 30, pg. 12. Ecologistas en Acción, Amigos del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense, Ecologistas en Acción, Greenpeace, Grupo Ecologista Cóndor, Salvemos Macenas y el Grupo Ecologista Rakis han recurrido el Decreto de Parques Naturales solicitando su suspensión cautelar. Los siete grupos ecologistas denuncian de que el objetivo del decreto no es la agilización de los procedimientos administrativos, sino permitir los proyectos urbanísticos en los Parques Naturales mediante dos vías: la declaración de utilidad pública de todo tipo de proyectos (hoteles, campos de golf, equipamientos turísticos...) y los nuevos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), que tendrían prevalencia sobre las normas de protección de estos espacios protegidos: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). El Decreto establece un régimen común de realización de actividades que tiene la consideración de normas de ordenación de los recursos naturales (artículo 1.2 de la Ley 2/1989). De forma que, en tanto se adaptan los distintos planes de ordenación de los recursos naturales a este decreto (tres años), el régimen jurídico de dichos planes se ha de entender modificado según

- El Decreto 52/2011, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Zonas Húmedas del Sur de Córdoba<sup>17</sup>.
- La Orden de 3 de octubre 2011, que prorroga la vigencia de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Cardeña y Montoro y Sierra de Hornachuelos, aprobados por Decreto 251/2003, de 9 de septiembre de 2003 y Decreto 252/2003, de 9 de septiembre de 2003<sup>18</sup>.
- La Orden de 13 de diciembre 2011, que prorroga la vigencia de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de las Nieves, Sierra de Andújar y Sierras Subbéticas, aprobados por Decreto 344/2003, de 9 de diciembre de 2003 (LAN 2004, 42), Decreto 354/2003, de 16 de diciembre de 2003, y Decreto 4/2004, de 13 de enero de 2004, respectivamente<sup>19</sup>.
- El Acuerdo de 3 de mayo de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana<sup>20</sup>.
- El Acuerdo de 7 de junio 2011, por el que se Aprueba la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017<sup>21</sup>.

## B) Espacios protegidos

- El Decreto 238/2011, de 12 de julio, que establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada<sup>22</sup>.

lo establecido por el Decreto. El Decreto distingue entre las actividades en suelo no urbanizable que requieren autorización administrativa previa (por procedimiento ordinario o abreviado) y las que requieren solamente una comunicación previa de su realización.

El Defensor del Pueblo señalaba que el decreto no es válido por incluir la prevalencia de los PGOU sobre los PORN y PRUG, en contra de lo prescrito en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), ley básica del Estado que prescribe que los planes urbanísticos no pueden contradecir los PORN y PRUG, y deben supeditarse en todo caso a sus determinaciones. Intentando atender estas observaciones, el texto definitivo establece la obligación para los planes urbanísticos de ajustarse a la zonificación y los usos del suelo establecidos en la planificación ambiental (artículo 18.4 y la disposición transitoria segunda). Así, la Disposición Transitoria Segunda estipula que «Las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas contenidas en las normas generales de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos Parques Naturales, serán de aplicación hasta tanto sean aprobados definitivamente, y con posterioridad a la entrada en vigor de este decreto, los correspondientes planes urbanísticos». Pero La Disposición Final 14ª faculta al Consejero «Para adecuar las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, contenidas en las normas generales de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos Parques Naturales, a las modificaciones de la planificación urbanística», e incluso a modificar los límites de los Parques Naturales por razones como los «avances tecnológicos o científicos que tengan incidencia directa sobre los criterios que dieron lugar al establecimiento del límite, así como por el resultado de los procesos de deslinde del dominio público o límites administrativos territoriales, cuando éstos hayan sido utilizados para definir los límites del espacio».

17. BO. Junta de Andalucía 21 marzo 2011, núm. 56, pg. 42.
18. BO. Junta de Andalucía 31 octubre 2011, núm. 213, pg. 46.
19. BO. Junta de Andalucía 12 enero 2012, núm. 7, pg. 51.
20. BO. Junta de Andalucía 19 mayo 2011, núm. 97, pg. 18.
21. BO. Junta de Andalucía 10 junio 2011, núm. 113, pg. 8.
22. BO. Junta de Andalucía 9 agosto 2011, núm. 155, pg. 37.

- El Decreto 95/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento<sup>23</sup>.
- El Decreto 348/2011, de 22 de noviembre, por el que se declara Zona de Especial Protección para las Aves el Paraje Natural Brazo del Este y se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del citado Paraje Natural aprobado por Decreto 198/2008, de 6 de mayo<sup>24</sup>.
- El Decreto 382/2011, de 30 de diciembre, que declara monumentos naturales de Andalucía el Meandro de Montoro, los Tajos de Alhama, la Peña de Arcos de la Frontera y la Ribera del Guadaíra y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión<sup>25</sup>.
- El Decreto 383/2011, de 30 de diciembre, que declara determinados Monumentos Naturales de Andalucía en la provincia de Málaga y dicta normas y directrices para su ordenación y gestión<sup>26</sup>.
- La Orden de 21 de julio 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para acciones y actividades sostenibles en los Parques Naturales y/o Nacionales de Andalucía, así como en las Zonas de Especial Protección para las Aves declaradas por el Decreto 429/2008, de 29 de julio, y sus correspondientes áreas de influencia socioeconómica, y efectúa su convocatoria para 2011<sup>27</sup>.

#### **C) Calidad ambiental**

- El Decreto 239/2011, de 12 de julio, que regula la calidad del medio ambiente atmosférico y crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía<sup>28</sup>.
- El Decreto 4/2011, de 11 de enero, de extracción de almazara como fertilizante agrícola<sup>29</sup>.

#### **D) Información ambiental y participación**

- El Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental<sup>30</sup>.

---

23. BO. Junta de Andalucía 19 mayo 2011, núm. 97, pg. 9.

24. BO. Junta de Andalucía 5 diciembre 2011, núm. 238, pg. 77.

25. BO. Junta de Andalucía 13 enero 2012, núm. 8, pg. 16.

26. BO. Junta de Andalucía 13 enero 2012, núm. 8, pg. 33.

27. BO. Junta de Andalucía 2 agosto 2011, núm. 150, pg. 23.

28. BO. Junta de Andalucía 4 agosto 2011, núm. 152, pg. 50.

29. BO. Junta de Andalucía 21 enero 2011, núm. 14, pg. 6.

30. BO. Junta de Andalucía 2 diciembre 2011, núm. 237, pg. 49.

- La Orden de 2 de agosto 2011, por la que se establece la composición, régimen de funcionamiento y funciones de la Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral<sup>31</sup>.

#### **E) Subvenciones y ayudas ambientales**

- El Decreto 169/2011, de 31 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía<sup>32</sup>.
- La Orden de 16 de noviembre 2011, por la que se modifica la de 10 de julio de 2007 (LAN 2007, 328), que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora de la gestión de los subproductos de la molturación de la aceituna y otros subproductos orgánicos de las agroindustrias<sup>33</sup>.

#### **F) Instrumentos de mercado**

- La Orden de 16 de noviembre 2011, por la que se modifica la de 8 de marzo de 2008 que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el apoyo a la mejora e innovación de la distribución de productos ecológicos<sup>34</sup>.
- La Orden de 10 de junio 2011, por la que se establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la participación de agricultores y ganaderos en el sistema de calidad de producción ecológica, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, y efectúa convocatoria para el año 2011<sup>35</sup>.

#### **G) Energías renovables**

- El Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía<sup>36</sup>.
- La Orden de 25 de julio 2011 que regula el procedimiento para la priorización en la tramitación del acceso y conexión a la red eléctrica en Andalucía para la evacuación de la energía de las instalaciones de generación que utilicen como energía primaria la energía eólica terrestre, contempladas en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo de 2007, que regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial<sup>37</sup>.

31. BO. Junta de Andalucía 18 agosto 2011, núm. 161, pg. 66.

32. BO. Junta de Andalucía 9 junio 2011, núm. 112, pg. 8.

33. BO. Junta de Andalucía 24 noviembre 2011, núm. 231, pg. 5.

34. BO. Junta de Andalucía 24 noviembre 2011, núm. 231, pg. 18.

35. BO. Junta de Andalucía 21 junio 2011, núm. 120, pg. 12.

36. BO. Junta de Andalucía 9 junio 2011, núm. 112, pg. 8.

37. BO. Junta de Andalucía 1 agosto 2011, núm. 149, pg. 6.

- la Orden de 29 de diciembre 2011, por la que se regula el aprovechamiento de la biomasa forestal con destino energético<sup>38</sup>.

#### 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos más destacados producidos en este año.

##### 4.1 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

La ausencia de valoración de riesgos industriales en vecindad con zonas residenciales determina la nulidad del planeamiento urbanístico de desarrollo. Carga de la prueba en los procedimientos de Evaluación en supuestos de exclusión normativa. Omisión de EAE en un plan de sectorización. Anulación del Plan General por infracción de los límites de crecimiento del POTA.

Así se pronuncia la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 3352/2011 de 5 de diciembre (JUR 2012, 60735), Ponente GALINDO SACRISTÁN, f. de Dcho núm 4º. El fundamento de la decisión es el artículo 12 del RD 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<sup>39</sup>.

La sentencia que reseñamos se hace eco de la Sentencia del Tribunal de Justicia (CE) Sala 1ª, S 15-9-2011, núm. C-53/2010 sobre la interpretación del artículo 12, de la Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas en su versión modificada por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, de la que se infiere el carácter vinculante y obligatorio de la misma para los Estados miembros tanto respecto de sus políticas de asignación o de utilización

---

38. BO. Junta de Andalucía 19 enero 2012, núm. 12, pg. 57.

39. Establece este precepto que «1. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas velarán porque se tengan en cuenta los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitación de sus consecuencias en la asignación o utilización del suelo, mediante el control de:

- a) La implantación de los nuevos establecimientos.
  - b) Las modificaciones de los establecimientos existentes contemplados en el art. 10.
  - c) Las nuevas obras, realizadas en el ámbito de influencia territorial que se derive del estudio de seguridad del establecimiento, tales como vías de comunicación, lugares frecuentados por el público o zonas para viviendas, cuando el emplazamiento o las obras ejecutadas pudieran aumentar el riesgo o las consecuencias del accidente grave.
2. Las políticas de asignación del suelo tendrán en cuenta la necesidad de mantener las distancias adecuadas entre, por una parte, los establecimientos contemplados en el presente Real Decreto y, por otra, las zonas de vivienda, las zonas frecuentadas por el público y las zonas que presenten un interés natural, así como, para los establecimientos existentes, las medidas técnicas complementarias a que se refiere el art. 5, a fin de no aumentar los riesgos para las personas.
  3. Dentro de la política de prevención de accidentes y de limitación de sus consecuencias, podrá establecerse la exigencia de un dictamen técnico sobre los riesgos vinculados al establecimiento, con carácter previo a las decisiones de índole urbanística».

del suelo, como en su política de gestión y ejecución de planes vinculando también a las autoridades que participan en ella con los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitación de sus repercusiones perseguidos por la Directiva.

De otro lado, la STSJ Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 2217/2011 de 26 de mayo (JUR 2011, 347850), f. de Dcho 3º, ha establecido como discutible doctrina que si la norma ambiental excluye de evaluación de impacto ambiental una modificación o revisión de un Plan General cuando no suponga una transformación o innovación respecto de lo contemplado en este último, es clara la carga probatoria que tiene quien alega que una concreta modificación puntual de elementos precisa de evaluación de impacto ambiental teniendo el deber de probar, que dicha modificación puntual supone un incremento de residuos, contaminación, vertidos, uso de suelo, o que afecte a modificación estructural de la norma que modifica puntualmente.

La otra sentencia que destacamos en este apartado es la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 20 de octubre de 2011 (JUR 2012, 10546), Ponente Santos Gómez, f. de Dcho 7º que determina la nulidad de la aprobación definitiva de un Plan de sectorización por la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental estratégica del mismo. Entiende el TSJ que la exigencia de la evaluación ambiental de la Ley 7/2007, no supone una aplicación retroactiva de la misma con respecto al Plan General de la Rinconada, antes al contrario, deviene en la aplicación de la normativa en vigor y con carácter prospectivo respecto del plan de sectorización, aprobado inicial, provisional y definitivamente con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa

Por último, resaltamos la Sentencia de 27 de enero de 2011 (JUR 2011, 251374) de la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo de TSJ de Andalucía dictada en el recurso núm. 131/2009 que anula el PGOU de Isla Cristina por incumplir los límites de crecimiento del POTA –Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía–. La estimación de dicho recurso obliga, aun manteniendo determinados trámites por el principio de conservación de los actos, a la elaboración de un nuevo Plan General de Isla Cristina adaptado a los límites del crecimiento por lo que las reclasificaciones operadas –amenazando un espacio protegido y ZEPA pues Las Marismas de Isla Cristina además de LIC y ZEPA son Paraje Natural (apartado 45, del Inventario de La Ley 4/1989 de 18 de julio de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía)– carecen de eficacia hasta que se produzca dicha subsanación. Dicha subsanación que sólo puede operarse mediante una nueva revisión adaptada a los límites de crecimiento del POTA con su consiguiente información pública y tramitación conforme a las previsiones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

#### 4.2 PREVALENCIA DE LOS INTERESES AMBIENTALES EN LA TUTELA CAUTELAR

Así se pronuncia la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 1082/2011 de 16 de mayo (JUR 2011, 327322), f. de Dcho

3º y 4, Ponente MUÑOZ CORTÉS en un supuesto de licencia para la construcción de sótanos, garajes locales y viviendas plurifamiliares estimando la preferencia de los intereses derivados de la necesidad de protección del litoral y del dominio público marítimo terrestre y otorgando, en consecuencia la medida cautelar solicitada. En idéntico sentido se pronuncia la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 908/2011 de 21 de julio (JUR 2012, 24366), f. de Dcho 2º en relación con la Resolución de fecha 11 de agosto de 2010 dictada por la Consejería de Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Ceuta, por la que se acuerda el archivo de la tramitación de una Autorización Ambiental Integrada (AAI). Pero de signo insólitamente contrario es la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 1089/2011 de 16 de mayo (JUR 2011, 341145), f. de Dcho 1º con el argumento de que con la obligada ponderación de los intereses presentes ha de otorgársele preferencia a los intereses generales concurrentes en el Proyecto una fábrica de cemento aprobado por la Administración, en los que también se han tomado en consideración los de carácter medioambiental, teniendo en cuenta que en casos como el analizado en el que la alteración de medio ambiente resulta inherente al mismo, la solicitud de suspensión de los mismos debe ofrecer una suficiente prueba, siquiera indiciaria de que aquella no ha sido estudiada y adecuadamente resuelta.

Se configura así como sólido criterio jurisprudencial que *el interés público medio ambiental ha de ser considerado prevalente en relación, por ejemplo, con el desarrollo urbanístico*, desde el Auto de 11 de mayo de 1989. Así, el interés público demanda una protección eficaz del medio ambiente lo que incluye los valores paisajísticos –Auto de 15 de septiembre 2009, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) (JUR 2009, 423777), f. de Dcho 2º; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5º) de 29 enero de 2010 (RJ 2010, 1137), f. de Dcho 5º; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 21 de octubre de 2010 (RJ 2010, 7513), Ponente Fernández Valverde, f. de Dcho 8º –*la prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la protección medioambiental expresada) frente a los intereses particulares o intereses de tercero*–.

Éste, no podría ser otro modo, es el criterio expresado por el TSJ de Andalucía, por ejemplo, en la STSJ Sala de Sevilla (Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 2ª) en Sentencia de 12 de febrero de 2008 (JUR 2008, 113144), f. de Dcho 3º, que transcribimos:

TERCERO:

**«...Y en el presente caso, es evidente que frente al interés de la actora de mantener abierta la actividad, existe un interés general de los poderes públicos, que así por cierto le viene ordenado por la propia Constitución, art. 45 de la CE, como es el mantenimiento de un medio ambiente adecuado a las necesidades colectivas y a mantener el equilibrio entre actividades que pueden afectar al medio ambiente y el respeto a éste, medio ambiente que en la actualidad, por lo que de deterioro generalizado se está produciendo, que forma parte de las prioridades generales públicas, y otro evidente particular de los propios usuarios de la actividad de garantizarle su seguridad. Por tanto, intereses generales por un lado y de terceros, que por su valor intrínseco como se ha dejado dicho, han de prevalecer respecto de los de la**

**actora que alega perjuicios económicos y pérdida de los empleos.** Lo que también por esta vía hemos de mantener el auto recurrido.»

Este criterio es también el mantenido en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en múltiples sentencias –aparte de la que aquí reseñamos–, entre las que citamos las siguientes: STSJ Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 10 de enero de 2001 (JUR 2001, 162039), –la protección, aún provisional, del medio ambiente es interés preponderante frente a los intereses meramente económicos que se adivinan en las alegaciones de la parte actora– f. de Dcho 3º; STSJ de 4 septiembre de 2007 (JUR 2008, 61008), f. de Dcho 3º; STSJ de 15 julio de 2008 (JUR 2009, 85173), f. de Dcho 3º.

#### 4.3. INEXISTENCIA DE SILENCIO POSITIVO EN CONTRA DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ESPACIOS PROTEGIDOS

En este sentido se pronuncia la STSJ Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia núm. 1393/2011 de 8 de abril (JUR 2011, 347862) respecto de la petición de licencia efectuada por Cantera Sillero S.A., y en su nombre y representación por D. Valeriano y que no fue contestada, considerando que no puede ampararse en el silencio administrativo por los motivos de ilegalidad que la propia Administración recoge pues no cabe el silencio positivo en la ilegalidad urbanística, dado que el suelo que atravesaba este segundo tramo tenía la calificación al menos en parte de SNU, zona de protección de manantiales. Otros TSJ habían ido en esta misma dirección. No cabe pues la adquisición de licencias contra plan. Este el criterio de la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 119/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 29 abril (JUR 2005, 128873), f. de Dcho 6º.

Hoy, está expresamente reconocida de forma indubitada por el ordenamiento jurídico urbanístico la imposibilidad de adquisición de licencias por silencio contra plan por el art. 8.1 del actual TRLS de 20 de junio de 2008<sup>40</sup>, la jurisprudencia del TS – a partir de STS de 3 de noviembre de 2005– y el art. 20.2 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>41</sup>. Por último, el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas diversas sobre deudores hipotecarios, deudas de las entidades locales, fomento de la actividad empresarial y simplificación administrativa, termina de forma indubitada con el tradicional silencio positivo en las licencias urbanísticas dado que «requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística» una serie de

40. «En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.»

41. Éste dispone «Transcurrido el plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, esta podrá entenderse otorgada conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo común. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.»

«actos de transformación, construcción y edificación y uso del suelo y el subsuelo», entre ellos «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta»<sup>42</sup>. El TS en casación en interés de Ley había anticipado esta solución en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 (rec. 45/20067) al establecer que en materia urbanística el silencio de la Administración que frente a la solicitud del particular, no se pronuncia dentro de plazo sobre el otorgamiento o denegación de la licencia, siempre es negativo si lo pedido no se ajusta a Derecho derivando tal efecto negativo de la prohibición expresa en norma legal de adquirir por silencio licencias «contra legem».

La otra sentencia de la que damos cuenta es la STSJ Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia núm. 259/2011 de 31 de enero (JUR 2011, 343224), f. de Dcho 2º en la que se niega que exista silencio positivo respecto de la falta de resolución expresa en un procedimiento de delimitación y de una solicitud al entender que ésta no es un acto iniciador de procedimiento, sino simple acto por el que, poniendo en conocimiento de la Administración un determinado hecho, ésta se reserva el derecho a determinar si decide o no incoar el procedimiento oportuno.

#### 4.4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

La primera sentencia que traemos a colación es la STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 2463/2011 de 24 de octubre (JUR 2012, 31448), f. de Dcho 5, que afirma parcialmente la existencia de responsabilidad con ocasión de un incendio forestal<sup>43</sup>. En este caso se trata daños y perjuicios en un complejo hotelero con ocasión de las labores de extinción del incendio al utilizar los helicópteros para rellenar sus depósitos de agua, las piscinas del hotel determinando la indemnizabilidad de los daños por la limpieza y llenado de las piscinas pero excluyendo el daño por lucro cesante y abandono de la clientela con fundamento

42. Al respecto véanse los estudios de Guillermo AGUILLAUME GANDASEGUI, *La evolución jurídica del silencio administrativo en las licencias urbanísticas*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente» núm. 250/2009, pgs. 11-48 y Francisco García GÓMEZ DE MERCADO, *El fin del silencio positivo en las licencias*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», núm. 268, septiembre-octubre 2011, pgs. 14-31. Cree que GÓMEZ DE MERCADO que «A partir de ahora, el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011 determina que la falta de notificación de la resolución en plazo implica la denegación de la licencia». Sin embargo se muestra crítico con esta solución pues en su opinión hubiera sido mejor, más útil y eficaz mantener el silencio positivo, con el régimen general y remitirse a la normativa urbanística (autonómica) en cuanto a la determinación de los requisitos esenciales cuya falta determine la nulidad del acto presunto. Entiende así que la nueva norma llevará a numerosos supuestos de silencio negativo, aun cuando todos los requisitos se hubieran cumplido, de forma que, ante la falta de contestación por la Administración, el solicitante no podrá llevar adelante la obra hasta que la Justicia le dé la razón años después. Para el autor, resulta paradójico con la cada vez mayor implantación del silencio positivo en todos los ámbitos y opina que es discutible, asimismo, tanto la competencia estatal para determinar el sentido del silencio en una materia de competencia autonómica como el instrumento, de Decreto-ley, seguido en este caso (*op. cit.*, pgs. 30-31).

43. 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.

en la existencia de fuerza mayor. Nos parece incorrecto esto último porque si existiera no habría causalidad ni para los primeros daños aludidos ni para los segundos.

También la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 1105/2011 de 20 de octubre (JUR 2012, 25103), f. de Dcho 5º considera indemnizables los daños sufridos en instalaciones de explotación acuícola como consecuencia de un desembalse incontrolado de agua con altas concentraciones de lodos procedentes de presas.

Por último, dos sentencias reconocen la existencia de responsabilidad en supuestos de daños causados en las fincas por animales salvajes entendiendo que la Administración no ha cumplido en absoluto, con la diligencia debida y los medios a su alcance, con la obligación de preservar las fincas de los propietarios de los daños causados por los animales salvajes y considerando el daño antijurídico, el nexo causal suficiente y la indemnización procedente (STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 625/2011 de 4 abril (JUR 2011, 334882), f. de Dcho 2º a 5º –daños causados por animal procedente de aprovechamiento cinegético privado– y STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 512/2011 de 14 de marzo (JUR 2011, 313066), f. de Dcho 2º a 6º<sup>44</sup>).

#### 4.5. CARÁCTER OPERATIVO DE LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES

Destacamos la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), sentencia núm. 116/2011 de 31 enero (JUR 2011, 219059), f. de Dcho 3 en relación con la impugnación de la Resolución de 6 de febrero de 2004 del Director General de Calidad y Prevención Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se deniega la autorización de vertido y de uso e zona de servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre en el término municipal de Puerto Real. La sentencia afirma que la autorización medioambiental que se solicita tiene un carácter de mantenimiento y, en consecuencia ha de ajustarse y adecuarse a la legalidad vigente, por lo que no es admisible la alegación de la recurrente sobre la inexistencia de Parque Natural ni de la propia Junta de Andalucía al tiempo de la aprobación del Plan Parcial.

44. Sobre esta materia véanse: PARRA LUCÁN, *La responsabilidad por daños producidos por animales de caza*, «Revista de Derecho Civil Aragonés», V, 1999, núm. 2, pgs. 11 a 74; AGUDO GONZÁLEZ, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por animales de caza*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», núm. 162, junio 1998, pgs. 107 a 150; BIENDICHO GRACIA, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», núm. 25, 2004, pgs. 83-124; SILVA SÁNCHEZ, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en el derecho actual español y su específica regulación en la Comunidad Autónoma de Extremadura: breve indicación al derecho comparado*, «Ars Iuris», núm. 36, 2006, pgs. 257-287.

4.6. ADMINISTRACIÓN LOCAL. TELECOMUNICACIONES, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Entre otras, seleccionamos la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia de 13 de enero de 2011 (JUR 2011, 230649), especialmente, f. de Dcho 8 y 9. Se trata de la impugnación de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación y Funcionamiento de Infraestructuras Radioeléctricas de La Línea de la Concepción (Cádiz). La sentencia procede a la anulación de los artículos 4.2.f), 8.1.a), 10 y 11 en cuanto que exigen la licencia de funcionamiento, 11.1.E) y 12.1 por cuanto que exigen la póliza de responsabilidad, 16 relativo a la fianza, 13 que impone el deber de conservación, 15 que recoge la orden de desmontaje y retirada de las instalaciones por la comisión de infracción muy grave o infracciones graves, y 19, por ser todos ellos contrarios al orden jurídico.

4.7. INEXISTENCIA DE JUSTIFICACIÓN PARA LA EXCLUSIÓN DE LOS INGENIEROS DE MONTES Y AGRÓNOMOS DEL CUERPO SUPERIOR FACULTATIVO

Así lo declara la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 2037/2011 de 19 septiembre, f. de Dcho 4º (JUR 2011, 430633) en relación con las Pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Superior Facultativo opción Ciencias del Medio Natural y Calidad Ambiental. Entiende el TSJ la exclusión de los ingenieros de Montes de las pruebas selectiva para el acceso al Cuerpo Superior Facultativo opción Ciencias del Medio Natural y Calidad Ambiental resulta injustificada y arbitraria vulnerando los principio de mérito y capacidad, debiendo por ello estimarse el recurso contencioso-administrativo.

## 5. LISTA DE AUTORIDADES

### Lista de autoridades

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.f8ef913f020484f37719e2105510e1ca/?vgnextoid=ef220c9c5f9a9210VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=ef220c9c5f9a9210VgnVCM1000001325e50aRCRD>

Consejero D. José Juan Díaz Trillo

Viceconsejera Ana Patricia Cubillo Guevara

Secretaria General técnica

Dña. Macarena Bazán Sánchez

Secretaría General de Cambio climático y Medio Ambiente Urbano  
José Fiscal López

Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental  
Esperanza Pérez Acosta

Dirección General de Espacios Naturales y participación ciudadana  
Francisco Javier Madrid Rojo

Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano  
D. José Fiscal López

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental  
Jesús Nieto González

Secretaría General del Agua

Director Gerente: Juan Paniagua Díaz

Agencia de Medio Ambiente y Agua

Director Gerente: D. Francisco Mora Recio



## Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?

---

OLGA HERRÁIZ SERRANO

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Contaminación acústica*. 2.2. *Flora y fauna*. 2.3. *Adaptación de procedimientos*.-3. ORGANIZACIÓN. 3.1. *La supresión del Departamento de Medio Ambiente*. 3.2. *Modificaciones en los Consejos de Dirección del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y del Instituto Aragonés del Agua*. 3.3. *Modificación de las Comisiones Técnicas de Calificación del INAGA con el fin de adaptar su composición a la nueva estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. 3.4. *Política de protección de datos*.-4. EJECUCIÓN. 4.1. *Presupuesto*. 4.2. *Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales*. 4.3. *Gestión de los espacios naturales protegidos*. 4.4. *Gestión de las vías pecuarias*.-5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 5.1. *Aguas*. 5.2. *Protección del medio natural frente a actividades extractivas*. 5.3. *Residuos*. 5.4. *Espacios naturales protegidos*.-6. PROBLEMAS. 6.1. *El Tribunal Constitucional avala los preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón en materia hídrica*. 6.2. *La Comunidad Autónoma recurre de inconstitucionalidad la Ley estatal 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono*. 6.3. *Novedades en torno a la situación jurídica de los embalses de Yesa y Biscarrués*. 6.4. *A vueltas con el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña*.-7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN.-8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Dos hechos significativos jalonan la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón durante el año 2012. En primer lugar, la continuidad de la crisis económica que, como otros muchos, viene padeciendo nuestro país y, con ello, nuestra región desde hace algún tiempo y, en segundo término, el cambio en el ejecutivo autonómico tras las elecciones celebradas en mayo, que pusieron fin a los doce años de la coalición de gobierno entre los partidos Socialista y Aragonés, que había confiado a este último la máxima responsabilidad de la gestión ambiental de la Comunidad en esas tres legislaturas. En efecto, el vuelco electoral producido el 22 de mayo determinó, prácticamente, una inversión de los resultados cosechados por el Partido Popular y el Partido Socialista en la contienda de 2003, de manera que aquél, al incrementar en casi diez puntos su porcentaje de votos y obtener un 41% y un total de 30 escaños, logró una cómoda vic-

toria sobre el Partido Socialista, que redujo desde el 42,08 hasta el 29,97 su porcentaje de votos, lo que le supuso una pérdida de ocho escaños y quedar con 22 del total de los 67 que componen el arco parlamentario autonómico.

Pese a que el Partido Aragonés vio también reducida su presencia en la Cámara en dos escaños y quedó con 7 (los 8 restantes se los repartieron, a partes iguales, Chunta Aragonesista e Izquierda Unida de Aragón), suscribió un pacto de gobernabilidad con el Partido Popular, que le llevó a apoyar a la candidata de este último, Luisa Fernanda Rudi, como Presidenta de la Comunidad y, aunque, inicialmente, el Partido Aragonés renunció a formar con aquél un ejecutivo de coalición, acabó por asumir responsabilidades de gobierno al máximo nivel en el mes de diciembre de 2011, con motivo de la primera reestructuración departamental llevada a cabo en Aragón tras las elecciones generales de noviembre. En definitiva, nuevo gobierno de coalición en la Comunidad, reeditándose el pacto PP-PAR del cuatrienio 1995-1999 e invirtiendo los términos de la coalición PAR-PP, que protagonizara el ejecutivo autonómico de 1987 a 1993.

Precisamente, uno de los tres cambios realizados en la crisis de gobierno del mes de diciembre afectó, a petición propia por razones estrictamente personales, al titular de la cartera de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, pues vaya por delante que, en lo que a la Administración ambiental atañe, el nuevo ejecutivo autonómico salido de las elecciones de mayo decidió la refundición del Departamento de Agricultura y Alimentación con el de Medio Ambiente. Decíamos, al principio, que otra de la tónicas del ejercicio ha sido, indudablemente, la grave coyuntura económica que atravesamos y que ha obligado a poner en marcha numerosas medidas de contención del déficit público tanto a nivel nacional como autonómico. En Aragón, la misma fusión de los departamentos citados intentó justificarse en la necesidad de crear sinergias entre los dos sectores de actividad y de ahorrar costes sin merma de beneficios, como, asimismo, se ha tratado de imponer una política presupuestaria de austeridad.

No obstante lo anterior, las restricciones no debieran afectar al cumplimiento del llamado «Acuerdo para la Gobernabilidad de la Comunidad Autónoma en la VIII Legislatura», suscrito, como se ha dicho, por los presidentes del Partido Popular de Aragón y del Partido Aragonés el 18 de junio de 2011 y estructurado en torno a siete objetivos básicos, respecto de los que se establecen las medidas mínimas que se considera necesario desarrollar y los correspondientes mecanismos de seguimiento. Pues bien, por lo que se refiere a la política ambiental que los socios de gobierno se comprometen a defender y a articular mediante iniciativas legislativas y acciones políticas nos interesa destacar el enumerado como objetivo 6, que lleva por rúbrica «defensa y puesta en valor del agua y los recursos endógenos de Aragón».

Literalmente, el documento reza en ese punto como sigue:

«Los partidos políticos firmantes de este Acuerdo reconocen el importante papel que el agua y el resto de recursos naturales juegan en el desarrollo tanto económico como social de Aragón, por ello acuerdan:

1.- Impulsar el cumplimiento de los preceptos contenidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón en especial en lo que hace referencia a la defensa de los intereses de

XVIII. Aragón: *¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?*

Aragón en la revisión de los planes hidrológicos, que deberán basarse en la gestión unitaria y coordinada de las cuencas, la sostenibilidad medioambiental así como la garantía de las necesidades presentes y futuras de los territorios de las mismas.

Así mismo se comprometen a la defensa y cumplimiento del artículo 19.3 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón que dispone que “corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de la unidad de cuenca, la constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas a las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a un interés de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras”.

El mismo compromiso se adquiere en relación con la gestión de una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm<sup>3</sup>. En todo lo referente a las competencias ejecutivas en materia de agua se estará a lo que disponga el futuro convenio a establecer entre el Gobierno de España y el de Aragón, desde el respeto a la Constitución, la planificación concertada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, manteniendo el principio de unidad de cuenca.

2.- Exigir la conclusión de las obras del Pacto del Agua, y en especial las acordadas en la Comisión del Agua de Aragón, incluyendo la encomienda de las obras de interés general a la Comunidad Autónoma que se determinen.

3.- Defender los intereses de Aragón en la revisión de los planes hidrológicos de la demarcación, en especial en lo relativo a las obras de regulación, a la fijación del régimen de caudales ambientales y a los acuerdos adoptados en la Comisión del Agua.

4.- Asegurar la calidad del agua de los ríos, y acometer las medidas de descontaminación necesarias en el Cinca y el Gállego.

5.- Potenciar los mecanismos de desarrollo en las comarcas afectadas por embalses, de forma que la riqueza se quede también en las zonas productoras de energía, y cumplir de forma íntegra los planes de restitución y desarrollo sostenible.

6.- Exigir la ejecución rápida de las obras previstas en el Plan Medioambiental del Ebro o, en su caso, impulsar convenios para la encomienda de gestión a la Comunidad Autónoma de Aragón.

7.- Cumplir lo dispuesto en las directivas europeas, relativo a que en 2015, se depuren todas las aguas residuales de Aragón.

8.- Aprobar de forma definitiva, desarrollar y aplicar el Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2011-2015 en Aragón, según la Ley 45/2007 encomendando su ejecución a las comarcas que así lo soliciten, con objeto de mejorar la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del medio rural, a través del desarrollo de los servicios y de todos los recursos propios del territorio.»

Otros de los objetivos del documento también rezuman connotaciones ambientales. Así, para la consecución del objetivo 1 («luchar frente a la crisis»), se destaca, entre otras medidas, la de

«11.- Definir y ejecutar una estrategia energética propia del siglo XXI que propicie el desarrollo de las zonas donde está el recurso o se produce la energía, en línea con los planteamientos del Plan Energético de Aragón 2005-2012 actualmente en vigor, así como los de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias.»

Lo mismo que, para el logro del objetivo 2 («desarrollo del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado en abril de 2007, impulsando todos aquellos aspectos que todavía estén pendientes»), ambos partidos se comprometen, entre otros extremos, a

consensuar el marco normativo con la aprobación, por ejemplo, de una ley de aguas y ríos de Aragón.

Los próximos años habrán de determinar si los partidos firmantes cumplen o no los objetivos que se han fijado para la política ambiental de Aragón de la VIII legislatura, objetivos que devienen a su vez en parámetro mínimo de control del grado de satisfacción de sus respectivos programas de gobierno antes los electores.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

Mediante Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón, se desarrollaron 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. De dicha Ley aragonesa dimos cuenta en nuestro informe correspondiente al año 2010, en el que señalábamos que, ante el reto de su desarrollo, en el corto plazo la Comunidad asumía la obligación de publicar una ordenanza municipal tipo, que podría ser utilizada como referencia por los ayuntamientos en la elaboración de su propia normativa en la materia, así como la de constituir un Consejo asesor, encargado de vigilar el cumplimiento de esta normativa.

Pues bien, mediante Resolución de 15 de marzo de 2011, de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático (BOA 11 abril), se dio publicidad a la Ordenanza Municipal Tipo de Aragón en materia de contaminación acústica. Se trata de un documento orientativo y, por tanto, no vinculante, que los ayuntamientos aragoneses podrán adoptar de forma íntegra o parcial, por lo que podrán introducir en él las modificaciones que sean necesarias para adaptarlo a las características y necesidades concretas de sus municipios. La Ordenanza comienza definiendo el tipo de actividades que se desarrollen en el término municipal a las que será de aplicación. Establece a continuación derechos y deberes ciudadanos en relación con la contaminación acústica, debiendo destacarse el derecho de acceso a la información sobre la misma y el de denuncia de las actuaciones que contravengan sus límites. Tras aplicar al municipio de que se trate la zonificación establecida por la Ley aragonesa 7/2010 y referirse a los objetivos de calidad acústica (valores límite de ruido y vibraciones, así como condiciones acústicas de los edificios de nueva construcción), la Ordenanza establece los requisitos a que deberán someterse distintas actividades.

En relación con los establecimientos de pública concurrencia, tales como bares, restaurantes, terrazas, discotecas y espacios abiertos o cerrados que puedan originar molestias por ruidos y/o vibraciones, así como las actividades industriales, comerciales

XVIII. Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?

y de servicios sujetas a permisos o licencias ambientales, tanto de carácter público como privado, la Ordenanza distingue los nuevos de los ya existentes o que hubieran iniciado la tramitación de licencia ambiental de actividad antes de su entrada en vigor. Las actividades así consideradas nuevas deberán incorporar a la solicitud de dicha licencia un estudio acústico suscrito por técnico competente y que incluirá necesariamente la justificación del cumplimiento de los valores límite de inmisión de ruido y vibraciones establecidos en el anexo 4.

Para las actividades a desarrollar en la vía pública, la Ordenanza establece condiciones, horario y límites, refiriéndose, en particular, a las obras y trabajos en la vía pública y en la edificación, a las actividades de carga y descarga, al servicio público nocturno de limpieza y recogida de basuras, a los actos festivos y a las pruebas de ensayo de aparatos de alarma. La Ordenanza fija igualmente límites al denominado ruido de vecindad y al ocasionado por vehículos de motor y ciclomotores. Incide en las tareas de vigilancia e inspección municipal y tipifica un cuadro de infracciones y sanciones, pudiendo alcanzar éstas, en los supuestos muy graves, multas de hasta 300.000 euros. Finalmente, la Ordenanza se cierra con siete anexos, entre los que destacan el 4 y 5 dedicados, respectivamente, a los objetivos de calidad acústica y valores límite y a la clasificación y requerimientos técnicos exigibles a las actividades.

## 2.2. FLORA Y FAUNA

Por medio del Decreto 326/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, se ha establecido un régimen de protección para el águila-azor perdicera (*Hieraetus fasciatus*) en la Comunidad Autónoma, y se ha aprobado el correspondiente Plan de recuperación. El águila-azor perdicera fue incluida como especie «en peligro de extinción» en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón (Decreto 49/1995, de 28 de marzo, y Orden del Departamento de Medio Ambiente de 4 de marzo de 2004), debido al riesgo objetivo de desaparición de la especie en un futuro inmediato. Por su parte, el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, que desarrolla el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas, califica al águila en cuestión como especie de fauna «vulnerable» por su tendencia poblacional regresiva en toda España, la cual ha llevado a su desaparición en una gran parte de su área de distribución original.

Al objeto de cumplir, por tanto, las exigencias procedimentales de dicha catalogación, el Gobierno de Aragón ha establecido el régimen de protección del águila-azor perdicera, definiendo las áreas críticas y sensibles de esta especie y sujetando a previa evaluación cualquier actividad que pretenda realizarse en ellas con el objetivo de evitar, paliar o eliminar los efectos que sobre el águila o su hábitat pudiera ocasionar. El Decreto 326/2011 establece una serie de actuaciones prohibidas, fijando, además, las medidas a aplicar durante los períodos de reproducción. El Plan de recuperación, que se dicta con una vigencia indefinida, podrá, no obstante, revisarse si se produjera alguna variación sustancial en la catalogación de la especie y, obligatoriamente, cada seis años.

En otro orden de consideraciones, pero también bajo el capítulo de protección de la fauna, cabe situar la aprobación de la Orden de 12 de julio de 2011, que, aunque emanada del Consejero de Agricultura y Alimentación, modifica determinados anexos del Decreto 239/2008, de 16 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las normas de homologación de los cursos de formación y las de acreditación de las entidades de formación, de los cuidadores y manipuladores de animales, de los adiestradores de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos (BOA 20 julio).

### 2.3. ADAPTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

En desarrollo de la legislación básica estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental, reguló un sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente en su ámbito territorial, como forma de prevención, reducción y control de la contaminación. La disposición final segunda de dicha Ley faculta al Gobierno autonómico para modificar sus anexos. Y eso es precisamente lo que hizo el ejecutivo de la Comunidad mediante el Decreto 74/2011, de 22 de marzo, con el que tratan de incorporarse a aquéllos los nuevos requerimientos ambientales o de carácter técnico, que exige la normativa que ha entrado en vigor en los últimos cinco años.

Así, sin ánimo de exhaustividad, la modificación que se introduce en el anexo I de la Ley 7/2006 afecta únicamente a los planes urbanísticos que se someten a evaluación ambiental previo su análisis caso a caso para tratar de mejorar la redacción anterior, teniendo en cuenta el nuevo marco normativo de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Las principales modificaciones del anexo II de la Ley 7/2006 se realizan con el objetivo de clarificar determinados supuestos relativos a proyectos que han de someterse obligatoriamente al procedimiento completo de evaluación de impacto ambiental, así como de introducir en este anexo la previsión de otras instalaciones o la revisión de los umbrales aplicables a algunas de las ya se contemplaban con anterioridad. Otro tanto es lo que sucede con el anexo III, en el que se añaden o modifican apartados, mientras en el anexo V, dedicado a las zonas que se consideran ambientalmente sensibles, se ha incorporado un nuevo supuesto relativo a los Humedales Singulares de Aragón, en coherencia con la normativa autonómica aprobada al respecto.

Llamaremos la atención, por último, sobre los cambios introducidos en el anexo VII, dedicado a las actividades excluidas de licencia ambiental de actividades clasificadas. Básicamente, consisten en que se aclara el concepto de «potencia instalada» y se eleva el umbral de la misma, con lo cual habrá un mayor número de actividades excluidas de ese tipo de control, habida cuenta su escasa incidencia ambiental, exclusión que se ha considerado una mejor adaptación al nuevo régimen establecido por la Directiva 123/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Por el contrario, queda justificada la exi-

gencia de la licencia ambiental para el resto de actividades por la razón imperiosa de interés general de protección del medio ambiente. Además de los cambios anteriores, se concreta mejor el apartado 22 de la letra a), relativo a las «Armerías»; en la letra c) de «Actividades agropecuarias», se modifica el apartado 1 para adaptarlo a la normativa sobre Directrices Ganaderas de la Administración de la Comunidad Autónoma y se incorporan nuevos los supuestos 5 (explotaciones apícolas) y 6 (explotaciones de helicultura), entre otras modificaciones.

### 3. ORGANIZACIÓN

#### 3.1. LA SUPRESIÓN DEL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE

Señalábamos al principio de este trabajo que una de las primeras medidas organizativas del nuevo ejecutivo autonómico salido de las urnas en mayo fue la refundición de los Departamentos de Agricultura y Alimentación, por un lado, y de Medio Ambiente, por otro, para crear el de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, como plasmó el Decreto 156/2011, de 25 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma. Con el pretexto de proceder a una simplificación que redundara en una disminución del gasto público (literalmente, se afirma estar «cumpliendo con el principio de economía y adecuada asignación de los recursos, que resulta compatible con la disposición de una estructura orgánica adecuada para poder cumplir satisfactoriamente las competencias del Departamento»), la nueva Consejería reduce tan sólo de siete a seis el número de direcciones generales resultantes de la refundición, suprimiéndose, eso sí, la Viceconsejería de Medio Ambiente.

Como detalla el Decreto 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, la estructura orgánica del nuevo Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente queda del siguiente modo: Secretaría General Técnica; Dirección General de Producción Agraria; Dirección General de Desarrollo Rural; Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario (que agrupa lo que, anteriormente, constituían dos direcciones generales); Dirección General de Calidad Ambiental (antes de Calidad Ambiental y Cambio Climático); Dirección General de Conservación del Medio Natural (que sustituyen a la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad) y Dirección General de Gestión Forestal.

En realidad, la pérdida de una Administración ambiental aragonesa con competencias generales se inscribe en una tónica extendida de la que la Administración del Estado no se sustrajo cuando, por Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, creó el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que, tras las elecciones generales de 2011, ha acabado siendo rebautizado como de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Sin embargo, no por extendida esa tendencia organizativa se ha mostrado positiva, sino más bien al contrario, para la gestión de las políticas ambientales. La reunión en un solo órgano directivo de la defensa de intereses tan contrapuestos como los represen-

tados por agricultores y ganaderos, así como por los ecologistas en sentido amplio no siempre ha sido sinónimo de conciliación. En muchas ocasiones, se ha producido un verdadero sacrificio de uno de los sectores a favor del otro y, en cualquier caso, sigue llamando la atención en Aragón que, mientras se justifica la supresión del Departamento de Medio Ambiente por razones económicas, se mantenga como entidad de derecho público adscrita a la nueva Consejería el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, verdadero alter ego de aquél, verdadera estructura paralela, sólo que bajo el paraguas del derecho privado.

### 3.2. MODIFICACIONES EN LOS CONSEJOS DE DIRECCIÓN DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DEL INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA

Mediante sendos Decretos 346 y 347/2011, del Gobierno de Aragón, fechados el 14 de octubre, se modificó la composición de los Consejos de Dirección del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y del Instituto Aragonés del Agua, respectivamente, ambas entidades de derecho público adscritas ahora al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Las modificaciones llevadas a cabo se inscriben, precisamente, en la órbita de adaptar los órganos de gobierno de las referidas entidades a la nueva estructura departamental de la Comunidad Autónoma, si bien, de paso, se aumenta la representatividad en ellos de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que, de dos, pasa a proponer tres vocales para el Consejo de Dirección del Instituto Aragonés del Agua y que, asimismo, incrementa su propuesta de tres a cuatro vocales para el del INAGA.

### 3.3. MODIFICACIÓN DE LAS COMISIONES TÉCNICAS DE CALIFICACIÓN DEL INAGA CON EL FIN DE ADAPTAR SU COMPOSICIÓN A LA NUEVA ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

En desarrollo de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, el ejecutivo autonómico, mediante Decreto 213/2007, de 4 de septiembre, aprobó el Reglamento de las Comisiones Técnicas de Calificación del INAGA. Dichas Comisiones se conciben como órganos colegiados adscritos al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental a las que, en el ejercicio de sus funciones de control e intervención, les corresponde la calificación de las actividades sometidas a licencia ambiental de actividades clasificadas. El art. 5 del citado Decreto regula los vocales que integran cada una de las referidas Comisiones y ha sido modificado por el Decreto 393/2011, para proceder a adaptar su composición a la nueva estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma. Al margen de ese ajuste, se ha procedido a sustituir la presencia directa como vocal del Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente correspondiente por la de un funcionario de titulación superior o media, de entre los que presten sus servicios en el indicado órgano de la Administración periférica aragonesa, elevando con ello a dos los funcionarios designados por cada Director del respectivo Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

#### 3.4. POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE DATOS

El Decreto 98/2003, de 29 de abril, por el que se regulan los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, contiene en sus anexos I, II y III la relación de los suprimidos, modificados y creados, respectivamente, de los distintos departamentos, entre los que se encuentran los ficheros de la anterior Consejería de Medio Ambiente. Debido al tiempo transcurrido, los cambios normativos y estructurales producidos, así como, pretendidamente, para conseguir una mejor sistematización, se ha visto la necesidad de introducir ajustes, lo que se ha llevado a efecto mediante el Decreto 402/2011, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en materia de medio ambiente (BOA 10 enero 2012).

Se crean los ficheros «Subvenciones y ayudas de medio ambiente», «Registro de Solicitudes de Ayudas del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido», «Ayuda ganadería extensiva en espacios pirenaicos de Red Natura 2000 y medidas compensatorias por presencia de oso pardo», «Permisos de caza y pesca en cotos sociales», «Registro de Notificaciones y Solicitudes de uso del fuego», «Registro de Solicitudes de Actuaciones en Montes de Utilidad Pública, Montes Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, Montes Consorciados y Conveniados, Vías Pecuarias, y demás actuaciones competencia del Servicio de Planificación y Gestión Forestal de la Dirección General de Gestión Forestal», «Registro de Aprovechamientos Forestales en Montes de Utilidad Pública, Montes Propios del Gobierno de Aragón y Montes Consorciados y Conveniados», «Contratos Medio Ambiente», «Responsabilidad patrimonial medio ambiente», «Indemnización de daños agrarios causados por especies cinegéticas», «Indemnización de daños ocasionados por especies de fauna silvestre», «Expropiaciones forzosas», «Fichero de infracciones y sanciones», y el «Fichero de infracciones y sanciones en materia de caza y pesca», ficheros todos ellos a los que quedan adscritos la mayoría de los que se suprimen en el Anexo III del Decreto 402/2011, que comentamos.

## 4. EJECUCIÓN

### 4.1. PRESUPUESTO

De los más de cinco mil trescientos millones de euros a que asciende el presupuesto global de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2012, ochocientos cincuenta y tres millones de euros corresponden al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, lo que representa un 16,02% del total, sólo superado por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia y el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte. Eso sí, este presupuesto supone una reducción del 1,12% con relación al del ejercicio anterior pese a ser el segundo Departamento que menos ve disminuido su presupuesto, por detrás del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, en

lo que pretende traducirse la importancia estratégica para el Gobierno de los sectores agrícola y ganadero, y de la política medioambiental.

Se amortigua un tanto la tendencia decreciente de ejercicios anteriores. En el año 2010, el entonces Departamento de Agricultura y Alimentación descendió un 8,45% y el de Medio Ambiente un 8,97%, cuando el presupuesto general de la Comunidad se redujo en un 2,01%. Y en el año 2011, el Departamento de Agricultura bajó un 3,51% y el de Medio Ambiente, un 28,18%, cuando la media del descenso global fue del 7,46%.

Si desgranamos las cifras presupuestarias del ejercicio 2012 por lo que a las políticas ambientales respecta, la Dirección General de Conservación del Medio Natural cuenta con un único programa presupuestario, que es el de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible. En ella, si bien se han presupuestado un total de doce millones doscientos mil euros de recursos propios, lo que representa un descenso del 10,54%, los recursos de la Administración General del Estado se incrementan en un 279% (debido fundamentalmente a la incorporación de fondos con destino a los planes pilotos de desarrollo rural sostenible) y los procedentes de la Unión Europea, en un 37,88%. Las principales acciones de esta Dirección General, cuyo presupuesto asciende a algo más de veintiséis millones de euros, son espacios naturales y desarrollo sostenible, por un lado, y biodiversidad estrictamente, por otro.

En cuanto a la primera, se incrementa la línea de ayudas agroambientales, pasando de los cuatro millones a cuatro millones setecientos mil euros. Se produce un mínimo descenso del 2% de la partida destinada al Parque Nacional de Ordesa y Monteperdido. En la gestión de los centros de interpretación de los espacios naturales protegidos de Aragón, se incorpora un programa conveniado con Ibercaja, que pone una partida de obra social dirigida a mejorar su eficacia. Dentro de lo que es la biodiversidad lo que más llama la atención es el crecimiento exponencial, en un 346%, de la partida destinada a la planificación y gestión de la Red Natura 2000 debido a que la normativa comunitaria obliga a que los espacios naturales de la zona mediterránea cuenten con planes de gestión antes de junio de 2012. Habrá, además, otra línea, el desarrollo y gestión del catálogo de especies amenazadas de Aragón, cuyo presupuesto se incrementa en un 26% para trabajar con las nueve especies protegidas con planes que están actualmente en vigor.

Por lo que respecta a la Dirección General de Gestión Forestal, los objetivos declarados por el Gobierno autonómico son ser el mantenimiento del operativo de prevención y extinción de incendios, y la inversión en aquellos proyectos forestales que más rendimientos económicos puedan generar. En cuanto a lo primero, se lleva porcentualmente, un 85% del presupuesto de esta Dirección General, que es ligeramente superior a los veintitrés millones y medio de euros. Por su parte, la Dirección General de Calidad Ambiental contará con un presupuesto cercano a los once millones de euros, una parte de los cuales se destinará a la ejecución de las obras de la fase B del proyecto del nuevo vaso de seguridad del vertedero de Bailín.

XVIII. Aragón: *¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?*

Pasando al presupuesto de las dos entidades de derecho público adscritas al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, el del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental asciende a poco más de seis millones de euros (6.001.877,63 euros, de los que 5.564.277,03 son el presupuesto corriente y 437.600,60, su presupuesto de capital), o a, aproximadamente, tres millones de euros una vez que descontamos el capítulo I. Esto supone un 0,85% de disminución con respecto al presupuesto del año 2011. El presupuesto total del Instituto Aragonés del Agua para 2012 es de algo más de sesenta y un millones de euros (en concreto, 61.959.689,70, de los que 50.709.743,47 constituyen su presupuesto corriente y 11.249.946,23 su presupuesto de capital) si bien, una vez descontado el capítulo II, el presupuesto de esta entidad asciende a cincuenta y nueve millones de euros. Esto supone un incremento de casi el 5% con respecto al ejercicio anterior. El aumento del presupuesto del Instituto Aragonés del Agua se debe, fundamentalmente, a dos motivos: a la apuesta del Gobierno de Aragón por mantener el esfuerzo en las obras del ciclo del agua, por un lado, y, por otra parte, al creciente aumento del número de depuradoras en funcionamiento gracias a la finalización de actuaciones tanto del plan especial de depuración como el de Pirineos.

En el año 2012, está previsto que los municipios aragoneses se beneficien de un total de doscientas treinta y una actuaciones del ciclo del agua a través del Plan del Agua de Aragón, estando presupuestado en el capítulo VII del Instituto las correspondientes partidas. Este capítulo experimenta así un incremento del 120% y alcanza los cuatro millones seiscientos mil euros. Este fuerte aumento se compensa con disminución en el capítulo VI hasta los tres millones y medio de euros desde los seis millones cien mil. Durante el año 2012, la Comunidad Autónoma de Aragón se encargará del funcionamiento y del mantenimiento de más de ciento setenta depuradoras, muchas de ellas deficitarias, lo que requiere un gasto de cuarenta y cinco millones cuatrocientos veintiocho mil euros. El aumento, que son casi cuatro millones de euros, resulta sobre todo de la puesta en servicio de instalaciones incluidas en la zona 07-B. Éstas son Morata de Jalón, Almunia de Doña Godina, Villanueva de Huerva, Alfamén, Longares, Herrera de los Navarros y Lumpiaque y los colectores de Aguarón y Paniza, así como la incorporación de algunas ya del Plan Pirineos, como es el caso de Biescas. Para el desarrollo de las obras del Plan especial de depuración y del Plan de depuración integral de los Pirineos, si bien se ejecutan mediante concesión de obra pública, hay presupuestados dos millones ochocientos mil euros. Esta partida permite cubrir los costes de las asistencias técnicas necesarias para dirigir y coordinar la ejecución de un gran número de depuradoras.

En otro orden de consideraciones, como consecuencia de las políticas de restricción presupuestaria, el Gobierno de Aragón ha decidido paralizar algunas de las actuaciones de depuración de purines que estaban previstas para llevarlas a cabo en el año 2012, retrasándolas para el año 2013.

Para hacer frente a los compromisos que sí asume, el Instituto Aragonés del Agua tiene tres vías de financiación fundamentales: el canon de saneamiento y las aportaciones del Estado, dentro del Plan nacional de calidad de las aguas, permiten al Instituto

cubrir las tres cuartas partes de su presupuesto, mientras que el resto se financia con las transferencias del propio Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. En concreto, el convenio firmado en su día con el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino va a significar que Aragón reciba casi ciento sesenta y nueve millones de euros entre 2008 y 2015, cantidad de la cual, para el 2012, está previsto recibir una partida de más de siete millones setecientos mil euros. En cuanto al canon de saneamiento, se ha calculado un incremento de los ingresos de un 14,80% con una subida de la tarifa del 12,5%.

Una referencia final se impone al presupuesto de las sociedades públicas Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesa, S.A. (SIRASA) y Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, S.A. (SODEMASA). Con respecto a ellas, el Gobierno de Aragón ha hecho pública su intención de iniciar el proceso de fusión en el primer trimestre del ejercicio 2012, lo que ha justificado una bajada muy importante (del 12%) de transferencias por parte del Departamento a ambas empresas. El presupuesto total de SIRASA se ha previsto en 59.572.501,38 euros, de los que 43.241.380 corresponden a su presupuesto de explotación y 16.331.121,38, a su presupuesto de capital. El presupuesto de explotación de SODEMASA para el 2012 es de 37.485.000 euros, lo que junto a los casi dos millones de euros de presupuesto de capital (1.914.141,79) hace un total de 39.399.141,79 euros, frente a los más de cincuenta y cinco del ejercicio 2011. El Gobierno de Aragón ha declarado que actuará con ellas racionalizando y buscando la mayor eficiencia del gasto público.

Por su parte, para la sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A. (ARAGERSA), se han previsto un presupuesto de explotación cercano a los 2,5 millones de euros y un presupuesto de capital de apenas 42.000 euros, lo que equivale a un total inferior en quinientos mil euros a la cifra consignada en el año anterior, en la tónica restrictiva del contexto de crisis.

#### 4.2. SUSCRIPCIÓN DE DIVERSOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Concluimos nuestra reseña, en el informe correspondiente al año anterior, sobre las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a la Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural dando cuenta de la publicación del Protocolo General entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Aragón, simultáneamente, en el BOE y BOA de 28 de enero de 2011. A lo largo del año que analizamos, se trataba, por tanto, de aprobar los Planes de Zona por los Comités Comarcales para el Desarrollo Rural (al haberse apostado en Aragón por dicha unidad administrativa, la comarca, para la aplicación de esta política), como paso previo para impulsar la suscripción del Convenio de Colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma que permita la ejecución de aquellos instrumentos.

XVIII. Aragón: *¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?*

Unos meses más tarde, sin embargo, con fecha 31 de mayo, se firmó un Acuerdo de modificación y prórroga del Protocolo General, que fue objeto de publicación oficial el 11 de agosto. A pesar de que, para entonces, la Comunidad Autónoma ya había elaborado treinta y dos de los treinta y tres Planes de Zona previstos para su territorio, y de que los mismos habían sido informados favorablemente por la Mesa de Asociaciones y por el Consejo para el Medio Rural, faltaba concertar con la Administración General del Estado el convenio de colaboración que incluyera la financiación oportuna. Próxima a expirar la fecha límite prevista para ello en el Protocolo, que era la del 1 de junio de 2011, ambas partes decidieron prorrogar su vigencia, fijando el 1 de junio de 2012 como nuevo término para la suscripción del convenio. En la práctica, el anuncio se ha traducido en una paralización de fondos y en que muchas de las comarcas aragonesas vean frustradas sus perspectivas de inversión a medio plazo.

Para tratar de paliar algunas de las consecuencias del retraso, la Comunidad Autónoma de Aragón decidió iniciar anticipadamente en el ejercicio 2011 la ejecución de algunas de las actuaciones recogidas en los Planes de Zona ya aprobados, mediante la concesión de ayudas a través del procedimiento de concesión directa. Las respectivas bases reguladoras se articularon mediante el Decreto 334/2011, de 6 de octubre, el cual dispuso, entre otras medidas, que sólo se financiaría una actuación por comarca, valorándose, para su elección, la incidencia que la misma tuviera en la creación o mantenimiento de empleo (50%), la amplitud territorial de los efectos de la actuación (25%), y su contribución a la corrección de los desequilibrios territoriales (25%).

En otro orden de consideraciones, dentro de esta rúbrica dedicada a describir la ejecución de la política ambiental de la Comunidad mediante la suscripción de convenios de colaboración con otras Administraciones, debemos destacar la publicación del Acuerdo de modificación y prórroga del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se fija el esquema general de coordinación y financiación para la ejecución de actuaciones en la Comunidad Autónoma de Aragón del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: saneamiento y depuración 2008-2015 y del ciclo integral del agua (publicado mediante Orden de 14 de febrero de 2011, del Vicepresidente del Gobierno, BOA 7 marzo). Básicamente, el objeto del Acuerdo citado es reprogramar las anualidades pendientes para poder mantener el importe total del convenio suscrito, permitiendo un mayor margen de tiempo para la tramitación de los pagos con cargo al capítulo de inversiones de la Administración ambiental del Estado.

#### 4.3. GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Bajo esta rúbrica, únicamente cabe reseñar la Resolución de 25 de enero de 2011, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de enero de 2011, por el que se autoriza la inclusión en la lista del Convenio de Ramsar (2 de febrero de 1971), relativo a humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, de las siguien-

tes zonas húmedas españolas: Ría de Villaviciosa, Lagunas de Campotejar, Lagunas de las Moreras, Saladas de Sástago-Bujaraloz y Tremedales de Orihuela (BOE 4 febrero). Por cuanto interesa a los efectos del presente informe, el humedal de las Saladas de Sástago-Bujaraloz se encuentra en estos dos términos municipales de la provincia de Zaragoza, comprendiendo un conjunto de lagunas endorreicas, temporales y salinas, que está considerado como el más extenso e importante de Europa, un auténtico caso único por sus particularidades geomorfológicas, geoquímicas, hidrológicas, ecológicas y paisajísticas en el contexto de la Europa occidental. Además, este sitio es importante por la excepcional riqueza florística que atesora (hasta 31 endemismos ibéricos de flora vascular), sin olvidar tampoco la presencia de destacada fauna vertebrada y de fauna invertebrada de vida efímera que se desarrolla en las saladas en los breves periodos de tiempo en los que mantienen agua.

#### 4.4. GESTIÓN DE LAS VÍAS PECUARIAS

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad, el Departamento competente en materia de medio ambiente ha continuado en 2011 la importante labor clasificatoria y, por tanto, clarificatoria del régimen jurídico de este patrimonio público, llegando a aprobar hasta un total de 7 Órdenes por las que se publicita la clasificación de los caminos públicos de la ganadería existentes en el municipio zaragozano de Oseja (Orden de 6 de septiembre) y en los turolenses de Allepuz (Orden de 11 de enero), Tornos (Orden de 12 de mayo), Valderrobres (Orden de 20 de junio), Odón (Orden de 23 de agosto), Monroyo (Orden de 24 de agosto) y La Codoñera (Orden de 15 de septiembre). En los últimos años, es lento, pero lo importante también es que incesante, el goteo de actos administrativos de clasificación de las vías pecuarias aragonesas, punto de partida inexcusable para el ejercicio de otro tipo de potestades más enérgicas en la defensa de estos bienes demaniales. En definitiva, es de celebrar que, aunque de forma pausada, decididamente se den los pasos para poner fin a la indefinición que pendía sobre muchos de los tramos del entramado cabañero.

A título anecdótico, pero en la misma línea de defensa de la red de vías pecuarias aragonesas, mediante Decretos 387, 388 y 389/2011, de 13 de diciembre, el Gobierno de Aragón aceptó sendas cesiones gratuitas de parcelas situadas, respectivamente, en Borja, Fuentes de Ebro y Fabara (Zaragoza), acordadas por la Administración General del Estado, para su incorporación a las vías pecuarias «Cordel de Bulbunte», «Cañada Real de Zaragoza a Quinto», y «Cañada Real de Caspe a Batea».

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

### 5.1. AGUAS

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 20/2011, de 24 enero (RJCA 2011, 479), resuelve la cuestión de ilegalidad formulada contra el Decreto 38/2004, de 24 de febrero, por el

que se aprobó el Reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado. El Tribunal la estima y anula el apartado 3 del art. 5 del Decreto impugnado. Dicho precepto preceptúa, literalmente, que:

- «1. Todos los edificios e instalaciones existentes o que se construyan en suelo urbano deberán verter al alcantarillado público sus aguas residuales a través de la correspondiente acometida, en las condiciones exigidas en este Reglamento, quedando prohibidas las fosas sépticas, los vertidos directos a cauce público o cualquier otra forma de eliminación de las aguas residuales. En suelo no urbanizable regirán las disposiciones establecidas en el planeamiento municipal.
2. Si el nivel del desagüe particular no permitiese la conducción de las aguas residuales por gravedad a la red general su elevación deberá ser realizada por el propietario del inmueble.
3. No podrá exigirse responsabilidad a la entidad que gestione el servicio de alcantarillado por la entrada de aguas procedentes de la red pública en la finca particular a través de la acometida de desagüe, debiendo el usuario tener instalados los sifones o mecanismos adecuados para impedir el retorno.»

Pues bien, el Tribunal declara que dicho apartado tercero es inconstitucional ya que el art. 149.1.18<sup>a</sup> de la Carta magna reserva al Estado la legislación básica sobre responsabilidad de las Administraciones Públicas y, en el caso de autos, la Administración autonómica establecía una exclusión de la responsabilidad patrimonial que no encontraba apoyo en el art. 139 de la Ley 30/1992, pues éste no regula tal posibilidad. Aunque el precepto impugnado excluía la responsabilidad de las empresas gestoras de aguas, y no propiamente de la Administración, ello podía incidir en la responsabilidad de ésta, ya que la concesión es una forma de gestión. Asimismo, el Tribunal estima que el art. 5.3 del Decreto 38/2004 también vulneraba la competencia sobre legislación civil del Estado (art. 149.1.8<sup>a</sup> CE), al no haber especialidad de responsabilidad patrimonial en el derecho foral aragonés, con lo que, aunque se reclamase a la gestora de aguas por vía civil, el precepto en cuestión no dejaría de violar las normas competenciales de la Constitución. Por otro lado, habría un tercer motivo de inconstitucionalidad en cuanto que, fijando una imposibilidad de declarar la responsabilidad patrimonial de la entidad local que gestionara el servicio mediante concesión, se estaría invadiendo el art. 106.2 CE al establecerse tal exclusión con independencia de lo que resultara del eventual procedimiento judicial.

Frente a las normas citadas de rango constitucional y de ley ordinaria, el cuestionado art. 5.3 del Decreto 38/2004 eliminaba la posibilidad de que cualquiera pudiera siquiera exigir la responsabilidad ante la entidad local dueña del vertido, en el caso de que entre agua procedente de la red pública a una finca particular a través de una acometida de desagüe. Así, conforme a tal norma, de modo incoherente con las facultades y obligaciones de la entidad local contenidas en el mismo Decreto, y en contra de la previsión constitucional y legal de exigir responsabilidad a la Administración por su funcionamiento, dejaba inerte al particular ante el Ayuntamiento por posibles pérdidas de la red cuando éstas provengan de una acometida, pues no sólo exoneraba

de responsabilidad patrimonial al municipio, sino que, incluso, impedía la mera reclamación de los daños.

En conclusión, el Tribunal anula el precepto impugnado por estimarlo contrario a las normas generales contenidas en la Constitución y a las concretas recogidas en la Ley 30/1992 y en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En materia de policía de aguas, cabe destacar tres pronunciamientos judiciales. En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 283/2011, de 20 mayo (JUR 2011, 238339), anula la sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Ebro a una industria de fabricación de abonos por falta de prueba bastante de la naturaleza contaminante de un vertido, que hacía que no hubiese quedado destruida la presunción de inocencia que rige en este ámbito, aun tratándose de una infracción de riesgo. En particular, el Tribunal niega la aplicación de la Orden MAM 85/2008, de 16 de enero, que excusa la toma de muestras si, por el conocimiento de su origen y la observación de sus características externas, puede razonadamente determinarse la composición o naturaleza contaminante de un vertido, porque, como razona,

«es imposible tal evidencia sobre la composición del vertido o su naturaleza contaminante sin el análisis de una muestra, máxime si la sancionada ofrece una prueba de laboratorio que hubiera podido ser destruida por otro análisis, sin que resulte excusa para ello que el análisis de la muestra de la recurrente hubiera sido realizado dos meses después, pues también esta circunstancia y sus efectos hubieran podido ser destruidos por una prueba carente de dificultad para la Administración sancionadora.»

En la misma línea, la Sentencia núm. 222/2011, de 18 abril, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (JUR 2011, 240702), procede a la anulación de otra sanción impuesta por la Confederación citada a la mercantil titular de un vertedero controlado de residuos del champiñón porque, aunque el tipo del art. 116.3.f) del Texto Refundido de la Ley de Aguas se refiera a vertidos que «puedan deteriorar» la calidad del agua, es precisa la prueba de la capacidad contaminante del mismo, lo que no existió en el expediente, vulnerándose con ello

«el principio de presunción de inocencia, aplicable también en el ejercicio de la potestad administrativa (SSTC 120/1994, de 25 de abril y 45/1997, de 11 de marzo) [que] garantiza el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad (STC 212/1990, de 20 de diciembre) y comporta, entre otras muchas exigencias, la de que la Administración pruebe y, por ende, motive no sólo los hechos constitutivos de la infracción, la participación del acusado en tales hechos y las circunstancias que constituyen un criterio de graduación, sino también la culpabilidad que justifique la imposición de la sanción (SSTC 76/1990, de 26 de abril, 14/1997, de 28 de enero, 209/1999, de 29 de noviembre y 33/2000, de 14 de febrero).»

Por su parte, la Sentencia núm. 127/2011, de 16 marzo, del citado órgano jurisdiccional (JUR 2011, 242269), recuerda la doctrina aplicada por distintos Tribunales Superiores de Justicia respecto a la asimilación de las infracciones menos graves reco-

XVIII. Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?

gidas por la legislación de aguas a las infracciones leves a los efectos de su prescripción, razonando que:

«no se pueden asimilar, a estos efectos, las infracciones menos graves a las graves sino a las leves porque la calificación de menos graves del artículo 316 del RDPH no tiene correlativo en el artículo 132 de la Ley 30/1992, que sólo señala plazos para las infracciones muy graves, graves y leves por lo que, tratándose del procedimiento sancionador, por aplicación del principio más favorable al sancionado, debe asimilarse el plazo de las infracciones menos graves al de las leves. Además, el propio artículo 322 del RDPH atribuye al Organismo de cuenca la competencia para sancionar sólo las infracciones leves y las menos graves, equiparándolas a estos efectos, criterio que entendemos es el aplicable. En otro caso, para sancionar las infracciones graves, la competencia hubiera correspondido al Ministro del Departamento.»

En el caso que se enjuiciaba, se anula la sanción impuesta por haber operado entonces el instituto de la prescripción de la infracción, pero, «siguiendo la doctrina fijada por la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, recaída en el recurso de casación en interés de la ley 71/2002, se declara que dicha prescripción no alcanza

«a la obligación, igualmente impuesta, de paralización de los vertidos, en tanto en cuanto no se legalicen de forma definitiva los mismos, la cual, aunque ligada a determinados hechos que pueden ser también constitutivos de infracción y acreedores a la correspondiente sanción, es independiente de ella y prescribe a los 15 años, según deriva de lo dispuesto en el artículo 118.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001 (...) y en el artículo 327.1 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.»

## 5.2. PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL FRENTE A ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección 3ª) núm. 68/2011, de 21 febrero (RJCA 2011, 448), se estima el recurso deducido contra la Resolución de 11 de julio de 2008, del Viceconsejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, por la que se había declarado la incompatibilidad de una concesión de explotación minera con la protección del patrimonio cultural existente en el perímetro de la misma, con fundamento en que una actividad extractiva alteraría el medio natural en que aparece dicho patrimonio y, en especial, las manifestaciones de arte rupestre existentes en el abrigo denominado «El Cantalar I», dentro del Parque Cultural del Maestrazgo en Teruel.

Pese a que el Tribunal acepta como fundamentación de la Resolución impugnada la declaración genérica de la necesidad de adoptar medidas de protección ante cualquier clase de afección al patrimonio natural y cultural, llega a la conclusión de que la afirmación de la incompatibilidad entre la explotación minera y la protección de éste se había dictado sin haber llevado a cabo una declaración individual del abrigo como Bien de Interés Cultural o genérica de todas las pinturas rupestres de la zona. No se había producido dicha declaración ni por consiguiente la delimitación del entorno de

los bienes a proteger en los términos indicados por la legislación del patrimonio cultural aragonés, hurtando a los particulares afectados la posibilidad de hacer valer sus derechos y efectuar las alegaciones oportunas. La correspondiente contravención de la Ley 3/1999, del Patrimonio Cultural Aragonés, se acoge como causa de anulabilidad conforme a lo previsto en el art. 63.1 de la Ley 30/1992.

### 5.3. RESIDUOS

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 46/2011, de 10 febrero, se analiza la revocación de la autorización administrativa del plan de actuación para la remediación de suelos afectados por realización de actividad contaminante, que se había concedido inicialmente a una fábrica de acumuladores y pilas eléctricas que, abandonando su antigua ubicación, se trasladó a otra parcela del término municipal de Zaragoza.

La Ley 10/1998, de 28 de abril, de Residuos, establece, en su art. 27.4, que los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna actividad parcialmente contaminante «estarán obligados, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública», añadiendo que «este hecho será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad». De conformidad con dicha norma, la resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Diputación General de Aragón, por la que se autorizó a la mercantil en cuestión el plan de actuación para restaurar las zonas de su anterior ubicación impactadas por el plomo, impuso, entre otras, esa condición de anotación registral. Sin embargo, cuando la sociedad acudió a efectuar la nota marginal exigida, el Registrador de la Propiedad suspendió su práctica pues para realizar dicho asiento era necesario que el nuevo titular registral prestase su consentimiento o se acreditara, cuando menos, que se le citó en el procedimiento administrativo en el que había recaído la autorización inicial.

Los hechos descritos habilitaban, por tanto, a la Administración ambiental aragonesa a comunicar ella misma al Registro que, en la finca de autos, se había realizado una actividad consistente en fabricación de acumuladores y pilas eléctricas, pero no para revocar, como hizo, la autorización del proyecto toda vez que no existía correlación entre el mencionado incumplimiento (no inscripción de la nota marginal exigida) y dicha revocación, motivo por el cual el Tribunal Superior la anula.

En Sentencia correlativa en número y fechada al día siguiente, la 47/2011, de 11 febrero (JUR 2011, 243367), se resuelve una secuela del pleito anterior. En concreto, el recurso contencioso-administrativo interpuesto, esta vez, por los nuevos propietarios de los suelos en los que se había desarrollado la actividad contaminante de fabricación de pilas antes descrita, contra otra de las condiciones impuestas por la Administración ambiental al autorizar el plan de actuación para la remediación de suelos contaminados. Sostenían los nuevos titulares de los terrenos que ellos no necesitaban presentar informe de situación del suelo al solicitar nuevas licencias de actividad por cuanto los terrenos habían sido previamente remediados o descontaminados. A este respecto, la

XVIII. Aragón: *¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?*

Administración ambiental de la Comunidad Autónoma se defendió diciendo que se había limitado a informar de la obligación reglamentaria establecida en el art. 3.5 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, fallando, sin embargo, el Tribunal que dicha norma, pensada para el supuesto de que tras la actividad potencialmente contaminante no se haya producido a su descontaminación, no era aplicable al caso de autos.

5.4. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Un interesante problema de prueba se plantea en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 129/2011, de 16 marzo (JUR 2011, 242267), recaída en apelación contra la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Teruel. Con motivo de la autorización del impacto ambiental de un determinado proyecto de explotación de una cantera, se cuestiona la afección «a una superficie cartografiada como hábitat natural de interés comunitario que tiene la consideración de prioritario, el del Código 9560, Bosques mediterráneos endémicos de *Juniperus* spp, suponiendo un deterioro significativo de ese hábitat prioritario que afecta a la integridad del Lugar de Importancia Comunitaria ES2420130».

El elemento nuclear de la controversia entronca con el mismo concepto de bosque. Ambas partes, actora y Administración demandada, tomando como base sus respectivos informes periciales, llegan a conclusiones distintas en el caso enjuiciado. Mientras la mercantil recurrente parte de una concepción que se califica de clásica o centroeuropea de bosque, afirmando que «la presencia de sabinas y otras especies similares en la zona es evidente (...) no se corresponde con una formación boscosa, sino con una formación arborecente», la Comunidad Autónoma sostiene que el hábitat 9560 «es un bosque abierto acompañado de un manto arbustivo acostumbrado a luz directa», arguyendo que el de sabina albar «no se trata de un bosque normal, por cuanto los árboles están muy separados unos de otros, haciendo del conjunto un espacio arbóreo abierto que ha recibido a veces el nombre de bosque parque o bosque estético». Igualmente difieren ambas partes a la hora de determinar el criterio de calificación de los hábitats ya que, mientras el perito biólogo de la parte actora, afirmaba que había de estar al estrato dominante –y señaló que en el caso era de arbusto arborecente–, la Administración y su perito afirmaban que tenía que atenderse al estrato de mayor grado evolutivo, calificándolo de arbóreo. Finalmente, llegaban a discrepar también, haciéndose eco de sus respectivas periciales, del porte de los ejemplares de sabina albar existentes en la zona.

A la vista de ello y como resultado de la ponderación de todas las pruebas que realiza el Tribunal, este termina compartiendo

«la conclusión de la sentencia apelada en el sentido de que proyecto de explotación afecta en las 20 hectáreas a una zona cartografiada como hábitat natural de interés comunitario que tiene la consideración de prioritario (hábitat 9560), aceptando el criterio sostenido por la Administración, y ratificado en el informe y manifestaciones en el acto del juicio de los peritos Sr. Luis Pedro y Cornelio, en el sentido de que, del conjunto de la prueba practicada se desprende que el referido hábitat de bosques endémicos con *Juniperus* spp se caracteriza en la península ibérica –con

contadas excepciones que confirman la regla, como es, el de Calatañazor-, porque es un bosque abierto acompañado de un manto arbustivo –las sabinas se adaptan a suelos muy pobres, desarrollando troncos fornidos, pero de talle pequeño– y que en el presente caso la formación no se trata de una etapa inicial, al haberse desarrollado ya el estrato arbóreo de baja densidad, pero de proporciones suficientes.»

En consecuencia, se desestima el recurso de apelación de la mercantil interesada en la explotación de la cantera.

## 6. PROBLEMAS

### 6.1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AVALA LOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN EN MATERIA HÍDRICA

En nuestro informe «Política ambiental de Aragón», incluido en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, dimos cuenta de que la Comunidad Autónoma de la Rioja había impugnado la regulación de los aspectos hídricos que había llevado a cabo el Estatuto de Autonomía aragonés resultante de la reforma aprobada por LO 5/2007, de 20 de abril. El ejecutivo riojano impugnó los dos preceptos del Estatuto de Aragón referidos a la regulación del agua, ya como objeto de derechos (art. 19), ya en su calidad de materia sobre la que la Comunidad Autónoma asume competencias (art. 72), así como la disposición adicional quinta, por la que se remite a la planificación hidrológica la concreción de las reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos de la cuenca del Ebro, remitiéndose, en particular a la de 6.550 hectómetros cúbicos establecida en el denominado Pacto del Agua. Puesto que, en nuestro trabajo citado, ya expusimos los argumentos esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad, así como los fundamentos jurídicos que se adujeron de contrario por la representación aragonesa, nos haremos eco ahora de la publicación de la STC 110/2011, de 22 de junio, que ha puesto fin a la controversia.

Comenzando con el primero de los artículos objeto de recurso (art. 19EAAr, que enuncia los derechos en relación con el agua), el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina sentada en la Sentencia 247/2007 (asunto Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia), pero muy matizada en la 31/2010, concerniente al Estatuto de Autonomía catalán, para señalar que

«ningún reproche merece que los poderes públicos aragoneses resulten vinculados por la proclamación del mencionado derecho al abastecimiento de agua, vinculación que habrá de materializarse de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro sólo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE)»,

concluyendo, a continuación, que

«Estamos, pues, ante un derecho que debe ser concretado por el legislador autonómico en su alcance, sin que de su tenor literal se desprenda condicionamiento al-

XVIII. Aragón: *¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?*

guno de las competencias del Estado en relación con las aguas, que son límite, sin duda, a la actuación en la materia de los poderes públicos autonómicos» (FJ 5).

Entrando a examinar la prescripción del art. 19.2 EAAr relativa a la fijación por los poderes públicos aragoneses de «caudales ambientales apropiados», el Tribunal zanja que la regulación estatutaria no menoscaba el art. 149.1.22 CE, pues la competencia autonómica se limita a una mera «participación» en la fijación del caudal y ello con sometimiento a lo que dispongan las leyes del Estado que desarrollen aquel precepto constitucional.

Una vez enunciado por el art. 19.1 EAAr el alcance general del derecho de los aragoneses a disponer de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes, el art. 19.3, también impugnado, establece una pauta directiva para el cumplimiento de aquel derecho, ordenando a los poderes públicos que velen «especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras». En relación con el examen de dicho mandato, el Tribunal Constitucional pone de relieve dos cosas. En primer término, que velar no conlleva potestades concretas, sino meras pautas de orientación, sin que el precepto contenga prohibición de trasvases no sostenibles.

«La segunda nota que caracteriza el artículo 19.3 EAAr es que el encargo de «velar» que se hace a los poderes autonómicos para que no se realicen estos trasvases no sostenibles ha de ejercerse «de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables». Nos encontramos, pues, con unas determinaciones impuestas por el Estatuto a los poderes públicos aragoneses que son análogas a las que el artículo 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana preveía respecto de los poderes públicos valencianos (...). Por todo ello, debemos concluir, al igual que lo hicimos en la STC 247/2007, FJ 22, afirmando que el artículo 19.3 EAAr «no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta» (FJ 9).

En relación con la asunción de competencias en materia de aguas por la Comunidad Autónoma en el art. 72 EAAr, se impugnaban los tres apartados del precepto, pero el TC rechazó todos los argumentos en que se fundaba su impugnación. Si, por un lado, se reitera que Aragón puede asumir en exclusividad competencia en materia de aguas intracomunitarias, sin perjuicio de señalar que la misma habrá de coexistir con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que opera como límite a la competencia planificadora autonómica, de otra parte se abunda en que, respecto de la participación y colaboración aragonesa en la gestión estatal de los recursos hídricos intercomunitarios, el precepto estatutario autonómico explicitaba que se ejercería en el marco del art. 149.1.22<sup>a</sup> CE, con lo que dejaba a salvo la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados. Conectado con ello, el TC vuelve a reiterar su declaración de constitucionalidad sobre la técnica del informe autonómico preceptivo, pero no vinculante, exigido en este caso

por el art. 72.3 EAAr para las propuestas de obras o de transferencias de aguas que afecten al territorio de la Comunidad. En opinión del alto Tribunal,

«constituye “un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (...)”» (FJ 15).

Finalmente, daremos cuenta del razonamiento del TC para rechazar la inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón. El argumento fundamental radica en que el tenor literal de dicha disposición revela que la reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que se le imponga al legislador estatal

«toda vez que prevé que sea la planificación hidrológica, esto es, el legislador estatal, quien concrete (“concretará” dice el precepto) las reservas de agua de la cuenca del Ebro, concreción que se realizará “considerando” la resolución de las Cortes de Aragón que acordó aquella reserva, sin que la misma vincule al Estado en su decisión. Dicha expresión, “considerando”, es trasunto del encargo que el art. 19.2 EAAr hace a las Cortes de Aragón de velar por la fijación de caudales apropiados, pero no cuestiona la competencia del legislador estatal para concretar el caudal definitivo.

(...) [I]a previsión relativa al caudal controvertido ha de ser interpretada como una manifestación de dicha participación y no como una imposición vinculante para el Estado que en ejercicio de su competencia exclusiva ex art. 149.1.22, que no puede ser cuestionada por un Estatuto de Autonomía, podrá determinar con plena libertad la fijación de los caudales apropiados en cada momento» (FJ 17).

Tanto es así que, en el voto concurrente que formuló el magistrado Luis Ortega Álvarez, se discrepa de la decisión mayoritaria de llevar al fallo la constitucionalidad de la disposición adicional quinta dado que la misma no tiene carácter vinculante. En definitiva, como en su momento apuntábamos en nuestro trabajo antes aludido, nos encontramos ante un precepto cargado de simbolismo para nuestra Comunidad, pero completamente ineficaz, sin virtualidad jurídica obstativa alguna de eventuales pretensiones estatales de desconocer dicha reserva hídrica para Aragón.

## 6.2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA RECURRE DE INCONSTITUCIONALIDAD LA LEY ESTATAL 40/2010, DE 29 DE DICIEMBRE, DE ALMACENAMIENTO GEOLÓGICO DE DIÓXIDO DE CARBONO

Como hicieron la Xunta de Galicia y la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Aragón recurrió, en abril de 2011, la Ley estatal 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, aprobada por las Cortes Generales con carácter básico al amparo, según su disposición final undécima, de los títulos competenciales contemplados en el art. 149.1.13<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup> CE, que atribuyen al Estado competencia para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad

XVIII. Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?

económica», la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» y las «bases del régimen minero y energético», respectivamente. Asimismo, la citada Ley traspuso al ordenamiento español la Directiva 2009/31/CE, de 23 de abril, que modificaba las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, así como las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y 200/1/CE y el Reglamento 1013/2006.

Pues bien, la Comunidad Autónoma de Aragón impugnó los arts. 1, apartado 3; 5; 8, apartado 6, segundo párrafo; 9, apartados 6 y 7; 10, apartados 4, 6 y 7; 11, apartados 1, 2 y 6; 13; 15, apartados 1, 2, 3, 4 y 5; 19, apartados 2 y 3; 23, apartados 1, 2 y 3; 26, apartados 1, 3, 4 y 5; 27 y disposiciones transitoria primera y final undécima, citada, por entenderlos contrarios a sus competencias en materia de régimen minero y de protección del medio ambiente. En particular, los principales reproche que aduce en su demanda el letrado de la Comunidad Autónoma es que el legislador estatal habría asumido competencias ejecutivas no amparadas por los títulos esgrimidos. Así, tras enumerar las muchas facultades de ejecución que pasa a reservarse el Estado en la Ley 40/2010 en relación con tres asuntos concretos (a saber, permisos de investigación de ámbito territorial superior al autonómico; concesión de almacenamiento, tanto de ámbito territorial superior al autonómico como de ámbito estrictamente autonómico, y acceso a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento), rechaza que puedan justificarse en las reglas 13ª, 23ª y 25ª CE.

En primer lugar, se subraya por la defensa procesal de la Comunidad Autónoma que la Directiva comunitaria que es objeto de transposición por la Ley 40/2010 tiene un espíritu y finalidad eminentemente ambientales y no económicos. Pero, aun admitiendo que la elección del emplazamiento o lugar de almacenamiento de CO<sub>2</sub> pueda tratarse de una decisión estratégica y que la materia objeto de regulación pueda afectar a la ordenación general de la economía, la utilización de este título competencial de carácter económico para la asunción de competencias de ejecución exige una rigurosa justificación sustancial (no meramente literaria) de la concurrencia de circunstancias excepcionales en que el ejercicio de competencias ejecutivas por el Estado «sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de la competencia estatal en la materia» (STC 133/97) o, como indica la Exposición de Motivos de la Ley 40/2010, se trate de «medidas indispensables para la preservación de lo básico o para garantizar la consecución de los fines inherentes a la regulación básica» (SSTC 49/98 y 135/92), cosa que se niega en este supuesto. En palabras del Letrado de la Comunidad Autónoma,

«sea cual sea el procedimiento de adjudicación de la concesión de almacenamiento de CO<sub>2</sub>, la Administración concedente (estatal o autonómica) carece de facultades discrecionales que, en su caso, le permitan establecer una estrategia económica nacional sobre la ubicación de los lugares de almacenamiento de CO<sub>2</sub>, ya que el otorgamiento de la concesión responde a criterios objetivos, reglados. Es más, caso de que así se llevase a cabo, podría contrariar el principio de libertad de empresa consagrado en el artículo 38 de la Constitución.»

En definitiva, que se sostiene que no concurren circunstancias excepcionales que hagan imprescindible que sea el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y no las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas (sujetas a los mismos prin-

principios de servicio objetivo a los intereses generales y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho consagrados en el art. 103 CE), quien deba ejecutar las gestiones administrativas vinculadas a la concesión de almacenamiento de CO<sub>2</sub>.

En segundo término, presuponiendo que la supraterritorialidad constituya la causa por la que la Ley 40/2010 reserva competencias ejecutivas a la Administración del Estado, amparándose en los títulos sobre las bases de la protección del medio ambiente y del régimen minero, la Comunidad Autónoma de Aragón niega que concurren en este caso los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al tratarse de unas gestiones administrativas que admitirían fraccionamiento autonómico, así como, en su defecto, la aplicación de mecanismos de cooperación intercomunitaria o coordinación estatal en última instancia, respetando así las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Con cita de la pertinente jurisprudencia constitucional, la defensa procesal aragonesa sostiene que el hecho de que los actos de las Comunidades Autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se les despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. Razonamientos todos los anteriores que llevan al Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón a solicitar la anulación de los preceptos impugnados.

### 6.3. NOVEDADES EN TORNO A LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS EMBALSES DE YESA Y BISCARRUÉS

Con fecha 29 de junio de 2011, se aprobó por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino la modificación núm. 3 del proyecto de recrecimiento del embalse de Yesa sobre el río Aragón, lo que significa la autorización por el Estado del recrecimiento a cota media solicitado por la Comunidad Autónoma el 28 de julio de 2004. En efecto, siete años después del Acuerdo de la Comisión del Agua que apostó por ampliar el embalse, pero sin inundar el municipio de Sigüés, se notificó la resolución aprobatoria que permitirá que el recrecimiento pueda estar terminado no antes de 2015 y en servicio efectivo, probablemente, para 2017.

Por relatar muy sucintamente los principales hitos relativos a esta obra hidráulica, diremos que la iniciativa del recrecimiento de la presa de Yesa surge como consecuencia de los estudios y trabajos realizados, en la década de los años 70, sobre la regulación de los ríos Aragón, Irati y Salazar. En octubre de 1983, se definió por primera vez el recrecimiento como proyecto de construcción, en el que se contemplaba alcanzar una cota máxima de 1525 hm<sup>3</sup> de capacidad total. La capacidad del embalse quedó recogida en la resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón, en su sesión de 30 de junio de 1992, relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma (conocida como Pacto del Agua de Aragón), publicada en el BOA de 7 de julio, en la que se señalaba textualmente que: «El actual embalse de Yesa tiene una capacidad de 470 hm<sup>3</sup>. Se propone el recrecimiento hasta los 1.525 hm<sup>3</sup>, con un incremento de capacidad de 1.055 hm<sup>3</sup>». El Pacto del Agua de Aragón fue asumido íntegramente en

XVIII. Aragón: *¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo?*

el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio.

En marzo de 1993, el proyecto anteriormente citado fue adaptado a la legislación vigente, incorporándose como anejos a la memoria los nuevos estudios que eran preceptivos en dicha presa. El 30 de marzo de 1999, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental formuló la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto, en cumplimiento de la cual se introdujo una adenda que incorporaba las actuaciones medioambientales y referentes al patrimonio que habían sido prescritas.

Con posterioridad, se aprobaron tres modificaciones del proyecto, la última de las cuales, precisamente, se hallaba pendiente de autorización por el Estado. De hecho, el 4 de agosto de 2010, la Secretaría de Estado de Cambio Climático había formulado la Declaración de Impacto Ambiental favorable del proyecto de la modificación núm. 3, pero faltaba la aprobación final del mismo por el órgano sustantivo y la ulterior modificación del contrato por el que se adjudicaron las obras a una unión temporal de empresas.

En síntesis, al reducirse la cota del embalse de Yesa hasta los 1079 hm<sup>3</sup> que contempla el último modificado, se logra una importante disminución de las afecciones a las nuevas figuras de protección que habían declarado las Comunidades Autónomas afectadas tras la aprobación del proyecto inicial, y a las nuevas variables ambientales detectadas; se reduce la afección al trazado del Camino de Santiago; se evita inundar el casco urbano de Sigüés, evitándose el traslado de dicha población; y se da cumplimiento a lo acordado en la Comisión del Agua de Aragón, el 28 de julio de 2004, y expuesto a la Comisión Mixta de Seguimiento del Pacto del Agua, en sesión de 14 de febrero de 2005.

Además de reducir en diez metros la cota máxima del embalse, el nuevo proyecto aprobado por el Estado incluye tres actuaciones que no aparecían en el originario: un dique que protegerá el casco urbano de Sigüés; un embalse de cola en el entorno de esa misma localidad y dos galerías en el estribo derecho de la nueva presa, que permitirán impermeabilizar esa ladera evitando las pérdidas de agua. No en vano, con el recrecimiento del embalse, se pretende garantizar el abastecimiento de Zaragoza y su entorno, la laminación de avenidas, el caudal ecológico del río Aragón y la consolidación de la zona regable de Bardenas.

Por lo que hace a otra obra hidráulica pendiente en la Comunidad Autónoma, el embalse de Biscarrués en el río Gállego (Huesca), en el BOE de 3 de agosto de 2011 se publicó la Resolución de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, de 8 de julio de 2011, por la que se formula declaración de impacto ambiental del correspondiente proyecto. En concreto, el evaluado (embalse de Biscarrués con capacidad de 35 hm<sup>3</sup>) sustituye a un proyecto anterior, como era el embalse de Biscarrués de 192 hm<sup>3</sup> de capacidad, que fue objeto de declaración de impacto ambiental aprobada en 1999 (BOE de 16 de noviembre). Abandonada dicha propuesta, con fecha 30 de noviembre de 2007 la Confederación Hidrográfica del Ebro remitió el nuevo proyecto que reducía

la capacidad, el cual ha obtenido, en 2011, el plácet de la Administración ambiental del Estado.

Pese a que el Partido Popular en la Comunidad Autónoma anunció, al conocer la DIA, su intención de instar al Gobierno de la Nación que surgiera de las urnas en noviembre de 2011 la recuperación del proyecto de embalse originario, el que alcanzaba una capacidad de 192 hm<sup>3</sup>, la última evaluación ambiental se refiere al proyecto «reducido», cuya ejecución se condiciona a la asunción de determinadas medidas relativas a la fauna y vegetación, a los aspectos socioeconómicos, a la protección de la Red Natura 2000, del patrimonio y del paisaje, así como a la eliminación de la construcción de una minicentral para la generación de energía eléctrica a pie de presa que había sido prevista. En efecto, la Secretaría de Estado de Cambio Climático pone de relieve, en su Resolución de 8 de julio de 2011, objeto de análisis, que, teniendo en cuenta los impactos muy relevantes identificados que generaría la minicentral hidroeléctrica (con una afección severa al medio socioeconómico por eliminación de los tramos de río de uso turístico, cuya actividad es el principal motor del desarrollo económico de la zona e implicando la eliminación de un tramo fluvial y de la vegetación y fauna asociada superior a los 9 Km), y dado que no se encontraba entre los objetivos prioritarios del proyecto, que la Confederación Hidrográfica del Ebro no había presentado alternativas y que no se había justificado la necesidad de generación eléctrica en la ubicación elegida, dicha infraestructura debía quedar excluida.

#### 6.4. A VUELTAS CON EL PLAN DE GESTIÓN DEL DISTRITO DE CUENCA FLUVIAL DE CATALUÑA

Continuando las acciones emprendidas el año anterior, a finales de 2011 el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acordó interponer recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

Como antecedentes más importantes de este acuerdo, cabe citar que la Agencia Catalana del Agua tramitó, en su día, el proyecto de decreto de la Generalitat de Cataluña de aprobación del referido Plan de gestión. En el curso de dicho procedimiento, se abrió un período de información pública, en el que se presentaron alegaciones por parte del Instituto Aragonés del Agua, que fueron desestimadas por la Agencia Catalana el 10 de septiembre de 2010. Posteriormente, con fecha 23 de noviembre de 2010, fue sancionado el Decreto 188/2010, de la Generalitat de Cataluña, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de la Comunidad, y, simultáneamente, el ejecutivo catalán dio el visto bueno al Programa de Medidas, que formaba parte integrante del referido Plan. Contra ambos instrumentos, el Gobierno de Aragón interpuso sendos recursos contencioso-administrativos en enero de 2011, como pusimos de relieve en nuestro trabajo correspondiente al *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*.

Con fecha 5 de septiembre, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1219/2011, antes citado, y en coherencia con las acciones legales emprendidas y para dar cumpli-

miento al mandato recibido de las Cortes aragonesas, el ejecutivo de la Comunidad Autónoma decidió asimismo recurrir el reglamento estatal.

En efecto, las Cortes de Aragón aprobaron, con fecha 29 de septiembre, una Proposición no de Ley por la que, entre otras medidas, se instaba al Gobierno a que analizase el Real Decreto 1219/2011 con el objeto de presentar el correspondiente recurso en el caso de que se mantuvieran las «extralimitaciones» que presentaba el documento aprobado por la Generalitat de Cataluña y que ya había sido recurrido por la Comunidad Autónoma de Aragón. La misma Proposición instaba al ejecutivo autonómico a que se dirigiese al Gobierno de la Nación para mostrar su oposición ante cualquier propuesta de planificación hidrológica que rompiese el principio de unidad de cuenca, apostando de esa forma por este principio en la planificación concertada entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por el traspaso de las competencias ejecutivas a estas últimas.

El Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, aprueba, en su artículo 1, el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña y, al hacerlo con el contenido inicial que incluían los anexos I y II del Decreto de la Generalitat de Cataluña 188/2010, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón le achaca las mismas invasiones de competencias que imputaba a esta última disposición, como pusimos de relieve en nuestro informe anterior.

## **7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN**

Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón: don Federico García López (hasta el 30 de diciembre de 2011) y don Modesto Lobón Sobrino (desde esa fecha).

Secretario General Técnico: Javier Rincón Gimeno.

Director General de Producción Agraria: Jesús Nogués Navarro.

Director General de Desarrollo Rural: Luis Marruedo Espeja.

Director General de Alimentación y Fomento Agroalimentario: Luis Miguel Albarrán González-Urría.

Directora General de Calidad Ambiental: Pilar Molinero García.

Director General de Conservación del Medio Natural: Santiago Pablo Munilla López.

Director General de Gestión Forestal: Roque Santiago Vicente Lanau.

Director del Instituto Aragonés del Agua: Alfredo Cajal Gavín.

Directora del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental: Nuria Gayán Margueli.

Director-Gerente de SODEMASA: Jesús Jiménez Muniesa.

## **8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

- DECRETO 74/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los anexos de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón (BOA 5 abril).
- DECRETO 156/2011, de 25 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 26 julio).
- DECRETO 326/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el águila-azor perdicera (*Hieraaetus fasciatus*) en Aragón, y se aprueba el Plan de recuperación (BOA 6 de octubre).
- DECRETO 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (BOA 14 de octubre).
- DECRETO 334/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las bases reguladoras del régimen de ayudas para la puesta en marcha de determinadas actuaciones recogidas en los Planes de Zona para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Aragón (BOA 24 de octubre).
- DECRETO 346/2011, de 14 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la composición del Consejo de Dirección del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 25 octubre).
- DECRETO 347/2011, de 14 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la composición del Consejo de Dirección del Instituto Aragonés del Agua (BOA 25 octubre).
- DECRETO 393/2011, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 213/2007, de 4 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las Comisiones Técnicas de Calificación (BOA 20 de diciembre).
- DECRETO 402/2011, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en materia de medio ambiente (BOA 10 enero 2012).

## Canarias: una nueva organización administrativa del Medio Ambiente

---

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Actividades clasificadas, espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias*. 2.2. *Ley de Aguas*. 2.3. *La Red de Parques Nacionales de Canarias*.—3. ORGANIZACIÓN.—4. EJECUCIÓN. 4.1. *Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2011*. 4.2. *Planes y Programas*.—5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. *Evaluación ambiental de planes y programas*. 5.2. *Energía: aspectos ambientales. Relación de la intervención de los Ayuntamientos en virtud de la normativa de actividades clasificadas y la Autorización ambiental integrada*.—6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES—7. APÉNDICE INFORMATIVO. 7.1. *Normativa*. 7.2. *Jurisprudencia*. 7.3. *Organización*.

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2011 se han celebrado elecciones autonómicas y locales, lo que, en lo que ahora interesa, ha supuesto un cambio en el Gobierno de Canarias: así, frente al pacto que mantenía en la anterior legislatura Coalición Canaria con el Partido Popular, a partir de las elecciones de mayo, se ha configurado un Gobierno formado por Coalición Canaria y el Partido Socialista Obrero Español.

La formación de un nuevo Gobierno ha tenido como consecuencia una cierta ralentización en la adopción de medidas de tipo ambiental, no obstante lo cual es de destacar la aprobación de algunas leyes importantes como es la de actividades clasificadas y espectáculos públicos y la modificación de la Ley de aguas con el objetivo de incluir en la legislación canaria las demarcaciones hidrográficas.

En el ámbito de la organización, El Vicepresidente del Gobierno ha sumido una Consejería que agrupa las competencias en Educación, Universidades y Sostenibilidad. Esta última área asume las competencias relativas a la protección de la naturaleza, produciéndose una separación entre las competencias de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente que no ocurría en Canarias desde hace mucho tiempo, y que hace que, por ejemplo, la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación e los Espacios Naturales Protegidos haya quedado adscrita a la consejería competente en Ordenación del Territorio y no al área de Medio Ambiente, como también ocurre con la evaluación ambiental de planes y programas.

Por otro lado, estando ya bastante avanzada la aprobación de los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, este año no se ha publicado en el Boletín Oficial

de Canarias ningún instrumento de ordenación de los mismos, cosa que no ocurría hace muchos años. No obstante, la mayoría de ellos están en tramitación, bien para su aprobación por primera vez, bien para su adaptación a las Directrices de Ordenación general y del Turismo y al Texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS, ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS COMPLEMENTARIAS**

La Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, viene a derogar la Ley 1/1998, de 8 de enero, adaptando la normativa autonómica a las previsiones contenidas en la Directiva 2006/123/CEE, relativa a los servicios del mercado interior, así como a las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, que incorporan dicha Directiva al derecho interno español.

La Ley se divide en seis títulos («Preliminar», «De las licencias de actividad clasificada», «De la comunicación previa la instalación y apertura de actividades clasificadas no sometidas al régimen de autorización», «De la autorización de espectáculos públicos», «De los requisitos de las actividades y espectáculos públicos», «Régimen de comprobación, inspección y sancionador»).

En cuanto a su contenido, y sin pretender hacer una exposición de toda la Ley, pueden destacarse algunos de sus aspectos más novedosos. En este sentido, y teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma de Canarias ya contaba con legislación propia en la materia, la Ley 1/1998, de 8 de enero, la justificación de la nueva normativa se encuentra en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior, así como en la legislación estatal de incorporación de dicha normativa a nuestro ordenamiento interno.

Por lo tanto, las novedades principales se van a encontrar, justamente, en el régimen de intervención previa: la nueva Ley sustituye las autorizaciones por un régimen plural en función del tipo de actividad y de la incidencia que pueda tener sobre el medio ambiente, la comodidad o la salud de las personas. Para ello, la nueva norma establece la distinción esencial entre actividades clasificadas y no clasificadas (art. 2), concibiéndose las primeras como aquellas que sean susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o para las cosas, y las segundas, como aquellas actividades en las que no concurra ninguno de los requisitos señalados para las actividades clasificadas o, de hacerlo, lo haga con una incidencia no relevante.

Con respecto ya a las actividades clasificadas, la Ley distingue, a su vez, dos instrumentos de intervención: la comunicación previa y la autorización administrativa (art.

4). El régimen ordinario de intervención será el de la comunicación previa (artículo 5.1), por lo que el régimen de autorización administrativa operará de forma excepcional, de tal forma que resulta de aplicación únicamente a aquellas actividades para las que el Gobierno, mediante decreto establezca expresa y motivadamente, al concurrir las dos circunstancias siguientes: que, por sus propias características objetivas o su emplazamiento, presenten un riesgo de incidencia grave o muy grave sobre los factores que clasifican la actividad respectiva, y que, de tener lugar tal incidencia, los efectos negativos que se producirían fueran irreversibles o difícilmente reversibles.

Dentro ya del régimen autorizatorio, y con la finalidad de reducir la posible incidencia de la intervención administrativa, se abandona la actual regulación trifásica y se parte de un procedimiento exclusivamente municipal en el que no existe una fase intermedia de calificación sino, simplemente, un trámite de informe de calificación que, en la mayoría de los casos, será emitido por los propios ayuntamientos, de forma que se sustituye la competencia de los cabildos, que pasa a ser residual, con carácter general o para determinados supuestos específicos (art. 21). Asimismo, en este procedimiento se contempla un régimen de plazos cortos (3 meses con carácter general y 5 meses cuando sea necesaria la intervención de los cabildos). En último término, el silencio administrativo, que en la Ley se denomina erróneamente del acto presunto, se entenderá con carácter positivo para las actividades clasificadas como molestas, salvo que dentro de los plazos establecidos para la resolución se haya producido un informe de calificación negativo (art. 24).

Por su parte, el régimen de comunicación previa, que, como ya se ha comentado, va a convertirse en el general, se sustenta en dos premisas: por un lado, la responsabilidad de la adecuación de la instalación o actividad a las condiciones legales se concentra, básicamente, en los técnicos o facultativos redactores de los proyectos o certificantes de las instalaciones (artículo 59, que define los responsables de las posibles infracciones); y, por otro lado, la potenciación de la labor de información previa de la Administración a favor del operador, a través de las consultas, que permite a este conocer el grado de adecuación de su proyecto a la legalidad urbanística o al régimen específico de intervención aplicable a la actividad que pretende implantar o a cualquier modificación de ésta.

La nueva norma contiene la regulación de diversas situaciones especiales carentes de regulación normativa o desfasadas por la jurisprudencia, tales como el régimen de precedencia de la licencia de actividad con respecto a la de obra (art. 7); los requisitos exigibles a la apertura de actividades en edificios en régimen de fuera de ordenación o que no se ajusten a la legalidad urbanística; la posibilidad de autorizar instalaciones y actividades provisionales cuyo uso no coincida con el expresamente establecido en el planeamiento, y la posibilidad de autorizar instalaciones o actividades públicas en terrenos o parcelas afectos a usos distintos cuando lo exija el interés general (art. 8).

Asimismo, se establecen normas relativas a la articulación con respecto a aquellas actividades sujetas a autorización ambiental integrada u otro tipo de autorizaciones sectoriales, bien sea mediante la exclusión de licencia municipal expresa y su sustitu-

ción por el informe municipal a evaluar en dichos procedimientos en el que quedará embebida aquella, bien sea mediante la emisión de informes urbanísticos en los procedimientos de autorización sectoriales. En este sentido, para completar la regulación normativa tendente a la debida coordinación procedimental con otras intervenciones sectoriales o locales, se delimita el ámbito de control respectivo de cada título y se regulan procedimientos de tramitación conjunta o coordinada de licencias que tengan un objeto idéntico (art. 6).

Además de los mecanismos preventivos, se establecen también instrumentos de control *a posteriori*, a cuyo fin se ha operado una nueva sistematización y regulación de los sistemas de comprobación, inspección y sanción de instalaciones y de actividades, así como de los supuestos de extinción, revocación, caducidad y revisión de títulos habilitantes (arts. 30 a 33 y 51 a 57). En dicha regulación se han tenido especialmente en cuenta las innovaciones introducidas por la normativa estatal sobre autorización ambiental integrada y por la normativa autonómica comparada dictada en desarrollo de la legislación estatal.

La nueva ley contiene la regulación de diversos supuestos de responsabilidad administrativa como fórmula de contrapeso a las situaciones de inactividad de la Administración en el debido ejercicio de sus competencias o de cambio de criterio. Dichos supuestos son: a) Los casos de cambio de criterio de la Administración con respecto a lo contestado en informes solicitados como consulta previa y sus efectos indemnizatorios con respecto a los gastos realizados por los particulares siguiendo tales criterios y que hayan devenido inútiles ante un cambio de criterio sobrevenido de la misma Administración. Y, b) Los supuestos de daños y perjuicios ocasionados a terceros por actividades perjudiciales con respecto a las cuales la Administración haya tolerado indebidamente su existencia o habilitado indebidamente su instalación o puesta en funcionamiento.

Finalmente, la nueva norma respeta, con algunas variaciones, el régimen sustantivo contenido en la Ley 1/1998 que afecta a los requisitos de las actividades y los espectáculos públicos (título IV de la Ley 1/1998) y a la tipificación de las infracciones (título V, capítulos II y III), si bien contiene una sustancial reducción de la cuantía de las sanciones pecuniarias.

En relación a los espectáculos públicos merece resaltarse la previsión del artículo 50 de la Ley en relación a los eventos que se desarrollen con ocasión de las fiestas populares tradicionales y las declaradas de interés turístico de Canarias, en las que la Ley prevé la aplicación a todas ellas de la suspensión provisional de la normativa que regula los objetivos de calidad acústica, de conformidad con las previsiones del artículo 9 de la Ley 37/2003, de 17 de Noviembre, del Ruido. En alguna ocasión, se ha comentado en ediciones del Observatorio de Políticas Ambientales diversas sentencias acerca de las medidas que habían tomado algunos Tribunales por el Ruido ocasiones por fiestas como los carnavales.

## 2.2. LEY DE AGUAS

La regulación de las aguas en Canarias viene recogida en la Ley 12/1990, de 26 de julio, que la define como «un recurso natural escaso y valioso, indispensable para la vida y para la mayoría de las actividades económicas». El tradicional régimen especial del derecho de aguas canario se ha concretado en la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias en esta materia a través de su Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de la normativa básica estatal. Por lo tanto, la Ley canaria contiene la regulación integral de los aprovechamientos y recursos hídricos y la ordenación de todo el dominio público hidráulico.

Ya la Ley de 1990 señalaba como principio legal básico la subordinación de todas las aguas al interés general, sobre la base de que se trata de un recurso que debe estar disponible en la cantidad y calidad necesarias, en el marco del respeto al medio ambiente de las islas. Este objetivo se persigue mediante las directrices de la planificación regional y se materializa en las prescripciones de los planes hidrológicos insulares y demás instrumentos de la planificación.

No obstante, la 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 calidad de las aguas, tiene un objeto más amplio, concretamente el establecimiento de un marco comunitario para la protección integral de la calidad de las aguas superficiales continentales, las de transición, las costeras y las subterráneas.

Por lo que ahora interesa, dicha norma explicita en su preámbulo la interconexión entre los distintos sistemas hídricos (superficial, fluvial, subterráneo y marino) y la interdependencia de este recurso y otras medidas de actuación sectorial, particularmente las de protección del medio ambiente y lucha contra la contaminación. A tal fin responde la Directiva, cuya declarada finalidad es la de establecer un «marco» y garantizar «la coordinación, integración y, a más largo plazo, la adaptación de las estructuras y los principios generales de protección y uso sostenible del agua en la Comunidad de conformidad con el principio de subsidiariedad».

Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Canarias no había procedido a adaptar su legislación a dicha normativa, lo que había dado lugar a un requerimiento formulado por la Secretaría de Estado para la Unión Europea con el objeto de responder a la carta de emplazamiento del artículo 260 del Tratado de la Unión Europea, remitida por la Comisión Europea con fecha de 29 de enero de 2010 de resultados del expediente incoado en relación con «la necesidad de que Canarias lleve a cabo una modificación de la Ley [...] de Aguas [...] [a fin de] que se incorpore una delimitación de las demarcaciones hidrográficas en las que se incluya la franja costera, se designe la autoridad competente de cada una de ellas y se prevean los mecanismos de coordinación entre las autoridades estatales y autonómicas que operan en este ámbito». Por ello, en atención al nuevo concepto de derecho comunitario de demarcación hidrográfica como principal unidad de aplicación de las normas de protección de la calidad de las aguas, así como en atención a la realidad geográfica de nuestra nacionalidad, en la Comunidad

Autónoma de Canarias se establecen siete demarcaciones hidrográficas y se designa al Gobierno de Canarias como órgano coordinador de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Conviene destacar que se trata de una reforma puntual destinada exclusivamente a contemplar en la normativa canaria la demarcación hidrográfica, por lo que falta todavía por incorporar a nuestro ordenamiento la regulación relativa al contenido que han de tener los planes hidrológicos de cuenca. Tal modificación fue incluso objeto de un avance de proyecto de ley, del que tenemos noticia gracias al dictamen que en su día emitiera el Consejo Económico y Social de Canarias (Dictamen 4/2006).

La Ley 10/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas está integrada por tres artículos.

El primero incorpora un artículo 5 bis a la Ley de Aguas de Canarias por el que se crean siete demarcaciones hidrográficas (apartado 1), cada una de ellas integrada «por la zona terrestre y marina de la correspondiente cuenca hidrográfica insular; así como las aguas subterráneas, de transición, y costeras asociadas a las citadas cuencas» (apartado 2).

El segundo artículo añade un artículo 6 bis a la Ley de Aguas de Canarias a los efectos de identificar al Gobierno como «la autoridad competente como órgano coordinador de las demarcaciones hidrográficas». Finalmente, el artículo tercero incorpora un apartado h) bis al artículo 7 de la Ley de Aguas de Canarias, de asignación de nuevas competencias al Gobierno de Canarias, en relación con las materias objeto de la Ley.

Concretamente, conviene resaltar que en la Ley falta una nueva organización administrativa de la demarcación hidrográfica, como podrían ser los correspondientes órganos de coordinación de cada una de ellas. La dificultad de implantarla estriba, sin duda, en la necesidad de dar cabida a las autoridades estatales competentes en relación con el dominio público marítimo-terrestre, portuario y de marina mercante, tal y como prevé el artículo 36 bis del texto refundido de la Ley de Aguas del Estado.

### 2.3. LA RED DE PARQUES NACIONALES DE CANARIAS

De acuerdo con una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional en la materia –véase a este respecto la Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre–, la gestión de los parques nacionales corresponde a las comunidades autónomas, lo que cuenta en la actualidad con expreso reconocimiento en la legislación básica del Estado, representada por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que atribuye la gestión y organización de los parques a las comunidades autónomas en cuyos territorios se encuentren.

En relación con la Comunidad Autónoma de Canarias, la culminación del proceso de trasposos de funciones y servicios en esta materia se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, lo que ha comportado la necesidad de dise-

ñar una estructura organizativa responsable de ejercer dichas competencias de gestión sobre los parques nacionales canarios. A dicha necesidad se dio respuesta en primera instancia y con carácter urgente mediante el Decreto 172/2009, de 29 de diciembre, por el que se asignan temporalmente a la Viceconsejería de Ordenación Territorial las funciones de gestión de los parques nacionales canarios.

En el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, aborda, en primer término, la creación de la Red Canaria de Parques Nacionales (arts. 3 y 4), con el objetivo de institucionalizar la conexión y las interrelaciones existentes entre los parques nacionales en el archipiélago, así como su conceptualización como un sistema coherente, interdependiente y representativo de las singularidades y los valores naturales, estéticos, sociales, culturales y científicos que convierten a los parques nacionales canarios en un subconjunto claramente diferenciado dentro de la Red de Parques Nacionales creada mediante la Ley 5/2007, de 3 de abril.

Concretamente, la Red Canaria de Parques Nacionales persigue la homogeneidad del conjunto de Parques Nacionales en Canarias, como conjunto específico que presenta particularidades suficientes a nivel de fines, objetivos, organización y régimen jurídico que justifican su existencia autónoma respecto de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos.

Sobre esta base se articulan las líneas organizativas básicas para la gestión de los parques nacionales que integran la Red (arts. 5 a 10). Dicho esquema organizativo pivota, por un lado, en torno a una organización común a toda la Red Canaria, y, por otro lado, a distintos órganos específicos de cada uno de los parques nacionales, como son los directores-conservadores o los patronatos, figuras de existencia obligatoria conforme a la normativa estatal básica.

Con respecto a la organización común a todos los parques, el Decreto aborda la creación de un nuevo órgano colegiado autonómico –la Comisión de Parques Nacionales Canarios–, que encabezará y asumirá, con carácter originario, las funciones administrativas de gestión de la Red Canaria de Parques Nacionales, ejerciendo asimismo su representación y las funciones de coordinación precisas para mantener la coherencia y homogeneidad del sistema (arts. 7 a 10).

Por otro lado, al estar la gestión de los restantes espacios naturales protegidos atribuida a los cabildos insulares, el Decreto (art. 14) establece la posibilidad de delegar de las competencias de gestión a los cabildos insulares por razones de homogeneidad, continuidad territorial y armonización de políticas y estrategias de sostenibilidad, lo que, según el propio Decreto, trata de garantizar la armonización, coherencia, coordinación y homogeneización de los servicios de la Red Canaria de Parques Nacionales.

Por último, se asignan al Gobierno de Canarias las competencias relativas a la iniciativa para la declaración o modificación de los límites de los parques nacionales en Canarias, la audiencia en caso de la pérdida de la condición de parque nacional o el desarrollo del procedimiento de aprobación de los planes rectores de uso y gestión de los parques.

### **3. ORGANIZACIÓN**

Tras las elecciones Autonómicas de mayo del presente, año se ha procedido a dictar el Decreto 86/2011, de 8 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías establece en su artículo 1 que, bajo la superior dirección del Presidente, el Gobierno de Canarias se organiza en las siguientes Consejerías:

- a) Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad;
- b) Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad;
- c) Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad;
- d) Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas;
- e) Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda;
- f) Consejería de Empleo, Industria y Comercio;
- g) Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial;
- h) Consejería de Sanidad.

De acuerdo con su artículo 3, la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad asume las competencias que legal y reglamentariamente tenía atribuidas la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes excepto las correspondientes a las áreas competenciales de cultura y deportes que se encomiendan a la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda. Asimismo, asume las competencias que en materia de medio ambiente tenía atribuidas la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y las competencias de desarrollo sostenible y cambio climático que tenía atribuidas la Presidencia del Gobierno.

En desarrollo del anterior, el Decreto 170/2011, de 12 de julio, determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias. En su artículo 2 establece la estructura básica de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad, que se estructura en los siguientes órganos:

- a) Viceconsejería de Educación y Universidades.
- b) Viceconsejería de Medio Ambiente.
- c) Secretaría General Técnica.
- d) Dirección General de Centros e Infraestructura Educativa.
- e) Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos.
- f) Dirección General de Personal.
- g) Dirección General de Ordenación, Innovación y Promoción Educativa.
- h) Dirección General de Universidades.
- i) Dirección General de Protección de la Naturaleza.

Además, en su apartado 3º dispone que de la Viceconsejería de Medio Ambiente dependa la Dirección General de Protección de la Naturaleza. A falta de aprobación del correspondiente Reglamento Orgánico, y siguiendo la organización que tenía la anterior Consejería con competencias en la materia, podríamos señalar que esta Dirección General asume las competencias relativas a las siguientes materias: Residuos,

Impacto Ambiental, Prevención y Control de la Contaminación, Contaminación de las Aguas y Suelos, Planificación Medio Natural y Biodiversidad.

Finalmente, el apartado 6º dispone la adscripción a dicha Consejería, de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural y la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.

Por otra parte, la Disposición Final Tercera lleva a cabo la modificación de los Estatutos de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático. Así, de acuerdo con el nuevo apartado 1 del artículo 3, «La Agencia está adscrita al departamento competente en materia de desarrollo sostenible y cambio climático, y tiene su sede en la misma isla en la que esté fijada la sede del mencionado departamento».

Por su parte, y de acuerdo con la nueva redacción dada a las letras a) y d) del apartado 2 del artículo 7 la Presidencia de la Agencia corresponde a la persona titular de la consejería competente en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. En cuanto a su composición, serán Vocales: una persona en representación de cada uno de los departamentos del Gobierno de Canarias, con la excepción de la consejería a la que está adscrita la Agencia, que sea titular al menos de un órgano con rango de Dirección General, nombrada y separada por el Gobierno a propuesta del Consejero o Consejera correspondiente».

#### **4. EJECUCIÓN**

##### **4.1. PROGRAMAS Y PROYECTOS PREVISTOS EN LOS PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2011**

###### **Coordinación y Planificación Medioambiental**

El programa relativo a la coordinación y planificación ambiental tiene prevista una partida de 2.195.120 euros. El presente programa se enmarca dentro de las directrices que en materia de medio ambiente se han establecido en esta Comunidad Autónoma, el Estado y la Unión Europea. Su objeto es el de contribuir al desarrollo sostenible de las islas, compatibilizando las actividades humanas y el desarrollo económico, con la protección adecuada del medio ambiente y su entorno, de manera que se produzcan los mayores beneficios para las generaciones actuales sin menoscabo de la potencialidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras, tal y como viene recogido en la Ley 19/2003, por las que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

###### **Biodiversidad**

Al programa de biodiversidad se destinan 543.771 euros, partida que sufre también una importante rebaja respecto del presupuesto del año anterior. La Dirección General del Medio Natural, en el desarrollo de sus funciones en materia de conservación de la naturaleza, ejecutará en el año 2011 las siguientes actuaciones como la Política de conservación en los espacios integrantes de la Red Natura 2000, la gestión del catálogo

canario de especies protegidas, la redacción, aprobación y ejecución de los planes de recuperación de especies amenazadas con carácter suprainsular, la conservación de especies marinas, o la coordinación, detección, seguimiento y de control de especies exóticas invasoras presentes en las islas, capaces de degenerar en plagas.

### **Medio Natural**

El Programa del medio natural cuenta con un gasto de 9.068.365. En este programa se desarrollan las siguientes actuaciones necesarias en nuestro territorio:

- Tratamientos selvícolas.
- Vías forestales.
- Ayudas para acciones de desarrollo y ordenación de bosques.
- Equipos e infraestructuras de prevención de incendios forestales.
- Restauración hidrológico-forestal.
- Restauración de hábitats para especies silvestres.
- Infraestructuras de uso público y conservación de especies.

### **Calidad Ambiental**

El programa relativo a la calidad ambiental cuenta con una partida de 10.629.981 euros. Este programa se configura como un instrumento indispensable para prevenir y controlar los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente. A este fin, el Programa desarrolla una serie de líneas de acción en los campos de la gestión de residuos y la lucha contra la contaminación, ya sea de la atmósfera, de las aguas costeras o de los suelos.

### **Desarrollo Sostenible y Cambio Climático**

Este programa tiene como objetivo recoger las dotaciones presupuestarias necesarias para ejercer las competencias que corresponden a la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, creada por Ley 3/2009 de 24 de abril. Su presupuesto alcanza este año los 7.440.375 Euros. La Agencia presta apoyo administrativo al Foro Canario para el Desarrollo Sostenible e integra, como unidad administrativa propia, el Observatorio del Desarrollo Sostenible, creados de conformidad con el Decreto 123/2004, de 31 de agosto, modificado por el citado Decreto 129/2008.

Con estos créditos se financia el normal funcionamiento de la Agencia, el desarrollo sostenible, el cambio climático y la cooperación e investigación. En materia de desarrollo sostenible, se pretende impulsar y desarrollar las tareas del Observatorio del Desarrollo Sostenible en materia de indicadores, diagnóstico y seguimiento del mismo, así como en la necesaria generación de escenarios climáticos que nos permita adoptar las medidas de adaptación más adecuadas

## **4.2. PLANES Y PROGRAMAS**

### **Calidad ambiental**

La Resolución de 25 de marzo de 2011, da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 9 de marzo de 2011, en relación con la Ley del Estado 13/2010, de 5 de julio, que 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. En el mismo se prevé que en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias se establecerá un cauce adecuado para coordinar la aplicación de la Ley 13/2010, en lo relativo al régimen de comercio de derechos de emisión a la aviación, que entenderá de los siguientes temas: a) Los informes de emisiones de los operadores de aeronaves relativos a los vuelos con origen o destino a Canarias a efectos de su inscripción en el registro de derechos de emisión, de los que la Comunidad Autónoma será informada; b) el ejercicio de la potestad sancionadora sobre los operadores de aeronaves que operen vuelos con origen o destino a Canarias por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, del que la Comunidad Autónoma será informada; c) la aprobación de los planes de seguimiento en la aviación, de los operadores que operen con origen o destino en Canarias, de la que se dará cuenta con carácter previo a la decisión; y d) el estudio y evaluación de los efectos para Canarias de la inclusión de la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a los efectos prevenidos en el artículo 30.4.f) de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, en la redacción dada por el artículo 1.20 de la Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la anterior con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

En relación con los suelos contaminados, la Orden de 10 de mayo de 2011, determina el contenido del informe de situación del suelo, en desarrollo de lo previsto en el Decreto 147/2007, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias.

### **Cambio Climático**

Se encuentra ya elaborado el Plan de mitigación del cambio climático. Aunque su tramitación administrativa ha concluido, siguiendo el esquema de tramitación que el propio documento incluye, debería ser remitido al Parlamento de Canarias para su conocimiento. Las medidas que constituyen los pilares de este plan estratégico son las siguientes:

- Medidas vinculadas con el uso racional de la energía y el uso de energías renovables: El objetivo central de este paquete de medidas es el mantenimiento de la calidad de vida ciudadana mediante el ahorro energético y el uso de las energías renovables sobre las energías fósiles.

- Medidas relacionadas con la reducción de la demanda de movilidad innecesaria priorizando el transporte público: Estas actuaciones están enfocadas a la realización de menos desplazamientos y a un mayor uso del transporte público colectivo y de otros medios más respetuosos con el medio.
- Minimización de residuos y optimización y valorización de su reciclado: Ello pasa por una política de minimización en el origen y un reciclado selectivo que permita su valorización.
- Uso óptimo del territorio: Este conjunto de medidas abarca tanto la ordenación del territorio como la potenciación de la agricultura y la reforestación.
- Intensa participación social: Con este paquete de actuaciones se pretende conseguir una plena concienciación social y la máxima implicación ciudadana posible.

Se trata de un documento amplio, que además de las medidas de mitigación incluye un estudio bastante amplio de las consecuencias del cambio climático en las islas así como diversas proyecciones sobre la evolución del clima.

#### **Biodiversidad, especies, caza y pesca**

En relación a las especies, por Resolución de 11 de enero de 2011, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 13 de diciembre de 2010, en relación con la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, del que se dio cuenta en el Observatorio de Políticas Ambientales del año pasado. Con carácter general, las partes convienen en interpretar la ley canaria en el sentido de que su aplicación no supone en modo alguno la inaplicación de la legislación básica del Estado, dado que se ha dictado en el ámbito y con el alcance de las competencias autonómicas y, por consiguiente, con sujeción y sometimiento a la normativa básica. Los puntos controvertidos son objeto de interpretación conjunta específica en los términos que siguen.

El acuerdo consiste en interpretar la ley canaria en el sentido de que su aplicación no supone en modo alguno la inaplicación de la legislación básica del Estado, dado que se ha dictado en el ámbito y con el alcance de las competencias autonómicas y, por consiguiente, con sujeción y sometimiento a la normativa básica, específicamente sobre los siguientes puntos:

a) en cuanto a la expresión «aparte de aquellas con presencia significativa en Canarias y así calificadas por el Catálogo Español de Especies Amenazadas», contenida en varios preceptos, ha de interpretarse que ello no supone que las especies incluidas en el Catálogo Nacional sólo gocen de protección si tienen presencia significativa en Canarias;

b) en relación a la categoría de especies de «protección especial» que se crea por la Ley Canaria 4/2010, es una categoría específica canaria creada en uso de sus competencias por la Comunidad Autónoma, sin que pueda confundirse con el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial» a que hace referencia la Ley 42/2007;

c) los criterios de catalogación incluidos en la Ley Canaria 4/2010 sólo vinculan a los órganos autonómicos competentes para la evaluación de las especies a incluir en las distintas categorías del Catálogo Canario de Especies Protegidas, sin que contenga previsión alguna sobre su utilización por órganos estatales para la elaboración del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

d) el sentido de la disposición adicional primera de la Ley 4/2010 está en relación con la consulta que el artículo 53.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece articulando la participación de las comunidades autónomas en el proceso de elaboración del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y representa un mecanismo formal mediante el que la Comunidad Autónoma asume que su propuesta no puede ser otra que la derivada del Catálogo Canario de Especies Protegidas, por lo que no compromete el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado para la elaboración y aprobación del Listado;

e) en cuanto a la cuestión más controvertida que era la relativa al listado de especies, la comisión entiende que las discordancias entre el contenido de los anexos de la Ley 4/2010 y los del Listado y el Catálogo nacionales, al no incluirse en el Catálogo Canario de Especies Protegidas varias especies incluidas tanto en el Catálogo estatal como en directivas europeas e instrumentos internacionales, no determinan que no quede salvaguardado el nivel de protección establecido con carácter básico, dado que la protección que la legislación básica establece para las especies incluidas tanto en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial como en el Catálogo Español de Especies Amenazadas no se ve afectado por las previsiones contenidas en la Ley Canaria.

En materia de Espacios Naturales Protegidos, por Resolución de 18 de mayo de 2011, se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 25 de febrero de 2011, relativo a la aprobación definitiva de la Modificación núm. 1 del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Archipiélago Chinijo.

En cuanto a la Red Natura 2000, después de haberse aprobado el Decreto 174/2009 por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación (ZEC), mediante anuncio de 3 de enero de 2011, se somete a información pública el borrador de Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, que aprueba las disposiciones específicas de conservación de las 45 Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000 en Canarias no coincidentes con la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos.

En materia de caza, mediante la Orden de 28 de junio de 2011 se establecen las épocas hábiles de caza para el año 2011, así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio en la Comunidad Autónoma de Canarias. Esta Orden ha sido modificada mediante la de 7 de octubre de 2011 para el ámbito de la isla de Fuerteventura. Además,

la Resolución de 24 de marzo de 2011 establece las condiciones para el ejercicio de la Caza Mayor para el año 2011.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

### 5.1. EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS

En varias sentencias el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha tratado el sometimiento de los planes urbanísticos a evaluación ambiental de proyectos antes de que entrara en vigor la legislación de evaluación de planes y programas. Sin embargo, se traen aquí estas sentencias porque se estima que la doctrina que sienta sobre los límites que tiene el legislador autonómico a la hora de diseñar sus propios medios de evaluación es de aplicación general.

Concretamente se trata de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, de 6 de abril de 2011, referida al Plan General de Ordenación de Santa Lucía de Tirajana, y la Sentencia de 17 junio de 2011, en relación a las Normas Subsidiarias del municipio grancanario de Teror.

Lo primero que hay que advertir respecto de esta sentencia es que se trata de planes urbanísticos aprobados antes de la entrada en vigor de la legislación referente a la evaluación de planes y programas. En consecuencia, de lo que se trata es de averiguar si los planes urbanísticos estaban sometidos a la evaluación de proyectos. En este sentido, la regulación vigente en el momento de tramitación y aprobación de los mencionados planes era el RDL 1302/1996 de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, el Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental, la ley 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico y el Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de planeamiento.

La resolución judicial se inicia recordando como *«en lo que respecta a la protección medioambiental, se ha producido en los últimos años una importante intervención del derecho comunitario que ha incidido decisivamente en el panorama normativo español»*. Así, recuerda la sentencia, se han aprobado normas como *«la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente (modificada luego por la Directiva 97/11 /CE fue incorporada al derecho interno español por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, desarrollado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Ejecución del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que han sido sustituidos por 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»*.

En consecuencia, el punto de partido es la evaluación de proyectos, recordando la sentencia en este sentido que el Tribunal Supremo ha considerado, en interpretación

de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente, que la misma era de aplicación también a los planes urbanísticos. A este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2004 asumió la doctrina de la dictada en fecha 30 de octubre de 2003 en la que advertía que «(..) 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 del Programas de Actuación, o del Plan Parcial, o del Proyecto de Urbanización), cuando restan sólo actuaciones de ejecución del Plan General». En esta misma línea, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias señala que ésta ha sido también la orientación de su propia doctrina, y cita, por ejemplo, la sentencia de 28 de abril de 2.008 examinó la legalidad de la aprobación definitiva de la Adaptación Plena del Plan General de Ordenación de Santa María de Guía». La conclusión de la Sala en aquella resolución fue que, «cuando se trata de un Plan General, procede una Evaluación de Impacto Ambiental que describa y evalúe los efectos directos e indirectos sobre el ser humano, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales, el patrimonio cultural y la interacción entre estos factores (art 3 de la Directiva 85/337)».

Las sentencias que comentamos, se detienen en el estudio de la normativa autonómica, y así, respecto de la Ley canaria de Prevención del Impacto Ecológico, el Tribunal señala que «la Ley territorial 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico, de 13 de julio, distinguía tres categorías de Evaluación de Impacto Ecológico (a diferencia del legislador estatal utiliza esta expresión), con tres categorías de evaluación, que de menor a mayor intensidad son: la Evaluación Básica de Impacto Ecológico, la Evaluación detallada de Impacto Ecológico y la Evaluación de Impacto Ambiental. Los artículos 11 a 13 se referían al contenido de cada una de estas evaluaciones. En este sentido la resolución que comentamos sostiene que *«Si lo examinamos desde un punto de vista de las particularidades del derecho autonómico, el contenido exigido, va de menos a más, siendo más completa una Evaluación de Impacto Ambiental que un Estudio detallado de impacto ecológico, y este, a su vez, más amplio que un Estudio básico de impacto ecológico. Si lo comparamos con la legislación estatal, la denominada Evaluación de Impacto Ambiental estatal –artículo 2 del R.D. 1302/1986– coincidía con la Evaluación de Impacto autonómica en su contenido, que transcribe casi literalmente el artículo 2, añadiendo algunos contenidos adicionales»*.

A partir de este punto, el Tribunal estudia la aplicación de esta legislación autonómica a los planes de urbanismo y, en este sentido, recuerda que la Disposición Transitoria Segunda de dicha Ley 11/1990, disponía que «Mientras la legislación urbanística no determine el contenido de las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales que deban incorporarse a los Planes Generales Municipales de Ordenación y a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, éstos se someterán a Evaluación Detallada de Impacto Ecológico».

Con posterioridad, se aprobó el Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento, con la finalidad de desarrollar las medidas contenidas en la legislación urbanística dirigidas a la mejora de la calidad ambiental, protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, y defensa del paisaje y de los elementos naturales y conjuntos urbanos, arqueológicos e históricos.

Pues bien, las sentencias que comentamos vienen a poner de manifiesto que el mencionado Decreto precisamente va a negar la aplicación de la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental a los instrumentos de planeamiento urbanísticos. Concretamente, como resalta la Sentencia, el preámbulo del Decreto viene a sostener que la Ley 11/1990, «lo mismo que la legislación estatal, se dirige expresamente a la evaluación de proyectos específicos, resultando sumamente dificultosa su aplicación a los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, en tanto que compleja expresión técnica de una voluntad política». Es, precisamente, esta negación de la aplicación de la Evaluación Ambiental la que, según el Tribunal no se ajusta a la normativa de ámbito estatal y autonómico, ya que, con este Decreto, se contradicen esas normas con rango de Ley; esto es, la Comunidad Autónoma de Canarias implantó otro sistema a través del Decreto 35/1995 que es intrínsecamente distinto, al previsto para los proyectos, y esta es, como se verá a continuación, la razón de que anule el plan impugnado. Así, la sentencia destaca que el «Decreto 35/1995 parte de un presupuesto— que no es exigible la DIA/DIE a los planes urbanísticos—, y por ello, les exige el cumplimiento y el establecimiento de unas memorias, documentación, análisis, etc. Es decir, que se abandona la normativa ambiental que existía y exigía la DIA/DIE, para exigir el estudio ambiental desde el campo del urbanismo: «incorporando al proceso de planeamiento la variable ambiental desde la propia lógica de la legislación y la ciencia urbanística».

Para el Tribunal, la normativa autonómica contenida en el Decreto 35/1995 no cumple las exigencias medioambientales europeas y estatales en relación a planes, partiendo para ello del contenido del Estudio Ambiental que exigía la Directiva de 1.985, al que se refiere el artículo 5, que fue modificado por la Directiva 97/11, puntualizando una serie de requisitos y añadiendo otros.

Aparece ahora una de las aportaciones importantes de la sentencia. Apoyándose en la jurisprudencia comunitaria, el Tribunal acepta que las Comunidades Autónomas puedan establecer una evaluación ambiental de sus planes diferenciada de la legislación estatal al respecto. Así, cita la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 2008, que destaca que el Juez Nacional puede determinar «si los estudios, audiencias e informes practicados por las autoridades nacionales constituyen, respecto de los proyectos controvertidos, una evaluación de impacto ambiental en el sentido de la Directiva modificada» y que para ello ha de tener presente que «una evaluación formal puede sustituirse por medidas equivalentes que cumplan las exigencias mínimas del artículo 3 y de los artículos 5 a 10 de la Directiva modificada» (apartados 49 y 50).

En definitiva, y de acuerdo con la sentencia del mismo Tribunal de 16 de septiembre de 1999 resulta admisible la utilización de un procedimiento alternativo pero siempre que respete los requisitos de los artículos 3, y 5 a 10 de la Directiva: «en el caso de un

proyecto que requiera una evaluación con arreglo a la Directiva, el artículo 2, apartados 1 y 2, de la misma debe ser interpretado en el sentido de que autoriza a un Estado miembro a utilizar un procedimiento de evaluación distinto del establecido por la Directiva, siempre que dicho procedimiento alternativo forme parte de un procedimiento nacional existente o pendiente de establecer, conforme al artículo 2, apartado 2, de la Directiva. Sin embargo, dicho procedimiento alternativo debe respetar los requisitos de los artículos 3 y 5 a 10 de esta Directiva, entre los que se encuentra la participación del público del modo previsto en el artículo 6 de la misma.»

En concreto el Tribunal sienta una doctrina importante en relación a la evaluación de los planes urbanísticos, que merece la pena transcribir, no sin antes recordar que se trata de un supuesto anterior a la Directiva de Evaluación de Planes y Programas:

*«a) Era exigible también, antes de la transposición de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica, y en el marco de la normativa estatal y autonómica de evaluación de proyectos de transposición de la Directiva europea de 1985, una evaluación de impacto ambiental a las aprobaciones definitivas de Planes Generales en cuanto cambian el modelo territorial, e inciden sobre el uso del suelo en su ordenación pormenorizada, pero realizada por el órgano ambiental competente, que finalice con una Declaración de Impacto, a cuyo fin reiteramos la doctrina del Tribunal Supremo a la que nos hemos referido en anteriores Fundamentos sobre el alcance de la normativa comunitaria al respecto (SSTS 30 de octubre de 2003 [RJ 2003, 7974], 3 de marzo de 2004, 15 de marzo de 2006 y 30 de octubre de 2009 [RJ 2010, 1680]).*

*b) Era insuficiente la evaluación ambiental llevada a cabo en cumplimiento del Decreto 35/1995 por cuanto no supera los umbrales exigidos por la legislación estatal y comunitaria al respecto en la fecha de tramitación del plan, legislación que, como vimos, había tenido importantes reformas, pues, con independencia del avance que pudo suponer el citado Decreto en su momento, hace mas catorce años, y aún situándonos en el marco temporal de la Directiva 1985, reformada, no era suficiente para cumplir las exigencias ambientales a nivel estatal, y comunitario. Estas habían ampliado y extendido los requisitos exigidos al estudio de impacto ambiental, exigiendo la ponderación y valoración de las alternativas descartables desde un punto de vista medioambiental.»*

Desarrollando tales conclusiones, a la hora de valorar si el Decreto autonómico cumple los requisitos de la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental, el Tribunal señala que ésta no consiste sólo en «valorar o estudiar las medidas para compensar o remediar el medioambiente desde la alternativa urbanística elegida sino de estudiar todas las posibilidades medioambientales y justificar porqué se adopta una solución urbanística concreta, teniendo en cuenta el factor de sostenibilidad ambiental». Esto es, señala el Tribunal «el estudio de impacto ambiental, en líneas generales, no versa sobre un modelo diseñado por el planificador, sino sobre el estudio ambiental de un territorio, por ejemplo, un municipio (artículo 13 de la Ley 11/1990 o 2 del RD 1382/1986), justificando ambientalmente las alternativas seleccionadas y las descartadas». Sin embargo, «el modelo plasmado por el Decreto 35/1995, al aunar legislación urbanística y ambiental, realiza el estudio ambiental desde el modelo que para el territorio ha diseñado el planificador, que es directamente quien realiza el citado estudio ambiental y justifica ambientalmente su elección, pero no desde la perspectiva de los modelos potenciales sino del previamente seleccionado».

Por otra parte, otra ausencia notable del Decreto autonómico es la referida a la ausencia de alternativas. En este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Canarias trae a colación la sentencia de 27 junio 2007 en la que el Alto Tribunal dijo en relación a las alternativas lo siguiente: «Es propio de la naturaleza de Estudios de Impacto Ambiental que especifiquen las distintas alternativas de la solución adoptada. Así lo exige el artículo 5.1 y epígrafe 2 del Anexo III de la Directiva 1985/337, el artículo 2-1-b) del RDL. 1302/86 y los artículos 7, 8, 9 y 10 de su Reglamento aprobado por RD 1131/88, de 30 de septiembre. Entre las distintas alternativas se encuentran también las referentes al emplazamiento, siendo muy revelador a este respecto el artículo 5.2 de la Directiva 1985/337, que incluye entre las informaciones que el maestro de obras debe proporcionar la «descripción del proyecto que incluya informaciones relativas a su emplazamiento».

El Tribunal viene a concluir que «la DIA en la ley estatal y en la 11/1990 nace también para decidir si el impacto ambiental que va a suponer la ejecución de un plan (no solo proyectos), aconseja o no su realización y en caso positivo, las condiciones en que debe llevarse a cabo, mientras que la Memoria ambiental de los planes introducido por el Decreto 35/1995 se adopta, no para decidir si se puede hacer o no el plan, sino para eliminar aspectos o corregir decisiones del planificador por motivos ambientales, lo cual no es lo mismo, aunque la finalidad sea la misma: la protección del medio ambiente, pero la técnica y el modo de llevar a cabo dicha protección es distinto, y la diferenciación no es una mera cuestión semántica, puesto que la DIA no parte de una decisión del planificador, mientras que el instrumento de planeamiento y su contenido ambiental sí».

#### 5.2. ENERGÍA: ASPECTOS AMBIENTALES. RELACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN VIRTUD DE LA NORMATIVA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 14 marzo de 2011, analiza el recurso presentado contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo por la que estimaba parcialmente el recurso dirigido contra el Decreto de fecha 31 de marzo de 2004, dictado por el Ayuntamiento de Arrecife, en virtud del cual se autorizaba la puesta en funcionamiento de la actividad de producción de energía eléctrica Grupos III, IV y V, con emplazamiento en Punta Grande.

La sentencia del Juzgado había ordenado al Ayuntamiento que adoptara las medidas correctoras correspondientes para evitar producir más perjuicios al recurrente, fundamentando este fallo en una sentencia anterior suya, la referida a los autos 692/05, en la que se ponía de manifiesto la existencia y valoración de informes técnicos que acreditan la existencia de ruidos, vibraciones y secuelas producidos (fundamento jurídico tercero) y reproducir la Sentencia dictada por la Sala, de 14 de Diciembre de 2007, resolviendo el recurso de apelación contra la citada resolución judicial, según la cual «...lo cierto es

que nos encontramos con una Central que nació en un punto geográfico determinado en el municipio de Arrecife en un suelo clasificado como industrial... que ha estado al parecer muchos años funcionando previamente sin licencias e informes vinculantes sobre impacto ambiental ... parece más acorde, si no determinar el cierre de la Central de Punta Grande, sí acordar que tanto por parte del Ayuntamiento de Arrecife y del Cabildo de Lanzarote así como de la propia Central Térmica se adopten las medidas necesarias para corregir o paliar en lo posible los perjuicios ocasionados a los habitantes del pueblo de Las Caletas por las vibraciones, los ruidos y las emanaciones de gases que actualmente le ocasionan el funcionamiento de la Central de Punta Grande».

En cuanto a la competencia municipal, aquella sentencia sostenía que «el Tribunal Supremo ha declarado, en ST 19 de mayo de 1999, que la competencia para denegar el establecimiento de una industria de las comprendidas en el RAMINP por razones de carácter urbanístico, basada en los planes de ordenación correspondientes, que se atribuye en exclusiva a los Ayuntamientos por el artículo 30 de esta disposición, o la indudable competencia exclusiva autonómica para clasificar la industria cuyo establecimiento se solicita, que señala el artículo 33 y ratifica la Sentencia de 20 de marzo de 1996, en nada afectan a la vigencia del cumplimiento de las condiciones impuestas que se atribuye a los Alcaldes por el artículo 33 del mismo Decreto de 1961, ni tampoco a la circunstancia de que las Ordenanzas municipales hayan de precisar las condiciones de seguridad e higiene complementarias que ha de demandar la explotación industrial de que se trate, como se cuida de señalar precisamente el artículo 20 de la Orden de 15 de marzo de 1963 que ya ha sido objeto de mención en párrafos anteriores.

Por tanto, sostenía la resolución que ahora se reproduce, es «un deber de la autoridad municipal el exigir la adopción de medidas complementarias o correctoras de las ya empleadas para evitar el deterioro medio ambiental producido por los vertidos perjudiciales, la emisión de humos excesivos o la circunstancia de sobrepasar el nivel acústico tolerado por dichas Ordenanzas. Y podrá ser objeto de discusión la pertinencia concreta de las medidas correctoras exigidas, o la adecuación de las propuestas por el administrado en cada caso concreto; pero lo que no se puede poner en entredicho es la competencia de los Ayuntamientos para efectuar un seguimiento en la defensa de los intereses de los vecinos, limitándola a vigilar el cumplimiento de las primitivamente exigidas en tiempos más o menos remotos, con absoluta desconexión de los efectos perjudiciales que en el momento presente puedan producirse.

Según el artículo 68 de la Ley Canaria 1/1998, de 8 de enero de Régimen Jurídico y de Actividades Clasificadas en su artículo 9 de la Ley, además del otorgamiento de licencias y autorizaciones previstas en esta ley, corresponden a los órganos de gobierno municipales las siguientes competencias:

- a) Aprobar ordenanzas y reglamentos.
- b) Ejercer las potestades de inspección y comprobación.
- c) Ejercer la potestad sancionadora conforme a esta ley.
- d) Establecimiento de medidas de seguridad, vigilancia, control de admisión de menores y aquellas necesarias para garantizar la paz ciudadana...».

Por ello, la sentencia concluye que resulta «acreditado que el acto impugnado es nulo, por vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, y que corresponde a la Administración adoptar las medidas correspondientes para paliar los perjuicios ocasionados al recurrente, debiendo desestimarse la reclamación de danos y perjuicios formulada, por los mismos motivos expuestos en la Sentencia de fecha 4 de Diciembre de 2006, el recurso debe ser parcialmente estimado».

A continuación analiza la sentencia, la alegación por la entidad apelante de la existencia de una resolución de 28 de abril de 2008 de la Viceconsejería de Medio Ambiente núm. 164/200, que contiene la Autorización Ambiental Integrada al proyecto denominado «Central diesel punta grande y su ampliación consistente en la instalación de dos grupos diesel 2x18.000 kw y correspondiente equipo auxiliar denominados grupos 9 y 10, en el t.m. de Arrecife, isla de Lanzarote instada por la empresa unión eléctrica de Canarias generación, s.a.u. (exp.1/2004 aai).».

A tal efecto, la sentencia señala que la incorporación al ordenamiento interno español de la Directiva 96/61/CE que se lleva a cabo, con carácter básico, mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, tiene, por tanto, una inequívoca vocación preventiva y de protección del medio ambiente en su conjunto, con la finalidad de evitar, o, al menos, reducir, la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo.

Pues bien, de acuerdo con tal norma el control integrado de la contaminación descansa fundamentalmente en la autorización ambiental integrada, una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorización de carácter ambiental exigibles hasta el momento». Ahora bien, continúa, «tal documento no desvirtúa los fundamentos de la sentencia recurrida, no sólo por el momento de su aportación –después de pronunciarse aquella sentencia–, sino porque tampoco contradice lo dispuesto en su fallo, que como hemos visto ordena la ejecución de medidas correctoras para evitar mas perjuicios al demandante en la instancia, medidas que no se precisan y que pueden ser las contenidas en la Autorización Ambiental Integrada a que se refiere la entidad apelante»; de tal manera que será en «fase de ejecución de sentencia, deberá comprobarse si efectivamente las medidas correctoras a que se refiere tal resolución, son suficientes para cumplimentar lo ordenado en tal sentencia que ahora confirmamos».

## **6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES**

### **Estado de los recursos**

En relación al estado del medio ambiente, los últimos datos publicados marcan algunas tendencias. A continuación se comentarán los datos más relevantes.

Las Emisiones de gases de efecto invernadero en Canarias se han estabilizado a partir del año 2007 después un fuerte incremento en el año anterior. En cambio, en relación a las emisiones de gases acidificantes y precursores del ozono troposférico, las

emisiones se han incrementado en el año 2007, aunque los valores están todavía muy lejos de los objetivos propuestos por la Directiva 2001/81/CE para 2010. Respecto de la calidad del aire, el año 2008 se caracterizó por un descenso de todos los contaminantes atmosféricos respecto a 2007.

En relación a la recogida y tratamiento de aguas residuales, en el año 2008 se registra un aumento del volumen de aguas residuales tratadas y un mantenimiento del volumen de agua reutilizada litoral.

En relación a la ocupación del litoral se muestra una tendencia creciente a la litorización, las fuentes disponibles indican un importante proceso de artificialización de la zona costera, con un crecimiento de la superficie construida del 10% entre 1990 y 2000 según el Proyecto Corine y del 14,77% entre 1998 y 2002 según el Mapa de Usos del Suelo de GRAFCAN. En relación a la calidad de las aguas de baño, Canarias muestra un estado excelente con un creciente número de playas con el distintivo de bandera azul.

En cuanto a la biodiversidad y medio natural espacios naturales protegidos, Canarias cuenta con el 42% de su territorio protegido, la consolidación de la red europea natura 2000 y la declaración de cinco reservas de la biosfera, así como con la aprobación de la mayor parte de los planes de gestión de los espacios naturales protegidos. El dato más relevante de los últimos años es la declaración de las zonas de Especial Conservación no incluidas en los Espacios Naturales Protegidos. En cuanto a la superficie forestal se ha registrado un incremento de su superficie forestal en los últimos años. El estado de salud de los bosques es óptimo.

En relación al medio marino, en las Islas existen tres reservas marinas. Con tres reservas marinas que abarcan una superficie de 75.074 ha Canarias se sitúa entre los primeros puestos a nivel nacional. El número de capturas pesqueras se ha reducido, al mismo tiempo que aumentan las producciones de acuicultura.

Canarias presenta una elevada proporción de suelo afectado por niveles de erosión alto y muy alto, tanto en el caso de la erosión laminar como de la eólica. Mientras que en la mayor parte de las islas occidentales el riesgo es muy bajo, en Lanzarote y Fuerteventura los niveles de riesgo se incrementan, estando afectada por este proceso alrededor del 40% de la superficie insular. Con mayor o menor alcance superficial e intensidad, la erosión laminar afecta a todas las islas del archipiélago. El caso más grave es el de Gran Canaria, donde el 60% de la superficie erosionable presenta niveles de riesgo alto o muy alto. Aunque el consumo de fertilizantes se ha ido reduciendo progresivamente, aún se sitúa en niveles elevados, 203,52 kilogramos por hectárea cultivada en 2008, superiores a la media nacional, 92,40 para ese mismo año.

La cantidad de residuos urbanos, entendiendo como tales los residuos generados en domicilios, comercios y servicios, recogidos selectivamente o no, muestran un patrón irregular en Canarias, si bien a partir de 2004 parece constatar una reducción progresiva año tras año.

### **Conflictos ambientales**

En cuanto a los principales conflictos ambientales, continúan los relativos a las grandes infraestructuras como las del Puerto de Granadilla, la instalación de una desgasificadora en el Puerto de Arinaga, o la relativa la construcción de la segunda pista aeropuerto de Gran Canaria.

En otro orden de consideraciones, y al igual que está ocurriendo en otros puntos del estado, se han producido conflictos en relación a la aplicación de la ley de costas en Canarias, sobre todo en lo relativo a las demoliciones por obras que ocupan el dominio público marítimo terrestre.

Catálogo de especies de Canarias. Tras la aprobación en el año 2010 de una Ley modificando el Catálogo, los grupos que se oponen al mismo han continuada su labor de denuncia del mismo tanto ante la Comisión Europea como ante el Defensor del Pueblo, que, sin embargo, ha archivado dicha queja tras el acuerdo de la Comisión Mixta Canarias Estado a la que ya se ha hecho referencia anteriormente.

Finalmente, dar cuenta de la publicación de un libro que recoge la lucha por la protección del Barranco de Veneguera: «Salvar Veneguera: el poder en movimiento», en el que se hace un recorrido no sólo por la historia y el conflicto por la protección del barranco sino también de la organización y evolución del movimiento ecologista en Canarias. En varias ocasiones se ha hecho referencia a este tema en los Observatorios de Políticas Ambientales.

## **7. APÉNDICE INFORMATIVO**

### **7.1. NORMATIVA**

#### **Biodiversidad, especies, caza y pesca**

Conflicto positivo de competencia número 3769-2011, contra el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Resolución de 11 de enero de 2011, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 13 de diciembre de 2010, en relación con la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas.

Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales.

Resolución de 18 de mayo de 2011, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 25 de febrero de 2011, relativo a la aprobación definitiva de la Modificación núm. 1 del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Archipiélago Chinijo.

Resolución de 18 de mayo de 2011, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 27 de abril de 2011, relativo a la Aprobación de la Memoria Ambiental de las Normas de Conservación del Monumento Natural de Amagro.

Orden de 7 de octubre de 2011, por la que se modifica, para el ámbito de la isla de Fuerteventura, la Orden de 28 de junio de 2011, que establece las épocas hábiles de caza para el año 2011, así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Orden de 28 de junio de 2011, por la que se establecen las épocas hábiles de caza para el año 2011, así como las condiciones y limitaciones para su ejercicio en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Resolución de 7 de marzo de 2011, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 25 de febrero de 2011, relativo a la rectificación de errores materiales de la Revisión Parcial del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga, término municipal de Santa Cruz de Tenerife, aprobada por Acuerdo de la COTMAC de 20 de julio de 2006.

#### **Ordenación del territorio**

Decreto 56/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba la Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT) para su adaptación a las Directrices de Ordenación General, para la racionalización del planeamiento territorial de desarrollo del PIOT y para la puesta de manifiesto de la complementariedad de las infraestructuras portuarias insulares.

Decreto 71/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de la isla de La Palma.

Decreto 97/2011, de 27 de abril, por el que se procede a la aprobación definitiva parcial del Plan Insular de Ordenación de La Gomera.

Decreto 307/2011, de 27 de octubre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de El Hierro.

#### **Calidad ambiental**

Resolución de 25 de marzo de 2011, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 9 de marzo de 2011, en relación con la Ley del Estado 13/2010, de 5 de julio, que 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.

Orden de 10 de mayo de 2011, por la que se determina el contenido del informe de situación del suelo previsto en el Decreto 147/2007, de 24 de mayo, por el que se

regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias.

Decreto 121/2011, de 17 de mayo, que modifica parcialmente el Decreto 32/2006, de 27 de marzo, por el que se regula la instalación y explotación de los parques eólicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

#### **Integración en políticas sectoriales**

Decreto 7/2011, de 20 de enero, que modifica el Decreto 32/2006, de 27 de marzo, por el que se regula la instalación y explotación de los parques eólicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifican la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y 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.

Ley 10/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas.

#### **Organización**

Decreto 257/2011, de 28 de julio, por el que se crea el Instituto Universitario de Oceanografía y Cambio Global como centro de investigación científica y técnica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Orden de 13 de mayo de 2011, por la que se crea y regula la sede electrónica y el registro electrónico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.

Resolución de 15 de abril de 2011, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Parques Nacionales Canarios de 8 de abril de 2011, relativo a la delegación en el Viceconsejero de Ordenación Territorial, miembro de la Comisión de Parques Nacionales Canarios, de las funciones de gestión ordinaria que conforme al Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales, corresponden a la Comisión.

## **7.2. JURISPRUDENCIA**

Cerramiento en dominio público marítimo terrestre: Sentencia de 22 de marzo de 2011.

Recuperación del Dominio Público Marítimo Terrestre, Sentencias de 5 de abril de 2011, de 27 de abril de 2011, 25 de febrero de 2011.

Autorización Ambiental Integrada y licencia municipal de actividades, Sentencia de 14 de marzo de 2011.

Evaluación de Impacto Ambiental, Sentencia de 31 de enero de 2011.

Plan Rector de Uso y Gestión de Parque Natural, Sentencia de 31 de marzo de 2011.

Residuos, Sentencia de 15 de abril de 2011, y Sentencia de 22 de octubre de 2010.

### 7.3. ORGANIZACIÓN

#### **Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad**

##### **Consejero**

Excmo. Sr. D. José Miguel Pérez García

##### **Viceconsejera**

Ilma. Sra. Dña. Guacimara Medina Pérez

##### **Director General**

Ilmo. Sr. D. José Fernández Pérez

##### **Secretaría General Técnica**

Ilma. Sra. Dña. Blanca Méndez Sánchez

#### **Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural**

##### **Director Ejecutivo (rango de Director General)**

Ilmo. Sr. D. Emiliano Coello Cabrera

#### **Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático**

##### **Director (rango de Director General)**

Ilmo. Sr. D. Carlos Espino Angulo.



## Cantabria: un cambio de ciclo político

---

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Sumario: 1. VALORACIÓN GENERAL. LA RENOVACIÓN DEL GOBIERNO CÁNTABRO Y SUS DIRECTRICES POLÍTICAS.—2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA.—3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.—4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.—5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES.—6. APÉNDICE INFORMATIVO. 6.1. *Organización*. 6.2. *Normativa de contenido o interés ambiental*. 6.3. *Instrumentos de planificación*. 6.4. *Sentencias de interés autonómico*. 6.5. *Publicaciones de interés jurídico*.

\* \* \*

### 1. VALORACIÓN GENERAL. LA RENOVACIÓN DEL GOBIERNO CÁNTABRO Y SUS DIRECTRICES POLÍTICAS

En esta ocasión la valoración general con la que habitualmente damos paso al análisis detallado de la política ambiental regional viene condicionada por los dos acontecimientos más significativos del año 2011: la celebración de las elecciones autonómicas y la persistencia de la crisis económica.

Así, la crónica del ejercicio debe comenzar con los resultados del proceso electoral celebrado el 22 de mayo de 2011, que ha conducido a la formación de una nueva mayoría parlamentaria en la región, con distinto signo político, y de un nuevo gobierno, para cuya formación se han reestructurado los departamentos anteriormente existentes.

Aunque el Partido Popular (PP) ha sido tradicionalmente la fuerza más votada en la región, los resultados de los dos anteriores comicios permitieron al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y al Partido Regionalista de Cantabria (PRC) coaligarse para formar gobierno. En esta ocasión, sin embargo, por la continuada pérdida de respaldo electoral del PSOE, los resultados han permitido al PP formar gobierno en solitario, otorgándole mayoría absoluta en el parlamento cántabro. El reparto de escaños quedó como sigue:

Partido	2003	2007	2011
PP	18	17	20
PSOE	13	10	7
PRC	8	12	12

Como se verá más adelante, el nuevo Gobierno ha reducido ligeramente sus departamentos y órganos directivos, apelando a principios de austeridad y ahorro, racionalización de la Administración y eficacia. Principios a los que se refiere el Decreto de Presidencia 11/2011, de 30 de junio, por el que se aprueban directrices generales para la acción de gobierno en materia de Organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Se trata de una disposición novedosa y peculiar, pues en el ordenamiento regional no hay precedentes de una norma, como ésta, de carácter aparentemente programático, con la mera finalidad de dirigir u orientar la actuación del Consejo de Gobierno. Pero con ella recibe expresión concreta la facultad del Presidente de «fijar las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad y cumplimiento» que enuncia el artículo 11.a de la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y dirigir y coordinar la actuación de los miembros del Gobierno, según lo previsto en el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía.

Dirigida a los Consejeros («Estas directrices constituyen un mandato a los miembros del Gobierno», se aclara en el preámbulo), pues, sin relevancia jurídica fuera de la propia organización administrativa, el carácter de la disposición se halla más próximo al de las circulares o instrucciones de servicio que al de las ordinarias disposiciones generales que tienen, por el contrario, un valor normativo general.

En todo caso, debiendo quedar reflejadas en esta crónica tanto las novedades normativas como las políticas en que se enmarcan, interesa dar cuenta sucinta de los objetivos y directrices que propone la disposición con el fin declarado de lograr «una reducción y un control inmediato del gasto público», aunque, como se verá luego, el gasto previsto para 2012, según resulta del anteproyecto de presupuestos para 2012, será ligeramente superior al presupuestado para 2011. Cabe pensar, no obstante, en una reducción del gasto en la fase de ejecución, esto es, modificando a la baja o dejando sin realizar partidas de gasto cuando resulte posible (solución que, ciertamente, se coonestaría mal con el carácter vinculante de los presupuestos, dado que son aprobados por ley autonómica).

Las directrices abogan por la simplificación del sector público autonómico (mediante la reducción del número de entes y organismos públicos y la disminución del número de altos cargos y directivos de las consejerías –en particular, los subdirectores generales, que sólo existirán en aquellos supuestos en los que existan razones que lo justifiquen–, empresas y entidades públicas), una mayor transparencia, austeridad y eficacia en el gasto (para lo que se prevé la elaboración de un plan cuatrienal de racionalización del gasto corriente –con medidas de gestión del patrimonio inmobiliario, compras cen-

tralizadas, centralización de servicios, gastos de representación y publicidad, uso del parque móvil, telefonía móvil, ahorro energético–, la evaluación financiera del entramado de organismos, fundaciones y empresas con participación pública autonómica y el desarrollo de un portal de transparencia administrativa) y una reducción de cargas administrativas (simplificación de procedimientos, impulso de la tramitación telemática, coordinación interadministrativa...).

Directrices de carácter general u horizontal a las que se añaden otras referidas a políticas públicas concretas bajo la competencia de los respectivos departamentos. Así, en lo que atañe a la política ambiental (aunque las medidas competen a distintas Consejerías), se propone lo siguiente:

1. Definir criterios para afrontar con las mayores garantías el problema de las urbanizaciones afectadas por sentencias de derribo.
2. Impulsar prácticas municipales apropiadas para la inmediata reactivación del suelo destinado a usos productivos, equipamientos socioculturales y espacios ambientalmente cualificados.
3. Impulsar un Pacto de Calidad Ambiental para Torrelavega y su comarca, contemplando integralmente todos los problemas derivados del transporte, la producción y los hábitos de consumo energético.
4. Elaborar un Informe Económico-Financiero sobre la ejecución de la llamada Autovía del Agua, que sirva de soporte a la petición de Cantabria de que el Estado cumpla sus compromisos adquiridos sobre dicha infraestructura.
5. Planificar nuevas y más significativas actuaciones del sector forestal.
6. Suprimir la fiscalidad sobre las bolsas de plástico (por Ley de Cantabria 11/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero, se creó el Impuesto sobre Bolsas de Plástico de Un Solo Uso, que se viene exigiendo desde hace menos de un año).
7. Elaborar un nuevo Plan Energético Regional.
8. Fomentar la inversión empresarial en nuevas estructuras turísticas, como campos de golf, con iniciativa y financiación privadas.

Éste es el programa ambiental que propugna el nuevo Gobierno, con las aludidas premisas de austeridad y control del gasto público que, en el contexto de crisis que sufrimos, han sido las ideas fuerza de su discurso político. Sin embargo, la repercusión mediática y social de algunas medidas parece mucho mayor que su efectiva repercusión financiera. Si pensamos, por ejemplo, en la supresión de consejerías, que no implica disminución del número de empleados (pues, salvo unos pocos puestos de gabinete, cuentan con personal funcionario o laboral que se adscribe a otros servicios y al que hay que seguir pagando), o en la eliminación de subdirecciones, que aminora gasto solo por las diferencias retributivas que se pagan a los empleados investidos en estos órganos, advertiremos que el ahorro que implican estas medidas tiene poco peso específico en el montante global del presupuesto autonómico. Un presupuesto que, por otro lado, en contra de lo que cabría esperar contemplando las directrices comentadas, incluso crece ligeramente para 2012.

Para el estudio de la política ambiental resulta también relevante conocer el presupuesto que se destina a la misma, aunque, por el carácter transversal o horizontal de aquélla (debiendo estar presente en las demás políticas sectoriales), sea un indicador de relativo valor. Nos ceñiremos, por tanto, a los datos presupuestarios de la Consejería competente en la materia.

En 2011 el presupuesto de la Consejería de Medio Ambiente fue de 139, 28 M€, lo que representa un 5,81 % del presupuesto total de la Comunidad (2.396,49 M€). Del referido presupuesto correspondieron al Centro de Investigaciones Medio Ambientales (CIMA) 4,16 M€ (casi un 3 %). A fecha 1 de noviembre se había comprometido el 88,24 % del gasto presupuestado (aunque sólo se habían reconocido obligaciones por un 55,22 %).

El presupuesto para 2012 asigna a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo un presupuesto de 134,20 M€, que supone un 5,50 % del presupuesto total de la Comunidad (2.440,47 M€). El presupuesto autonómico experimenta, pues, un ligero incremento (de un 1,8 %) respecto del anterior ejercicio, pero se reduce en un 3,65 % el presupuesto de la Consejería, bajo la que ahora se concitan, además, nuevas competencias (territoriales y urbanísticas). Esta reducción será mucho más drástica para el CIMA, cuya dotación desciende hasta los 3,44 M€, esto es, un 17,29 % menos.

De las actuaciones materiales que concretan los objetivos de la política ambiental podemos obtener una imagen general a la vista del anexo de inversiones del anteproyecto presupuestario. En 2012 las partidas de inversión más importantes están destinadas al abastecimiento de agua (25 M€ aproximadamente, para trabajos y estudios de la denominada Autovía del Agua), al saneamiento y la depuración de aguas (más de 15 M€), la renovación de redes municipales de distribución de agua (2,3 M€), la investigación hidráulica (1 M€), la planificación urbanística (0,3 M€) o la implantación y mejora de sistemas y tecnologías de la información (0,15 M€). Importa también anotar la dotación de un fondo de derribos por importe de 5 M€, que se antoja reducido para los trabajos que tendrán que desarrollarse para la ejecución, aún pendiente, de las numerosas sentencias de derribo recaídas sobre actuaciones edificatorias. Aunque el legislador regional parece querer evitar la ejecución de algunas de estas sentencias, como se verá más adelante.

## 2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA

La producción normativa del ejercicio ha sido muy reducida por el *impasse* asociado al proceso electoral y a la posterior renovación de las instituciones regionales. Prescindiremos en esta ocasión, por ello, de la división con la que tradicionalmente hemos venido dando cuenta de las novedades normativas y ordenándolas (intervención administrativa, protección de recursos naturales, lucha contra la contaminación...), limitándonos a exponerlas sucesivamente por su rango y fecha de aprobación.

Comenzando por las normas de rango legal, pues, debe primeramente citarse la *Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, que modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*.

Aprobada por iniciativa del anterior Gobierno autonómico antes del final de la legislatura, la Ley se refiere al régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en materia urbanística y tiene directo origen en la conflictiva situación creada por las numerosas sentencias que ordenan el derribo de actuaciones urbanísticas ilegales y que se hallan pendientes de ejecución.

En anteriores informes anuales hemos venido dando cuenta de esta problemática destacando la aprobación de la Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Una ley que recibió la aprobación unánime del Parlamento regional pero que no está exenta de controversia, pues 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 la 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 pesaría sobre ellos la amenaza de la sanción de nulidad (art. 103.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), pero como esta amenaza no alcanza a las disposiciones legislativas, la Administración puede sentirse tentada de promover un cambio del marco legal para soslayar el cumplimiento de las sentencias, haciendo que estas devengan inejecutables en sus propios términos (imposibilidad legal) tras el referido cambio legislativo. Pues bien, ese parece ser el propósito de la citada ley, aun contando con el respaldo unánime de todos los grupos políticos parlamentarios, reacios a asumir el coste de los derribos tanto en el orden social (el colectivo de ciudadano afectados es numeroso y mediático) como patrimonial (por las indemnizaciones que deberán abonarse a los afectados).

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. El plan iba acompañado de un estudio que detallaba el contenido de cada sentencia, cómo quedaba afectado el suelo por el planeamiento territorial (concretamente, por el Plan de Ordenación del Litoral –POL–) 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, atendiendo a esa casuística se aprobaron las medidas urgentes contenidas en la Ley 6/2010 para facilitar la regularización de algunas 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) y evitar su derribo. En otros casos, sin embargo, ante la imposibilidad de llevar a cabo la legalización, el derribo resultará inevitable, con el consecuente perjuicio para los propietarios que adquirieron los inmuebles de buena fe, ajenos a la comisión de la infracción urbanística, viéndose privados de ellos e incluso gravemente comprometido su patrimonio por haber concertado préstamos para la compra de los inmuebles a derribar.

Pues bien, a esta segunda situación se refiere la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, que ahora nos ocupa, precedida de una resolución del Parlamento (de fecha 27 de julio de 2010) instando al Gobierno a que propusiera las modificaciones normativas necesarias para que a los propietarios afectados por los derribos se les garantizara la indemnización del perjuicio patrimonial antes del efectivo derribo del inmueble.

Así, la Ley incorpora a la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, una nueva Disposición Adicional Sexta que dice así:

*«Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística.»*

1. En los términos de la legislación estatal, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en materia urbanística.
2. En el supuesto de concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño, se articularán mecanismos de coordinación a fin de procurar que por acuerdo entre las mismas se fije la cuantía y modalidades de la indemnización, así como el porcentaje de responsabilidad de cada una atendiendo al grado de participación en la actuación de la que se derive el daño.
3. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, la Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial, tan pronto advierta que en la producción del daño pudiera estar implicada otra Administración, deberá comunicárselo a ésta, poniéndole el expediente de manifiesto con exposición razonada de los motivos en que se pudiera amparar su eventual responsabilidad. Esta decisión se comunicará igualmente a los interesados y podrá determinar la suspensión del plazo para resolver de conformidad con lo establecido en el artículo 42.5.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
4. Cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar.

Se podrá establecer la cuantía aun antes de la efectiva demolición de los inmuebles, aunque en este caso la efectividad de la indemnización quedará condicionada a la puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración obligada a materializar el derribo.

El procedimiento para determinar la responsabilidad y su cuantía deberá finalizar y, en su caso, establecer el importe a indemnizar en el plazo de seis meses desde su inicio, en la forma que determina la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el plazo de tres meses desde la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad y de su cuantía, la Administración deberá poner a disposición del perjudicado la cantidad establecida.

Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado.

En todo caso, el Gobierno de Cantabria adoptará todas las medidas precisas para impedir que, como consecuencia de una sentencia que ordene la demolición de una vivienda que constituya el domicilio habitual de un propietario de buena fe, se produzcan situaciones de desamparo, procurando los medios materiales para su realojo provisional inmediato y su traslado.

5. La Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial que tenga por objeto una lesión producida como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, deberá comunicar el inicio de la sustanciación de dicho expediente al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia».

Consciente de que la disposición se adentra en la regulación del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cuya regulación básica es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18ª CE), y del riesgo de traspasar los límites de su propia competencia, el legislador cántabro aprovecha la exposición de motivos para curarse en salud y advertir que sus previsiones «no alteran en modo alguno el régimen general de responsabilidad patrimonial, ni prejuzgan la Administración responsable, ni desde luego inciden sobre las diversas modalidades indemnizatorias que puedan existir al margen del sistema de responsabilidad patrimonial»; y que son «de índole exclusivamente procedimental, encontrando acomodo en las competencias autonómicas sobre urbanismo y vivienda, organización administrativa propia, y especialidades procedimentales derivadas de la propia organización» (intitulando la nueva disposición con la expresión «Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística»).

Pero estas explicaciones no han evitado que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria planteara cuatro cuestiones de constitucionalidad por infracción de los artículos 149.1.6ª y 149.1.18ª CE, todas ellas admitidas a trámite por el Tribunal Constitucional (cuestiones núms. 4596-2011, 5727-2011, 5728-2011 y 5799-2011).

De un lado, el Tribunal pregunta si la disposición legislativa autonómica invade la competencia (exclusiva) del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6, en

relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE) al prever que la demolición solo pueda tener lugar una vez establecido y puesto a disposición del afectado el importe de la indemnización, tras finalizar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, pues dicha condición puede tener el efecto propio de una causa de suspensión de la ejecución de las sentencias de derribo no contemplada en la legislación procesal. Una suspensión que podría alargarse en caso de impugnación de los actos declarativos de la responsabilidad (aun contando que pudiera plantearse mediante un incidente de ejecución de sentencia) e incluso, como advierte el Tribunal, prolongarse *sine die* ante la ausencia de recursos económicos suficientes por parte de las Administraciones responsables.

Y de otro lado, la Sala se pregunta si la regulación de un procedimiento para determinar la responsabilidad patrimonial y cuantificar el importe de la indemnización antes de que el daño se materialice o haga efectivo, con el derribo, no representa una modificación o desplazamiento del sistema general o común, que descansa en la efectividad del daño, que excede la capacidad normativa del legislador autonómico por ser de exclusiva competencia estatal la legislación básica del sistema de responsabilidad (art. 149.1.18ª CE).

Estas objeciones, en cualquier caso, no parecen aplicables a la previsión que permite integrar en el procedimiento a varias Administraciones cuando el daño puede ser imputable a todas ellas, ni tampoco a la que exige a los servicios jurídicos regionales promover la anotación en el registro de la propiedad de los procedimientos de impugnación de actos administrativos de contenido urbanístico (nuevo art. 258.2), medida preventiva que mejorará la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario e impedirá reconocer la condición de buena fe (y por tanto, derecho a reparación alguna) de quienes compran inmuebles aun sabiendo que pueden haberse construido en contravención de la legalidad urbanística.

La otra disposición legal a reseñar es la *Ley de Cantabria 5/2011, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*, que lleva a cabo varias modificaciones singulares del ordenamiento ambiental.

La primera de ellas afecta al ámbito objetivo de la evaluación ambiental tanto de proyectos, actividades e instalaciones como de planes y programas.

La Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado contiene un Anexo B en el que, partiendo del listado contenido en la legislación estatal básica, se relacionan los tipos de planes y programas (Anexo B1) y de proyectos, actividades e instalaciones (Anexo B2) sujetos a evaluación ambiental. Pues bien, la Disposición Final Primera de la Ley deslegalizaba estos listados autorizando al Gobierno a modificarlos, respetando lo dispuesto en la legislación estatal básica y comunitaria, «para adecuarlos al progreso y estado de la técnica y para mantener o mejorar los criterios de protección ambiental resultantes de ellos», genérica habilitación que ha sido ahora ampliada autorizándole a modificarlos también «cuando ello fuera necesario para actualizar, mejorar o aclarar su contenido con el fin de lograr una eficaz protección del medio ambiente» (art. 8.3 Ley 5/2011).

Pero es novedad aún más importante la generalización de la evaluación caso por caso ya que a partir de ahora, por iniciativa debidamente motivada del Consejero competente, podrá someterse a evaluación ambiental de planes o programas o a evaluación de impacto ambiental de proyectos, actividades o instalaciones cualquier actuación que, sin estar incluida en los anexos de la Ley, se considere que puede tener repercusiones significativas sobre el ambiente (nuevo art. 24.3). Una previsión que, sin duda, permite elevar el nivel de protección ambiental –y que, por ello mismo, puede considerarse compatible con la legislación estatal básica y adoptada en el ámbito competencial propio de la Comunidad–, pero que, sustentada sólo sobre un concepto jurídico indetermiado –el de «repercusiones significativas sobre el medio ambiente»– puede ser fuente de litigios por la inseguridad jurídica –y aun por el riesgo de arbitrariedad– en la apreciación de la significación y existencia de las repercusiones ambientales de un plan o proyecto determinados. En todo caso, parece que para justificar dichas repercusiones y motivar la necesidad de someter a evaluación ambiental planes o o proyectos no contemplados en el Anexo B no deberían ignorarse los criterios de selección contemplados en la legislación estatal básica (los del Anexo III).

Otra novedad, impulsada por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (que incorporó a nuestro ordenamiento la conocida como Directiva Bolkestein –Directiva 2006/123/CE–), es la supresión del visado por Colegio Oficial que venía exigiéndose en los informes de sostenibilidad ambiental que deben aportarse en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, elaborados y firmados por profesionales con acreditada capacidad y solvencia técnica (art. 25.3.a).

Y la última modificación operada en la legislación cántabra de control ambiental integrado afecta al régimen de la comprobación ambiental, intervención administrativa residual que evalúa la incidencia ambiental de las actividades que no estén sujetas a autorización ambiental integrada ni a evaluación de impacto ambiental. Dichas actividades no pueden comenzar a funcionar sin que previamente se haya comprobado la efectividad de las medidas correctoras exigidas en cada caso y dicha efectividad o conformidad queda reflejada en un acta de comprobación ambiental. Pues bien, en su redacción originaria la ley aspiraba a comprobar la efectividad de las medidas correctoras de todas las instalaciones o actividades que estuvieran en funcionamiento en la región en un plazo de cuatro años (Disposición Transitoria 1ª.3). Pero el legislador tuvo luego que rendirse ante la realidad de los hechos –la incapacidad administrativa para revisarlo en todo ese plazo y el número de actividades e instalaciones avocadas al cierre– y dicha previsión fue suprimida sin más (art. 12 Ley 11/2010), aclarando ahora la reciente modificación –aunque se invocan razones de simplificación administrativa– que la citada acta de conformidad ambiental «será únicamente exigible a aquellas actividades que vayan a iniciar su funcionamiento con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley».

Por el artículo 25 de la ley cántabra de medidas fiscales y administrativas se han actualizado también, como se hace cada año, las tarifas del canon de saneamiento

establecidas en el artículo 31.4 de la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales, que han experimentado un incremento –más moderado que en años anteriores– del 3 % (el incremento acumulado desde la entrada en vigor del canon en 2003 es del 40 %). En ese mismo porcentaje se han incrementado de modo general los tipos de cuantía fija de todas las tasas ambientales de la Comunidad (art. 6).

Y entre las modificaciones legales de interés ambiental que estamos reseñando están, por último, las referidas al ordenamiento urbanístico regional. El anterior Gobierno había promovido un cambio legal con el fin de permitir que pudieran aprobarse Proyectos Singulares de Interés Regional (figura de planeamiento supramunicipal cuyo impulso, tramitación y aprobación es de competencia autonómica, aunque puede romoverse por la iniciativa pública o privada y sobre suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria) con fines residenciales, esto es, para la edificación de viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial, con una triple condición: (i) que el 100% de la superficie construida estuviera sometida al régimen de protección oficial; (ii) que al menos el 40% se sometiera al régimen general o un régimen equivalente; y (iii) que al menos el 10% estuviera en régimen especial o un régimen equivalente. Pues bien, son estas limitaciones cuantitativas las que se han eliminado ahora, sin que en el preámbulo de la ley se justifique de modo alguno su supresión (que facilita la inclusión en esta clase de instrumentos urbanísticos de viviendas libres).

En cuanto a las disposiciones de rango reglamentario, la mayoría de las dictadas son de carácter puramente organizativo y serán analizadas en el siguiente epígrafe.

Por su significación ambiental para la protección de la naturaleza cabe citar aquí, no obstante, la aprobación del *Decreto 12/2011, de 17 febrero, aprobando el Reglamento del Operativo de Lucha Contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria*.

Con igual finalidad se había dictado el Decreto 116/2006, de 16 de noviembre, ahora derogado, sin que la nueva disposición, aun haciendo una revisión de la organización de este operativo, se aparte realmente de sus principios y objetivos generales que podría resumirse como sigue: (i) el operativo contra incendios forestales es un servicio público; (ii) deben desempeñarlo empleados públicos debidamente formados, con las mejores condiciones físicas y con medios materiales suficientes y adecuados para trabajar en condiciones óptimas de seguridad y eficacia; (iii) y debe contar con la colaboración pública (interadministrativa, según las competencias y capacidades de cada Administración, particularmente en lo que compete a emergencias y protección civil) y privada, con las Entidades Locales y con otras entidades públicas y privadas.

Partiendo de estas mismas premisas, pues, el nuevo decreto organiza un sistema de respuesta permanente (con cobertura las 24 horas al día los 365 días del año) «de Nivel 1» dividiendo en tres sectores el territorio autonómico y disponiendo en cada uno de ellos una cuadrilla de operarios con vehículo autobomba, de modo que puedan salir a realizar labores de extinción en un tiempo no superior a 15 minutos; además, prevé la presencia permanente de un técnico auxiliar del medio natural –que actuará

como director de extinción– en cada una de las 13 comarcas forestales de la región. En situaciones de mayor gravedad se activa un «Nivel 2» en el que se ya ponen en marcha servicios especiales con la dotación y recursos más precisos que requieran las circunstancias concretas de la emergencia o alarma.

Finalmente, por *Decreto 174/2011, de 22 de diciembre, se han actualizado los límites del Plan de Ordenación del Litoral como consecuencia de la aprobación del PORN del Parque Natural de Oyambre.*

El artículo 3.2 de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (POL), prevé que puedan incluirse en su ámbito territorial suelos que, por su propia ordenación urbanística, hubieran quedado excluidos, si se modificaba dicha ordenación. Pues bien, aprobado el PORN del Parque Natural de Oyambre, el municipio de Val de San Vicente promovió la inclusión en el ámbito de protección del POL de los terrenos afectados por dicho PORN que se extienden también sobre los municipios de San Vicente de la Barquera, Valdáliga y Comillas, con la zonificación establecida por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

### 3. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Como se ha adelantado, la reducción del número de consejerías ha supuesto la concentración de las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística y las competencias ambientales en un único departamento, la nueva *Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo* (Decreto de Presidencia 9/2011, de 28 de junio, de reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Por Decreto 87/2011, de 7 de julio, se modificó la estructura básica de las Consejerías (suprimiendo o fusionando el número de órganos directivos que pasa de 59 a 50), organizando la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo del siguiente modo:

- *Secretaría General*, que mantiene su estructura anterior.
- *Dirección General de Medio Ambiente*, que ahora tiene también las competencias, funciones y estructuras de la extinta Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua. Depende de ella la *Subdirección General de Aguas*.
- *Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística*, que mantiene las competencias, funciones y estructuras que tenía cuando dependía de la extinta Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo.
- *Dirección General de Urbanismo*, que mantiene las competencias, funciones y estructuras que tenía cuando dependía de la última Consejería citada.

Se han suprimido, pues, tres subdirecciones generales: la Subdirección General de Medio Ambiente, la Subdirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística y la Subdirección General de Urbanismo. La anterior Subdi-

rección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua desaparece también formalmente, pero en realidad no hay más que un cambio de nombre, pues se crea la antes citada Subdirección General de Aguas, que asume las competencias, funciones y estructuras de aquélla.

Con la reorganización de las Consejerías, lógicamente, también ha sido necesario modificar la composición de algunos órganos colegiados. Así, por Decreto 145/2011, de 11 de agosto, se reordenó la composición de la *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (órgano distinto del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre el que, de momento, nada se ha dispuesto). Y por Decreto 159/2011, de 6 de octubre, se ha reordenado el *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria*. Además, por O/MAO de 1 de septiembre de 2011, el Consejero ha delegado la presidencia de la Comisión de Comprobación Ambiental en el Director General de Medio Ambiente.

La Consejería también tiene participación en la *Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza de Cantabria* y en la denominada *Mesa Forestal de Cantabria* (órganos adscritos a la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural). Sobre la composición de la *Comisión Interdepartamental sobre el Cambio Climático* (creada en 2008, al tiempo que se aprobaba la Estrategia cántabra contra el Cambio Climático) tampoco se había dispuesto al concluir el ejercicio.

De la Consejería siguen dependiendo el organismo autónomo *Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)* y la mercantil *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A. (MARE)*. Aunque no esté adscrita a la citada Consejería y no constituya instrumento específico de la política ambiental, importa también dejar anotada en esta crónica la creación de la entidad pública empresarial 112 Cantabria (Ley de Cantabria 3/2011, de 5 de abril), encargada de gestionar los servicios de emergencia que, como puede comprenderse, pueden también referirse a incidentes o accidentes con trascendencia ambiental.

En el orden de la organización, en fin, debe señalarse que han sido transferidos a la Comunidad las funciones y servicios del Estado para la gestión del Parque Nacional Picos de Europa.

Conviene recordar que la jurisprudencia constitucional (STC 194/2004, de 10 de noviembre) concluyó que, correspondiendo a las CCAA las competencias de ejecución en materia ambiental, les correspondía también a éstas gestionar conjuntamente la gestión de los espacios naturales que se extendieran sobre sus territorios, como en el caso del referido parque (doctrina reflejada ahora en el art. 16 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales). A raíz de ese pronunciamiento, la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza (DA 4º), 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 de Cantabria 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. Pues bien, la transferencia de las funciones y servicios que el Estado se había reservado para la gestión del parque (excluidos, por tanto, del Real Decreto 1350/1984, de 8 de febrero, que traspasó funciones y servicios a Cantabria en materia de conservación de la naturaleza) fue acordada recientemente, mediante Real Decreto 1740/2010, de 23 de diciembre, y ahora han sido asumidos por la Comunidad mediante Decreto 46/2011, de 19 de mayo. Pero realizándose la gestión del parque a través del citado consorcio, el personal traspasado ha sido inmediatamente adscrito al mismo mediante Decreto 47/2011, de 19 de mayo.

Las actuaciones de fomento han tenido reflejo, como en anteriores ejercicios, mediante convocatorias de ayudas de propósito ambiental con destinatarios y objetos diversos, aunque en 2011 han sido muy pocas las convocatorias publicadas. Entre las destinadas a las entidades locales, por ejemplo, Orden MED/2/2011, actividades propias de los procesos de Agenda 21 Local; Orden MED/3/2011, subvenciones para la limpieza de playas durante 2011; Orden MED/5/2011, actuaciones ambientales contenidas en los planes de acción de la Agenda 21 local; Orden MED/6/2011, actuaciones de prevención y corrección de la contaminación lumínica. Y entre las destinadas a la iniciativa privada: Orden MED/4/2011, adquisición de vehículos auto-taxi alimentados con energías alternativas

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 para la electrificación con energías renovables de edificaciones aisladas en el medio rural (Orden GAN/50/2011) o de instalaciones municipales (Orden GAN/49/2011); o para para subvencionar actuaciones para la evaluación ambiental de Planes Generales de Ordenación Urbana (Orden OBR/4/2011).

En el orden de la *colaboración interadministrativa*, en 2011 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), 5 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 2011 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria arroja el siguiente resultado:

— *STSJ 27 de enero de 2011 (Sniace Biofuel)*. Confirma la legalidad de la autorización ambiental integrada sobre una fábrica de bioetanol que había sido impugnada por considerar los recurrentes que no había sido adecuadamente evaluado el efecto dominó

por concentración de riesgos industriales. Sin embargo, la Sala «contempla con preocupación» (sic) que la modificación del emplazamiento de la fábrica que determinó el otorgamiento de la AAI «apenas puede transmitir tranquilidad a los ciudadanos afectados por la proximidad de sus viviendas en cuanto a los efectos externos de la actividad como riesgos y molestias derivados del tráfico de camiones, almacenamiento de materias inflamables, ruido de instalaciones, emisión de olores y contaminación, todo lo cual trata de regularse y controlarse a través de la AAI otorgada por medio de las condiciones y requisitos de la instalación de la planta de bioetanol y que se concretan tanto en las que tendrán lugar durante la construcción de la instalación como las restantes que afectarán a su funcionamiento posterior en materia de aguas, aire, residuos, ruido, vigilancia ambiental, incluso en condiciones distintas a las normales (derrames, incendios, accidente eléctrico) hasta la comprobación del cumplimiento efectivo de todas ellas y a que no se pueda iniciarse la actividad productiva o se vea suspendida por revocación de la AAI en caso de incumplimiento». Pronunciamiento del que parece inferirse que el análisis y control de los referidos riesgos... puede diferirse al momento de efectivo funcionamiento de la instalación, posterior al otorgamiento de la AAI, lo que no parece compadecerse bien con la finalidad propia de la misma.

—*STSJ de 1 de febrero de 2011 (PGOU Argoños)*. Excluyendo su extemporaneidad, la Sala considera admisible la impugnación de un plan general de ordenación urbana combatiendo la desestimación silente del recurso de alzada interpuesto contra el acto de la Comisión Regional de Urbanismo que aprobó aquél y entiende, asimismo, que los planes que vulneran sentencias pueden ser impugnados tanto planteando incidente de ejecución, como interponiendo recurso contencioso-administrativo ordinario. Pero entrando en el fondo rechaza, sin embargo, que el planeamiento aprobado esté incurso en desviación de poder y pretenda eludir las sentencias de derribo recaídas sobre distintas actuaciones preexistentes (que el plan simplemente declara fuera de ordenación) por el sólo hecho de que contemple la posibilidad de que se construyan, sobre el mismo suelo, por su carácter urbano, otro tipo de viviendas siempre que sean compatibles con las exigencias paisajísticas y ambientales del PORN de las Marisma de Santoña, Noja y Joel; y es por considerar incompatibles con éste último plan ambiental la clasificación del suelo de ciertos ámbitos del plan urbanístico por lo que anula éste parcialmente. Los recurrentes alegaban también que la evaluación ambiental del plan urbanístico no se había realizado correctamente por ser insuficientes o hallarse incompletos el informe de sostenibilidad ambiental y el posterior informe de impacto ambiental, pero la Sala considera que, con independencia de su extensión, su contenido satisfacía las exigencias legales, debiendo evaluarse la suficiencia y legalidad de la evaluación ambiental en su conjunto (STS de 6 de octubre de 2010).

—*Sentencia de 25 de febrero de 2011 (servidumbre protección de costas)*. La Sala confirma una sanción de 41.250 euros impuesta al propietario de una ruina situada en la zona de servidumbre de protección del litoral por rehabilitarla para su uso como vivienda. Y por lo que hace a la imposición de la obligación de reponer la vivienda a su estado primitivo se entiende que es irrelevante que la vivienda haya sido transmitida a otro propietario, pues si bien no puede imponerse a este último la obligación de reponer

las cosas a su estado primitivo, por no ser el infractor, debe ser éste quien corra con el coste de las mismas con independencia de las relaciones internas entre el propietario actual y el actor y primitivo propietario en orden a la ejecución material de las obras.

—*STJS de 28 de febrero de 2011 (exclusión de parcela del suelo urbano)*. Los conflictos por la exclusión de fincas del ámbito calificado como suelo urbano no son inhabituales en el medio rural de la región. La devaluación de la economía agraria inclina a los propietarios a buscar la rentabilidad turística o residencial de los predios que pasa por su calificación como suelo urbano. En el caso que nos ocupa un particular impugna la delimitación de suelo urbano (un instrumento regulador del uso del suelo urbano para municipios carentes de plan general de ordenación urbana) por considerar que su finca ha sido indebidamente excluida de dicha delimitación pese a tener todos los servicios propios del suelo urbano, esto es, conexión a la red de suministro y evacuación de aguas, energía eléctrica y acceso rodado. Pues bien, la Sala concluye que, al margen de las discrepancias existentes sobre la existencia de acceso rodado a la finca (pues parece ser que no tenía acceso directo al viario municipal, sino paso de servidumbre por predio privado hasta una carretera autonómica), lo determinante de la exclusión es la falta de inserción de la finca en la malla urbana del municipio, pues quedaba unida a la misma –y por lo tanto no integrada en ella– solo por una estrecha franja, hallándose, por tanto, en la periferia de dicha malla, siendo determinante la prueba practicada que la Sala valora según las reglas de la sana crítica, confirmando la actuación administrativa.

—*STSJ de 4 de marzo de 2011 (permiso de investigación minera)*. Se confirma en este caso la legalidad de la denegación administrativa de un permiso minero por razones puramente urbanísticas (estar clasificado como suelo rústico de especial protección el terreno afectado por la actuación minera). La Sala recuerda que ya en otras ocasiones (SSTSJ de 27 de marzo de 2001 y 14 de febrero de 2003) ha venido recordando que la autoridad minera no invade las competencias municipales cuando para autorizar o denegar un permiso minero tiene en cuenta la ordenación urbanística, no sólo por su sumisión al ordenamiento jurídico, considerado como unidad indivisible, sino también por la evidente conexión entre las competencias mineras y las urbanísticas, en el sentido de que el interés público de la minería ha de llevarse a cabo procurando su armonía con el resto de los intereses generales respecto de los cuales es susceptible de entrar en colisión. (doctrina que descansa en jurisprudencia del TS, SS. de 19 de abril de 1980, 4 de noviembre de 1981 y 16 de octubre de 1996).

—*STSJ 28 de marzo de 2011 (canon de saneamiento)*. Siendo simultáneamente sujeto pasivo del canon de saneamiento y del canon de control vertidos, la mercantil SNIACE instó de la Comunidad Autónoma la celebración de un convenio con el fin de evitar los efectos de la doble imposición por la que resultaba gravada, según lo previsto en el art. 113.8 RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (en su redacción dada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional). Sin embargo, como dicho precepto permite deducir directamente el importe a satisfacer en concepto de canon de control de vertidos sin que exista previamente el convenio (y en este

sentido se ha pronunciado también la STSJ Aragón de 16 de junio de 2008) la Sala no considera que la recurrente tenga derecho al mismo y confirma, por tanto, la inadmisión de la petición presentada con tal fin.

—*STSJ de 28 de marzo de 2011 (eficacia de deslinde de costas)*. Resuelve un recurso contra la denegación de autorización para la realización de obras de ampliación de vivienda sita en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre de Liencres. Entiende la recurrente que se le debe otorgar la autorización porque el deslinde que deja la parcela dentro de la zona de servidumbre de protección no es firme por estar recurrido ante la Audiencia Nacional. Pero la Sala recuerda (como en la STSJ Cantabria de 11 de enero de 2008) que la impugnación del deslinde no priva a éste de su presunción legal de validez y de su eficacia en tanto no se acuerde la suspensión cautelar de ésta, resultando ajustada a Derecho, por ello mismo, la denegación impugnada.

—*STSJ de 19 de mayo de 2011 (NNSS Ramales)*. Este fallo confirma la legalidad de la modificación de las normas subsidiarias del planeamiento en el municipio de Ramales, que la asociación ecologista ARCA había impugnado, entre otros motivos, por considerar que no se había realizado adecuadamente la evaluación de impacto ambiental. La Sala recuerda que en la fecha en que se produjo la modificación todavía no se habían entrado en vigor las normas que regularon la denominada evaluación estratégica ambiental en trasposición de directivas comunitarias y que, por ello, la modificación impugnada no debía sujetarse a las condiciones previstas en dichas normas, resultando por ello suficiente y debidamente motivada la evaluación que se hizo de los impactos ambientales de la misma.

—*STSJ de 24 de junio de 2011 (Vertedero del Mazo)*. La Sala anula un acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se reinicia el procedimiento para declarar urgente y de excepcional interés público el «Acondicionamiento hidráulico del regato de la Tejera y alargamiento de la vida útil del vertedero del Mazo, previo al cierre», instando del Ayuntamiento de Piélagos (sobre el que se asienta dicho vertedero) la modificación del plan general de ordenación urbana del municipio en lo que resulte disconforme a las previsiones del proyecto (la concurrencia de urgencia y excepcional interés público es presupuesto que, de acuerdo con la legislación urbanística regional –art. 194–, permite la realización de actuaciones no contempladas o disconformes con el planeamiento). La Sala considera acreditada la urgencia y la excepcionalidad, pero reputa contrario a Derecho el referido acuerdo porque el específico proyecto a que se refiere no había sido sometido a evaluación de impacto ambiental conforme a lo exigido por la legislación ambiental, considerando irrelevante que pueda haberse efectuado la evaluación de otros proyectos (de ampliación del vertedero) formalmente distintos del expresamente mencionado en el acuerdo (aunque contemplaran actuaciones materiales de similar contenido o finalidad).

—*STSJ de 20 de septiembre de 2011 (Parques Eólicos de Somballe y Lantueno)*. Este fallo estima el recurso interpuesto por un Ayuntamiento contra la declaración de impacto ambiental y las autorizaciones de los proyectos de dos parques eólicos (Somballe y Lantueno) por considerar contrarias a Derecho las respectivas evaluaciones de impacto ambiental por no haberse tenido en cuenta los efectos sinérgicos derivados de la proximidad entre ambos parques y otros dos (Campoo Alto y La Costana), que comparten incluso algunas

infraestructuras (acceso y línea de evacuación eléctrica), pudiéndose haber eludido con la tramitación separada de los proyectos, en fraude de ley, la finalidad de las normas de evaluación de impacto ambiental. La Sala entiende, invocando la jurisprudencia que considera necesaria la evaluación conjunta de los proyectos que puedan considerarse fragmentos de una instalación más compleja, que la evaluación no ha sido completa, pues no se considera el impacto en su conjunto y que resulta irrelevante que hubieran ganado firmeza las autorizaciones otorgadas para la construcción de dos de los cuatro parques.

—*STSJ de 4 de noviembre de 2011 (PGOU Comillas –malla urbana–)*. Como otro anteriormente citado, este fallo recuerda que, de acuerdo con la legislación urbanística regional y la abundante jurisprudencia que cita, para que el suelo pueda ser calificado como urbano es preciso no sólo que el predio esté conectado a las redes de suministro y evacuación de aguas y energía eléctrica y que tenga acceso rodado, sino que además es necesario que la parcela se encuentre inserta en la malla urbana en «grado razonablemente suficiente como para entender que participa de sus características y forma parte de la misma», no pudiéndose considerar que es así cuando el acceso rodado a la finca tiene lugar, precisamente, por la carretera de circunvalación que envuelve dicha malla urbana, dejando fuera de la misma la finca en cuestión.

—*STSJ de 13 de diciembre de 2011 (Canteras La Verde)*. Recordando que son actos de trámite cualificados y, por tanto, impugnables, los que deciden sobre la necesidad o no de la evaluación de impacto ambiental (con cita de la STS de 13 de mayo de 2007), la Sala confirma la decisión del Gobierno regional de someter a evaluación de impacto ambiental la solicitud de concesión para la explotación de recursos mineros de la sección C por reclasificación de los recursos previamente explotados (que eran de la sección A). Entiende la Sala que la posibilidad de obtener una concesión directa por reclasificación de los recursos, según lo previsto en la legislación minera, no excluye la necesidad de cumplir los requisitos específicos de la legislación ambiental en cuanto exigen que determinados proyectos o actividades (como los contemplados en la solicitud presentada) sean sometidas a evaluación ambiental.

—*STSJ de 29 de diciembre de 2011 (Ecologistas en Acción)*. La Sala declara inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una asociación ecologista contra el otorgamiento de una AAI por no haber aportado aquélla tempestivamente ni sus estatutos, ni el acuerdo de interponer el recurso adoptado por su órgano competente. Decisión que la Sala considera conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 287/2005 y 14/2008) y del TS (SS. de 3 de marzo de 2010, 15 de noviembre de 2008, 13 de mayo de 2009 o 29 de julio de 2009, entre otras).

—*STSJ de 29 de diciembre de 2011 (PSIR Bolmir)*. Se concluye en este fallo la falta de legitimación de una Junta Vecinal para ser parte interesada en el procedimiento de un proyecto singulares de interés regional. Siendo éste un instrumento de planeamiento territorial con carácter normativo no puede invocarse la condición de interesado que contempla el artículo 31 LRJPAC, sino que debe estarse a lo dispuesto en las normas para la elaboración de este tipo de disposiciones de carácter general contenidas, en este caso, en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régi-

men Urbanístico del Suelo de Cantabria. Ley que sólo otorga trámite de audiencia a los Ayuntamientos afectados, de modo que la intervención de las Juntas Vecinales solo resulta posible a través de su participación en el general trámite de información pública.

Por último, importa volver a recordar aquí que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha planteado cuatro cuestiones de constitucionalidad, en sendos recursos contencioso-administrativos, en relación con la Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, que modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, por posible infracción de los artículos art. 149.1.6ª (en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118) y 149.1.18ª CE. Las cuestiones han sido admitidas a trámite por el Tribunal Constitucional como se ha explicado en este mismo informe.

## **5. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES**

Continuó en 2011 la polémica, ahora judicializada, sobre la regulación de la instalación de parques eólicos. Cabe recordar ahora que en 2008 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. Y que, teniendo presente ese estudio, el Decreto 19/2009, de 12 marzo, reordenó la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, sometiénola a un concurso público de asignación de potencia eólica; esto es, las empresas interesadas concursarían 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. Pero dicho 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. Así, solo las empresas a las que se les hubiera asignado potencia eólica estarían en condiciones de solicitar autorizaciones para instalar parques eólicos en las zonas y hasta las cotas máximas de generación que se les hubieran asignado, sin que la asignación de potencia eólica prejuzgara por sí sola el otorgamiento de las autorizaciones para la construcción y explotación de los parques eólicos que puedan instalarse en la zona territorial asignada, ni concediera 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 1400 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).

Pronto se abrió paso la imagen de una región repleta de aerogeneradores y la idea de que el procedimiento de asignación servía para eludir la normativa que exige la evaluación estratégica de planes y programas, llegando incluso a interesarse por el asunto el Defensor

del Pueblo. Pero se convocó el concurso correspondiente, en el que participaron medio centenar de empresas. La convocatoria fue impugnada por la asociación ecologista ARCA, primero en vía administrativa y luego en sede contencioso-administrativa, solicitándose en esta última la suspensión cautelar del concurso. Suspensión que fue denegada mediante Auto de 13 de octubre de 2010, resolviéndose el concurso a finales de 2010, con la asignación de potencia a las empresas ganadoras. Dicho Auto, impugnado en reposición, ha sido confirmado por otro de 24 de marzo de 2011... pero sigue pendiente de resolución el recurso contencioso-administrativo contra la convocatoria. Queda anotar que, de momento, por Decreto 173/2011, de 22 de diciembre, se ha prorrogado la eficacia del PLENERCAN hasta que se apruebe el nuevo Plan de Sostenibilidad Energética para Cantabria, cuya necesaria evaluación ambiental estratégica está en curso.

En el apartado relativo a los conflictos de índole ambiental parece oportuno indicar que el nuevo Gobierno tendrá que tomar posición sobre una de las iniciativas normativas del Gobierno saliente: la regulación de los suelos contaminados, objeto de un proyecto reglamentario que se hallaba en curso de tramitación y fase de información pública al producirse la sucesión en el Ejecutivo.

Como es sabido, el marco normativo básico de la protección ambiental del suelo se halla hasta hace poco en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, cuyo Título V regulaba las condiciones para la declaración de un suelo como suelo contaminado y encomendaba a las Comunidades Autónomas, correspondiendo a éstas las competencias ejecutivas en materia de protección ambiental, la delimitación y declaración de suelos contaminados, el mantenimiento de inventarios con los declarados y la promoción de las actuaciones para su reparación o restauración. Ahora es la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, la que regula el régimen jurídico de estos últimos, teniendo ya en cuenta las disposiciones de la denominada «Directiva Marco de Residuos» (Directiva 2008/98/CE de 19 de noviembre de 2008). Lo hace en el Título V, manteniendo, en esencia, el modelo de control precedente, aunque incorpora algunas previsiones nuevas referidas a la responsabilidad subjetiva por contaminación de suelos y a las obligaciones de información impuestas tanto los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo como a los titulares de los suelos contaminados, al tiempo que crea un inventario estatal de suelos contaminados.

En desarrollo de la ley ahora derogada se había dictado, además, el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, en el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (en presencia de sustancias químicas de carácter peligroso y de origen humano, que pueden alterar las características, tanto físicas como químicas o biológicas del suelo –procesos de degradación por erosión, pérdida de materia orgánica, contaminación local y difusa, reducción de la diversidad ecológica, salinización, inundaciones y deslizamientos de tierras o como consecuencia del sellado y compactación de terrenos–, con el consecuente riesgo para la salud o los ecosistemas).

Pues bien, Cantabria tiene aprobado un Plan de Residuos (para el período 2006-2010, aunque sus objetivos y actuaciones, por tardanza en el desarrollo del mismo, se

refieren ahora al período 2010-2014) y Planes Sectoriales específicos (Decreto 15/2010, de 4 marzo) entre los que, sin embargo, no hay uno para la protección al suelo, recurso natural esencial para el desarrollo de la actividad humana y animal y vegetal. Y tampoco ha regulado todavía la forma en que, aplicando la legislación estatal, ejercerá las competencias ambientales que le corresponden en esta materia, siendo esta la finalidad del proyecto de reglamento que comentamos.

Un proyecto que, elaborado al tiempo que se tramitaba la nueva Ley 22/2011, ha podido tener en cuenta sus disposiciones. El reglamento proyectado tiene siete capítulos: El Capítulo I define su objeto y ámbito de aplicación, determina las competencias para su aplicación y enuncia el conjunto de definiciones técnicas, como lo hace la legislación estatal. En el Capítulo II se detallan las obligaciones de información de los titulares de las actividades potencialmente contaminantes y la tipología de informes que deben presentar para cumplirlas. El procedimiento para la declaración de suelo contaminado se regula en el Capítulo III, así como las operaciones para su recuperación y el procedimiento para su desclasificación. En el Capítulo IV se prevé la creación de un Inventario de Suelos Contaminados, un registro administrativo con el que, con fines de constancia y publicidad, se anotarán las circunstancias de los suelos declarados contaminados o descontaminados por resolución administrativa. El Capítulo V permite que las entidades acreditadas en investigación y recuperación de la calidad del suelo, bajo determinadas condiciones e inscribiéndose en el registro correspondiente, puedan elaborar los informes y ejecutar los proyectos de descontaminación que deben presentar los titulares de actividades potencialmente contaminantes. Y los dos últimos capítulos se refieren, respectivamente, al régimen de colaboración interadministrativo (con menciones específicas a la actuación de los registros de la propiedad) y al régimen sancionador (con expresa remisión a la normativa de residuos y a la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado). El proyecto incorpora seis Anexos, entre los que cabe citar, por su interés, el que establece los niveles genéricos de referencia para metales y otros elementos en suelos para la protección de la salud humana.

## **6. APÉNDICE INFORMATIVO**

### **6.1. ORGANIZACIÓN**

—*Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo* (estructura orgánica establecida por Decreto 87/2011, de 7 de julio).

Consejero:

D. Francisco Javier Fernández González.

*Secretaría General:*

Dña. Ana María García-Barredo Pérez.

*D.G. de Medio Ambiente:*

D. Emilio Flor Pérez.

*Sub. G. de Aguas:*

D. Kalín Nikolov Koev.

*D.G. General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística:*

D. Fernando Silió Cervera.

*D.G. Urbanismo:*

D. Fernando José de la Fuente Ruiz.

—*Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA* (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

Director:

D. José Leandro Morante Respuela.

—*Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A., MARE* (empresa pública regional surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S.A.» [autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo], mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]).

Director General:

D. Antonino Zabala Ingelmo.

—*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, modificado por Decreto 159/2011, de 6 de octubre).

—*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; por Orden de 1 de septiembre de 2011 se ha delegado la presidencia de este órgano en la Dirección general de Medio Ambiente).

—*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 145/2011, de 11 de agosto).

—*Consejería de Gasadería, Pesca y Desarrollo Rural* (estructura orgánica básica establecida por Decreto 87/2011, de 11 de julio). Los órganos con más significativa competencia ambiental (protección de espacios y recursos naturales) son:

Consejero:

Dª. Blanca Azucena Martínez Gómez.

D.G. de Montes y Conservación de la Naturaleza:

D. Francisco Javier Martínez Manrique.

—*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).

## 6.2. NORMATIVA DE CONTENIDO O INTERÉS AMBIENTAL

—Leyes:

Ley 2/2011, de 4 de abril. Modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25-6-2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística.

Ley 3/2011, de 5 de abril, de creación de la Entidad Pública Empresarial 112 Cantabria.

Ley de Cantabria 4/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2012.

Ley de Cantabria 5/2011, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

—Reglamentos:

Decreto 12/2011, de 17 febrero, aprobando el Reglamento del Operativo de Lucha Contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Cantabria

Decreto 46/2011, de 19 de mayo. Asumen funciones y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa).

Decreto 47/2011, de 19 de mayo. Adscripción al consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa del personal traspasado por el Real Decreto 1740/2010, de 23 de diciembre.

Decreto del Presidente 9/2011, de 28 de junio. Reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Decreto del Presidente 11/2011, de 30 de junio. Aprueba directrices generales de la acción de gobierno en materia de organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y el desarrollo inicial de su actividad.

Decreto 87/2011, de 7 de julio. Modifica parcialmente la Estructura Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria.

Decreto 114/2011, de 7 de julio. Establece el régimen de suplencias de los titulares de los órganos directivos de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, y del titular de la dirección del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA).

Decreto 145/2011, de 11 de agosto. Modifica el Decreto 163/2003, de 18-9-2003, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Decreto 159/2011, de 6 de octubre. Modifica el Decreto 129/2006, de 14-12-2006, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria.

Decreto 174/2011, de 22 de diciembre, por el que se actualizan los límites del Plan de Ordenación del Litoral como consecuencia de la aprobación del PORN del Parque Natural de Oyambre.

Decreto 173/2011, de 22 de diciembre, por el que se prorroga la eficacia del Plan Energético de Cantabria 2006-2011.

Orden DES/17/2011, de 24 de marzo. Regula la práctica de la caza durante la temporada cinegética 2011/2012 en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, exceptuando el incluido en la Reserva Regional de Caza Saja.

Orden DES/20/2011, de 13 de abril. Aprueba el Plan Anual de Caza de la Reserva Regional de Caza Saja para la temporada 2011/2012.

Orden SAN/10/2011, de 20 de abril. Crea el Registro oficial de establecimientos y servicios de biocidas de Cantabria y se regulan los requisitos y procedimientos de inscripción.

Orden DES/25/2011, de 7 de junio. Regula las vedas, tallas mínimas y recogida de marisco y otras especies de interés comercial, durante la temporada 2011 en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Orden de 1 de septiembre 2011. Delegación de la competencia para ejercer la presidencia de la Comisión de Comprobación Ambiental.

Orden GAN/36/2011, de 5 de septiembre. Dispone la publicación de las zonas de protección en la Comunidad Autónoma de Cantabria en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

Hay otras órdenes que convocan y regulan el otorgamiento de ayudas con diversa finalidad ambiental. Las convocatorias de algunas acciones sectoriales de fomento (ganadería, transportes, industria...) incorporan requisitos o condiciones de finalidad o propósito ambiental para el otorgamiento o prelación de las ayudas.

### 6.3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

En la actualidad la Comunidad tiene en desarrollo los siguientes instrumentos:

Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 (Planes Sectoriales de Residuos 2010-2014)

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

Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral

Plan Energético de Cantabria 2006-2011 (prorrogado)

### 6.4. SENTENCIAS DE INTERÉS AUTONÓMICO

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

– STSJ de 27 de enero de 2011 (Sniace Biofuel).

– STSJ de 1 de febrero de 2011 (PGOU Argoños).

– STSJ de 25 de febrero de 2011 (servidumbre protección de costas).

– STSJ de 28 de febrero de 2011 (exclusión de parcela de suelo urbano).

– STSJ de 4 de marzo de 2011 (permiso de investigación minera).

- STSJ de 7 de marzo de 2011 (construcción ilegal).
- STSJ de 28 de marzo de 2011 (canon de saneamiento).
- STSJ de 28 de marzo de 2011 (eficacia de deslinde de costas).
- STSJ de 9 de mayo de 2011 (exención de canon de saneamiento).
- STSJ de 10 de mayo de 2011 (liquidación del canon de saneamiento).
- STSJ de 24 de junio de 2011 (Vertedero del Mazo).
- STSJ de 22 de septiembre de 2011 (liquidación del canon de saneamiento).
- STSJ de 25 de octubre de 2011 (responsabilidad patrimonial por anulación de licencia para explotación minera).
- STSJ de 4 de noviembre de 2011 (PGOU Comillas –malla urbana–).
- STSJ de 13 de diciembre de 2011 (Canteras La Verde).
- STSJ de 29 de diciembre de 2011 (Ecologistas en Acción).
- STSJ de 29 de diciembre de 2011 (PSIR Bolmir).

#### 6.5. PUBLICACIONES DE INTERÉS JURÍDICO

Sobre la legislación o la política ambiental autonómica en 2011 se han publicado los siguientes estudios, monografías o guías:

AA.VV., *Actas X Jornadas de Acanto sobre Patrimonio Cultural y Natural de Cantabria, Santander*, 12 y 13 de noviembre de 2010, Acanto, Santander, 2011.

AA.VV., *Gestión participativa del agua en territorios inteligentes y responsables*, Instituto Europeo de Estudios para la Formación y el Desarrollo, Santander, 2011.

AYUNTAMIENTO DE PIÉLAGOS, *Guía Piélagos para la gestión de residuos de las empresas*, Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Piélagos, Piélagos, 2011.

GARCÍA SANTIAGO, A./ZUBIETA IRÚN, J. C., *La percepción del estado del medio ambiente de Cantabria: opiniones, juicios y actuaciones de estudiantes universitarios y de expertos relacionados con el análisis y la protección del medio ambiente de Cantabria*, Ediciones T.G.D., Santander, 2011.

PALAZUELOS BERSATEGUI, B., *Construir y conservar: diseño y planificación ambiental*, Cantabria Tradicional, Santander, 2011.

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 2011 del Instituto Cántabro de Estadística ([www.icane.es](http://www.icane.es)), aunque las series de datos ambientales no están muy actualizadas (normalmente terminan en 2009).

La versión electrónica de algunas publicaciones y de otros documentos relevantes puede obtenerse por Internet en la dirección [www.medioambientecantabria.com](http://www.medioambientecantabria.com). También puede ser útil la consulta de los fondos de la Biblioteca Central de Cantabria.

## Castilla-La Mancha: Reducción de estructuras administrativas y apoyo al cementerio nuclear

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Sumario: 1. PANORÁMICA Y VALORACIÓN GENERAL DE LAS ACTUACIONES AMBIENTALES EN 2011.-2. ACTUACIONES EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES. 2.1. *Declaración de Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara*. 2.2. *Declaración de Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona*. 2.3. *Aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Lagunas y Albardinales del Gigüela y declaración de la Reserva Natural de Las Lagunas y Albardinales del Gigüela*. 2.4. *El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Hoces del Cabriel*.-3. MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN DE CAZA. 3.1. *La Modificación de la Ley de Conservación de la naturaleza en materia de caza, especies exóticas y reproducción en cautividad de especies amenazadas*. 3.2. *Modificación del Reglamento de Caza*.-4. REGULACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGÁNICA EN MATERIA DE AGUAS: EL CONSEJO DEL AGUA Y EL ENTE INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA. 4.1. *La organización del agua como recurso natural y de valor medioambiental: los órganos autonómicos de gestión y protección de las aguas y la importancia de la participación de los interesados*. 4.2. *El Consejo del Agua de Castilla-La Mancha como órgano consultivo y de participación en materia de aguas*. 4.3. *El Ente de Derecho Público «Infraestructuras del agua de Castilla-La Mancha»: regulación estatutaria*. 4.4. *La ampliación del Programa de protección de las aguas frente a la contaminación de origen agrario impuesta por la Comisión Europea*.-5. ACTUACIONES EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES. 5.1. *Panorámica general: un modelo afín y a la vez contrario al escenario de «sostenibilidad ambiental» de la Ley de Economía Sostenible*. 5.2. *Eficiencia energética de los edificios: la adaptación a la normativa europea y las medidas que se adelantan a las «políticas públicas para un medio urbano sostenible» de la Ley de Economía Sostenible*. A) El procedimiento de certificación de la eficiencia energética y verificación de la conformidad: un ejemplo de autorregulación. B) Registro autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad. 5.3. *Creación del canon eólico y el Fondo para el desarrollo tecnológico de Energías Renovables y uso racional de la energía en Castilla-La Mancha*. A). La naturaleza del canon eólico: ¿un impuesto realmente ecológico? B) La regulación del canon eólico. C) El Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía.-6. RESIDUOS. 6.1. *La incorporación de medios telemáticos en materia de residuos peligrosos y destrucción de vehículos tras la baja de su vida útil*. 6.2. *El desarrollo del Plan de Gestión de Residuos Urbanos: Autorización y notificación de puntos limpios*.-7. NOVEDADES EN MATERIA DE MONTES: LA CREACIÓN DE LOS REGISTROS DE MONTES PROTECTORES Y MONTES SINGULARES DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA ACTUALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS Y CONSORCIOS DE REPOBLACIÓN FORESTAL.-8. RACIONALIZACIÓN Y AUSTERIDAD: LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL.-9. JURISPRUDENCIA. 9.1. *La ilegalidad de la media veda en Castilla-la Mancha*. 9.2. *El deslinde de una vía pecuaria: implicaciones ambientales e inactividad administrativa*. 9.3. *Evaluación de impacto ambiental y parques eólicos: una jurisprudencia que se consolida*. 9.4. *Autorización ambiental integrada*. 9.5. *Régimen sancionador en materia medioambiental: a vueltas con el principio «non bis in idem»*.-10. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

\* \* \*

## **1. PANORÁMICA Y VALORACIÓN GENERAL DE LAS ACTUACIONES AMBIENTALES EN 2011**

En el primer semestre del año 2011 han sido muchos los sectores que se han visto afectados por la actualización y revisión de políticas, para su adaptación a recientes normativas europeas, estatales y autonómicas.

Entre ellos destacamos la declaración de parques naturales que consolidan las actuaciones del período anterior en la Sierra Norte de Guadalajara, Alcudia y Sierra Madrona y algún nuevo Plan de Ordenación de Recursos Naturales; la modificación operada en la Ley autonómica de Conservación de la naturaleza en materia de caza, para dar respaldo normativo a la práctica actual de la caza y cría de cetrería. En materia organizativa ha sido finalmente aprobada la norma que regula el Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, completando así la composición institucional de la Agencia del Agua, huérfano hasta el momento de su órgano de representación y participación social en el gobierno del agua. Junto a esta regulación, se ha dado luz verde a la aprobación de los Estatutos del Ente de Derecho Público «Infraestructuras del agua de Castilla-La Mancha», sustituyendo al anterior ente público «Aguas de Castilla-La Mancha» y adaptando su regulación orgánica y de funcionamiento a la normativa vigente. También en el ámbito de las energías renovables se han producido dos actuaciones de valoración dispar, como nos ocuparemos de relatar en detalle: una creando un impuesto sobre las instalaciones de energía eólica, el denominado «canon eólico» y el inespecífico «Fondo para el desarrollo tecnológico de energías renovables y uso racional de la energía en Castilla-la Mancha» que, pese a lo rimbombante de su nombre, tiene funciones bien escuetas y de orden meramente hacendístico; y otra que debe valorarse muy positivamente, pues adelantándose incluso a la legislación estatal que deberá trasponer la normativa comunitaria referida a la eficiencia energética de los edificios, e incluso a las previsiones sobre el particular que se contienen en la Ley de Economía Sostenible, configura un novedoso régimen de eficiencia y certificación energética de los edificios de Castilla-La Mancha. En materia de residuos destaca, entre otras, la creación de la llamada «Red de puntos limpios» y la incorporación de las nuevas tecnologías de la información para la tramitación electrónica del registro de destrucción de vehículos tras su vida útil y traslado de residuos peligrosos, ganando el sistema administrativo en eficacia y amoldándose a las exigencias normativas de la Administración electrónica regional aprobadas recientemente. También han sido objeto de atención desde esta perspectiva, y actualizando una situación de hecho especialmente gravosa para los particulares, los convenios y consorcios de repoblación forestal, que se adecúan a la normativa de montes estatal y autonómica aprobada ya hace algún tiempo. En este terreno destaca asimismo la creación de los Registros de Montes Protectores y Montes Singulares de Castilla-La Mancha, cuya situación anómala se corrige con la importante norma aprobada en este período.

Bien distinta es la valoración del segundo semestre del año 2011, que podría definirse como período de transición, pobre en producción normativa y actuaciones en materia ambiental. Lo cual es comprensible dado el escaso tiempo transcurrido desde el

vuelco electoral que a finales de mayo condujo al nuevo Gobierno del Partido Popular. Merece destacarse en esta crónica la reestructuración administrativa derivada del nuevo modelo de gobierno y que afecta, entre otras, a la Administración ambiental de nuestra Comunidad. La única novedad normativa resaltable es la esperada modificación del Reglamento de Caza de Castilla-La Mancha.

La cuestión más polémica de este período deriva de la aprobación por el Consejo de Ministros el 30 de diciembre 2011 de la ubicación definitiva del Almacén Temporal Centralizado de Residuos Radiactivos (ATC) en el municipio de Villar de Cañas (Cuenca), aplazada en diversas ocasiones por el anterior Ejecutivo. A su favor se anuncia una inversión aproximada de 700 millones de euros y la creación de unos 300 puestos de trabajo directos durante los cinco años de construcción del complejo.

La construcción del ATC supone la posibilidad de albergar en España todos los residuos nucleares que generamos. Actualmente, en el centro de El Cabril (Córdoba) se tratan residuos de baja y media actividad, y el resto de residuos son almacenados en las piscinas de las propias centrales nucleares hasta que son desmanteladas. Esta noticia fue objeto de valoraciones dispares, apoyada por el nuevo gobierno autonómico y rechazada por el grupo socialista. Por su lado, la Asociación de Municipios en Áreas de Centrales Nucleares (AMAC) se felicita de la decisión tantas veces postergada sobre la gestión de los residuos radiactivos de alta actividad. Los vecinos de la localidad con quense también se encuentran divididos. Por su parte, los principales colectivos ecologistas consideran que la propuesta es una «concesión definitiva a los intereses de las empresas eléctricas y de la industria nuclear». Asimismo, señalan al déficit de tarifa, que supera los 20.000 millones de euros, y la presencia de altos cargos del Partido Popular en empresas del sector como factores «claves» para entender la posible decisión sobre el almacén nuclear. Para la organización ecologista, la eventual ubicación del ATC no supone ningún beneficio económico para la zona sino más bien al contrario, ya que serían las compañías constructoras y eléctricas las principales beneficiarias de las inversiones previstas.

Estas posturas encontradas se pusieron de relieve en una no demasiado concurrida manifestación celebrada el pasado 3 de febrero y ya se ha anunciado el recurso contra la implantación del ATC ante el Tribunal Supremo por dos organizaciones integradas en la recién creada «Plataforma contra el Cementerio Nuclear en Cuenca» (Greenpeace y Ecologistas en Acción).

## **2. ACTUACIONES EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES**

El año 2011 ha sido fructífero en la culminación de actuaciones, destacando la aprobación de las leyes de declaración de los parques naturales de la Sierra Norte de Guadalajara, Alcudia y Sierra Madrona. También ha sido aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para las Lagunas y Albardinales del Gigüela y se declara el paraje como reserva natural en el ámbito autonómico.

## 2.1. DECLARACIÓN DE PARQUE NATURAL DE LA SIERRA NORTE DE GUADALAJARA

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Norte de Guadalajara, aprobado por Decreto 215/2010, de 28 de septiembre, preveía el establecimiento de la figura de protección de Parque Natural para el espacio natural localizado en varios términos municipales de la provincia de Guadalajara, ocupando una superficie aproximada de 117.898 hectáreas, por reunirse los requisitos exigidos en el art. 41 de la Ley autonómica 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza.

De acuerdo a la norma, el objetivo específico de esta figura jurídica, aplicada a la realidad del espacio en cuestión, es asegurar la conservación de los valores naturales de la zona, procurando su restauración cuando se encuentren degradados, así como fomentar los aprovechamientos tradicionales y el turismo de naturaleza, de forma que queden sentadas las bases de un desarrollo sostenible. Así es aprobada la Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara (DOCM de 22 de marzo de 2011).

El relieve de la Sierra Norte de Guadalajara es muy accidentado, conformando un conjunto montañoso que incluye diversas sierras y macizos, donde se localizan las tres cumbres de mayor altitud de Castilla-La Mancha: el Pico del Lobo (2.273 m), el Cerrón (2.199 m) y la Peña Cebollera Vieja o Tres Provincias (2.129 m). Estos sistemas montañosos son surcados además por las cuencas hidrográficas de los ríos Jaramilla, Jarama, Lozoya, Sorbe y Bornova, todos ellos pertenecientes a la cuenca del Tajo. Cerrando esta valiosa orografía, los importantes embalses de El Vado, Beleña y Alcorlo. Por ello no es extraño que su riqueza faunística y paisajística sea de tal relevancia. Esta zona destaca por su gran diversidad litológica completada con enclaves de gran interés mineralógico y petrológico (Hiendelaencina, El Cardoso, etc.), así como gran abundancia y diversidad de elementos geomorfológicos, la mayoría de ellos considerados de Interés Especial, según la Ley 9/1999. Además, el área se caracteriza por su excepcional importancia botánica, al albergar especies únicas a escala regional. La Sierra Norte de Guadalajara tiene también una gran importancia por sus comunidades de fauna, como se destaca en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, sobresaliendo la comunidad de rapaces rupícolas, con poblaciones de águila perdicera, catalogada en Castilla-La Mancha como «en peligro de extinción».

Desde el punto de vista del paisaje, el área incluye paisajes de montaña únicos en Castilla-La Mancha por sus características excepcionales y su elevada naturalidad, siendo ejemplo conocido en la geología la denominada «arquitectura negra», elemento del patrimonio cultural de prioritaria conservación. No debe olvidarse que en el nuevo Parque Natural se ubican tres espacios ya incluidos en la Red Regional de Áreas Protegidas: el Parque Natural del Hayedo de Tejera Negra, la Reserva Natural del Pico del Lobo-Cebollera y la Reserva Fluvial del río Pelagallinas.

Pues bien, a fin de garantizar la homogeneidad y simplificar la gestión del territorio, la Ley que comentamos elimina las figuras del Parque Natural del Hayedo de Tejera Negra y la Reserva Natural del Macizo del Pico del Lobo-Cebollera, que se integran en

el nuevo Parque Natural como una zona de protección especial, con un régimen de usos y actividades propio. Ello, como bien aclara el Preámbulo de la norma, no debe suponer la pérdida de singularidad de estos espacios, ya que ambos representan la biodiversidad y los valores naturales del conjunto de Parque Natural, y por ende, serán referencia ineludible en su gestión específica. Dada la especificidad y características de la Reserva Fluvial del río Pelagallinas, que además es Refugio de Pesca, se considera necesario que continúe en vigor.

Al mismo tiempo, el Macizo del Pico del Lobo-Cebollera, de especial relevancia natural, se incluye en la Zona de Especial Protección para las Aves y Lugar de Importancia Comunitaria nominada «Sierra de Ayllón», integrándose por tanto en la Red Natura 2000, en aplicación de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, lo que supone un compromiso de la Comunidad Autónoma para mantener los hábitats y especies amparados por ambas normas en un estado de conservación favorable, así como de dotar al espacio natural de un plan de gestión adecuado a sus necesidades de conservación.

Otra de las medidas contenidas en la Ley ha sido la desafectación de la Reserva de Caza Sonsaz, incluida originariamente en la Reserva Nacional del mismo nombre desde 1973, pasando a ser designada Reserva de Caza «en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha» (ex DA 1ª de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha. Esta desafectación legal se produce una vez cumplido el principal de sus objetivos de recuperación de poblaciones de corzo, y dada la existencia de figuras alternativas que pueden garantizar una oferta de caza social.

En definitiva, la Ley 5/2011 condensa la aplicación del régimen de protección previsto en el Plan de Ordenación para el territorio propuesto como Parque Natural, cuyos límites se ajustan con una base cartográfica más reciente y detallada. En este sentido establece el régimen aplicable a los usos, aprovechamientos y actividades, contiene el mandato de elaboración de un Plan Rector de Uso y Gestión, y crea las figuras de la Junta Rectora como órgano consultivo y del director-conservador como responsable de la gestión. Complementariamente, establece un Área de Influencia Socioeconómica con el fin de contribuir al mantenimiento del Parque Natural, fomentar el desarrollo rural y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas y lograr que, al igual que en otros espacios de la región para sus respectivas zonas de influencia, sea un elemento de garantía del uso sostenible de sus recursos naturales y de impulso socioeconómico de los municipios que lo conforman.

## 2.2. DECLARACIÓN DE PARQUE NATURAL DEL VALLE DE ALCUDÍA Y SIERRA MADRONA

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Valle de Alcudía y Sierra Madrona, aprobado mediante Decreto 214/2010, de 28 de septiembre, preveía el establecimiento de la figura de protección de Parque Natural para el espacio natural

localizado en la provincia de Ciudad Real, en los términos municipales de Almodóvar del Campo, Brazatortas, Cabezarrubias del Puerto, Fuencaliente, Hinojosas de Calatrava, Mestanza, San Lorenzo de Calatrava y Solana del Pino, con una superficie aproximada de 149.463 hectáreas. A la Declaración de Parque Natural ha procedido la Ley 6/2011, de 10 de marzo (DOCM 22 de marzo de 2011).

Este futuro Parque Natural cuenta con un excelente grado de conservación de sus ecosistemas, lo que le otorga una excepcional importancia desde el punto de vista de la conservación del patrimonio geológico, la biodiversidad y el paisaje de Castilla-La Mancha. Prueba de ello es el reconocimiento que se le ha venido dando, materializado en la declaración de parte del territorio con otras figuras de protección como son las áreas críticas para especies tan emblemáticas como el águila imperial ibérica, el buitre negro, la cigüeña negra o el lince ibérico, los Monumentos Naturales de Los Castillejos Volcánicos de la Bienvenida, el Monumento Natural de la Laguna Volcánica de La Alberquilla y el Volcán de Alhorín, y las Microrreservas del Túnel de Niefla, de la Mina de los Pontones, del Refugio de Quirópteros de Fuencaliente y parcialmente los Túneles de Ojailén.

La zona presenta muy relevantes puntos de interés geológico de diversa naturaleza y características, que destacan por su singularidad y su representatividad dentro del ámbito regional. Muchos de ellos se corresponden con alguno de los elementos geomorfológicos de interés especial que figuran catalogados en la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. En cuanto a su vegetación, la que se encuentra en el ámbito territorial del Valle de Alcudia está muy modelada por el uso ganadero tradicional, encontrándose amplias extensiones cubiertas por dehesas de encina, majadales y otros pastizales anuales, mientras que en la parte de Sierra Madrona se conservan en buen estado vestigios de diferentes tipos de bosques mediterráneos. También su importancia zoológica es extraordinaria, estando incluida en la Zona de Especial Protección para las Aves denominada «Sierra Morena». Actualmente tiene la consideración de Zona Sensible para la conservación del águila imperial ibérica, buitre negro y cigüeña negra. La zona es también muy importante para el águila real, águila perdicera, alimoche, buitre leonado, halcón peregrino y búho real. En lo que se refiere a los mamíferos, esta Sierra constituye hábitat para unas poblaciones en extremo amenazadas de lobo y lince.

Adicionalmente, se ha puesto de manifiesto su importancia para la conservación de numerosos hábitats y taxones incluidos en los Anexos I y II de la Directiva 92/43/CEE, así como especies incluidas en el Anexo I de la Directiva 2009/147/CE, configurándose como área importante para la conservación de la biodiversidad de la Unión Europea susceptible de formar parte de la Red Natura 2000.

Como en el caso del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara, la Ley establece, de modo prácticamente idéntico, el régimen jurídico del nuevo Parque y su área de influencia socioeconómica.

2.3. APROBACIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LAS LAGUNAS Y ALBARDINALES DEL GIGÜELA Y DECLARACIÓN DE LA RESERVA NATURAL DE LAS LAGUNAS Y ALBARDINALES DEL GIGÜELA

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno castellano-manchego de 2 de diciembre de 2008 se acordó la iniciación del procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para Las Lagunas y Albardinales del Gigüela. Los estudios desarrollados en la fase inicial de redacción confirmaron sin lugar a dudas la relevancia, singularidad e interés de las lagunas, tanto desde el punto de vista paisajístico y geológico, como por el biológico, por su fauna y flora.

El objetivo principal del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que acaba de ser aprobado por Decreto 13/2011, de 22 de marzo (DOCM 25 de marzo) es adecuar la gestión de sus recursos naturales, en especial de los protegidos, a la Ley 9/1999, de conservación de la naturaleza. Y, al tiempo, contribuir a mantener en un estado favorable a las especies de aves señaladas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, y los hábitat y las especies comprendidos en los Anexos I y II de la Directiva 92/43/CEE, que tengan presencia en el territorio.

El Plan de Ordenación afecta total o parcialmente a 4 términos municipales, en las provincias de Toledo y Ciudad Real, con un perímetro que engloba una superficie de 4.827 hectáreas.

La zona está incluida en el Lugar de Importancia Comunitaria ES4250010 «Humedales de la Mancha» y en la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000091 «Humedales de la Mancha». En el sur se encuentra el Refugio de Fauna formado por las fincas «Dehesa Presa Rubia», «Rabo de Pastrana» y «Largas del Gigüela», y todo el ámbito territorial del Plan de Ordenación forma parte de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda.

El río Gigüela, el principal curso de agua de la zona, atraviesa la Reserva Natural de noreste a sur, y se caracteriza por su elevada irregularidad. Por su parte, el río Riánsares, afluente del Gigüela, entra en la Reserva Natural por el norte, desembocando en la laguna del Taray, ejemplo cualificado de llanura de inundación asociada a cauce fluvial, aparte de todo un conjunto de humedales artificiales de singular importancia para la avifauna y donde se localiza vegetación de gran interés. Desde el punto de vista faunístico, el valor más destacado son las poblaciones de aves acuáticas asociadas a las lagunas, siendo una zona propicia para la cría e invernada de numerosas especies amenazadas.

2.4. EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL DE LAS HOCES DEL CABRIEL

Aunque no sea una norma castellano-manchega, dado que afecta a un espacio protegido intercomunitario, debe recordarse que el Decreto 45/2011, de 29 de abril

ha aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Hoces del Cabriel, en cumplimiento de los arts. 37 a 41 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, y en el art. 30 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

### **3. MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN DE CAZA**

#### **3.1. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN MATERIA DE CAZA, ESPECIES EXÓTICAS Y REPRODUCCIÓN EN CAUTIVIDAD DE ESPECIES AMENAZADAS**

La Ley 11/2011, de 21 de marzo (BOE 3 de mayo) modifica dos preceptos en la Ley 9/1999, de conservación de la naturaleza: el art. 71 referido a la tenencia, cría en cautividad y comercio de especies exóticas y el art. 82 sobre regulación de la reproducción en cautividad de fauna amenazada. Esta revisión venía exigida por las reformas incorporadas en la Ley de Caza de Castilla-La Mancha y el Decreto autonómico 11/2009, de 10 de febrero, que regula la práctica de la cetrería en la Comunidad Autónoma.

Al ser especies amenazadas, la cría en cautividad de estas aves rapaces estaba prohibida en la Ley de conservación de la naturaleza, mientras la Ley de Caza, desde 2006, autorizaba la práctica de la caza con ellas y su reproducción en cautividad, lo que no dejaba de ser una paradoja. Por otro lado, la práctica de la cetrería que se reguló en el Decreto de 2009, sostenía como una de las razones para autorizar esta actividad la existencia de un mercado legal de tales aves proveniente de la cría en cautividad, posibilitando un nuevo escenario que hacía posible la realización de tal práctica sin poner en peligro las poblaciones silvestres de aves rapaces. La cetrería ha sido declarada por la UNESCO como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad el pasado 17 de noviembre de 2010.

Con esta revisión normativa pasa a estar permitida la cría en cautividad, sometiéndola a los controles y los requisitos establecidos por la Consejería competente en materia de caza, por tratarse de una actividad reglada sometida a autorización previa.

Actualmente, la cetrería se practica exclusivamente con ejemplares nacidos y criados en cautividad, con un proceso regulado y controlado por la Secretaría General de Comercio Exterior, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que es la autoridad administrativa designada en el ámbito de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).

#### **3.2. MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE CAZA**

El Decreto 257/2011, de 12 de agosto (DOCM 17 de agosto de 2011) ha modificado el Reglamento General de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha (Decreto 141/1996). Tras más de catorce años de vigencia, resultaba imperiosa la necesidad de adaptarlo a las circunstancias actuales. También se ha adecuado la norma a las modificaciones que

en la Ley autonómica se había realizado primero por la Ley 9/1999, de 26 de marzo, de Conservación de la Naturaleza y posteriormente por la Ley 3/2006, de 5 de octubre, de modificación de nuestra Ley de caza.

Este nuevo reglamento ha recibido el informe favorable del Consejo Regional de Caza y del Consejo Asesor del Medio Ambiente, así como de los colectivos con intereses más directos en materia cinegética. Lo cual tiene su importancia dada la trascendencia de la actividad cinegética en Castilla – La Mancha, en tanto mueve alrededor de 600 millones de euros al año, genera 6.500 empleos fijos y requiere más de 1.600.000 jornales anuales. Sin contar con que el número de licencias en toda la región supera las 180.000 y existen más de 5.700 cotos de caza.

Entre sus novedades más destacadas está la mayor estabilidad en los cotos de los municipios que gestionan las sociedades locales; el incluir entre las finalidades de los cerramientos especiales las de evitar accidentes de tráfico y problemas de salud en suelos contaminados por metales pesados; y de modo fundamental, la ampliación del período de caza para cotos intensivos de caza menor hasta el 28 de febrero, lo que ha sido valorado por los colectivos interesados como un importante acicate para la creación de nuevos puestos de trabajo en la región.

Además, desde el punto de vista medioambiental es importante la sustitución de los Anexos I y II, al haber sido eliminadas algunas especies objeto de caza por tener la consideración de exóticas y estar prohibida su suelta con arreglo a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad o al no estar incluidas en la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres como especie objeto de caza. Se incorporan asimismo como especies exóticas objeto de control de poblaciones el arruí y el muflón.

#### **4. REGULACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGÁNICA EN MATERIA DE AGUAS: EL CONSEJO DEL AGUA Y EL ENTE INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA**

##### **4.1. LA ORGANIZACIÓN DEL AGUA COMO RECURSO NATURAL Y DE VALOR MEDIOAMBIENTAL: LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS AGUAS Y LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS**

El agua se concibe como un patrimonio, un activo social, ambiental y económico directamente relacionado con el bienestar de los ciudadanos, un bien común de todas las personas y, en este sentido, la sociedad ostenta el derecho a utilizar y a disfrutar de este recurso y, al tiempo, la obligación de evitar su deterioro y preservarlo en condiciones de cantidad y calidad adecuadas, en beneficio de las generaciones futuras.

Por ello, en Castilla-La Mancha se creó el Consejo Regional del Agua (Decreto 41/2006, de 18 de abril) y más recientemente la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, por Ley 6/2009, de 17 de diciembre, constituida formalmente desde el 7 de julio

de 2010. En la actualidad este es el organismo administrativo que tiene encomendada la defensa de los derechos de los castellano-manchegos en materia de agua y participa en la planificación hidrológica nacional. La preocupación por la consecución de un modelo de desarrollo sostenible, que haga compatible la garantía de agua suficiente para el crecimiento y el desarrollo económico y poblacional con el respeto al medio ambiente, exigida por la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, se ha traducido en una creciente implicación y participación en la defensa de los derechos del agua en todas las Comunidades Autónomas. Y en este sentido, y por así exigirlo la normativa estatal en materia de aguas, resultaba imperiosa la regulación del régimen jurídico de un órgano de consulta y de participación en materia de agua, en el que tengan cabida todas las administraciones públicas, agentes, sectores y usuarios implicados y la sociedad en general.

Destaca la especial responsabilidad de este órgano en la revisión de los planes hidrológicos, pues Castilla-La Mancha, por su situación geográfica en el centro peninsular, está presente en 7 demarcaciones hidrográficas (Tajo, Guadiana, Júcar, Segura, Guadalquivir, Ebro y Duero) y es importante que en todas y cada una de estas demarcaciones hidrográficas puedan verse satisfechas, con todas las garantías, las necesidades hídricas presentes y futuras y que se aseguren caudales ambientales suficientes para garantizar la estructura y funcionalidad de los ecosistemas. En este sentido, el órgano que en virtud de esta Ley se regula, contará, entre sus representantes y en función de su ámbito territorial, con usuarios de las distintas demarcaciones hidrográficas, y participará activamente en todo el proceso de planificación y posterior gestión y seguimiento de los planes hidrológicos que afectan a Castilla-La Mancha.

#### 4.2. EL CONSEJO DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA COMO ÓRGANO CONSULTIVO Y DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA DE AGUAS

De acuerdo al espíritu participativo que debe presidir la organización eficaz y sostenible del agua, la Ley 8/2011, de 21 de marzo, crea el Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, dando cumplimiento así al mandato contenido en el artículo 3.3 de la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.

Se trata de un órgano consultivo y de participación en materia de agua, adscrito –a efectos administrativos– a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. La naturaleza de sus funciones es variada, primando aquellas referidas al uso sostenible del recurso y, en concreto, de acuerdo al art. 2 de esta norma:

- a) Informar los anteproyectos de ley y otras disposiciones generales en materia de aguas que hayan de proponerse para su aprobación al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha.
- b) Informar los planes y proyectos de interés regional que afecten sustancialmente a los usos de agua.

c) Plantear iniciativas destinadas al uso racional y mejora de la calidad y al buen estado ecológico de las masas de agua en el ámbito de Castilla-La Mancha.

d) Emitir informes y atender a las consultas planteadas en los supuestos que las normas dispongan.

e) Emitir informe sobre cuestiones relativas al agua que puedan serle consultadas por el Consejo de Gobierno o por la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha y por las Cortes de Castilla-La Mancha.

f) Participar en la planificación hidrológica que realice la Administración del Estado emitiendo informe sobre cuantos documentos sean sometidos a información pública.

La composición y estructura del Consejo es muy similar a la de sus homónimos autonómicos:

- una Presidencia (que ostenta el Presidente de la Agencia del Agua),
- una Vicepresidencia (que recae en el titular de la Dirección-Gerencia de la Agencia),
- unos vocales natos (titulares de casi todas las Direcciones Generales de la Administración regional, hasta 12 y añadiéndose al titular de la Dirección-Gerencia de la entidad de derecho público Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, del órgano gestor competente en materia de Universidades, Investigación e Innovación y el letrado-jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades),
- vocalías designadas del Consejo del Agua, en representación de la Administración hidráulica del Estado, administración local, organizaciones sociales, económicas y ambientales y expertos de reconocido prestigio (un representante de la Administración hidráulica del Estado, dos representantes de la Federación Regional de Municipios y Provincias, un representante de la asociación empresarial más representativa en la región, dos representantes de los sindicatos de trabajadores más representativos de la región, dos representantes de asociaciones de defensa del medio ambiente con ámbito de actuación en la región, un representante de la Universidad de Castilla-La Mancha, un representante del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e industria de Castilla-La Mancha y dos personas expertas de reconocido prestigio en materias relacionadas con el agua),
- vocalías designadas del Consejo del Agua, en representación de usuarios de todas las Demarcaciones Hidrográficas que afectan a Castilla-La Mancha, que corresponderán a tres representantes de las asociaciones profesionales agrarias de mayor implantación en la región; un representante de las cooperativas agroalimentarias de Castilla-La Mancha; un representante de los consumidores y nueve representantes de los usos más significativos de las distintas Demarcaciones Hidrográficas en las que participa Castilla-La Mancha.

En esta estructura orgánica, la Secretaría del Consejo corresponderá a personal funcionario de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha designado por el Presidente, que actuará con voz pero sin voto.

Asimismo, se regulan en la Ley el sistema de destitución y sustitución de sus miembros, el régimen de las convocatorias y funcionamiento, las normas para su válida constitución y el orden de las sesiones y actas del Consejo.

#### 4.3. EL ENTE DE DERECHO PÚBLICO «INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA»: REGULACIÓN ESTATUTARIA

El Decreto 7/2011, de 8 de febrero procede a la regulación de los Estatutos del Ente público «Infraestructuras del agua de Castilla-La Mancha». Como recordatorio, digamos que la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua en nuestra Comunidad Autónoma, creó la entidad de derecho público «Aguas de Castilla-La Mancha», habilitando al Consejo de Gobierno para dictar los Estatutos de este ente. Después, la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, en su Disposición adicional primera, sustituye la denominación de la entidad por la de «Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha», manteniendo su personalidad jurídica y su plena capacidad de obrar. Además, adscribe dicha entidad a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, a través de la Dirección-Gerencia de la misma. La Ley mencionada aprovechó para incorporar una serie de modificaciones en el funcionamiento y organigrama de la Entidad, que obligaban ya a la adaptación del estatuto vigente hasta ahora (Decreto 167/2002, de 26 de noviembre).

El Decreto que analizamos contiene los estatutos de este ente de derecho público, en desarrollo de las previsiones legales citadas. En él se regulan pormenorizadamente las funciones de sus órganos, favoreciendo el ejercicio de las competencias de gestión y administración por parte de los órganos unipersonales (Presidencia, Vicepresidencia y Dirección-Gerencia), reservando las funciones de deliberación y toma de decisiones finales y estrategias de actuación al Consejo de Administración.

Además, las normas sobre el funcionamiento de la entidad, régimen jurídico y económico están claramente inspiradas en la legislación básica para el funcionamiento de los órganos colegiados, con sumisión estricta, por tanto, al Derecho Administrativo.

Como ente dependiente funcionalmente de la Agencia del Agua, la desconcentración funcional y objetiva de sus competencias se centrarán en la ejecución y gestión de toda clase de infraestructuras hidráulicas, y la gestión de infraestructuras hidráulicas de interés regional, así como la gestión y recaudación del canon de aducción y del canon de depuración previstos en la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Además, en su objeto destaca la realización de todas aquellas actividades en relación con el abastecimiento y depuración del agua que le sean encomendadas por la Junta de Comunidades. Y entre ellas destaca, al objeto de nuestro estudio, la facultad de «propuesta de la suscripción de convenios y la actuación coordinada de las respectivas competencias sobre abastecimiento de agua y sobre alcantarillado, saneamiento, depuración, reutilización de las aguas residuales y regadíos» (art. 3.h) y la creación y mantenimiento de los censos de sistemas de abastecimiento y de depuración de la Región (art. 3.i).

4.4. LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS FRENTE A LA CONTAMINACIÓN DE ORIGEN AGRARIA IMPUESTA POR LA COMISIÓN EUROPEA

La Orden de 7 de febrero 2011 modifica la Orden de 4-2-2010, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, que aprueba el programa de Actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DOCM de 15 de abril de 2011). Esta regulación deriva del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (que incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 91/676/CEE), que atribuyó a las Comunidades Autónomas la competencia para la designación de las zonas vulnerables (todas aquellas áreas del territorio que por escorrentía o por percolación contribuyan a este tipo de contaminación). En Castilla-La Mancha esta designación se lleva a cabo mediante las Resoluciones de 7 de agosto de 1998 y de 10 de febrero de 2003 y la Orden de 21 de mayo de 2009. Como paso previo para esta designación, deben ser determinadas las masas de agua afectadas, o con el riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario, siendo el programa de actuación vigente en Castilla-La Mancha hasta el momento el contenido en la Orden de 4 de febrero de 2010, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente.

La necesidad de disponer de una nueva norma actualizada, a la que responde la reciente Orden de 2011 queda plenamente justificada teniendo en cuenta tres hechos determinantes: un reciente Dictamen motivado de la Comisión Europea, en el que considera que se detectan determinadas irregularidades en nuestro programa autonómico; lo establecido en la disposición transitoria de la Orden de 21 de mayo de 2009, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, por la que se aprueba el mantenimiento de las zonas vulnerables designadas anteriormente y se incorpora «Campo de Calatrava»; y, en fin, la designación de las aguas afectadas mediante la Resolución de 4 de diciembre de 2009, de la Dirección General del Agua, por la que se determinan las aguas afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario en las cuencas intercomunitarias.

Por tanto, la nueva Orden aprueba un nuevo programa de actuación, con vigencia de 4 años, aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario en Castilla-La Mancha, corrigiendo los déficits señalados por la Comisión Europea y ampliando las zonas vulnerables recogidas anteriormente, para evitar una mayor dispersión normativa. Así, se incluyen en las citadas zonas vulnerables los siguientes términos municipales:

- a. Algora (Guadalajara), en la zona vulnerable «Alcarria-Guadalajara»
- b. Corral-Rubio (Albacete), en la zona vulnerable «Mancha Oriental»
- c. Pétrola (Albacete), en la zona vulnerable «Mancha Oriental».

Además, con objeto de incluir los términos municipales que en las resoluciones de designación pertenecían a otros y de dar mayor coherencia territorial a las zonas designadas, estas se amplían con los siguientes términos municipales: en la zona vulnerable

«Alcarria-Guadalajara»:1) Marchamalo, 2) San Andrés del Congosto, 3) Terrinches y 4) Almoguera (todas en Guadalajara); en la zona vulnerable «Mancha Occidental»: Arenales de San Gregorio (Ciudad Real); c. en la zona vulnerable «Mancha Oriental»: 1) Pozo Cañada (Albacete), 2) Valhermoso de la Fuente (Cuenca) y 3) Casas de Benítez (Cuenca).

## **5. ACTUACIONES EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES**

### **5.1. PANORÁMICA GENERAL: UN MODELO AFÍN Y A LA VEZ CONTRARIO AL ESCENARIO DE «SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL» DE LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE**

En el período analizado debemos destacar la promulgación de dos normas en materia de energías renovables que merecen un comentario particular. La primera de ellas es el Decreto 6/2011, de 1 de febrero que regula las actuaciones en materia de certificación energética de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y crea el Registro Autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad.

La segunda es la Ley 9/2011, de 21 de marzo, por el que se crea un impuesto supuestamente ambiental para gravar las instalaciones de producción de energía eólica, el llamado «canon eólico». Sin perjuicio del análisis en detalle de ambas normas, creemos conveniente enmarcar su significación en el nuevo escenario de la «sostenibilidad ambiental» que configura la tan discutida y discutible Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante LES). Y ello pues en esta normativa se abordan algunas reformas de gran calado en el modelo energético y, en especial, por su importancia en el modelo económico español, la rehabilitación y la vivienda, aparte de la relevante configuración del modelo de transporte y movilidad sostenible. Como valoración general en relación a las dos normas autonómicas que se ven implicadas en este modelo de carácter básico y programático a nivel estatal, se advierte que en materia energética, la creación de un impuesto que grave una actividad de fomento de energías renovables no resulta acorde con el espíritu de la LES, pues en ella, muy al contrario, se pretende la incentivación fiscal y no el gravamen en las actividades contempladas, a fin de fomentar la inversión en este tipo de energías que pretenden cumplir el ambicioso objetivo de reducción de las emisiones contaminantes y, a largo plazo, la lucha contra el cambio climático. El intentar enmascarar este canon eólico bajo el pretexto de socializar el gasto que suponen las instalaciones no nos parece un buen argumento en pro de la sostenibilidad ambiental, por más que los fines recaudatorios de este impuesto estén justificados desde otra perspectiva. Llama la atención que entre los principios y objetivos del modelo energético sostenible destacan el desarrollo de condiciones adecuadas para la existencia de un mercado energético competitivo (art. 77) y de una planificación energética indicativa a nivel estatal donde «la legislación ordenará los incentivos públicos necesarios» (art. 79.4). Es evidente que el modelo en materia de energías renovables que viene aplicando nuestra Comunidad Autónoma,

bastante gravoso en términos generales y que ahora se ve afectado con un nuevo canon impositivo, se aleja del esquema de sostenibilidad energética pretendido por la LES.

Todo lo contrario sucede con la segunda de las normas aprobadas en el período por nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto sobre eficiencia energética de los edificios que, es de destacar, incluso se ha adelantado a los fines explícitos de las nominadas «políticas públicas para un medio urbano sostenible» que prevé la LES. Pues en el escenario de la «sostenibilidad ambiental» al que se dedica el complejo Título III de la norma, su Capítulo IV sobre rehabilitación y vivienda contiene, entre las medidas de primer orden para lograr el modelo pretendido, el fomento de los edificios eficientes desde el punto de vista ambiental, aplicando «la mejor tecnología disponible, para minimizar las emisiones contaminantes, el consumo del agua, energía y producción de residuos, mejorando su gestión». Como veremos en el detalle de la norma autonómica, tales objetivos, que por otra parte viene a materializar en nuestro ordenamiento las recientes normas europeas al respecto, se ven cumplidos sobradamente.

#### 5.2. EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS: LA ADAPTACIÓN A LA NORMATIVA EUROPEA Y LAS MEDIDAS QUE SE ADELANTAN A LAS «POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN MEDIO URBANO SOSTENIBLE» DE LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

El Decreto 6/2011, de 1 de febrero, regula las actuaciones en materia de certificación energética de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y crea el Registro Autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad. Con esta norma se pretende la adaptación al ámbito autonómico de la reciente Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo, que refunde las anteriores normas europeas referidas a la eficiencia energética de los edificios, siendo su objeto primero la mejora del diseño de la edificación de acuerdo a los conocimientos técnicos actuales en materia de utilización eficiente de la energía y, particularmente, a mejorar la cultura en materia de ahorro energético en la ciudadanía favoreciendo la adquisición y el uso de edificios medioambientalmente sostenibles. La norma europea contempla tres tipos de medidas básicas: creación de una metodología de cálculo de la eficiencia integrada de los edificios y aplicación de requisitos mínimos de eficiencia energética en edificios nuevos o reformados; a resultas de ello la emisión del denominado «certificado energético» que se pondrá a disposición de los usuarios del edificio; y el establecimiento de un mecanismo de inspección periódica en las instalaciones que contribuyen de forma notable al consumo total de la energía, esto es la calefacción, la climatización y el agua caliente sanitaria.

La adaptación de la primera Directiva europea sobre la materia, de 2002, a la normativa española fue realizada por el RD 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción y se adopta una etiqueta de eficiencia energética, común a todo el territorio nacional, cuya exhibición es obligatoria en edificios ocupados por autoridades públicas o instituciones que presten servicio a un número importante de personas.

En Castilla-La Mancha, la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética, ya preveía en su art. 16 la colaboración entre las Consejerías competentes en materia de Energía y Vivienda para la adaptación e implantación de normativa en materia de eficiencia energética de los edificios. Y en su art. 18 la certificación energética mediante la implantación de sistemas y medidas de control necesarias para garantizar medidas de ahorro y eficiencia energética.

Este Decreto de 2011 se ocupa de desarrollar ambos preceptos de acuerdo con la norma básica estatal al objeto, como señala su Exposición de Motivos, «de promover en la Comunidad Autónoma la eficiencia energética en la edificación, ofreciendo a consumidores y usuarios información objetiva del comportamiento energético de los edificios, favoreciendo una mayor transparencia en el mercado inmobiliario así como la mejora de la calidad de las edificaciones necesaria para adecuarse a las exigencias energéticas en la edificación».

**A) El procedimiento de certificación de la eficiencia energética y verificación de la conformidad: un ejemplo de autorregulación**

El proceso previsto para alcanzar estos objetivos consiste en la obtención de una calificación energética y su certificación verificada para el proyecto o el edificio terminado y el derecho al uso de una etiqueta acreditativa de dicha eficiencia energética.

Los certificados verificados de proyecto y edificio terminado se integran en un Registro de carácter público con el propósito de ofrecer a los posibles usuarios del edificio una información relevante acerca del comportamiento energético del mismo.

Para realizar algunas de estas funciones se contempla, como claro fenómeno de autorregulación, la llamada «Entidad de verificación de la conformidad», definida como aquel agente externo encargado de verificar la certificación de eficiencia energética, que tiene la consideración de organismo colaborador autorizado en materia de energías renovables, ahorro y eficiencia energética de acuerdo a la Ley 1/2007.

El procedimiento para la calificación de eficiencia energética de un edificio se regula en el art. 5 de la norma, pudiendo obtenerse en base a dos procedimientos alternativos:

a) Bien mediante el procedimiento general, de carácter prestacional, y de manera directa, a través de un programa informático de desarrollo de la metodología de cálculo del Anexo I del Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. Para ello, podrán utilizarse:

- El programa informático de Referencia que tiene la consideración de documento reconocido para todo el territorio nacional, llamado Calener.
- Un programa informático alternativo que cumpla las especificaciones técnicas de la metodología de cálculo y que esté validado de acuerdo con lo establecido en

el Real Decreto 47/2007, y cuente con el reconocimiento de los departamentos ministeriales competentes en materia de energía y de vivienda, a propuesta de la Comisión Asesora (art. 14 RD 47/2007).

b) O bien mediante la aplicación de una opción simplificada que tenga la consideración de «documento reconocido». Este se define por la propia norma como documento técnico sin naturaleza reglamentaria, siempre que cuente con el reconocimiento conjunto de los departamentos ministeriales competentes en materia de energía y de vivienda.

El siguiente punto del proceso es la emisión del correspondiente «certificado de eficiencia energética», que según el art. 6 del Decreto tiene como objeto dar constancia escrita de la calificación de eficiencia energética. Sus efectos son meramente informativos, sin que suponga el cumplimiento de ningún otro requisito que pueda exigirse a los edificios y tiene una validez de 10 años, transcurridos los cuales puede ser renovado o actualizado.

Cumplidos estos trámites, sigue el procedimiento de control para la «verificación de la conformidad», donde se comprueba que la calificación y consecuente certificación otorgadas al edificio son correctas. Esta función, cuyo procedimiento todavía está pendiente, se efectuará por las entidades de control de calidad que obtengan la acreditación prevista en la norma, debiendo efectuarse en un plazo máximo de 6 meses desde la terminación del edificio. Y en el caso de que la calificación de eficiencia energética resultante del proceso de verificación sea diferente a la calificación asignada por el proyectista o dirección facultativa, como resultado de diferencias con las especificaciones previstas, la entidad encargada de la verificación lo comunicará al promotor o propietario para que se adopten las medidas pertinentes para la subsanación o bien se modifique la calificación y, en consecuencia, el certificado de eficiencia energética del edificio terminado, en el sentido que proceda. El plazo para subsanar o modificar la calificación y otorgar el certificado del edificio terminado será de un mes a contar desde el día en que la entidad de verificación de la conformidad comunique al promotor, y por escrito, tal extremo.

Junto a este control, se prevé también un proceso de control externo, a realizar por entidades de verificación de la conformidad que deben ser organismos o entidades de control acreditadas para el campo reglamentario de la edificación y sus instalaciones térmicas o técnicos independientes cualificados, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la norma en cuanto a régimen de incompatibilidades, responsabilidad civil e inscripción en el registro habilitado al efecto que también es creado por la norma que comentamos.

En fin, se establecen determinadas prescripciones relativas a la publicidad de la certificación, mediante la «etiqueta de eficiencia energética» en los términos establecidos en la norma estatal básica. Siendo de obligatoria exhibición en los casos prescritos normativamente:

- a. Edificios ocupados por la Administración Pública.

- b. Edificios ocupados por instituciones que presten servicios públicos.
- c. Edificios para viviendas con protección pública.
- d. Edificios con superficie útil superior a 1.000 m<sup>2</sup> en los que se hayan invertido fondos públicos.

**B) Registro autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad**

El art. 12 de la norma crea el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad de Castilla-La Mancha, adscribiéndolo a la Dirección General competente en materia de energía. Se configura como un Registro público que debe regirse por las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En la norma se detalla asimismo el procedimiento de inscripción de certificados de eficiencia energética (art. 13) y de las Entidades de Verificación de la Conformidad (art. 14), estableciendo como plazo máximo de resolución por el órgano competente de tres meses, entendiéndose estimada la solicitud en caso de no dictarse resolución expresa en dicho plazo. La inscripción en el registro tiene un horizonte temporal de cinco años, pudiendo ser renovada acreditando el mantenimiento de los requisitos que la permitieron.

**5.3. CREACIÓN DEL CANON EÓLICO Y EL FONDO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO DE ENERGÍAS RENOVABLES Y USO RACIONAL DE LA ENERGÍA EN CASTILLA-LA MANCHA**

**A) La naturaleza del canon eólico: ¿un impuesto realmente ecológico?**

La Ley 9/2011, de 21 de marzo crea un nuevo impuesto en materia de energías renovables, el denominado «canon eólico» que define como prestación patrimonial pública de naturaleza finalista y extrafiscal, y concibe como «instrumento destinado a internalizar los costes sociales, económicos y ambientales generados por la energía eólica y dirigido a estimular y promover el desarrollo tecnológico, con especial incidencia en lo referente a la potencia de los aerogeneradores». Según la Exposición de motivos de la norma, la medida contribuirá a minimizar las afecciones derivadas de este tipo de actividad, mediante la reducción de la superficie afectada por las instalaciones y la consiguiente liberación de territorio para su aprovechamiento general. Con esta regulación impositiva se incide, por tanto, en el actual marco regulatorio de las energías renovables en Castilla-La Mancha, pero que no debe confundirse con un impuesto ambiental o ecológico. La justificación de la medida en el Preámbulo de la norma no puede ser más explícita: «el establecimiento de una compensación que favorezca no solo a los emplazamientos que soportan las instalaciones de generación eólica, sino que se haga extensivo al resto del territorio regional que, en mayor o menor medida, se ve afectado de forma directa o indirecta por dicha actividad; todo ello para contribuir a la socialización de los beneficios derivados de la implantación de instalaciones eólicas al conjunto del territorio soporte de la actuación, incluyendo el afectado por las líneas

eléctricas de evacuación de la energía generada por los parques eólicos, y potenciar un reequilibrio territorial». Por tanto, es evidente que la imposición de un nuevo gravamen no constituye una medida de apoyo al fomento de las energías renovables, en este caso, eólicas, ni mucho menos en la creación del entorno competitivo pretendido por las líneas estratégicas de los planes de fomento de las energías limpias que nos vienen impuestas desde el ámbito europeo.

En la línea de intentar profundizar en la imposición autonómica, y con el argumento de allegar recursos para la financiación de las políticas de conservación y mejora del medio natural, se modifican en la misma Ley los tipos impositivos del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente. Justificándose, aquí seguramente de modo más apropiado, en el actual proceso de consolidación fiscal para garantizar el sostenimiento de las finanzas públicas regionales sin merma de los gastos de carácter social, educativo y sanitario en la Comunidad Autónoma. Mediante la disposición adicional se modifica el art. 8 de la Ley 16/2005, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, estableciéndose nuevos tipos impositivos para el primero de los tributos.

Con carácter complementario, se crea en la Ley el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía en Castilla-La Mancha, como instrumento de consolidación del modelo energético regional recogido en la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de fomento de las energías renovables e incentivación del ahorro y la eficiencia energética en Castilla-La Mancha, y que se integrará con los recursos derivados del canon eólico.

La Ley consta de 18 artículos, estructurados en tres capítulos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales. Las tres disposiciones transitorias se refieren, sucesivamente, a la vigencia de los convenios firmados con los promotores eólicos, al amparo de los planes eólicos estratégicos aprobados en el marco del Decreto 58/1999, de 15 de mayo, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica, a través de parques eólicos, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, hoy derogado; al cómputo del plazo de presentación de la declaración de alta en el impuesto tras la entrada en vigor de la Ley; y a la financiación del Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía en el ejercicio 2011.

## **B) La regulación del canon eólico**

El Capítulo II de la Ley establece el canon eólico, regulando su naturaleza y objeto, la afectación de los ingresos derivados del mismo y sus elementos esenciales: hecho imponible, período impositivo y devengo, sujetos pasivos y responsables solidarios del impuesto, base imponible, tipos de gravamen y cuota tributaria. Cerrando con el conjunto de normas de gestión necesarias para su aplicación. El detalle de esta regulación revela la pretensión del legislador autonómico, intentando vestir como tributo ecológico un

gravamen de estricta finalidad recaudatoria, bien alejada de los prístinos fines de una real imposición de tipo medioambiental y resultando, a la postre, altamente disuasoria para futuros inversores.

El canon eólico se define en el artículo 2 de la norma, como «ingreso compensatorio y prestación patrimonial de derecho público de naturaleza extrafiscal y real», diseñado «con el fin de preservar la cohesión, el equilibrio territorial y el medio natural, en cuanto entorno físico soporte de la actividad económica vinculada al aprovechamiento industrial del viento, en su consideración de bien jurídico protegido» y pensado «al objeto de contribuir al desarrollo de un modelo energético y económico sostenible»: En este contexto, los ingresos derivados del canon se afectarán a la implementación de actuaciones de impulso y promoción del uso racional de la energía y de las energías renovables y al etéreo destino de «cumplimiento de fines de carácter socio-económico y tecnológico en Castilla-La Mancha». Contando con que otra parte de los ingresos recaudados se destina a la consolidación del modelo energético regional, a través del Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía, en la cuantía que anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos Generales de la Junta.

Todos los parques eólicos quedan sujetos a este canon, con la excepción de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica siguientes: las destinadas al autoconsumo eléctrico; las de carácter experimental y de investigación cuya potencia máxima no sea superior a 5 megavatios, siempre y que no constituyan un parque eólico en los términos previstos en el Decreto 20/2010, de 20 de abril, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Son sujetos pasivos del canon en calidad de contribuyentes las personas físicas o jurídicas o entidades que, bajo cualquier título, lleven a cabo la explotación de un parque eólico o instalaciones de generación eólica aunque no sean titulares de una autorización administrativa para su instalación. Y la base imponible se define como la suma de unidades de aerogeneradores existentes en un parque eólico situado en el territorio de la Comunidad Autónoma, determinándose la cuota tributaria por aplicación a la base imponible de los siguientes tipos de gravamen trimestrales:

– En parques eólicos que dispongan de hasta 2 aerogeneradores: 0 euros por cada unidad de aerogenerador.

– En parques eólicos que dispongan de entre 3 y 7 aerogeneradores: 489 euros por cada unidad de aerogenerador.

– En parques eólicos que dispongan de entre 8 y 15 aerogeneradores: 871 euros por cada unidad de aerogenerador.

– En parques eólicos que dispongan de más de 15 aerogeneradores:

a) Cuando el número de aerogeneradores sea igual o inferior a la potencia instalada del parque medida en megavatios: 1.233 euros por cada unidad de aerogenerador.

b) Cuando el número de aerogeneradores sea superior a la potencia instalada del parque medida en megavatios: 1.275 euros por cada unidad de aerogenerador.

### **C) El Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía**

El Capítulo III crea el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía. En él se determinan su finalidad y su financiación, mediante la afectación parcial de la recaudación del canon eólico (hasta un máximo del 50% de la recaudación por este concepto), encargándose su gestión a la Consejería competente en materia de energía. El fin primero de este Fondo es «estimular el avance tecnológico asociado a la generación de energía renovable y el uso racional de la energía» (art. 1), que se crea, como especifica el artículo 15: «para la aplicación de actuaciones globales en el ámbito de la energía, y concretamente en el de las energías renovables y para promover el ahorro y la eficiencia energética». Su destino preferente será la realización de proyectos de actuación que podrán consistir en diseños de programas, estudios y planificaciones energéticas que contribuyan al desarrollo energético regional y a la adopción de políticas energéticas públicas, así como proyectos de inversión en el sector de las energías renovables, con especial atención a proyectos de I+D+i en la vertiente de innovación y transferencia tecnológica.

## **6. RESIDUOS**

### **6.1. LA INCORPORACIÓN DE MEDIOS TELEMÁTICOS EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS Y DESTRUCCIÓN DE VEHÍCULOS TRAS LA BAJA DE SU VIDA ÚTIL**

Paulatinamente, la Administración Regional va incorporando en sus procedimientos técnicos y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto autonómico 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En materia ambiental, son ya varios los procedimientos que se han ido adaptando a esta política de impulso de la Administración electrónica. En el período que analizamos, dos normas innovan el ordenamiento en esta cuestión.

La primera de ellas es la Orden de 21 de diciembre 2010, que regula la presentación electrónica obligatoria de la documentación que controla el traslado de residuos peligrosos dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, aprovechando la capacidad técnica y económica de algunos de los colectivos afectados por las obligaciones o deberes previstos en la normativa de aplicación. En virtud de esta Orden se establece imperativamente la utilización de medios electrónicos en el envío al órgano competente de la documentación que controla el traslado de residuos peligrosos dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, siendo voluntaria para los pequeños productores de residuos peligrosos que no estén

acogidos al régimen simplificado de la Orden de 21 de agosto de 2000 (que regula los documentos a emplear por los recogedores-transportistas autorizados en Castilla-La Mancha). De modo que las personas físicas o jurídicas que generen más de 10 toneladas al año de residuos peligrosos y las que gestionen residuos de dicha naturaleza, incluidos los recogedores-transportistas, deberán utilizar las aplicaciones informática habilitadas en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, [www.jccm.es](http://www.jccm.es), para la presentación de los documentos de traslado de residuos peligrosos que se inicien o finalicen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Pudiendo utilizarse tanto los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad como los sistemas de firma electrónica avanzada admitidos por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Con esta medida, además de conseguir una mayor agilidad en el cumplimiento de los trámites, se pretende la reducción de cargas administrativas, de costes económicos, de impacto ambiental, de transporte y archivo de documentos. Desde un punto de vista estadístico, la aplicación informática permitirá disponer de la información en tiempo real, mejorando la gestión administrativa y el ejercicio de la actividad de planificación y control de los órganos competentes.

La segunda norma es la Orden de 21 de diciembre 2010, que regula el procedimiento para la presentación y tramitación electrónica obligatoria de los certificados de destrucción de vehículos al final de su vida útil y de determinada información relativa a la gestión ambiental de los residuos generados por ellos. Como justifica la Exposición de Motivos, esta norma se explica en el elevado número de copias de certificados de destrucción de vehículos que se reciben anualmente por el órgano competente de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en el hecho de que se trate de trámites de mera comunicación que, normalmente, una vez recibidos no generan una respuesta de la Administración a los interesados que los envían. Así, los trámites del Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre (sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, que incorpora a nuestro Derecho interno la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2002), sobre recepción de las copias de dichos certificados y el de los informes sobre la gestión ambiental que llevan los centros autorizados de tratamiento, deben ser exclusivamente realizados mediante comunicación electrónica.

## 6.2. EL DESARROLLO DEL PLAN DE GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS: AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE PUNTOS LIMPIOS

La Orden de 28 de enero 2011 regula los procedimientos de autorización y notificación de puntos limpios que se vayan a emplazar o a dar servicio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de acuerdo con el Decreto 179/2009, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha 2009-2019. El procedimiento consta de las siguientes fases:

1) Solicitudes y documentación de la autorización del punto limpio fijo: la solicitud se realiza por la entidad titular de la instalación conforme al correspondiente modelo normalizado (Anexo I), por vía registral ordinaria o telemática e incorporando, como mínimo, la documentación que se refiere en el art. 2 de la norma: informe técnico de las instalaciones, que incluirá la justificación del cumplimiento de las condiciones técnicas requeridas a la instalación para su funcionamiento, así como de la normativa ambiental de aplicación vigente en el momento de la presentación de la solicitud; memoria descriptiva de la gestión del punto limpio fijo; documento de aceptación de los gestores finales (destino) de cada uno de los residuos, que deberán estar autorizados para los códigos LER correspondientes; o copia de la ordenanza reguladora del punto limpio fijo, en el caso de que la Entidad Local titular de la instalación disponga de ella, o de cualquier otra ordenanza que regule la gestión de los diferentes residuos que se recojan en el punto limpio.

2) Tramitación y resolución de la autorización del punto limpio fijo: la autorización se otorga por la Delegación Provincial correspondiente, por delegación de la Dirección General competente en materia de residuos, previa inspección de las instalaciones en las que vaya a desarrollarse la actividad. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución administrativa de autorización del punto limpio fijo será de 1 año a contar desde la presentación de la solicitud, entendiéndose desestimada en caso contrario, sin perjuicio de la obligación de resolver expresamente la solicitud presentada. La autorización tendrá una vigencia de cinco años, con renovación automática.

3) Notificación de Puntos Limpios Móviles: el artículo 5 de la norma establece que las entidades titulares de puntos limpios móviles deberán notificar a la Delegación Provincial competente el desarrollo de las actividades de recogida, transporte y almacenamiento de residuos urbanos, incorporando la información que se indica: datos de identificación del titular del punto limpio móvil; datos de identificación del gestor del punto limpio móvil, en el caso de que la explotación del equipo se subcontrate; datos del punto limpio móvil: matrícula, número y capacidad de contenedores, número e información contenida en los carteles y horarios de apertura; residuos que se depositan en el punto limpio móvil, así como su cantidad estimada; documento de aceptación de los gestores finales; relación de municipios a los que dará servicio.

Además, la Orden que analizamos crea la denominada «Red de puntos limpios de Castilla-La Mancha», adscrita a la Dirección General competente en materia de residuos, en la que se incluirán todos los puntos limpios fijos autorizados, y los móviles notificados que den servicio en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Todos los puntos limpios fijos una vez les sea otorgada la autorización, y todos los puntos limpios móviles una vez realicen la notificación quedan inscritos de oficio en la nueva Red. Y se impone a la entidad gestora la disposición de un Libro Registro de incidencias e información interna que contendrá, como mínimo: el número de visitas diarias, tipo y cantidad de residuos depositados, gestores autorizados a quien se entrega cada residuo, cantidad de éstos y fecha de entrega. Este libro de registro podrá tener formato digital, para lo cual la Consejería competente en materia de residuos pondrá un modelo a disposición

de los interesados en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. La documentación referida a cada año natural deberá mantenerse durante los cinco años siguientes y deberá estar a disposición de la Dirección General competente en materia de residuos, o de la Delegación Provincial correspondiente, siempre que sea solicitada por la misma.

#### **7. NOVEDADES EN MATERIA DE MONTES: LA CREACIÓN DE LOS REGISTROS DE MONTES PROTECTORES Y MONTES SINGULARES DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA ACTUALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS Y CONSORCIOS DE REPOBLACIÓN FORESTAL**

En primer lugar destacamos la Orden de 28 de marzo 2011 (DOCM 13 de abril) por la que se crean los Registros de Montes Protectores y Montes Singulares de Castilla-La Mancha, regulando su contenido y la tramitación de los expedientes de declaración, modificación o pérdida de tal condición. Se trata en ambos casos de registros administrativos públicos que radicarán en la Consejería con competencias en materia de montes, o a través de su Dirección General correspondiente, a las que se encomienda su mantenimiento y llevanza, haciendo constar cargas, gravámenes y demás derechos reales que soporten los montes incluidos.

Podrán ser declarados Monte Protector o Monte Singular aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos en alguno de los supuestos enumerados en el artículo 18.1 o 19.2 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha. Previéndose para efectuar tal declaración la incoación de un expediente administrativo que se podrá iniciar de oficio, a petición de sus propietarios o de cualquier otra persona o entidad que entre sus intereses, fines, obligaciones o responsabilidades se encuentre en general la defensa de la naturaleza y cuyas fases son descritas en el art. 4 de la Orden. Además, se prevé un modelo de identificación para cada Monte Protector o Monte Singular, mediante una clave única que se asignará en la propia resolución que otorga su carácter de protector o singular. En fin, se establecen los supuestos tasados en que procede la desclasificación, cuando las circunstancias que determinaron su declaración hubieran desaparecido, y ésta estuviera amparada por resolución administrativa o judicial emitida por órgano competente; pues sin esta resolución de efectos jurídicos constituyentes, el causante de la misma deberá proceder a la restauración de los terrenos afectados.

La otra norma que merece comentario es la Orden de 28 de marzo 2011, reguladora del régimen aplicable a los consorcios y convenios de repoblación forestal (DOCM 13 abril de 2011, rectificación de errores DOCM 6 de mayo de 2011). El objeto de la norma es establecer el procedimiento por el cual se podrán sustituir los consorcios y convenios de repoblación forestal, suscritos entre la Administración Forestal y los propietarios de montes por otras figuras de carácter administrativo: «Montes de Utilidad Pública», «Montes Singulares», «Montes Protectores» y «Acuerdos de mantenimiento de masa forestal», siendo de aplicación a los consorcios y convenios de repoblación

forestal vigentes en la actualidad y sobre terrenos radicados en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha. La razón de ser de esta norma deriva de un hecho histórico que ha sido corregido normativamente en la Disposición Transitoria Décima de la Ley 3/2008, de 12 de junio de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, que la Orden que se analiza desarrolla finalmente.

En efecto, los consorcios y convenios de repoblación forestal constituyeron en su momento las herramientas que la Administración utilizó para cumplir los objetivos del «Plan de Repoblación Forestal» que el Patrimonio Forestal del Estado ejecutó sobre terrenos, en los que adquirió su disponibilidad mediante estos tipos de contratos administrativos. La Ley 43/2003, de Montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, normativa de carácter básico, en su Disposición Adicional Primera dispone que los consorcios y convenios de repoblación forestal, amparados por la legislación anterior a su promulgación, Ley de 10 de marzo de 1941, sobre el Patrimonio Forestal del Estado, Ley de 8 de junio de 1957 de Montes y Ley 5/1977, de 4 de enero de Fomento de la Producción Forestal, y derogadas por la misma, continuarán vigentes hasta la fecha de su finalización e indica la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan métodos para su sustitución en forma ventajosa tanto para los titulares de los mismos como para la propia Administración. Por tanto, a esta actualización procede la norma que analizamos, con respeto a la normativa estatal básica mencionada.

Por otro lado, la Administración ya ha reconocido los beneficios que las masas forestales proporcionan a la sociedad, poniendo en marcha para los terrenos privados el «Programa de Reforestación de Tierras Agrarias de Castilla-La Mancha», con lo que se ha conseguido la repoblación forestal de casi 120.000 Ha. Ello no ha supuesto coste ni carga alguna para sus beneficiarios, mientras que los consorcios y convenios de repoblación forestal, basados en legislaciones anteriores, suponen todavía para sus titulares importantes servidumbres y gravosas cuentas de débito a la Administración. Con esta norma se pretende, pues, la actualización del modelo, de acuerdo a la Ley 3/2008, para mantener las masas forestales creadas sin costos económicos para sus titulares igualando, en la medida de lo posible, las condiciones de desarrollo de ambos planes de repoblación

Así, los artículos 3 y 4 de la Orden describen pormenorizadamente las situaciones administrativas resultantes del nuevo modelo y su régimen de gestión, que se sintetizan en los siguientes:

a) En consorcios o convenios de repoblación forestal constituidos sobre Montes de Utilidad Pública se podrá condonar la deuda existente a la resolución del consorcio o convenio para la repoblación forestal. Los terrenos afectados, excepto en el supuesto de que exista una resolución de declaración de demanialidad prevalente, no podrán perder el carácter de dominio público forestal.

b) En consorcios o convenios de repoblación forestal constituidos sobre montes públicos no demaniales, se podrá condonar la deuda existente a la resolución del consorcio o convenio para la repoblación forestal existente siempre y cuando estos montes

sean adscritos al demanio público forestal y se proceda a su inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Castilla-La Mancha. Como en el supuesto anterior, tampoco podrán perder sin más el carácter de demanio público forestal.

El régimen de gestión resultante para estos dos tipos de convenios de repoblación forestal será el definido para los Montes de Utilidad Pública en la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

c) En los consorcios o convenios de repoblación forestal constituidos sobre montes de propiedad privada, se podrá condonar la deuda siempre y cuando sean declarados Montes Protectores o Montes Singulares con las condiciones requeridas por los artículos 18.1 o 19.2 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha. Esta declaración conllevará, según los casos, su inclusión en el Registro de Montes Protectores o en el Registro de Montes Singulares.

El régimen de gestión para este tipo de convenios es el que rige para los Montes Protectores o Montes Singulares en la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha. En estos montes la Dirección General competente en materia forestal, previa conformidad del titular, podrá efectuar inversiones destinadas al interés general, sin que estas supongan costo alguno para el propietario ni exigencia de una compensación económica a favor de la Administración.

La gestión de estos montes corresponderá a su propietario y se regirá por un proyecto de gestión forestal sostenible, redactado de acuerdo con la normativa en materia de ordenación de montes. Si no lo tuviese en vigor en el momento de su declaración, con carácter general, se establece un plazo de dos años para su redacción y presentación ante la Dirección General competente en materia forestal, órgano competente para su aprobación. Transcurrido este plazo, y una vez comunicado a su propietario, la Administración podrá asumir la redacción del mismo con cargo a la propiedad del monte. En fin, estos montes tendrán prioridad en el otorgamiento de cualquier tipo de incentivo económico de carácter forestal que la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente conceda mediante convocatoria pública de ayudas.

d) En los casos excepcionales en que consorcios o convenios constituidos sobre montes de propiedad privada no reúnan cualquiera de las condiciones previstas en los artículos 18.1 y 19.2 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, se podrán sustituir los actuales consorcios y convenios por otros acuerdos contractuales, que garanticen la conservación de las masas forestales creadas.

Este nuevo acuerdo sólo conllevará la condonación de la deuda existente, cuando por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, se acredite que los beneficios indirectos y el interés social que genere el mantenimiento de la cubierta vegetal superen los de las rentas directas del monte, y éste sea gestionado mediante la aplicación de un instrumento de gestión forestal sostenible. La duración de este acuerdo, que tiene carácter administrativo, será, al menos, igual al tiempo que reste para que se cumpla

el consorcio o convenio al que sustituye. Los montes objeto de este acuerdo tendrán la consideración de montes en régimen especial administrativo.

El régimen de gestión para estos consorcios o convenios será el que resulte de aplicación del acuerdo suscrito.

Por otro lado, la incoación del expediente y el detalle de su tramitación para proceder a la actuación de la previsión normativa son regulados en los artículos 5 y 6 de la norma. Finalmente, para el control y administración de estos montes se prevé el establecimiento de unos inventarios de carácter público, que reciben la denominación de «Elencos de Montes Acordados», «Elenco de Montes Consorciados» y «Elenco de Montes Convenidos», en donde figuren los principales datos de estos montes. Estos inventarios radicarán en la Dirección General competente en materia forestal que se encargará de su gestión.

## **8. RACIONALIZACIÓN Y AUSTERIDAD: LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL**

Poco después de las elecciones autonómicas celebradas en Castilla-La Mancha, y tras el cambio de gobierno resultante, fue aprobado el Decreto 69/2011 de 27 de junio de 2011, que estableció la nueva estructura de la Administración Regional. El nuevo modelo, imbuido claramente por el espíritu de austeridad y racionalización administrativa que parece convertirse en el eje del nuevo ejecutivo regional, reduce a siete las Consejerías en que se estructura la Administración Regional. La Consejería de Agricultura (a la que se poda de cualquier referencia nominativa sobre los asuntos medioambientales) es la que parece aglutinar las competencias en materia de medio ambiente. El Decreto 126/2011, de 7 de julio establece la nueva estructura de la Consejería de Agricultura, pero este debe modificarse raudamente por Decreto 263/2011, de 30 de agosto, para adaptarlo a otra de las normas decisivas y de gran impacto en la estructura administrativa regional, el Decreto 248/2011, de 12 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones provinciales y de los Servicios Periféricos de las Consejerías, que suprimiendo las primeras, despliega en cada provincia los ahora llamados Servicios Periféricos de cada Consejería que se estructurarán a su vez en Coordinadores y Secretarios Provinciales. Esta medida tiene su origen en el denominado «Plan de Garantía de los servicios sociales básicos de Castilla-La Mancha», presentado el 31 de agosto de 2011 como una severo plan de choque contra el gasto corriente, con el objetivo de ahorrar 1.815 millones de euros y que en su capítulo sobre racionalización de la estructura administrativa suprime, entre otros, los cargos de delegados de las Consejerías para replantear la estructura de la Administración Periférica autonómica. Aparte, parecieron advertirse errores importantes en la primera versión de la norma que estructuraba la Consejería, por lo que parecía imperante su subsanación, corrigiendo la mayoría de sus artículos.

Tras las modificaciones operadas se reducen sus órganos directivos en los servicios centrales y se suprimen sus cinco Delegados Provinciales. También se redistribuyen las

competencias entre los nuevos órganos directivos, lo que implica además, un cambio en su denominación para adaptarse a las mismas. Sobre la justificación de tal reestructuración nos alumbra la Exposición de Motivos en estos términos: «para alcanzar una administración eficaz, y sobre todo eficiente, y adaptarse a la nueva situación derivada de la crisis económica... La reducción de la estructura de la Consejería implicará que los recursos sean administrados con un mayor nivel de austeridad y eficiencia, optimizando la calidad de los servicios públicos que se prestan en el ámbito de sus competencias».

De este modo, la Consejería de Agricultura será el órgano de la Administración autonómica de Castilla-La Mancha encargado de la propuesta y ejecución de las directrices del Consejo de Gobierno sobre la política agrícola, ganadera y forestal, de conservación y protección del medio ambiente, de mitigación del cambio climático, de la evaluación ambiental y del desarrollo sostenible (art. 1.1). En su estructura se encuadran por un lado los órganos directivos: Secretaría General, Dirección General de Agricultura y Ganadería, Dirección General de Infraestructuras y Desarrollo Rural, Dirección General de Montes y Espacios Naturales, Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental; y por otro, los órganos periféricos: coordinadores y secretarios provinciales. Junto a ellos, la Oficina de Cambio Climático se mantiene como unidad administrativa dependiente de la persona titular de la Consejería, siendo su función la de asesoramiento en relación a las actuaciones y las políticas regionales relacionadas con el cambio climático. Por otro lado, se adscribe también a la Consejería la empresa pública «Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha» (Geacam, SA). El Cuerpo de Agentes Medioambientales queda adscrito orgánicamente a la Secretaría General de la Consejería (Disposición Adicional Segunda). Y en fin, tendrán la consideración de órganos colegiados regionales:

- El Consejo Regional de Caza.
- El Consejo Regional de Pesca Fluvial.
- El Consejo Asesor Agrario
- El Consejo Asesor de Medio Ambiente.
- La Comisión Regional de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de Castilla-La Mancha.

Dentro de esta estructura, las funciones en materia medioambiental se reparten entre las dos Direcciones Generales competentes, la DG de Montes y Espacios Naturales y la DG de Calidad e Impacto Ambiental. Respondiendo a su nomenclatura, la primera de ellas se reserva las funciones más generales referidas a la planificación y programación de la política en materia de recursos naturales; el estudio, protección y conservación de la fauna silvestre y sus hábitats, el suelo y los ecosistemas; la ordenación de los recursos cinegéticos y piscícolas, montes y vías pecuarias; la gestión y aprovechamiento forestal, incluida la lucha contra incendios; impulso y gestión de programas y ayudas europeas; las actuaciones relativas a la «Red Regional de Áreas Protegidas», y de modo fundamental, la gestión de los Parques Nacionales de la Región.

Por su lado, son funciones de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, que actúa como autoridad ambiental de la Comunidad Autónoma: las relativas a la pre-

vención ambiental, así como planificación, coordinación, seguimiento, autorización y vigilancia de residuos y otras actividades contaminantes; la gestión del sistema de etiqueta ecológica europea y del distintivo de garantía de calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; la coordinación de las actuaciones necesarias en relación con el Consejo Asesor de Medio Ambiente; funciones relativas a la educación ambiental; la planificación y programación de la política medioambiental en materia de evaluación, impacto y control ambiental, de la investigación y del desarrollo; la evaluación del impacto ambiental de proyectos, planes y programas, así como la autorización ambiental integrada; la vigilancia y el control de la calidad del aire; coordinación y fomento de políticas en materia de cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero; la gestión del sistema de auditoría y gestión medioambiental.

Finalmente, destacamos que son varias las Resoluciones que proceden a la delegación de competencias en materia medioambiental, destacando la Resolución de la DG de Calidad e Impacto Ambiental de 21 de julio de 2011, por las que se delegan las competencias en materia de evaluación ambiental y gestión de residuos en las Secretarías Provinciales de la Consejería de Agricultura.

## **9. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA**

### **9.1. LA ILEGALIDAD DE LA MEDIA VEDA EN CASTILLA-LA MANCHA**

En una decisión muy comentada, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha declarado ilegal la media veda en Castilla-La Mancha (recogida en la Orden de vedas de la temporada 2007-2008) en sentencia 41/2011, de 24 de enero. Con tal resolución se acoge a la denuncia de diversos colectivos ecologistas contra esta práctica cinegética por desarrollarse de forma insostenible y por tener por objetivo especies en época de reproducción. Esta práctica se realiza todos los años entre el 15 de agosto y el 15 de septiembre y afecta a las especies paloma torcaz, tórtola común y codorniz.

El Tribunal ha estimado en este punto la demanda, por no existir ningún dato que acredite que «la densidad de las poblaciones (de las especies que se cazan en media veda) permita su aprovechamiento sostenible», ni informe que acredite por parte de la Consejería que «la fijación de estos períodos se realice de acuerdo con el ciclo biológico de las especies y su fenología provincial». De tal forma, el Tribunal da por válidos los peritajes aportados por Ecologistas en Acción donde se demuestra que, en contra de la normativa europea y estatal vigente, el período hábil de caza de la codorniz, tórtola común y paloma torcaz en la media veda coincide con la fase final de la época de reproducción de estas especies en Castilla-La Mancha. Y que en el caso concreto de la tórtola común y de la codorniz el estado de las poblaciones no permite un aprovechamiento cinegético sostenible.

Tal como ha sido interpretada esta sentencia, diversos colectivos ecologistas entienden que su firmeza debe conducir a la desaparición de la media veda, no sólo por ilegal e

insostenible, sino también porque año tras año da lugar a un notable incremento de caza furtiva de especies protegidas, sobre todo de rapaces y otras especies protegidas.

Por ello, Ecologistas en Acción se ha dirigido a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente solicitando que las disposiciones firmes de la sentencia se incorporen a la nueva orden de vedas actualmente en fase de elaboración.

Por otra parte, el Tribunal también declara nula de pleno derecho la corrección de errores publicada en el DOCM núm. 173, de 20 de agosto de 2007 por la que se ampliaba el cupo de piezas cazables en los terrenos libres. De nuevo el Tribunal admite plenamente los postulados de esta asociación reconociendo que lo que se ocultaba tras la apariencia de una corrección era en realidad una modificación sustancial de la orden de vedas, a la que se hurtó una adecuada tramitación administrativa.

Finalmente, el Tribunal inadmite la parte del recurso contra la práctica de la perdiz con reclamo, entendiéndolo no acreditado que sea contraria a la normativa interna o comunitaria. Esta cuestión está ahora pendiente ante el Tribunal Supremo, a quien se ha dirigido en casación la asociación citada.

La discusión sobre el cumplimiento de la sentencia se ha agudizado en los últimos días ante el borrador de la nueva orden de vedas para el año en curso, que contempla el retraso de cinco días la media veda para la tórtola y la paloma torcaz. Diversos colectivos han anunciado ya que recurrirán esta norma, pidiendo la paralización cautelar de la media veda y la ejecución de la sentencia en sus propios términos.

## 9.2. EL DESLINDE DE UNA VÍA PECUARIA: IMPLICACIONES AMBIENTALES E INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 6/2011, de 17 de enero, resuelve la impugnación de la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 22 de mayo de 2007, de aprobación del deslinde de la vía pecuaria «Cañada Real de Merinas o Vereda de la Raya» en el término municipal de San Clemente (Cuenca).

El primer argumento esgrimido por los recurrentes es la consideración del deslinde nulo por contrario a derecho, en base a la circunstancia de hecho de presentar desde tiempo inmemorial la denominada «cañada» externamente la apariencia de mero camino. Motivo este que es inadmitido por el Tribunal, subrayando la competencia autonómica en materia de clasificación, que comprende la revisión de las denominaciones aprobadas con anterioridad por la Administración del Estado en el caso de sean detectados errores en cuanto a sus características físicas. Recuerda además el Tribunal que la apariencia de mero camino ya era la existente cuando fue aprobada la Orden Ministerial de 1965 que, además, es acto firme y consentido y, en consecuencia, inatacable judicialmente.

Otro de los motivos de impugnación se refiere a la anchura asignada al trazado, de 75,22 metros, que no se corresponde con la anchura máxima de las cañadas establecida en la normativa vigente. Este será el único de los motivos que será estimado judicialmente, pues la Administración autonómica no pudo aprobar deslinde de vía pecuaria, clasificada como cañada, de anchura superior a 75 metros, pues no tiene cobertura normativa alguna, ni en la Ley autonómica, ni en la Ley estatal 22/74, de Vías Pecuarias ni en su Reglamento anterior de 23 de diciembre de 1944.

Finalmente, se argumenta que el deslinde ha de ser rechazado con el alcance que para el mismo resulta del expediente, por cuanto supone desconocer los derechos de propiedad de los actores y las situaciones registrales en el momento del planteamiento del recurso existente. Este motivo es desestimado igualmente en base a la consideración de las vías pecuarias como bienes de dominio público, no susceptibles de prescripción ni de enajenación; aparte de que el deslinde declara la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento, y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a tal naturaleza demanial. Se resuelve, en consecuencia, que la aprobación del deslinde es título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde.

La impugnación de resoluciones administrativas autonómicas referidas a la aprobación de deslindes de vías pecuarias –ya sean éstas cañadas, cordeles o veredas– es bastante frecuente. La razón de ser de este motivo impugnatorio se encuentra en el hecho cierto del descuido y olvido de tales vías durante largo tiempo, en la medida en que casi ha desaparecido la ganadería trashumante, por lo que el uso y las labores de conservación y protección han sido prácticamente nulos y, por ende, las mismas han dejado de tener la apariencia de tales, más semejantes a meros caminos rurales. Sin embargo, esta circunstancia fáctica no implica que las mismas hayan dejado de formar parte del dominio público. Es destacable que por estas vías prácticamente ya no discurre el ganado, que fue su primitiva razón de ser, convirtiéndose en entornos dedicados a otros fines y sobre los que ahora prima su valor medioambiental. Como, por cierto, recalca su ley estatal reguladora: «las vías pecuarias podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural». Es por este motivo que siguen siendo dignas de la máxima protección, ahora además por su intrínseco valor ecológico.

De la común impugnación de estas resoluciones puede resultar ejemplo diáfano otra Sentencia de nuestro Tribunal Superior de Justicia, dictada también en el mismo período que analizamos. Se trata de la Sentencia 38/2011, de 24 de enero. En la misma resultan dignos de reseñar dos de los motivos en los que se fundamenta la impugnación, en este caso, de las resoluciones de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de 23 de mayo de 2007, sobre deslinde de vía pecuaria.

El primero basado en el incumplimiento de la Ley 9/2003 de 20 de marzo de vías pecuarias de Castilla-La Mancha, por defecto y ausencia de actualización de la señalización del Cordel y omisión de revisión y actualización de la clasificación recogida en la Orden de 20 de enero de 1964. El Tribunal remite a la Disposición Adicional Tercera de la citada Ley autonómica, interpretada coherentemente con los artículos referidos a las Redes nacional y Regional de Vías Pecuarias, para recordar la competencia autonómica en materia de clasificación, que comprende también la revisión de las aprobadas con anterioridad por la Administración del Estado y para el caso de que «se observen o detecten errores en cuanto a sus características físicas». Respecto a la ausencia de actividad por parte de la Administración en la vía pecuaria en cuestión, el Tribunal sentenciará: «(...) es de significar que el hecho de haber transcurrido décadas desde la fecha de clasificación, 1964, hasta la resolución del deslinde, naturalmente puede merecer un juicio crítico sobre la falta de eficacia de la Administración (...), pero por sí solo no vemos que deba acarrear como consecuencia la declaración de nulidad del acto recurrido que se pretende. No en balde tiene dicho el Tribunal Supremo (...) El retraso administrativo en restablecer el orden jurídico nunca puede ser invocado como razón para prolongar una situación ilegal, de modo que, cuando la Administración decide velar por el cumplimiento de lo establecido legalmente, no se le puede reprochar que así actúe y menos intentar justificar con ello que la Jurisdicción posponga la ejecución de lo resuelto por aquélla hasta tanto se dirima el conflicto planteado sobre la conformidad o no a derecho de esa decisión tardía». Esta sentencia, como la anteriormente analizada, resuelve la estimación parcial del recurso, si bien únicamente en el punto relativo a la anchura del cordel, que debe quedar reducida a 35.50 metros<sup>1</sup>.

### 9.3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y PARQUES EÓLICOS. UNA JURISPRUDENCIA QUE SE CONSOLIDA

Durante este período han sido varias las decisiones judiciales referidas a distintos proyectos de parques eólicos ubicados en nuestra Comunidad Autónoma. El sustrato fundamental de estos recursos no es materia medioambiental, pues son objeto de controversia más las cuestiones formales y materiales relativas a la autorización de los parques. En lo esencial, por supuesta vulneración del derecho a la libertad de empresa contrariamente a las libertades comunitarias e incluso la propia Ley Estatal del Sector Eléctrico. Pero lo cierto es que, como parte esencial del proceso autorizador, las cuestiones relativas a la evaluación y declaración de impacto ambiental se encuentran finalmente en el punto de mira de las resoluciones judiciales.

Las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª) núm. 446/2011, de 8 de julio y núm. 470/2011, de 14 de julio, resuelven sobre los recursos interpuestos por una sociedad mercantil en el primer caso y un particular en el segundo, frente a resoluciones de la administración

---

1. Ver los atinados comentarios de BARRENA MEDINA, A.M., en *Boletín Actualidad Jurisprudencia Ambiental*, 12 de mayo de 2011, en línea.

autonómica referidas a modificaciones de aprobación de proyectos de parques eólicos y consiguiente declaraciones de utilidad pública de sus distintos elementos. En lo que a nosotros interesa, las dudas se plantean respecto a estas tres cuestiones (alguna de ellas idénticas en ambos casos):

1º) la ausencia de nueva evaluación de impacto ambiental en los proyectos modificados, debiendo discernirse si realmente la revisión del proyecto original ha supuesto una alteración significativa de los condicionantes ambientales;

2º) directamente relacionado, el achaque al incumplimiento de la primera Declaración de Impacto Ambiental;

3º) la ausencia de un sustancial trámite de información pública previo a la aprobación de los proyectos que, pese a su apariencia formal, no ha valorado ni respondido a las alegaciones de las partes.

Respecto al primero de los extremos, referido a las modificaciones de los proyectos iniciales, entiende el tribunal aplicable el art. 5.2 de la Ley 5/1995, de 8 de abril que regula la EIA en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, donde el sometimiento a una nueva evaluación ambiental se condiciona a la ampliación o agravamiento de los efectos ambientales negativos. En ambas sentencias se concluye que no existe justificación suficiente para la repetición de la EIA, pronunciándose este que suele ser la tónica habitual sobre la cuestión, a menos que las modificaciones o alteraciones sobre el proyecto inicial corroboren indubitadamente un agravamiento extremo de las repercusiones ambientales desfavorables.

Cuestión distinta es la comprobación de si el proyecto modificado respetaría las previsiones de la Declaración de Impacto Ambiental originaria. En este extremo resulta determinante la prueba aportada por las recurrentes, de modo particular en el primer recurso. Y así se incorpora un plano realizado a instancia de parte donde se comprueba que dos de los aerogeneradores se situaban a una distancia inferior a la prevista por la resolución de la DIA para que fuera salvaguardada la Zona de Especial Protección de las Aves. Prueba que además se corroboró mediante la imagen por satélite del parque eólico en cuestión (sistema SIGPAC). Ante prueba tan concluyente, el Tribunal concluye que el proyecto aprobado no respeta las previsiones de la DIA, lo que podría constituir motivo bastante para acordar la nulidad de la resolución impugnada. Distinta es la solución en el recurso resuelto en la sentencia 470/2011, pues pese al intento de acreditación de que la ubicación de los aerogeneradores en un monte público contiguo era más apropiada que en los terrenos de su propiedad, el tribunal ratificará la resolución administrativa al comprobarse que la DIA era igualmente respetada y que la Administración ha justificado y motivado suficientemente su decisión sobre la ubicación del parque eólico en cuestión.

Mayor interés si cabe tiene la respuesta del tribunal, en la Sentencia 446/2011, al ficticio trámite de información pública que preceptivamente debía realizar la Administración como presupuesto para dictar la declaración de utilidad pública del proyecto. Los recurrentes advirtieron el incumplimiento de aquella al no dar respuesta razonada a

las alegaciones presentadas en tal trámite. La Sentencia es concluyente y aleccionadora sobre el actuar de la Administración: «Como bien dice la recurrente...la aparente formalidad de contestar a las alegaciones es precisamente la garantía que permite constatar si se han tenido en cuenta todos los intereses en conflicto; y añadimos nosotros que dichas respuesta es lo que llena de contenido 'la satisfacción del interés general que se infiere de la utilidad pública de este tipo de instalaciones' (*el entrecomillado es del propio Tribunal*); así y a título de ejemplo de haberse tomado realmente en serio el trámite de información pública, leído y respondido las alegaciones presentadas, se habría dado cuenta que el proyecto presentado no cumplía las precisiones de la DIA en cuanto a las distancias a la ZEPA». En atención a este considerando, y aplicando la doctrina anterior de la Sala respecto a proyectos de infraestructuras en general (por todas, Sentencia 1218/2011, de 5 de mayo) se concluye que la omisión de este trámite esencial causó indefensión al recurrente. Lo que conduce, finalmente, a la declaración de nulidad de las resoluciones impugnadas.

#### 9.4. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 529/2011, de 20 de octubre resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación Provincial de Albacete y el Ayuntamiento de Casas de Juan Núñez solicitando la nulidad de la Resolución de 8 de agosto de 2007 de la dirección general de evaluación ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se otorgaba autorización ambiental integrada para una explotación porcina.

La sentencia nos parece relevante en cuanto anula la autorización ambiental integrada al constatar que no se habían subsanado dos requerimientos contenidos en la DIA preceptiva para el ejercicio de la actividad. El primero atinente a la garantía del abastecimiento de agua necesario para el abastecimiento, al no contar con el beneplácito del Ayuntamiento titular de la red municipal de aguas. El segundo referido a la disponibilidad de una superficie suficientemente extensa de terrenos donde proceder a evacuar los purines de la explotación. La DIA constataba que no disponía de medios para deshacerse de los residuos, ya fuera por incineración o por dispersión en terrenos de labor agrícola, habiéndose acreditado mediante la prueba pericial que los terrenos disponibles para la dispersión eran claramente insuficientes atendiendo a las dimensiones de la granja

#### 9.5. RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL: A VUELTAS CON EL PRINCIPIO «NON BIS IN IDEM»

Dos son las sentencias más relevantes que en este período ha dictado la sala en materia de sanciones medioambientales. La primera de ellas núm. 451/2011, de 8 de julio, resuelve sobre tres sanciones acumuladas que fueron impuestas a la mercantil recurrente, «Viuda de Joaquín Ortega S.A.», dedicada a la destilación de alcohol vi-

nícola procedente del orujo, sobre emisiones contaminantes. La segunda, sentencia 418/2011, sobre sanción por vertido de residuos a la misma empresa, aunque el hecho imputable es distinto.

Comenzando por la Sentencia 451/2011, son dos las cuestiones que merecen nuestra atención: por un lado, la aplicación del principio «non bis in idem» en materia sancionadora cuando se trata del incumplimiento de requisitos de autorización ambiental integrada; por otro, la aclaración del régimen transitorio que establece la Ley 16/2002, de autorización ambiental integrada, nuevo modelo tuitivo del medio ambiente cuya aplicación práctica ha suscitado más de un quebradero de cabeza.

Respecto a la primera cuestión, tres son las infracciones que la Administración imputa a la sociedad recurrente:

- Una infracción grave del art. 83.2.b del Decreto 833/1975, de desarrollo de la Ley de 22 de diciembre de 1972, de protección del medio ambiente, que sanciona la falta de las autorizaciones o licencias necesarias para el ejercicio de la actividad y puesta en marcha de las instalaciones correspondientes.
- Otra infracción grave del art. 83.2.d del mismo reglamento, que sanciona «la resistencia o demora en la instalación de los elementos correctores que hubieran sido impuestas.
- Una infracción leve del art. 83.1, que sanciona «cualquier infracción a las normas de esta disposición no calificada expresamente como falta grave», en relación con el art. 46, que establece que «Los titulares de actividades potencialmente contaminadoras están obligados a respetar los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera que se indican en el Anexo IV del presente Decreto, sin necesidad de un acto de requerimiento o sujeción individual».

En primer lugar, entiende el Tribunal que de ningún modo cabe imputar la infracción leve, sin que conste en el expediente un acto de medición de niveles de emisión, realizado con las debidas garantías, en las fechas aproximadas de incoación del expediente. Respecto al alegato del actor según el cual un mismo hecho se tipifica indebidamente con tres imputaciones, con vulneración del principio *ne bis in idem*, es también concluyente la Sala al señalar que evidentemente el contenido de injusto de la infracción consistente en «operar sin autorización» absorbe a la correspondiente a «no adoptar las medidas correctoras oportunas», en evidente aplicación analógica del art. 8 de nuestro Código Penal cuando establece: «el precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél». Es evidente que la actuación al margen de la autorización inicial sitúa a la empresa en un margen de completa ilegalidad en el que no tiene sentido la aplicación del art. 83.2 .d, referido a la corrección de la emisión. Puesto que, como bien enjuicia la sentencia, este precepto no tiene como bien jurídico protegido el respeto a la autoridad administrativa, sino la preservación del medio ambiente, y desde tal punto de vista la infracción principal, de actuar absolutamente al margen de las autorizaciones iniciales (y no ya meramente de

no corregir ciertos defectos) absorbe en su seno al posible incumplimiento de medidas correctoras.

La cuestión resulta diáfana si nos ceñimos al tenor del art. 64 del Decreto 833/1975, cuando establece: «No se autorizará la puesta en marcha total o parcial de ninguna actividad que vierta humos, polvos, gases y vapores contaminantes a la atmósfera de las comprendidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera que figura como anexo II de este Decreto si previamente no se han aprobado e instalado los elementos necesarios para la adecuada depuración hasta los límites legales vigentes o, en su caso, los condicionamientos impuestos específicamente en la autorización administrativa y comprobado posteriormente la eficacia y correcto funcionamiento de los mismos». Es claro que si no se da autorización mientras no se adopten las medidas correctoras, y que hay un tipo consistente en no poseer autorización y otro consistente en no adoptar las medidas correctoras, sólo se puede imputar uno de estos dos tipos, el más grave (en principio, operar sin tener autorización). Sin perjuicio de que el otro tipo pueda aplicarse por ejemplo cuando, en su caso, una empresa que ya posea autorización sea requerida para adoptar nuevas medidas correctoras, y no las adopte.

Esta cuestión también es objeto de debate procesal en la Sentencia 418/2011. En este caso, la Administración imputa a la sociedad recurrente, dedicada a la destilación de alcohol vinícola procedente del orujo, cuatro infracciones, a saber:

- Una infracción muy grave, del art. 34.2.b) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, por «el abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos»;
- Una infracción grave del art. 34.3.i) de la misma ley consistente en «la falta de etiquetado incorrecto o parcial de los envases que contengan residuos peligrosos»;
- Dos infracciones leves, tipificadas, en el art. 34.4.a) por «el ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin que se haya efectuado, en su caso, el correspondiente registro administrativo», y en el art. 34.4.d) «cualquier infracción de lo establecido en esta Ley o en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones, cuando esté tipificada como muy grave o grave».

Aplicando idéntica doctrina, y comprobada la veracidad de tres de los hechos imputados y probados, entenderá que la cuarta infracción «está subsumida en la anterior infracción leve, por lo que no procede la misma en aplicación del principio de prohibición “non bis in idem” (un mismo hecho se tipifica indebidamente con dos imputaciones)».

El otro tema discutido en la sentencia 451/2011, se refiere a la norma aplicable al supuesto de hecho que condujo a la sanción: la existencia o no de autorización para la realización de las actividades contaminantes. Muy hábilmente parece la recurrente querer evitar la aplicación de las dos normas que coinciden en el momento temporal de la inspección que condujo a la sanción cuestionada, sin conseguirlo, claro está: el

Decreto 833/1972, que desarrollaba la Ley de protección del medio ambiente atmosférico y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, entendiéndose que esta última es la norma aplicable y que no ha contemplado en su régimen los tipos infractores imputados. El Tribunal procede en consecuencia al análisis de ambas normas y fundamentalmente del régimen transitorio recogido en la segunda, para llegar a estas conclusiones:

a) Esta norma deroga la autorización atmosférica prevista en el art. 64 del Decreto 833/1975. A partir de la entrada en vigor de la Ley 16/2002, esta autorización queda sustituida y absorbida por la «autorización ambiental integrada». Ahora bien, con el muy importante matiz de que según la DT primera, se permitió hasta el 30 de octubre de 2007 como plazo para adaptarse al nuevo régimen. Luego en la fecha de la incoación del expediente (junio de 2006) la empresa cumpliría con poseer, o bien la autorización del art. 64 del Decreto de 1972, transitoriamente válida hasta la fecha indicada, o bien la autorización ambiental integrada, caso de haberse adaptado a la nueva normativa.

b) Siendo así, el art. 83 del Decreto que contempla el tipo aplicado (La falta de las autorizaciones o licencias necesarias para el ejercicio de la actividad y puesta en marcha de las instalaciones correspondientes) permaneció plenamente vigente. Siendo tan amplia la redacción del tipo, y admitido que la Ley 16/2002 mantiene la vigencia del precepto por la vía de la DF 4ª, puede considerarse sin ningún esfuerzo que la remisión del art. 83 hay que entenderla hecha a la autorización ambiental integrada de la Ley 16/2002 a partir de 30 de octubre de 2007, y a cualquiera de las dos, antes.

Lo que llevará al tribunal a la conclusión de que lo que se imputa al interesado es, en definitiva, no tener la autorización para ejercer la actividad. Autorización que en junio de 2006 podía ser: bien la autorización del art. 64 del Decreto 833/1972, transitoriamente válida hasta 30 de octubre de 2007, bien la autorización ambiental integrada, caso de haberse adaptado ya la empresa a la Ley 16/2002.

La segunda sentencia que analizamos, aparte de la aplicación del principio «non bis in idem» ya analizada, trata un tema interesante referido al cuestionamiento de la recurrente sobre si su industria es productora de residuos tóxicos y peligros, en base a la afirmación de que en la industria alcohólica el orujo es un subproducto, no un residuo. Esta sutil apreciación es rebatida claramente por el tribunal que, partiendo de los conceptos de «residuos peligrosos» y de «productor» ofrecidos por la Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos, termina aclarando que: «no se incoa expediente sancionador porque el orujo sea peligroso o tóxico», sino porque la denunciada incumple las obligaciones que la ley impone a las empresas que utilizan en sus procesos productivos productos tóxicos y peligrosos. Considerando acertado que llevará a la confirmación de la sanción impuesta tras la prueba practicada e incluso la propia información de la recurrente que implícitamente se reconoce como generadora de residuos al indicar que la gestión de los envases con productos químicos que se utilizan es realizada por la empresa «CEC residuos», tal como ordena el art. 33 de la Ley de Residuos.

**10. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA**

**Consejería de Fomento**

Consejera: Marta García de la Calzada

**Consejería de Agricultura**

Consejera: María Luisa Soriano Martín

Director General de Calidad e Impacto Ambiental: Matilde Basarán Conde

Director General de Montes y Espacios Naturales: Javier Gómez-Elvira González

**Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha SA (GEACAM)**

Presidente: María Luisa Soriano Martín (Consejera de Agricultura)

Director-Gerente: Pedro José Ruiz Sánchez

**Agencia del Agua de Castilla-La Mancha**

Presidente: Marta García de la Calzada (Consejera de Fomento)

Director-Gerente: Aquilino Iniesta López

**Agencia de la Energía de Castilla-La Mancha (AGECAM)**

Presidente: Marta García de la Calzada (Consejera de Fomento)

Gerente: Luis Martínez Gómez

## Castilla y León: un año marcado por el calendario electoral y la crisis económica

---

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

IÑIGO SANZ RUBIALES

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. NORMAS. 1.1 2011, *El año de una única ley de caso único (valga el juego de palabras)*. 1.2. *Disposiciones reglamentarias*.—2. ORGANIZACIÓN: LA DESAPARICIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y SU FUSIÓN CON LA DE FOMENTO.—3. EJECUCIÓN: UN PLAN, UNA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y OTRAS CUESTIONES. 3.1. *El plan regional de la bioenergía: la utilización energética de la biomasa como medio de estabilización de emisiones de gases de efecto invernadero*. 3.2. *Un año sin presupuestos*. 3.3. *Evaluaciones de Impacto*. 3.4. *Depuradoras*.—4. JURISPRUDENCIA. 4.1. *Licencias ambientales y explotaciones ganaderas*. 4.2. *Más sobre antenas de telefonía móvil*. 4.3. *Órgano ambiental vs. órgano sustantivo: el alcance de la potestad sancionadora del órgano ambiental en los proyectos sometidos a EIA*. 4.4. *Sanciones por caza: prueba indiciaria*. 4.5. *Protección del dominio público hidráulico. legalización de construcciones en zona de servidumbre y policía*. 4.6. *Minas, medio ambiente e indemnización por daños*. 4.7. *Ruido de campanas y usos tradicionales*. 4.8. *La sala de lo contencioso confirma la derogación del RAMINP a efectos de distancias. Más vale tarde que nunca*. 4.9. *Sobre las diferencias entre el soft law ambiental y el derecho vigente: el incumplimiento de las normas de soft law no genera la invalidez de la autorización ambiental*.—5. PROBLEMAS.—6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.—7. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a la celebración de las elecciones autonómicas de mayo, sólo se puede mencionar la Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León. Esta ley culmina la tramitación de los diversos instrumentos jurídicos precisos para dar viabilidad al cuestionado proyecto de estación de esquí alpino de San Glorio.

Celebradas las elecciones, poco se puede decir desde el punto de vista normativo. En los meses siguientes no se aprobó ninguna Ley ambiental (las elecciones provocaron

el decaimiento de los proyectos tramitados en la anterior legislatura), sí algunos Reglamentos, pero sobre todo se actuó en la reorganización administrativa y nueva puesta en funcionamiento de la actividad ordinaria legislativa y reglamentaria.

La crisis económica determinó un recorte de consejerías, que de doce pasaron a nueve. Entre las suprimidas se encuentra la de Medio Ambiente, que se fusiona con la de Fomento, y a la que se le encomienda el impulso de la modernización de la Comunidad y la acción sobre el territorio.

En las elecciones municipales, y entre las capitales de provincia, el Partido Socialista sólo gobernará en la ciudad de Soria y es de suponer que ello determinará que la lucha municipal contra el polémico proyecto de la Ciudad del Medio Ambiente seguirá adelante.

En el plano judicial, destaca la STC 32/2011 que declara la inconstitucionalidad del artículo 75 del ECyL que atribuía la gestión de las aguas del Duero que nacieran en Castilla y León y discurrieran íntegramente por esta Comunidad Autónoma.

## 1. NORMAS

### 1.1. 2011, EL AÑO DE UNA ÚNICA LEY DE CASO ÚNICO (VALGA EL JUEGO DE PALABRAS)

La Ley 4/2011, de 29 de marzo, aprueba las *Directrices de Ordenación de ámbito subregional del Territorio relativas a la Montaña Cantábrica Central*. Las Directrices en general son instrumentos normativos reconocidos en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, pero las que nos ocupan tienen un alcance ambiental extraordinario, debido a los valores de la zona, incluida casi toda ella en el espacio natural protegido de Fuentes Carrionas, uno de los escasos núcleos de población estable de especies en peligro de extinción como el oso pardo cantábrico y el urogallo. «El ámbito de estas Directrices –dice la Exposición de Motivos de la Ley– engloba un total de 50 municipios y 405 núcleos de población de las provincias de León y Palencia, que ocupan una superficie de 4.825 Km<sup>2</sup>, con una baja densidad demográfica, ya que en el ámbito se concentran tan solo 53.481 habitantes, resultando una densidad de población de 11,08 habitantes por Km<sup>2</sup>. Se trata, en consecuencia, de un ámbito con coherencia tanto por su identificación espacial como por sus características, pues se extiende por un territorio eminentemente rural, básicamente de montaña pues casi el 87% de su superficie supera los 1.000 m. de altitud, comprendiendo el macizo oriental leonés, la vertiente sur del macizo central y la montaña palentina. Es un área con una posición periférica en la Comunidad de Castilla y León y de accesibilidad desigual, en la que destacan sus altos valores naturales, culturales y patrimoniales». De acuerdo con dichos valores naturales, se busca «un modelo territorial equilibrado espacial y socialmente, desde estrategias de desarrollo sostenible y de utilización racional de los recursos».

Como ya señalábamos el año pasado, en 2010 se dictó la Ley de convalidación del PORN del Espacio Natural de Fuentes Carrionas (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)*, que trae su causa de la anulación judicial del PORN, y que eleva el rango de los preceptos anulados del PORN mediante su aprobación por norma con rango de ley). Tras la ley de convalidación, únicamente faltaba la aprobación de las Directrices de ordenación de ámbito subregional, que previesen el posible uso deportivo de la zona. Así se constata en el n. 2.2.7. de la Memoria, que destaca «las potencialidades del área pasan por sus altos valores naturales, como el pantano de Riaño, sus paisajes o el área de *San Glorio*, aprovechables para la implantación de actividades acuáticas o *de deportes de invierno en el puerto de montaña* (...)». En la parte dispositiva, el art. 73 referido a los deportes de invierno, potencia la construcción de instalaciones e infraestructuras para su práctica, lógicamente con las necesarias limitaciones ambientales.

Para terminar, es preciso aludir a una peculiaridad de estas Directrices: llama la atención que se hayan aprobado por Ley, cuando el instrumento ordinario de aprobación es el Decreto de la Junta de Castilla y León (art. 18.5 Ley de Ordenación del Territorio). Ahora bien, no hay inconveniente en que se aprueben por Ley cuando se trate de Directrices de ámbito subregional «de excepcional relevancia». Para la Junta, esta excepcional relevancia resulta del propio ámbito territorial y de sus peculiaridades. Pero cabría plantearse si la aprobación por ley no busca más bien elevar el rango formal de las Directrices para evitar, en su caso, impugnaciones judiciales que pudiesen dar al traste con el proyecto de esquí de San Glorio o al menos obstaculizarlo, tal y como ha ocurrido ya con la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas, como se puso de manifiesto al convalidar dicha modificación por Ley (véase el Observatorio de 2010).

## 1.2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Además de la ley citada, la Junta de Castilla y León ha adoptado en estos meses varios Decretos en materia ambiental. Se destacan, por razón de su importancia, los siguientes, que desarrollan la legislación preexistente en diversos sectores:

### Informe de Evaluación de las Repercusiones sobre la Red Natura 2000

El Decreto 6/2011, de 10 de febrero, establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. Este procedimiento, que enlaza con las previsiones de la Directiva Hábitats, creadora de la Red Natura 2000, viene a desarrollar la obligación de evaluar las consecuencias que la ejecución de cualesquiera planes y proyectos pueda tener, directa o indirectamente, para los territorios de dicha Red. En concreto, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Cultural y de la Biodiversidad, se remite, para la regulación de dicha evaluación, a la normativa básica estatal y de desarrollo autonómica (art. 45.4). En virtud de esta última (de la potestad para dictar «normas adicionales de protección») la Junta de Castilla y León ha dictado este Reglamento regulador del procedimiento.

La razón última de esta regulación es facilitar la obtención de fondos de la Unión Europea, cuya regulación establece la obligatoriedad de la expedición del «certificado de compatibilidad» de todas las actuaciones financiadas por dichos Fondos con la Red Natura 2000. Se trata de un documento en el que la autoridad responsable de la Red declara la inexistencia de afecciones a la integridad de los lugares de la Red, de forma que se elimine una traba para la aprobación del plan o proyecto financiable, en su caso.

La evaluación cuyo procedimiento se regula en este Decreto se concreta en la emisión del IRNA («Informe de Evaluación de las Repercusiones sobre la Red Natura 2000», art. 5). Este informe se incluye, en su caso, en la Evaluación estratégica de Planes y Programas, como un trámite más en su elaboración (art. 8), trámite que se concreta en la emisión del citado IRNA (art. 10); igualmente se prevé cuando el proyecto en cuestión está sometido a Evaluación de Impacto Ambiental: el Estudio de Impacto deberá contener un apartado específico relativo a las repercusiones del proyecto sobre los lugares Natura 2000 (art. 14) y de acuerdo con ello se emitirá el IRNA por la Dirección General competente de la Consejería de Medio Ambiente (art. 15), cuyo contenido deberá incluirse, lógicamente, en la Declaración de Impacto Ambiental (art. 16). Se prevé igualmente la emisión del IRNA cuando se trata de actividades sometidas a autorización o licencia ambiental (arts. 17 y ss.) o a otros tipos de autorización o licencia (art. 21).

En todo caso, el IRNA se configura como un trámite preceptivo en la tramitación administrativa de los proyectos que puedan afectar a los lugares de la Red Natura 2000; los plazos para la resolución del procedimiento quedarán suspendidos en tanto en cuanto no se emita el informe, porque se trata de un «informe determinante» (art. 83.3 Ley 30/1992) y su omisión en el correspondiente expediente no implica en modo alguno la inexistencia de afecciones (art. 22).

#### Certificación de la eficiencia energética de los edificios

Por Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León. Desde el punto de vista sustantivo, esta es la norma que, desde el punto de vista ambiental, tiene mayor importancia entre los diversos reglamentos aprobados por la Administración autonómica en el segundo semestre de 2011.

La eficiencia energética de los edificios constituye uno de los ámbitos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con una política propia dentro de la Unión Europea. Tanto el ámbito doméstico como el del transporte quedan fuera del mercado de emisiones y son objeto de regulaciones específicas por parte del Derecho comunitario. Los objetivos de la Comisión en este ámbito son extraordinariamente ambiciosos, como ha puesto de manifiesto recientemente la Hoja de ruta hacia una Europa descarbonizada; ahí se señala que el objetivo de la eficiencia energética es ahorrar un 20% de la energía consumida de aquí (2011) al año 2020. Pero para ello es preciso cambiar la política actual: «con las políticas actuales, sin embargo, de aquí a 2020 solo se alcanzaría la mitad del objetivo del 20% de eficiencia energética»; de ahí la necesidad de aplicar «íntegramente» el nuevo *Plan de Eficiencia Energética* COM(2011)

109, presentado junto con esta Comunicación, elaborado por la Comisión Europea en respuesta al Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011, que instaba a «una actuación resuelta que permita aprovechar el considerable potencial de incremento del ahorro energético que existe en los edificios, los transportes y los procesos de producción» (Conclusiones del Consejo Europeo, 4/2/2011, núm. EUCO 2/11). En definitiva, la eficiencia energética constituye, sin duda, la asignatura pendiente de la política europea de lucha contra el cambio climático que ahora la Unión parece decidida a afrontar con carácter definitivo.

Este Decreto tiene su justificación última en la propia normativa comunitaria relativa a la eficiencia energética de los edificios. En efecto, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios (modificada por la Directiva 1137/2008, de 22 de octubre y hoy derogada por la Directiva refundida 2010/31, de 19 de mayo) establecía la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Este certificado deberá incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios de forma que se pueda valorar y comparar su eficiencia energética, con el fin de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía. Esta Directiva fue transpuesta en parte por el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, que aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, y aprueba un distintivo común en todo el territorio nacional denominado etiqueta de eficiencia energética. Dicho procedimiento básico para la certificación prevé la participación de la Comunidad Autónoma en una serie de trámites que regula este Decreto de 2011. Se echa en falta, no obstante, una transposición de la nueva Directiva (citada mas arriba) 2010/31, de 19 de mayo de 2010, *relativa a la eficiencia energética de los edificios*, que incluye prescripciones normativas que se enmarcan en la lucha contra el cambio climático (tal y como la asume el paquete energía y medio ambiente aprobado en enero de 2008 y plasmado normativamente en abril de 2009), aporta un importante dato sobre el papel de los edificios en el consumo total energético de la Unión Europea, porque resulta más incisiva que la anterior, en la medida en que, entre otras numerosas exigencias, impone que los edificios públicos construidos a partir de 2019 y los demás construidos a partir de 2021 deberán tener un «consumo de energía casi nulo» (art. 9.1).

Pero además, la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León impone a la Administración autonómica la obligación de regular el otorgamiento de certificados o etiquetas energéticas y/o medioambientales que acrediten las medidas de ahorro de agua y energía, así como la utilización de materiales no contaminantes y de energías renovables (art. 19.4). Desde esta perspectiva, el Reglamento que se comenta viene a desarrollar la Ley regional de vivienda, cumpliendo con la obligación impuesta por ésta.

El procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios consta de tres fases, que se desarrollan en el reglamento comentado; también se especifica la vigencia, renovación y actualización de dicho certificado. Para proteger a los consumidores se crea también la obligación de informar de la calificación energética del edificio

en las operaciones de venta o alquiler, de acuerdo con la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, y el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero. Además se crea un Registro Público de Certificaciones de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Castilla y León, así como los requisitos de inscripción.

Finalmente, se regula en profundidad la «Etiqueta de Eficiencia Energética» (capítulo IV), y se señalan sus requisitos en cuanto a contenido, formato, uso y exhibición.

#### Conservación y aprovechamiento sostenible de especies cinegéticas

El Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, desarrolla la Ley de Caza, actualiza las sanciones de la Ley e incide en la regulación de las zonas de entrenamiento de perros y aves de presa, derogando el capítulo IV del Decreto 82/2005, de 3 de noviembre, que las regulaba hasta el momento. También deroga al anterior relativo a las especies cinegéticas (de 1998).

Tiene por finalidad la conservación de las poblaciones de especies cinegéticas y concreta los principios recogidos en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Los diversos títulos regulan los métodos de caza (Título I). Merece la pena su lectura para los legos en la materia, porque contiene una descripción de las diversas modalidades existentes permitidas y permite hacerse una idea cabal de lo que hay y de lo que no hay, de lo que se puede hacer y de lo que no se puede hacer; distingue entre medios («instrumentos») y modalidades de caza. Entre los primeros figuran, además de las armas de fuego, el arco y las armas blancas (estas últimas, lógica y fundamentalmente, para el remate), los perros (individualizados, en rehala, atraillados, con galgos de carrera), las aves de presa y los hurones; se recogen «modalidades» de caza mayor (monterías, batidas, rececho, espera, al salto o en mano), y menor (a salto o a rabo, en mano, ojeo, espera, con galgo (liebres), con hurón (conejos), con perros de madriguera (zorros). Es de agradecer el mantenimiento de la terminología tradicional, fielmente conservada, en buena medida, por el buen hacer de Delibes. Este título regula también las normas de seguridad en las cacerías y las zonas de entrenamiento.

El Título II incluye el listado de especies cinegéticas y una previsión general de los periodos de caza, y el III se refiere, fundamentalmente, a los controles poblacionales (esenciales para mantener el equilibrio del ecosistema, evitando o reduciendo el alcance de las plagas y facilitando el funcionamiento de la cadena trófica), que están sometidos a autorización y que tienen características diferentes en función del tipo de especies (se alude, entre otros, a los estorninos y conejos (que han planteado problemas en ciudades y en cultivos, respectivamente, por las plagas de los últimos años), a los jabalís y a los lobos. Estos últimos, como ya señalamos en su momento (Observatorio, 2009), están sometidos al control poblacional de acuerdo con el Plan correspondiente. Tam-

bién regula, finalmente, la tenencia de animales de especies cinegéticas en cautividad (capítulo IV).

Finalmente, el Título IV regula la comercialización, movimientos de fauna silvestre y valoración de especies cinegéticas a afectos de indemnización.

## **2. ORGANIZACIÓN: LA DESAPARICIÓN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y SU FUSIÓN CON LA DE FOMENTO**

Tras la celebración de las elecciones regionales del 22 de mayo, se aprobó la reestructuración de la Administración autonómica, a través del Decreto *2/2011, de 27 de junio, de Reestructuración de Consejerías*, que crea la nueva Consejería de Fomento y Medio Ambiente (art. 1), a la que corresponden (art. 6), además de las competencias anteriores de Fomento, las de «*Medio Ambiente hasta ahora atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente, con la excepción de la relativa a la Ordenación del Territorio*». La ordenación del territorio se asigna a la Consejería de Presidencia, habida cuenta de las implicaciones horizontales de esta materia en una Comunidad Autónoma con graves problemas de despoblación.

Se trata de un Decreto de «crisis». La desaparición de la Consejería única de Medio Ambiente constituye un indicio claro de que lo ambiental no va a gozar ya de la importancia política que tuvo en los años de bonanza económica y que va a compartir presupuestos e intereses con otras materias en esta situación de constricción económica y de restricciones en el gasto público. De hecho, como se señaló en el Observatorio de 2011, la dotación de la Consejería en los Presupuestos de 2011 había perdido ya más de un 30% en relación con los presupuestos del año anterior, donde ya sufrió un importante recorte y ahora, la reestructuración confirma la posposición del medio ambiente respecto de la materia «Fomento».

Con base en el Decreto de reestructuración de Consejerías, se dictó posteriormente el Decreto *34/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente* establece, bajo la directa dependencia del Consejero, una serie de órganos centrales (art. 2), entre los cuales ejercen propiamente competencias ambientales la *Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental* (cuyas competencias se centran, fundamentalmente, en la planificación, programación, gestión y ejecución en las materias de evaluación, prevención y control ambiental, auditorías ambientales, calidad del aire, cambio climático, ruido, residuos, suelos contaminados y educación ambiental, tal y como recuerda el art. 9) y la *Dirección General del Medio Natural* (cuyas competencias se refieren a la protección de la fauna, de la flora, de los espacios naturales y vías pecuarias, caza y pesca, los montes, incluida gestión del importante patrimonio forestal autonómico, etc.: art. 10), en la línea de las dos grandes Direcciones Generales que había venido manteniendo la Junta hasta el momento. Deben incluirse aquí las competencias administrativas que atribuye a esta Consejería el Decreto *10/2011, de 17 de marzo, de atribución de funciones en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Picos de Europa) a la Consejería de Medio Ambiente*, que viene a complementar

las competencias del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (cuyos Estatutos se aprobaron el año 2010).

Al margen de lo anterior, la nueva *Dirección General de Carreteras e Infraestructuras* añade las inversiones y gastos en infraestructuras ambientales a las específicas por razón de la materia (carreteras e infraestructuras ferroviarias). Aquí están, pues, las correspondientes a abastecimientos de interés autonómico, depuración y actuaciones en las márgenes de los ríos en áreas urbanas. Esta concentración de obras en una Dirección General ha traído consigo una reordenación del sector público empresarial adscrito a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. En lo que aquí interesa, desaparecen la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León S.A. (SOMACYL) y la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León que, a partir de ahora, operarán bajo la denominación Infraestructuras y Servicios de Castilla y León (INSCYL).

### **3. EJECUCIÓN: UN PLAN, UNA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y OTRAS CUESTIONES**

#### **3.1. EL PLAN REGIONAL DE LA BIOENERGÍA: LA UTILIZACIÓN ENERGÉTICA DE LA BIOMASA COMO MEDIO DE ESTABILIZACIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO**

El Decreto 2/2011, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León, como otros Planes sectoriales, se configura como un instrumento de los establecidos por la Ley de Ordenación del Territorio (Ley 10/1998, de 5 de diciembre), para ordenar el ejercicio de determinadas actividades en el territorio autonómico. En concreto, busca «desarrollar el aprovechamiento energético de la biomasa en Castilla y León», a la vista de la necesidad de «reducción de los gases de efecto invernadero, el avance en la gestión de residuos, el empleo del gran potencial de biomasa de esta Comunidad y la búsqueda de alternativas a los cultivos tradicionales», tal y como establece la Exposición de Motivos.

El Plan conceptúa y clasifica los diversos tipos de biomasa y de biocombustibles, así como las numerosas barreras que obstaculizan su adecuado aprovechamiento. Presta especial atención a la biomasa forestal, especialmente abundante en la región, y propone numerosas medidas para el aprovechamiento energético de ésta (p. ej., calderas en edificios públicos), para otro tipo de usos o para fomentar, en su caso, cultivos bioenergéticos.

Mucho más concreto que otras regulaciones comunitarias o estatales, este Plan está coordinado con otros planes regionales (energéticos, ambientales, de residuos) y con el Plan Nacional de Energías Renovables (2011-2020); especifica las medidas que deben adoptarse para que la biomasa pase a constituir una alternativa real en el aprovechamiento energético. Prevé la planificación vinculante en esta materia y condiciona su ejecución a la planificación sectorial futura subordinada.

En todo caso, estamos ante un Plan de carácter indicativo, por cuanto pone de manifiesto un estudio en profundidad de los problemas vinculados a la biomasa y propone soluciones desde la perspectiva de la eficiencia energética y de la reducción de emisiones. Plantea diversas alternativas, tanto a la iniciativa privada como al poder público, pero la eficacia de este Plan está necesariamente condicionada a otras medidas públicas como las ayudas.

Desde el punto de vista temporal, el horizonte del Plan se fija en el año 2020, lo que va a potenciar la lucha para alcanzar los objetivos establecidos por la propia Unión Europea para esas mismas fechas: un 20% de energía primaria renovable en Europa y un 20% menos de gases de efecto invernadero que en 1990.

### 3.2. UN AÑO SIN PRESUPUESTOS

Por Decreto 71/2011, de 29 de diciembre, se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011. La justificación formal se encuentra en el desconocimiento del nivel de ingresos de la Comunidad Autónoma habida cuenta de la no publicación del monto de las transferencias estatales (que son un 68% del total del presupuesto autonómico).

### 3.3. EVALUACIONES DE IMPACTO

Entre las actuaciones, este año nos ha interesado destacar los datos correspondientes a las Evaluaciones de Impacto Ambiental tramitadas en Castilla y León. Se han publicado 136 declaraciones de impacto medioambiental, de las cuales sólo una era desfavorable. En su gran mayoría son actividades mineras, ganaderas y parques eólicos. De las respuestas a 62 consultas formuladas acerca de la posible sumisión de proyectos a EIA, 41 han determinado la no sumisión.

### 3.4. DEPURADORAS

Tiene interés el Decreto 11/2011, de 17 de marzo, por el que se regulan las condiciones de las subvenciones [a entidades locales] destinadas a explotación de estaciones depuradoras de aguas residuales integradas en sistemas de depuración de espacios naturales. Hemos optado por incluirlo en actuaciones porque su objeto es que las entidades locales encomienden la explotación de depuradoras a la sociedad pública autonómica de medio ambiente: entre los requisitos para que la Comunidad Autónoma financie el 50% de los costes de explotación se encuentra que se lleve a cabo esta encomienda (o que la gestión de la planta sea directa por el Ayuntamiento). En una Comunidad Autónoma que sigue sin tener regulado el saneamiento, este Decreto parte de que la depuración es una responsabilidad exclusivamente local (ver exposición de motivos).

## 4. JURISPRUDENCIA

### 4.1. LICENCIAS AMBIENTALES Y EXPLOTACIONES GANADERAS

Las actividades ganaderas (como las estrictamente agrícolas) tienen una gran trascendencia económica en esta tierra. Esa trascendencia económica se manifiesta también en el elevado número de conflictos judiciales que se plantean en relación con el desarrollo de estas actividades. Entre todos los casos resueltos por el Tribunal Superior de Justicia puede destacarse –por sus implicaciones jurídicas– los siguientes:

1. Extralimitación de la actividad (ganadera) respecto de la actividad autorizada y sanciones agravadas

La STSJ de Castilla y León (Burgos, Sala de lo contencioso-administrativo) de 25 de febrero de 2011 confirma la sanción de 6000 euros y suspensión de la actividad hasta la obtención de las nuevas licencias que la Junta de Castilla y León impuso a un ganadero en cuya explotación porcina excedía con creces el número de cabezas de ganado autorizado (en más de un 15%). Aunque el sancionado alega infracción de la presunción de inocencia, el valor probatorio de las actas firmadas por los Agentes del Seprona no permite, según la sentencia, cuestionar el contenido de dichas actas (FD 4º) de acuerdo con lo dispuesto por el art. 137.3 de la Ley 30/1992. En dichas actas se alude, tanto a datos obrantes en los libros y balances de la instalación como a la cuantificación in situ llevada a cabo por los agentes.

Más problemática es la alusión a la sanción agravada, acaso no suficientemente fundada por la sentencia: aunque la propuesta del instructor era una multa de 5000 euros, la sanción definitiva es de 6000, sin que previamente se le haya dado traslado al sancionado de la agravación. El titular de la explotación alega una infracción del principio de congruencia y de prohibición de «*reformatio in peius*»; en definitiva, una infracción del principio de acusación por no haberle comunicado la agravación sobre la propuesta inicial, a efectos de defenderse de ella.

Y es en la argumentación justificadora de esta agravación donde la sentencia no termina de ser convincente. En efecto, menciona el conocido art. 138 de la Ley 30/1992, según el cual la resolución definitiva no puede alterar los hechos plasmados en la instrucción y en la propuesta, pero sí la calificación de éstos. Sin embargo, es conocida la reiterada doctrina jurisprudencial que exige dar traslado al afectado cuando se pretenda agravar la sanción, no siendo necesario dicho traslado (aunque algunos opinan lo contrario) cuando la sanción atenúe las previsiones de la propuesta. El motivo de ello es dar oportunidad al interesado de defenderse frente a la nueva «acusación», puesto que ya había ejercido sus posibilidades alegatorias frente a la propuesta del instructor. Aquí la sentencia dice: «es cierto que se altera el importe de la multa impuesta, pero esta alteración en ningún supuesto implica la alteración de la sanción (sic), ni del grado en que se impone la sanción, y en ningún momento se ha alegado que se deba fundamentar esa diferenciación del importe de la sanción». Resulta, cuanto menos, sorprendente que el Tribunal entienda que el incremento de la cuantía de la sanción

(por lo demás, notorio: un 20%) no es una alteración de la sanción (¡!). ¿qué es entonces? ¿no forma parte la cuantía de la sanción del contenido objetivo de ésta? Es cierto que la naturaleza jurídica no se altera (sanción pecuniaria) ni tampoco el «grado» en cuestión de la sanción propuesta (sea leve, grave o muy grave); sin embargo, la alteración de la calificación no se refiere exclusivamente a la naturaleza, sino también al objeto de la sanción propuesta.

Aquí el Tribunal no argumenta suficientemente la legalidad de la actuación procedimental del órgano sancionador, que –efectivamente– debería haber justificado, al menos, el «exceso» cuantitativo sobre la sanción propuesta.

## 2. Contaminación de aguas por actividades ganaderas y restauración del dominio público hidráulico afectado

La STSJ de 29 de julio de 2011 (núm. 1901/2011, sala de Burgos) resuelve una demanda de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En el caso, el demandante solicitaba una indemnización de 120.000 € por los daños y perjuicios sufridos a lo largo de varios años como consecuencia del desarrollo de actividades ganaderas en una instalación vecina con carácter previo a su autorización; específicamente se alega la contaminación del agua del pozo que suministra agua a la vivienda del demandante. La transformación del régimen de responsabilidad civil (propia de la vecinal) del 1902 y ss. del Código Civil en responsabilidad administrativa (arts. 106.2 CE y 139 y ss. de la Ley 30/1992) se logra mediante la atribución de responsabilidad por culpa «in vigilando» respecto de las eventuales afecciones al medio ambiente y a las aguas (siendo estas últimas, además, demaniales).

El afectado reclamó ante el Ayuntamiento y ante la Administración autonómica la correspondiente indemnización por responsabilidad patrimonial «por no haber impedido, pese a sus repetidas solicitudes, las emanaciones provenientes de las instalaciones de una explotación ganadera» a lo largo de doce años y «antes de que se obtuviese por los titulares de la explotación colindante la licencia al efecto solicitada» (FD 1º).

La Sala, después de calificar como objetiva la responsabilidad, pone de manifiesto la responsabilidad que en el control de las actividades clasificadas ostenta la Administración municipal, por una parte, y la autonómica, por otra. Vincula ambas como concurrentes e indisociables (FD IV) y condena a ambas Administraciones, tanto al pago de la indemnización (en algo menos de la cuantía solicitada) como –y aquí está la originalidad de la sentencia– a la reparación «*in natura*» del acuífero que nutre al pozo. En efecto, como señala la sentencia (FD V), «como reparación *in natura*, la reparación del daño debe alcanzar a la condena al Ayuntamiento... y la Administración Autonómica, para que eliminen la contaminación de los acuíferos que nutren al pozo de la vivienda de los actores, disponiendo para ello los medios necesarios y recabando la colaboración administrativa precisa de acuerdo con el reparto competencial».

En definitiva, por lo tanto, se separan en la condena la indemnización solicitada de daños y perjuicios (en beneficio del demandante) y la correspondiente restauración del dominio público afectado a su estado previo (en beneficio de la colectividad –el

acuífero es dominio público– y del propio demandante, usuario principal de las aguas de dicho acuífero).

Nótese, por otra parte, que el Tribunal no está aplicando la Ley de Aguas, sino el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración que, con carácter general, recoge la ley 30/1992. Las inmisiones contaminantes derivadas de la actividad ganadera pueden o no ser calificadas como vertidos, a los efectos de la Ley de Aguas, pero en todo caso constituyen la causa de la contaminación del acuífero y, por lo tanto, los usuarios de dicha masa de aguas deben ser indemnizados por los daños sufridos.

#### 4.2. MÁS SOBRE ANTENAS DE TELEFONÍA MÓVIL

Los problemas de las licencias ambientales para instalaciones de antenas de telefonía móvil constituyen un tema recurrente en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia. Estos conflictos suelen darse entre operadoras y Ayuntamientos.

La sentencia de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) de 3 de enero de 2011 resuelve un conflicto entre una operadora de móviles y un gran municipio de la provincia de Burgos (Aranda de Duero) que trasluce las tensiones entre el derecho a instalar las necesarias antenas y la discrecionalidad municipal para decidir su ubicación.

La operadora solicitó en su momento las licencias ambiental y de obras para instalar una antena en un determinado polígono de la ciudad. El Ayuntamiento denegó dichas licencias sobre la base de que el PGOU del municipio no lo preveía. Frente a este planteamiento, en el recurso ante el Juzgado de lo contencioso, la operadora arguyó que, por falta de previsión municipal –de ejercicio de las correspondientes competencias municipales– se estaba perjudicando a los usuarios potenciales de teléfonos móviles. La sentencia de instancia desestimó la demanda y en apelación, la Sala señala que, de acuerdo con la Ley 32/2003, de Telecomunicaciones, «dentro del término municipal deben poderse ubicar instalaciones suficientes como para dar cobertura precisa para prestar adecuadamente el servicio». Ahora bien, sigue diciendo la sentencia, «tampoco cabe desprender de estos preceptos que las compañías de telefonía móvil pueden ubicar sus instalaciones en donde consideren oportuno».

Por lo anterior, la Sala acude a la normativa urbanística de Aranda de Duero para comprobar si se pueden encontrar criterios normativos sobre la instalación de antenas de móviles (que no se puede impedir). Y del estudio deduce que no está prohibida dicha instalación en suelo rústico común, al que es equiparable el que acoge la ubicación elegida por la operadora; pero este último figura en el planeamiento como destinado a sistema general de ampliación de un parque, lo que es equivalente a un suelo rústico de protección natural, donde no se permiten antenas, sino actividades de ocio y cultura que no rebasen la altura media de los árboles del lugar. Por lo tanto, no cabe autorizar dicha antena, pero «existen otros suelos dentro del término municipal en los que es posible ubicar esta instalación». En definitiva, se reconoce el derecho a la instalación

de antenas, pero supeditado a la elección de la ubicación de acuerdo con lo establecido por el Plan urbanístico.

#### 4.3. ÓRGANO AMBIENTAL VS. ÓRGANO SUSTANTIVO: EL ALCANCE DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ÓRGANO AMBIENTAL EN LOS PROYECTOS SOMETIDOS A EIA

La sentencia núm. 225/2011 de 6 mayo, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) trae a colación un conflicto que ya había sido tratado por algunos especialistas a nivel doctrinal y que se plantea ahora en la práctica: el problema del alcance de las competencias del órgano ambiental en la Evaluación de Impacto. Se impugna en este recurso la Resolución de 27 de febrero de 2009 de la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se confirmaba (enalzada) la sanción de 96.040 € impuesta a la demandante por incumplimiento de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de instalación cerámica del que era titular.

La sanción fue impuesta por Resolución de 12 de agosto de 2008, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la Consejería de Medio Ambiente. La argumentación de la parte actora se sustenta en que se estaba sancionando el incumplimiento de la Declaración de Impacto Ambiental de 4 de febrero de 1999, en lo que se refería a la profundidad de explotación y al tiempo de duración de la misma, pero estos aspectos técnicos corresponden a la materia «minas» y no a la materia «medio ambiente», y la competencia en materia de derecho minero corresponde única y exclusiva a la Dirección General de Minas, y no a los órganos ambientales. Como señala la sentencia, recogiendo los argumentos de la demanda, «toda injerencia de la Consejería de Medio Ambiente sobre cuestiones relativas a la ordenación y administración minera, o la planificación o investigación minera, es ajena a sus competencias», por lo que la Declaración de Impacto ambiental debe limitarse a «pautar medioambientalmente el ejercicio del derecho a explotar». (Además de la incompetencia, señalaba el demandante que la Declaración del proyecto en cuestión no incluía las circunstancias cuestionadas –plazo de explotación y profundidad máxima– dentro de su contenido dispositivo, sino en el expositivo de la misma).

La resolución judicial recuerda que la infracción que se dice cometida es la del incumplimiento de las condiciones ambientales en que debe realizarse el proyecto de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, así como las correspondientes medidas protectoras y correctoras. Y «para saber cuáles sean estas condiciones y las medidas protectoras y correctoras establecidas, es preciso acudir a la Declaración de Impacto Ambiental». Los dos extremos cuestionados en la demanda (duración y metros de profundidad) «podrán ser exigidos por la autoridad minera, pero no por la autoridad medioambiental». De acuerdo con ello, se fijan los límites de la Declaración Ambiental en relación con el condicionado (sustantivo) del proyecto. Ahora bien, la Sala constata también que en la actuación del demandante hubo incumplimiento de

otros aspectos menores del condicionado del proyecto, lo que le lleva a mantener la sanción impuesta, aunque reducida de forma importante.

#### 4.4. SANCIONES POR CAZA: PRUEBA INDICIARIA

La –podríamos calificarla así– simpática sentencia 20/2011, de 11 de enero, confirma las sanciones pecuniarias y de retirada de licencia de caza e inhabilitación para su obtención durante un año que se impusieron a dos cazadores. La sentencia se resume en un problema de prueba: los agentes del Seprona descubrieron a estos dos cazadores, con una reala de trece perros en un coto privado de caza y a las doce y media de la noche y redactaron la correspondiente denuncia por caza ilegal de jabalíes. No se señaló en la denuncia que llevaran armas y cuáles –qué animales– podían ser el objeto de la actividad cinegética. Frente a la alegación de que no estaban cazando, la sentencia, de la que fue ponente un juez con amplios conocimientos cinegéticos, por otra parte, afirma que, de acuerdo con la Ley de caza, para ejercitar la actividad cinegética «no es imprescindible ni el uso de armas (ya que cabe que se utilicen otros “medios apropiados”), ni la concreción de una especie cinegética como objetivo de la acción (ya que ésta puede dirigirse contra cualquiera de los “animales definidos como piezas de caza”). Es de añadir –sigue diciendo la sentencia en su FD 1º– que esta Sala considera, como anteriormente lo estimaron los órganos administrativos, como “medio apropiado” un conjunto de trece perros de las razas normalmente integrantes de las rehalas intervinientes en las monterías, con fuerza y agresividad suficientes para acosar a las piezas de caza mayor (entre ellas, los jabalíes) y matar, por sí mismos, crías y animales de corta edad de esa especie».

La argumentación se cierra con pruebas indiciarias pero absolutamente contundentes: la Sala reduce al absurdo las declaraciones de los afectados, según las cuales estaban «paseando» y no cazando: «no resulta creíble –y desde luego, carece de todo respaldo probatorio– su afirmación de que estaban paseando o entrenando a los perros, por la hora a la que lo hacían –las 0,30 horas– y por el lugar en que se encontraban –lejos de sus respectivos domicilios y en un terreno señalado como coto privado de caza, del que no eran socios-« (FD 1º).

#### 4.5. PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO. LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES EN ZONA DE SERVIDUMBRE Y POLICÍA

Son numerosísimas las sentencias del Tribunal Superior de Justicia que vienen a desestimar recursos contra sanciones pecuniarias impuestas por la Confederación Hidrográfica del Duero a los causantes de daños al dominio público hidráulico, normalmente como consecuencia de vertidos ilegales. Desde un punto de vista jurídico no contienen especiales novedades, porque los recursos pivotan sobre cuestiones procedimentales o de prueba o sobre principios generales del régimen sancionador. Al

margen de ello, merece la pena mencionar alguna decisión judicial relativa también al dominio público hidráulico.

La Sentencia de 26 de julio de 2011, de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) hace referencia a la posibilidad de legalización de construcciones sin autorización del Organismo de Cuenca en zona de servidumbre de cauces y de policía (aspecto no regulado por la Ley de aguas). Reconoce que es posible autorizar, con carácter excepcional y por razones justificadas de interés general, las edificaciones en esas ubicaciones, pero dichas autorizaciones no son regladas sino discrecionales y corresponde a la Administración hidráulica competente valorar las circunstancias del caso para su otorgamiento.

Hay que recordar que la zona de servidumbre tiene una anchura de cinco metros, linda con el cauce y es de uso público (art. 6.1 de la Ley de Aguas, TR aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y según el art. 7.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril) *«los propietarios de estas zonas de servidumbre (...) no podrán edificar sobre ellas sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados»*. La zona de policía tiene cien metros de anchura desde el cauce (art. 6.1 LA) y según el art. 9.3 RDPH, *«la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del Organismo de Cuenca»*; estas obras o trabajos incluyen *«las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisionales»* (art. 9.1 c) RDPH).

En el caso, el demandante había edificado una vivienda en una parcela de su propiedad y la edificación en cuestión quedaba ubicada en un terreno que, en parte era zona de policía y en parte servidumbre de cauces. La vivienda en cuestión contaba con la preceptiva licencia municipal, que le fue otorgada a pesar de su ubicación. Una vez construida, y ante la denuncia de un guardia fluvial, el titular solicita la legalización de dicha construcción a la Confederación Hidrográfica con base en el art. 67 LAP, que establece: *«1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan»*. Y en el apartado 4, añade: *«Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente»*.

La Confederación deniega la legalización, resolución que es impugnada en vía contenciosa por el titular de la vivienda, sobre la base de dos argumentos, principalmente: la posibilidad de legalización que la Ley urbanística regional atribuye a la Administración pública de construcciones sin licencia y el principio de confianza legítima, porque el municipio le otorgó la licencia para ello sin condicionamiento alguno y sin aludir en ningún momento a la ilegalidad de la edificación por infracción de la Ley de Aguas, y la Guardia Fluvial conocía la intención de llevar a cabo esa edificación antes de su efectiva ejecución.

La Sala afirma, en primer lugar, la inaplicabilidad del art. 67 al caso, porque no hay acto administrativo susceptible de ser convalidado sino una construcción, legalizable o no. En segundo lugar, la decisión judicial no cuestiona la posibilidad de legalizar

que tiene la Administración hidráulica en este caso, como tampoco lo hace la propia Administración al denegarla. Lo que cuestionó la Administración hidráulica era su conveniencia, o en concreto, «la procedencia de este otorgamiento en base a [sic] la discrecionalidad que el artículo 7.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico otorga al Organismo de cuenca para valorar si existe una causa «muy justificada» para autorizar una construcción en zona de servidumbre, y el artículo 9.1 del mismo Reglamento para ponderar «las exigencias de la protección del dominio público y el régimen de corrientes». Y el demandante no aporta ninguna razón justificativa de esta excepcionalidad que permitiera la autorización correspondiente.

El otro argumento esgrimido por el demandante se apoya en el principio de confianza legítima, porque el titular de la vivienda había solicitado la correspondiente autorización municipal, que se otorgó incondicionada. Y correspondía al Ayuntamiento la solicitud del correspondiente informe o autorización al Organismo de Cuenca (art. 291.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero: «No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de uso del suelo que, conforme a la legislación sectorial, requieran otras autorizaciones administrativas previas hasta que las mismas sean concedidas»). De estimar este motivo, la responsabilidad derivada de la infracción recaería sobre el Ayuntamiento. Sin embargo, el Tribunal recuerda que el principio de confianza legítima no puede amparar actuaciones ilegales, como es el caso.

En definitiva, ni el principio de confianza ni la posibilidad de legalización obligan a la Administración hidráulica a autorizar a posteriori la construcción de una vivienda que, de forma manifiesta, ocupa parte de la zona de policía y de la de servidumbre de cauces.

#### 4.6. MINAS, MEDIO AMBIENTE E INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS

Como señalamos mas abajo, los problemas ambientales provocados por la mina «El Feixolín» han llegado a Luxemburgo, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acaba de condenar a España por el incumplimiento –por parte de esta y otras explotaciones mineras– de varias Directivas ambientales europeas.

Pero la sentencia europea no ha sido la única que este año ha recaído en relación con esta polémica explotación minera. La sentencia de 15 de septiembre de 2011 que aquí se reseña no es de la Sala, sino del Juzgado unipersonal de lo contencioso n. 2, de León (cuya eventual apelación deberá resolver, entonces sí, la Sala), pero no queremos dejar de comentarla porque traerá cola y porque es, a su vez, fruto de sentencias anteriores de la Sala. Esta decisión judicial analiza la legalidad de la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Villablino a la empresa titular de la mina «El Feixolín», de infausta memoria, porque se trata de una explotación de carbón a cielo abierto que carecía de las licencias correspondientes y estaba parcialmente ubicada en una zona protegida desde el punto de vista ambiental. Esta sentencia se dictó dos meses antes de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea condenara a España por incumplimiento de

las Directivas «Evaluación de Impacto», «Aves silvestres» y «Hábitats» en relación con varias explotaciones mineras a cielo abierto, entre las cuales se incluye «El Feixolín».

Una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 30 de enero de 2009 condenó a la Administración autonómica a adoptar las medidas necesarias para la clausura de la actividad minera desarrollada por la MSP en El Feixolín y a iniciar «los procedimientos sancionadores y de restitución del daño a que hubiere lugar». En ejecución de sentencia, el Ayuntamiento de Villablino inició y resolvió el correspondiente expediente sancionador contra la empresa titular de la explotación. La resolución de este expediente, que imponía la sanción de 129 millones de euros a la minera, fue objeto de impugnación por ésta ante el Juzgado. La sentencia del Juzgado merece ser destacada porque, a pesar de tratarse de «jurisprudencia menor», la cuantía es «mayor» y tiene rigor técnico. En efecto, el contenido de la sentencia hace referencia a la sutil –en ocasiones– diferencia entre las sanciones y la exigencia de responsabilidad extracontractual por daños a bienes públicos o al medio ambiente. El asunto es el siguiente:

El Ayuntamiento de Villablino inició –en ejecución de sentencia, como hemos visto– el procedimiento sancionador contra «Minero Siderúrgica de Ponferrada, S.A.», la empresa titular de la mina «El Feixolín», consecuencia del cual le impuso la sanción de multa de 129.071.078'59 €, por la comisión de una infracción muy grave (art. 115.1.a) de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL) y otra grave (art. 115.1.b) LUCYL) en materia urbanística y de otra infracción muy grave en materia ambiental (art. 74.2.a) Ley 11/2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León (LPA CyL), por Decreto del Alcalde de 28 de febrero de 2007, confirmado por el de 26 de marzo de 2007, que desestimó el recurso de reposición.

La sociedad demandante solicitó la anulación de la sanción impuesta. Entre otros motivos, alegó el principio de proporcionalidad. En efecto, la suma de las cuantías máximas totales de las sanciones posibles a la luz de las leyes urbanística y de prevención ambiental de Castilla y León no puede superar los 2,5 millones de euros, cantidad que no alcanza al 2% de la sanción efectivamente impuesta. La razón de esta exagerada cuantía sancionadora se encuentra en la interpretación que el Ayuntamiento de Villablino hace del art. 131.2 Ley 30/1992, cuando establece que «el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas»: los beneficios obtenidos desde julio de 1995 hasta octubre de 2006 los cifra el Ayuntamiento en esa cantidad; sin embargo, el propio Juzgado no considera probada ni esa cantidad, ni siquiera la existencia de beneficio. Además, a la luz de la Jurisprudencia de la Sala de lo contencioso de Castilla y León, este precepto de la Ley básica no puede modificar las cuantías máximas de las sanciones establecidas por la ley sancionadora, por lo que las sanciones no pueden desbordar éstas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el alcance de la obligación de restaurar la legalidad que tienen los autores de la actividad infractora: tal y como establece el art. 117.4 LUCYL, «cuando la suma de la sanción imponible y del coste de las medidas de restauración de la legalidad sea inferior al importe del beneficio, se incremente la cuantía de la

*multa hasta alcanzar dicho importe, teniendo en cuenta el valor en venta de las parcelas, construcciones e instalaciones resultantes de los actos sancionados conforme a las normas establecidas en la legislación del Estado». Aquí es la propia Ley sectorial la que establece el criterio de determinación de las cuantías de las sanciones en función del beneficio obtenido, lo cual es técnicamente correcto, pero falta la prueba correspondiente. Lógicamente, la indemnización sólo puede alcanzar a la reposición y a la indemnización de daños y perjuicios: no puede incluir el beneficio obtenido. Lo único probado es el coste de la restauración (15.134'14 € por Ha, siendo el número de éstas es de 176'07, a 31 de diciembre de 2006). Por lo tanto, será preciso cuantificar la sanción en función de los únicos datos probados en el proceso, que son los gastos de restauración (y no los supuestos beneficios). De acuerdo con ello, la cuantía de la sanción no puede superar los 800.000 euros, tal y como establece el juez.*

En definitiva, se trata de un problema de prueba (de los beneficios obtenidos) y de distinción entre obligaciones pecuniarias de naturaleza sancionadora y obligaciones indemnizatorias, que se pueden tramitar en el mismo procedimiento administrativo pero que responden a conceptos distintos.

#### 4.7. RUIDO DE CAMPANAS Y USOS TRADICIONALES

La sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 3 de Valladolid, de 21 de diciembre de 2011 condena al Ayuntamiento de Uruña (la única «Villa del Libro», ubicada en la provincia de Valladolid) a silenciar el reloj de la iglesia de Santa María del Azogue por exceder de los decibelios permitidos al dar las horas y las medias horas, función que venía cumpliendo únicamente desde 2008, tras la restauración de las campanas.

En general, esta decisión judicial se enmarca en un contexto polémico, en el que los vecinos del pueblo (de poco más de 200 habitantes) han apoyado, bien el mantenimiento, bien la supresión del sonido del campanario, acudiendo incluso a los argumentos de autoridad (como el de Joaquín Díaz, conocido etnógrafo y vecino de la villa) o a las recogidas de firmas.

El pleito es fruto de la demanda de un vecino, músico de profesión y titular de un estudio de grabación, que solicitó del Ayuntamiento silenciar el reloj de la iglesia en su uso de reloj municipal y una indemnización de 12.000 euros por los daños que el ruido del reloj provocó en su salud y en la continuidad de su trabajo. La sentencia desestimó, sin embargo, la indemnización, por no quedar en absoluto acreditada la influencia del repique de campanas en el trastorno psicológico del demandante o en la continuidad del ejercicio de su profesión.

La decisión judicial permite únicamente el mantenimiento de los multiseculares usos litúrgicos tradicionales, anteriores al hecho de que el demandante decidiera ubicar su vivienda a escasos metros de la iglesia; y señala también que «negar esta tradición no viene a ser sino un imperdonable desconocimiento de la historia y la realidad social», más

en un municipio en el que se ubica el Museo de las Campanas. En definitiva, mantiene –con buen criterio– los usos tradicionales (especialmente importantes en un pueblo medieval, amurallado, con castillo, calificado como conjunto histórico-artístico y que cuenta con tres museos de instrumentos musicales tradicionales) pero prohíbe los usos «modernos» como reloj (¿estamos ante la supresión de un servicio público en sentido amplio?) por las molestias que provocan la continuidad y el exceso de decibelios.

4.8. LA SALA DE LO CONTENCIOSO CONFIRMA LA DEROGACIÓN DEL RAMINP A EFECTOS DE DISTANCIAS. MÁS VALE TARDE QUE NUNCA

La sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 22 de julio de 2011 confirma la validez de una licencia ambiental concedida el 5 de octubre de 2008 por el Ayuntamiento de la Merindad de Río Ubierna a una Cantera. Los recurrentes alegaron, entre otras cosas, que la licencia infringía el régimen de distancias del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

El recurso alude a la Ley 10/2009, de 17 de diciembre (cfr., Observatorio de 2009) por la que se deroga la vigencia del Reglamento citado en el territorio de Castilla y León, y niega la competencia del Parlamento regional para derogar una norma estatal básica como es el RAMINP. La Sala concluye confirmando la derogación del RAMINP con carácter retroactivo y con ello, el régimen de distancias. La solución es correcta: el RAMINP estaba derogado (en nuestra opinión, ya antes), pero se echa en falta la justificación de esa supuesta capacidad derogatoria de la Ley autonómica respecto del reglamento estatal. Y la razón está en la propia normativa estatal: no hay que olvidar que es la Ley estatal básica 34/2007, de calidad del aire, la que deroga el RAMINP (Disposición Derogatoria 1), aunque mantiene su vigencia en aquellas Comunidades Autónomas «que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa». Castilla y León ya disponía de regulación en la materia (Ley 11/2003) y había renunciado a regular las distancias. Por lo tanto, lo que hace la Ley 10/2009 no es derogar, sino confirmar (para evitar todas las dudas) la derogación operada por la propia normativa estatal. Más vale tarde que nunca.

4.9. SOBRE LAS DIFERENCIAS ENTRE EL SOFT LAW AMBIENTAL Y EL DERECHO VIGENTE: EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE SOFT LAW NO GENERA LA INVALIDEZ DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL

A nadie le gusta que en su pueblo se instale una industria contaminante. El problema es que tampoco le gusta a casi nadie que en su pueblo exista una industria potencialmente contaminante y se legalice, aunque cumpla todos los requisitos legales. La sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) de 9 de septiembre de 2011 desestima el recurso planteado por una organización de defensa de la naturaleza contra la autorización ambiental concedida por la Junta de Castilla y León a una empresa, que llevaba funcionando 25 años, para legalizar una planta de recuperación

de plomo por segunda fusión a partir de baterías y otros subproductos con contenido en plomo y el correspondiente vertedero de escorias en San Esteban de Gormaz.

El conflicto judicial no plantea serios problemas jurídicos de fondo; al final es una cuestión de derecho (ni siquiera hubo solicitud de recibimiento a prueba), enardecida por la falta de regulación de un procedimiento específico para la adecuación de actividades contaminantes preexistentes a la legislación de autorización ambiental integrada (falta de normativa comentada en otros Observatorios y cuya promulgación, habida cuenta del tiempo transcurrido será ya improcedente). Básicamente, los recurrentes alegaban, además de que la autorización expresa se concedió trascurridos más de tres años y medio (y por ello entendían que se desestimó por silencio), el incumplimiento de diversas normativas, bien de naturaleza convencional, bien de «soft law». Al final, la Sala confirmó la validez de la autorización; en primer lugar porque el retraso en la concesión de la autorización no implica la denegación previa, sino la desestimación presunta a efectos de la posible impugnación por parte de los interesados (como señala la Ley 4/1999, la denegación presunta no es un acto administrativo; sí lo es la estimación presunta); pero el Tribunal confirma también la validez de la autorización porque el Tratado internacional alegado –El Protocolo de Aarhus sobre metales pesados– no estaba todavía ratificado por España (no era derecho vinculante) y porque la autorización no infringía preceptos de derecho positivo (sólo el documento BREF de referencia de la Comisión Europea sobre mejores técnicas disponibles).

En definitiva, es cierto que la exigencia ambiental debería ser mayor; es cierto que lo que hoy no son más que criterios inspiradores y normas indicativas, mañana se convertirán en derecho positivo; pero también es cierto que no se le puede exigir a un empresario lo que el derecho positivo no le impone y un Tribunal (éste ha actuado con gran corrección técnica) no puede anular un acto administrativo que se adecua al ordenamiento vigente. Cosa distinta será la determinación de los requisitos a satisfacer cuando la licencia agote su vigencia temporal y ésta deba volver a otorgarse.

## **5. PROBLEMAS**

En este año 2011 el principal problema ambiental desde una perspectiva jurídica es el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha puesto de manifiesto, al condenar a España por Sentencia de 24 de noviembre de 2011, resolutoria de un recurso por incumplimiento del Derecho Comunitario, por haber autorizado varias explotaciones mineras a cielo abierto sin la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental y por haber permitido otras explotaciones («El Feixolín», entre otras) en una zona declarada como zona de protección especial según la Directiva Aves Silvestres sin haber llevado a cabo una «evaluación apropiada de las posibles repercusiones» de dichos proyectos según la Directiva «Hábitats», o sin haber adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas para el urogallo, cuya presencia en la zona contribuyó a justificar la zona del Alto Sil como zona de protección especial.

Por otra parte, hay una serie de proyectos, como vimos en los Observatorios anteriores, que están *sub iudice*, a la espera de un pronunciamiento jurisdiccional. Sin duda alguna, el que más importancia económica tiene por el momento es el de las pistas de esquí seco de Tordesillas («Meseta ski»), cuyo proyecto fue aprobado por una Ley que está pendiente de pronunciamiento del Tribunal Constitucional (por la vía de la cuestión y por la del recurso de inconstitucionalidad), mientras las obras permanecen suspendidas. Ahora bien, este proyecto, que sólo formalmente infringe la normativa ambiental, podría «revivir» sin esperar al pronunciamiento del alto Tribunal si las Cortes Generales modificaran el art. 30 de la Ley de Montes para eliminar la interpretación retroactiva conforme a la cual se ha alegado la inconstitucionalidad de la Ley singular citada.

En otro de los temas recurrentes de los sucesivos *Observatorios*, la gestión del Duero, también ha habido novedades. La STC 32/2011, de la que fue ponente Manuel Aragón Reyes, declaró la inconstitucionalidad del art. 75 del Estatuto, sin realizar ningún juicio de constitucionalidad acerca del tenor del precepto: el TC partió de la base de que la redacción era idéntica a la del Estatuto andaluz y se remitió íntegramente a la STC 31/2011 sobre el Guadalquivir. Como ha explicado MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, el caso del Duero era muy distinto al del río andaluz, al tener en cuenta las aguas que nacen en Castilla y León y pasan a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.

La redacción estatutaria anulada consideraba que la parte relevante de la cuenca que queda fuera de Castilla y León se compone de un río (el Támega) que nace en Galicia y baja directamente a Portugal y que la unión de este río con las aguas reclamadas por Castilla y León se produce ya fuera de España (el carácter internacional de la cuenca es irrelevante a los efectos de su gestión por el Estado). Por otra parte, y es un dato confirmado por los documentos que integran la propuesta de plan hidrológico, la gestión conforme al criterio de cuenca que hace el Estado es sólo de aguas que discurren íntegramente por el territorio de Castilla y León: todos los sistemas de explotación del Duero están en esta Comunidad. Es igualmente cierto, conforme apunta también MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, que las STC 31/2011 y 32/2011 resultan muy esquivas en torno al carácter constitucional del criterio de cuenca. Y es claro que no hay que confundir entre el criterio –irrenunciable– de unidad de cuenca y con el de unidad de gestor o, lo que es lo mismo, con la exclusividad de las competencias estatales. A diferencia de lo sucedido con el Guadalquivir, por la negativa del Estado a negociar las transferencias, los efectos de la sentencia no se han dejado notar, aunque no hay duda de que es un problema que sigue abierto.

## **6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Antonio Silván Rodríguez

Secretaría General de Fomento y Medio Ambiente: Carmen Ruiz Alonso

Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: José Manuel Jiménez Blázquez

Director General del Medio Natural: Jose Angel Arranz Sanz

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- BLASCO HEDO, Eva, «La biomasa, una energía renovable que escala peldaños.: A propósito del plan regional de ámbito sectorial de la bioenergía de Castilla y León», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6 (Junio), 2011, pgs. 1-10.
- GONZALO MIGUEL, Celia, «La integración del medio ambiente en la normativa territorial y urbanística de Castilla y León», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 20, 2011, pgs. 217-242.
- MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, (competencias sobre el Duero) y pgs. 1039-1045, 1112-1119 CAROPATÓN CARMONA (competencias sobre medio ambiente).
- SÁEZ HIDALGO, I., y REY MARTINEZ (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Civitas Thomson, 2011, en particular, pgs. 1237-1264.

En la revista de actualidad jurídica ambiental <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/>, se han comentado las siguientes normas:

- Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre. (Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 227, de 24 de noviembre de 2011), por Ana M<sup>a</sup> BARRENA MEDINA (Personal Investigador en Formación, CIEDA-CIEMAT).
- Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL núm. 183, de 21 de septiembre), por Celia GONZALO MIGUEL (Personal Investigador en formación del CIEDA-CIEMAT).
- Decreto 11/2011, de 17 de marzo, por el que se regulan las condiciones de las subvenciones destinadas a explotación de estaciones depuradoras de aguas residuales integradas en sistemas de depuración de espacios naturales (Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 57, de 23 de marzo de 2011), por Ana M<sup>a</sup> BARRENA MEDINA. Personal Investigador en Formación, CIEDA-CIEMAT.
- Decreto 6/2011, de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL núm. 32, de 16 de febrero de 2011), por Celia GONZALO MIGUEL. Personal Investigador en formación del CIEDA-CIEMAT.
- Decreto 2/2011, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León (BOCYL núm. 17, de 26 de enero de 2011), por Eva BLASCO HEDO. Investigadora y Responsable del Centro de Formación CIEDA-CIEMAT.

## Cataluña: la crisis económica, ¿excusa para subordinar de nuevo el medio ambiente al desarrollo económico?

---

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.–2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Actuaciones generales: Leyes ómnibus y Decretos de derogación*. A. Leyes ómnibus. B. Decretos de derogación. 2.2. *Normativa sectorial*. A. *Protección de los animales*. B. Contaminación lumínica.–3. ORGANIZACIÓN.–4. EJECUCIÓN. 4.1. *Contaminación atmosférica*. 4.2. *Energía y cambio climático*. 4.3. *Aguas*. 4.4. *Ordenación del territorio y urbanismo*. 4.5. *Paisaje*. 4.6. *Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias*. 4.7. *Otros instrumentos de ejecución*. A. Plan de apoyo al tercer sector ambiental de Cataluña 2011-2014. B. Declaración de Montserrat 2011. C. Propuestas a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostenible Río + 20. D. Acuerdo voluntario entre el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y la Agrupación de fabricantes de cemento. E. Revisión del Plan de emergencias por incendios forestales (INFOCAT).–5. CONFLICTOS.–6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 6.1. *Denominación de los Departamentos competentes en materia de medio ambiente*. 6.2. *Titulares de los principales órganos de los Departamentos*. 6.3. *Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos*.–7. APÉNDICE LEGISLATIVO.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El desarrollo de las políticas de protección del medio ambiente, y en general de todas, en este período, viene marcado por el contexto de crisis y sus consecuencias que suponen, en gran parte, la aplicación de medidas dirigidas a reducir el gasto público y a favorecer la competitividad económica. En este sentido, los objetivos de austeridad y agilidad administrativa, anunciados desde el inicio de la legislatura por el presidente autonómico, enmarcan la práctica totalidad de la actuación pública en este período.

Para analizar las políticas ambientales desarrolladas en el 2011, es relevante considerar el contenido del Plan de Gobierno 2011-2014, –aprobado en el mes de mayo– como el marco que delimita y concreta las prioridades y objetivos de la acción política del

Gobierno de la Generalitat en este período. La «recuperación económica» se señala como la principal prioridad en la acción de gobierno, junto con la «defensa del Estado del Bienestar». En este sentido, las actuaciones prioritarias se centran, según las previsiones del Plan, en la reducción de las cifras de paro y en la ayuda a las empresas en la creación de ocupación. En relación al Estado del Bienestar, las acciones se sitúan en la lucha contra el fracaso escolar, la preservación del modelo sanitario y el modelo de atención a las personas con dependencia. Encontramos una referencia indirecta al medio ambiente cuando al enumerar diez grandes retos de la acción de gobierno para este período, a los que deben servir las actuaciones previstas en el Plan, se cita «el abastecimiento de energía y agua».

Los objetivos del plan se integran en los siguientes ocho ejes: Economía y sectores productivos; Enseñanza; Salud; Políticas sociales y familia; Seguridad; Política territorial y sostenibilidad ambiental; Administración; Nación, lengua y cultura. En el eje «política territorial y sostenibilidad» la atención del plan se centra, en cuanto a las actuaciones previstas, en la priorización de las infraestructuras al servicio de la generación de ocupación y de la reactivación económica. El plan se refiere en este punto al medio ambiente sólo en relación a la intervención en el ámbito de la gestión del agua, en concreto, para paliar el problema de déficit acumulado por la Agencia Catalana del Agua y Aguas Ter Llobregat. Se destacan las actuaciones dirigidas a garantizar una adecuada gestión de los residuos y la aprobación del Plan de Apoyo al Tercer Sector, al que más tarde nos referiremos.

En este contexto, resulta claro que las políticas ambientales no son una prioridad en la intervención pública autonómica en el 2011. En este sentido, no se han producido actuaciones legislativas generales como desarrollo específico de la función pública de protección del medio ambiente. Y por lo que se refiere a la actividad ejecutiva ambiental, como se verá, es escasa, dispersa y se traduce en actuaciones puntuales y concretas.

No obstante, sí destaca como actividad normativa general, y en relación a los objetivos de simplificación y racionalización normativa y agilización, la intervención mediante las denominadas «Leyes ómnibus» y mediante diversos decretos que, como mostraremos, afectan, con distinto alcance, a un gran número de disposiciones y a una gran diversidad de ámbitos de intervención, entre ellos algunos relativos a la protección del medio ambiente.

Por lo demás, en el ámbito de las políticas medioambientales, como anunciábamos, sí se han producido algunas actuaciones puntuales que merecen ser destacadas y que se han desarrollado mediante instrumentos diversos, como se irá viendo, en algunos ámbitos o sectores medioambientales. En este sentido, destaca de nuevo la utilización de la planificación, con carácter general y, especialmente, como forma de actuación para racionalizar la actuación pública en relación a la función pública de protección del medio ambiente.

Por lo que se refiere a la organización administrativa en este ámbito, y además de algunas modificaciones concretas que se han producido, es importante recordar –en

el sentido que se adelantó en el OPAM '11– la distribución en dos Consejerías de las competencias más directamente relacionadas con el desarrollo efectivo de la función pública de protección del medio: la de Territorio y Sostenibilidad y la de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Durante este período se consolida este modelo organizativo, que supone la dispersión de la política ambiental, con la reestructuración, a la que más tarde nos referimos, de los dos departamentos implicados. Esta división se tendrá en cuenta también relación a la valoración de las previsiones presupuestarias para el 2011.

En el marco de los objetivos de simplificación y racionalización de las estructuras administrativas, como actuación organizativa transversal con incidencia, por tanto, en las estructuras de los Departamentos más estrechamente implicados con el medio ambiente, destacaremos la creación del Consejo para el impulso y la ordenación de la reforma de la Administración y la aprobación del Plan de reducción de las estructuras departamentales.

Finalmente, destacamos también la conflictividad que se ha producido en relación a normativa del Estado y su posible incompatibilidad con las competencias ambientales que atribuye la Constitución en su art. 149.23 y el Estatuto de Autonomía en su art. 144.1. a la Generalitat de Cataluña.

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. ACTUACIONES GENERALES: LEYES ÓMNIBUS Y DECRETOS DE DEROGACIÓN**

#### **A. Leyes ómnibus**

El ejecutivo catalán presentó en un primer momento un anteproyecto de «ley ómnibus» con la que se afectaba –modificando o derogando– el contenido de unas ochenta leyes de muy diversos ámbitos, entre los que destaca el medioambiental. El Gobierno de la Generalitat justificaba la propuesta en el contexto de crisis económica, en aras a cumplir con los objetivos de simplificación y agilización de la actividad de la Administración pública para reducir las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas, facilitando así, a su vez, la reactivación de la actividad económica. No obstante, la controversia y oposición generada por esta propuesta inicial tanto en los grupos parlamentarios como en los diversos actores públicos y privados, económicos y sociales, implicados tuvo como consecuencia la modificación del planteamiento inicial.

Una de las principales críticas que se esgrimieron con carácter general fue la vulneración del principio de «homogeneidad material» que suponía dicha actuación normativa, por el gran volumen y por la diversidad de los ámbitos afectados. Otro argumento de oposición a la propuesta fueron las importantes carencias del procedimiento de tramitación de la propuesta, en especial en cuanto a la adecuada participación de los agentes implicados. Se optó así por dividir el anteproyecto inicial en tres anteproyectos de leyes ómnibus que se agrupados en tres ámbitos: Simplificación administrativa, agilización

y reestructuración administrativa y promoción de la actividad económica. Después de su tramitación parlamentaria, se aprobaron tres leyes ómnibus: Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa y, Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.

Como suele ocurrir con la utilización de la técnica de las denominadas «leyes ómnibus», pese a la división realizada en tres leyes distintas, el problema sigue siendo el de la diversidad de los ámbitos agrupados, en el sentido que el título de cada una de las leyes ómnibus no responde en todos los casos a las leyes concretas que se ven afectadas. De este modo, los objetivos de simplificación y agilidad que persigue la actuación normativa colisionan claramente con las exigencias de transparencia y seguridad jurídica que también deben garantizarse. A esta consideración debe sumarse, además, la valoración que merecen las modificaciones legislativas que suponen estas Leyes ómnibus en cuanto a sus múltiples y variadas implicaciones. Ello es especialmente relevante en algunas de las afectaciones en relación a la legislación ambiental, a las que a continuación nos referimos, en las que queda claro que la protección del medio ambiente no es de ningún modo una prioridad. Especialmente en contraposición a la posición en que se sitúa un determinado modelo de reactivación de la actividad económica. Parece que en lugar de buscar con la intervención pública, propia de un Estado social, el equilibrio entre desarrollo económico y protección del medio ambiente (esencia del concepto de desarrollo sostenible) más bien se produce una subordinación de la preservación del medio ambiente a las necesidades de un determinado tipo de actividad económica.

Con el objetivo de dar sólo noticia de las incidencias más notables de estas leyes en relación al modelo de intervención pública de protección del medio ambiente, tratamos las diferentes modificaciones que introducen las tres Leyes aprobadas. En este sentido, el contenido de las mismas refleja claramente el problema de confusión de ámbitos materiales que se produce. El medio ambiente es sólo un ejemplo de la imposibilidad de separar claramente las materias tratadas cuando la actuación normativa pretende tener un alcance que no es adecuado en atención a las garantías que exige nuestro ordenamiento jurídico desde todos los puntos de vista.

*a) Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica*

La Ley pretende, según su preámbulo, simplificar y clarificar trámites en los ámbitos agrícola, ambiental, sanitario, territorial, comercial y turístico con la finalidad de promocionar y reactivar la actividad económica. No obstante, la Ley tiene una incidencia que afecta al fondo de los objetivos que han de ser propios de la función pública que exige una protección adecuada del medio ambiente que se armonice con el desarrollo económico.

Hacemos a continuación breve referencia a los aspectos más relevantes de las modificaciones introducidas en el Título I de la Ley. Debe tenerse en cuenta además el régimen transitorio que se prevé en las Disposiciones correspondientes.

Se modifica, en el Cap. I, la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno. Se establecen algunos supuestos de exención en cuanto a las obligaciones previstas en la Ley 6/2001 en relación a instalaciones industriales que por las características de sus procesos productivos desarrollan su actividad las veinticuatro horas del día y al aire libre. Se establece también la ampliación del plazo de adaptación del alumbrado público, que se fijaba en la Ley, en relación a los ayuntamientos.

En el Cap. III, se incide en el contenido del Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, se añaden dos preceptos a la Ley en relación a la captura de animales domésticos salvajados.

La Ley 9/2011 modifica, en el Cap. IV, también de manera importante el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos. En relación a la gestión de los residuos se sustituye la autorización para la recogida y al transporte de residuos por la comunicación previa en determinados supuestos. Se prevé, además, la posibilidad de eximir de la autorización a las instalaciones que realicen la eliminación de residuos no especiales en el propio centro o que los valoricen. Se concreta el tratamiento que deben darse a los residuos líquidos en relación a la obligación de entregarlos en instalaciones de valorización autorizadas específicamente a este efecto. Se modifican también algunos aspectos del régimen sancionador. En materia organizativa, se incide en la composición de los vocales del Consejo de dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña, sustituyendo el número y la condición de los miembros que hasta ahora preveía la Ley por una decisión del Gobierno que deberá concretar la composición de los vocales. Se establecen también modificaciones en relación al Consejo para la Prevención y la Gestión de los Residuos en Cataluña, órgano asesor y de participación del Consejo de dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña en relación a las acciones de la Agencia en materia de prevención y gestión de los residuos. Las modificaciones se realizan en relación a la composición del Consejo. La ley se remite a un reglamento posterior para la concreción de la composición que deberá garantizar, en relación a la mitad de sus miembros, la representación de los departamentos de la Generalitat y, en relación a la otra mitad, la representación de los entes locales, el Área Metropolitana y las entidades cuya actividad esté relacionada con las competencias de la Agencia.

En el Cap. V, se modifica la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. Se introducen cambios en la regulación de diversas previsiones relativas al régimen general de intervención mediante autorización, licencia o comunicación, previsto en el art. 7 de la Ley en relación a los anexos de la misma. En este sentido destaca la previsión de actividades sometidas al régimen de autorización ambiental y a un proceso de decisión previa en relación a la necesidad de su sometimiento a una evaluación de impacto ambiental. En este sentido, al modificar el cap. II dedicado a las autorizaciones, se añade el art. 15 bis precisamente para regular el procedimiento aplicable a la decisión previa sobre el sometimiento a la evaluación de

impacto ambiental. En el marco de las numerosas modificaciones señalamos también el régimen de comunicación previa que se prevé para determinadas instalaciones ganaderas en aquellos casos en los que la normativa europea no exija aplicación del régimen de autorización. Se modifican también previsiones concretas de los anexos I, II, II, V y VI de la Ley.

La Ley, en su Cap. VI, incide también en el contenido de la Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales. Las modificaciones afectan al concepto de especie pescable así como a diversos aspectos relativos a la clasificación de las especies de peces y crustáceos a efectos de la pesca, las medidas de las capturas, las zonas de pesca controlada, las artes empleadas en la pesca recreativa y la pesca deportiva de competición. Se contempla la posibilidad de que la Administración competente establezca mecanismos de colaboración con las entidades vinculadas al mundo de la pesca, legalmente constituidas, para una gestión adecuada de los ecosistemas acuáticos, y se introducen algunos cambios muy concretos en relación a la composición de los consorcios territoriales de pesca ampliando las posibilidades de participación de las entidades vinculadas a este ámbito.

Finalmente, destacamos en la Ley ómnibus 9/2011 (Cap. VII) la modificación de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas. Se incide en la misma realizando algunas precisiones en relación al régimen de las licencias de pesca y en relación a la prohibición y a la posible autorización, en determinados supuestos, de la extracción de flora y fauna sin finalidades pesqueras. En relación a la apertura de centros de actividades marítimas se sustituye el régimen de autorización por el de comunicación previa.

*b) Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa*

La finalidad en este caso es la de simplificar los procedimientos y mejorar la regulación. Se pretende así reducir y clarificar la legislación para contribuir a la simplificación administrativa. No obstante, se constata analizando el contenido de las numerosas modificaciones que introduce el texto que su incidencia no se ciñe al objetivo inicial sino que tiene un alcance mayor. Nos referimos a continuación, por su interés, a los cambios introducidos en el Título I y a una modificación de la Ley 4/1998, de protección del Cap de Creus, incluida en el Título VII de la Ley.

Se modifica la Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural (Cap. I). Fue esta una de las previsiones que causaron mayor oposición por parte de diversos actores implicados, al prever el establecimiento de acuerdos, con los titulares de los viales, que permitan –al contrario de lo previsto hasta ese momento– la circulación por las pistas y los caminos delimitados en redes o itinerarios que pueden tener una anchura inferior a cuatro metros. Se establecen además posibles excepciones a la posibilidad de circular por espacios naturales en el caso de competiciones deportivas.

La Ley ómnibus 10/2011 introduce cambios relevantes en relación al Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido en materia de aguas de Cataluña (Cap. III). Una parte importante de las modificaciones en esta materia se refieren al régimen jurídico, competencias, funciones y organización de la Agencia Catalana del Agua como principal instrumento organizativo en el ámbito de la gestión del agua en la Comunidad Autónoma. En relación a las competencias de la Agencia se precisa el contenido que debe tener el informe preceptivo que debe emitir en la tramitación de la planificación urbanística municipal, en relación al aseguramiento de que en los planes se asegura la asunción de los gastos derivados de la ejecución de obras o actuaciones vinculadas a la prestación de los servicios de suministro de agua y saneamiento de aguas residuales en relación a nuevos desarrollos urbanísticos. En relación al régimen jurídico aplicable a la Agencia, y a los efectos de la aplicación de la legislación de contratos del sector público, se le atribuye la consideración de Administración pública, de manera que se establece explícitamente que los contratos que formalizará la Agencia serán contratos administrativos.

Por lo que respecta a la organización de la Agencia, se configura a las comisiones de desembalsamiento como órganos de gestión en régimen de participación de la Agencia. Se incluye, en la organización, el Consejo de la Red de Abastecimiento Ter Llobregat como órgano colegiado al que le corresponden la adopción de las decisiones relativas a la gestión de las instalaciones que integran la red Ter Llobregat. Su composición se distribuye entre representantes de los entes locales y de la Generalitat. En este sentido debe tenerse en cuenta que la Disposición adicional segunda establece la disolución del Ente de Abastecimiento de Agua del area de Barcelona, hasta ahora entidad de derecho público a la que correspondía la gestión de las concesiones para el abastecimiento en alta de las poblaciones fijadas por la Ley y la construcción, conservación, gestión y explotación de la Red Ter Llobregat. Su patrimonio es asumido por la Generalitat, así como la titularidad de las obras e instalaciones que ejecute con cargo a los recursos propios. Sus funciones pasan a ser ejercidas por la Agencia Catalana del Agua. En cuanto al Consejo para el Uso Sostenible del Agua, se reduce a la mitad su composición, con un máximo de veinticinco miembros, configurándose como órgano deliberante y de asesoramiento como hasta el momento, pero también como órgano de participación en la elaboración de los instrumentos de planificación hidrológica.

En relación a la planificación hidrológica se establece como novedad, de manera explícita, la competencia del Gobierno de la Generalitat para aprobar, en el ámbito de sus competencias, el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, así como aquellos ya previstos hasta ahora, los programas de medidas, los programas de control y los planes y programas específicos.

Deben también tenerse en cuenta las modificaciones que se contemplan en el Cap. V en relación a la Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas. Se introducen cambios en relación a la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico estableciéndose una remisión a la legislación urbanística en relación al procedimiento y al contenido del informe de sostenibilidad ambiental. Se

establecen modificaciones puntuales en relación al procedimiento de decisión previa de evaluación ambiental ya previsto en la Ley de 2009 respecto a determinados planes y programas, así como también en relación a la referencia en uno de los anexos de la Ley a los supuestos de no sujeción de planes o programas urbanísticos a la evaluación ambiental en aquellos casos en que se constate que no pueden producir efectos sobre el medio ambiente y previa solicitud al órgano ambiental.

En su Cap. VI la Ley 10/2011 modifica la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la cual se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. Se incide especialmente en la regulación de la fianza que se exige en la ley, antes de iniciar la explotación, para garantizar la aplicabilidad de las medidas de protección del medio ambiente y de los trabajos de restauración previstos en la autorización exigida para estas actividades. Se determina el importe que corresponde a la fianza total (como suma de los importes parciales correspondientes a las diferentes fases de restauración) y el que corresponde a la fianza inicial (aquella que debe constituirse antes de iniciar la explotación), se prevé también la revisión anual de esta fianza. Finalmente, se modifica el régimen de infracciones y sanciones previsto actualizándolo.

Debe destacarse finalmente, en el Cap. VI del Título VII, por sus efectos en relación a los objetivos iniciales de la Ley 10/2011, la modificación de la Ley 4/1998, de 12 de marzo, de protección del Cap de Creus. El cambio legislativo supone en este caso la reducción del ámbito de protección que comprende el Parque natural al delimitar su alcance en los anexos de la Ley.

*c) Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa*

El contenido de la Ley responde al objetivo de racionalización de las estructuras organizativas vinculadas a la Administración de la Generalitat. Si bien se incide en la Ley en una gran diversidad de instrumentos organizativos en diversos ámbitos de actuación pública, por lo que respecta a ámbitos relacionados con las políticas medioambientales se observan sólo dos modificaciones puntuales y de poca relevancia. La primera, de la Ley 15/2001, de 14 de noviembre de meteorología. Se modifica la composición del Consejo de Administración del Servicio Meteorológico de Cataluña reduciendo los miembros representantes de la Generalitat y de los entes locales. Y, la segunda, en la que se modifica también la composición del Consejo de Administración del Instituto Catalán de la Energía, regulado en la Ley 9/1991, de 3 de mayo, aumentando los vocales en representación de la Administración de la Generalitat.

## **B. Decretos de derogación**

De acuerdo con los objetivos de simplificación del ordenamiento jurídico expresados reiteradamente por el ejecutivo catalán y explicitados en el Plan de Gobierno 2011-2014,

se aprueba en marzo de 2011 el Plan de racionalización normativa que supone, según se expresa, la derogación de 153 decretos, 91 ordenes y 1 resolución. El objetivo general que, según el Gobierno, fundamenta esta actuación transversal es el de derogar normas que suponen un exceso de regulación o que han perdido su sentido por la aprobación de otras posteriores. El Plan concreta cinco grandes objetivos como fundamento de esta actuación normativa general: 1. Garantizar la seguridad necesaria en el ordenamiento jurídico, simplificando y racionalizando el ordenamiento jurídico catalán. 2. Disminuir las cargas para el ciudadano y las empresas para favorecer la actividad económica. 3. Clarificar la normativa técnica vigente puesto que en algunos casos se producen superposiciones por normativa posterior. 4. Proporcionar claridad en las líneas de ayudas, puesto que algunas ayudas y subvenciones han quedado sustituidas o modificadas por otras líneas de ayuda. 5. Suprimir órganos administrativos con la finalidad de aumentar la eficacia y la eficiencia en la actividad de la Administración.

De acuerdo con el contenido del Plan en el caso del Departamento de Territorio y Sostenibilidad la derogación se concreta en 18 Decretos y en el caso del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural en la derogación de 3 Decretos y 34 Órdenes.

La materialización del conjunto de derogaciones expresadas en el referido Plan se produce en diversos decretos. En concreto, por lo que ahora interesa, en el Decreto 308/2011, de 5 de abril, se derogan diversas disposiciones reglamentarias referidas a las materias de competencia del Departamento de Territorio y Sostenibilidad y en el Decreto 316/2011, de 12 de abril, se derogan diversas disposiciones reglamentarias referidas a las materias de competencia del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Señalamos aquí sólo los Decretos derogados que regulaban de forma más directa ámbitos relativos a la protección del medio ambiente. Se derogan por el Decreto 308/2011 los siguientes: Decreto 114/1988, de evaluación de impacto ambiental, Decreto 248/1993, sobre la redacción y la aprobación de los planes de ordenación de playas y de los planes de usos de temporada, Decreto 398/1996, regulador del sistema de planes graduales de reducción de las emisiones a la atmósfera, y art. 17 del anexo 2 del Decreto 328/1992, de aprobación del Plan de Espacios de Interés Natural. Se derogan por el Decreto 316/2011, los siguientes: Decreto 200/1992, de 25 de septiembre, por el cual se distribuyen competencias sobre los espacios incluidos en el Plan de Espacios de Interés Natural, Decreto 252/1982, de 30 de julio, sobre aprovechamiento para riegos de aguas residuales depuradas.

Efectivamente, tal como se expresa en el preámbulo de los decretos de derogación, la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, se refiere a la necesidad de tener en cuenta el impacto normativo de las disposiciones reglamentarias, en términos de simplificación administrativa, en su procedimiento de elaboración. No obstante, la misma Ley establece también exigencias en relación a la necesidad de que el proceso de toma de la decisión normativa sea la adecuada, de modo que se garantice la necesaria transparencia administrativa y seguridad jurídica, mediante una correcta y completa justificación de la medida concreta, y una

adecuada participación. En este sentido, es cuestionable la forma de intervención utilizada mediante el «Plan de racionalización normativa», considerando que su contenido esencial consiste en concretar, aunque sea numéricamente, por Departamentos, las 246 disposiciones que se consideran derogadas en el mismo texto del plan. La aprobación del denominado Plan evidentemente es anterior a los Decretos con los que se formaliza –como no podía ser de otro modo– la derogación. No se trata aquí de poner en duda los fundamentos y objetivos que persigue la actuación del ejecutivo sino de plantear la adecuación de la forma de proceder a las finalidades y objetivos perseguidos. Sobre todo, si se tiene en cuenta, especialmente en relación a la seguridad jurídica que se debe garantizar, que la motivación de las diversas derogaciones se realiza de modo general en el preámbulo del Decreto derogatorio sin que se concrete posteriormente en relación a cada una de las disposiciones ni se encuentre ningún tipo de referencia específica que permita conocer en cada caso la causa y por tanto como queda el ordenamiento en esa materia. Más aún, si se considera el hecho de que finalmente las disposiciones derogadas no han sido 246 sino 358 (entre decretos, ordenes y preceptos concretos).

## 2.2. NORMATIVA SECTORIAL

### A. Protección de los animales

Tanto la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre, relativa a la conservación de las aves silvestres, como la Ley 42/2007, de 23 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, establecen la prohibición de capturar en vivo pájaros salvajes. No obstante, en esta normativa se prevé también la posibilidad de autorizar esta actividad de forma excepcional si no existe otra solución satisfactoria, en condiciones muy concretas y sólo en determinados supuestos. El Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, establecía la posibilidad de autorizar excepciones a la prohibición de captura respecto a cuatro especies de pájaros fringílicos, contrarias a la normativa comunitaria y estatal y no ajustadas a los criterios marcados por la Comisión europea en esta materia. Estas previsiones deben situarse correctamente teniendo en cuenta que la actividad de captura de pájaros salvajes, en concreto de la especie de fringílicos, para su posesión en captividad con la finalidad de amaestramiento para el canto es una tradición, desarrollada en el ámbito de sociedades pajariles, muy enraizada en Cataluña.

La Orden de 11 de febrero de 2011, atendiendo a las exigencias de la normativa europea y estatal citada, dejó sin efecto el régimen de captura en vivo de pájaros fringílicos para actividades tradicionales previsto en la Orden de 21 de julio de 1999, mientras el ordenamiento catalán no regulase las excepciones a la prohibición de captura y posesión de pájaros fringílicos. En este contexto la actividad de captura con la finalidad antes descrita se podría ver claramente afectada.

Son todos estos motivos los que esgrime el Gobierno autonómico para justificar una actuación normativa extraordinaria y urgente mediante el Decreto ley 2/2011, de 15

de noviembre, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley de protección de los animales aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, y se establece un régimen provisional de captura en vivo y posesión de pájaros fringílicos para la cría en captividad, dirigida a la actividad tradicional de canto durante el año 2011. La modificación afecta a los arts. 9.2, 34.3 y al anexo del Texto refundido, a la vez que se establece un régimen de capturas únicamente para el año 2011.

## **B. Contaminación lumínica**

La STSJC de 7 de diciembre de 2007 declaró nulo de pleno derecho el Decreto 82/2005, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno, por defectos de forma, estimando así el recurso contencioso administrativo interpuesto por «Cel Fosc, Associació contra la contaminació lumínica».

Mediante Resolución del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de 29 de noviembre de 2011, se da publicidad al fallo de la Sentencia y se anuncia el desestimiento respecto el recurso de casación interpuesto en su momento por la Generalitat contra la sentencia. A su vez, en diciembre de 2011 el Gobierno anuncia el inicio de la redacción de un nuevo reglamento sobre contaminación lumínica.

## **3. ORGANIZACIÓN**

Después de la creación y determinación de las competencias por Decreto 200/2010 de los Departamentos de la Administración de la Generalitat (al que ya nos referimos en el OPAM '11), los Decretos 336/2011, de 10 de mayo, de reestructuración del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural (deroga el Decreto 48/2011, de 4 de enero, de estructuración del Departamento) y el Decreto 342/2011, de 17 de mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad (deroga el Decreto 44/2011, de 4 de enero, de estructuración del Departamento), establecen la estructura completa de estos departamentos así como la concreción de las funciones y competencias que corresponden a cada uno de sus órganos. A parte del detalle de la regulación, no se observan modificaciones sustanciales en relación a la estructura general de los mismos.

En relación al modelo organizativo ambiental en el que tradicionalmente han tenido gran relevancia, por las funciones que se les atribuían, las administraciones instrumentales vinculadas especialmente a determinadas políticas ambientales, destaca la situación de déficit en la que se encuentran algunas de ellas. En concreto, deben tenerse en cuenta en este período las actuaciones emprendidas en relación a la deuda acumulada (que el Gobierno cifra en 2.100 M euros) por la Agencia Catalana del Agua (ACA) y Aguas Ter Llobregat (ATLL). Las acciones requeridas ante la situación económica de estos instrumentos organizativos inciden, en algunos casos directamente, en la configuración de los instrumentos económicos vinculados a la gestión del agua. En concreto en el caso

del ACA, la aprobación de un Plan de viabilidad ha supuesto –como se verá al tratar los instrumentos económicos– un aumento del canon del agua.

En el marco de las prioridades que marca el Plan de Gobierno 2011-2014, como previsión general que podrá tener repercusiones en la organización de la estructura de la Administración ambiental, destaca la creación en la Disposición adicional segunda del Decreto 21/2011, de 4 de enero, de estructuración del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, del Consejo para el impulso y la ordenación de la reforma de la Administración, adscrito a este Departamento. Con posterioridad, el Decreto 309/2011, de 12 de abril, establece su regulación para favorecer la actuación coordinada de la Administración en aras a su modernización y a la agilización de los procesos administrativos. De acuerdo con lo establecido en el Decreto, el objetivo del Consejo es el de promover una política de personal racional que sirva para garantizar una prestación adecuada del servicio público así como una reforma y racionalización del sector público, que puede suponer, cuando se considere necesario, la supresión de entes instrumentales o la mejora de su funcionamiento. Con esta finalidad el Consejo se organiza en tres comisiones –Comisión de retribuciones y gastos de personal, Comisión del sector público y Comisión para el impulso de los medios electrónicos de la Administración– aunque con la posibilidad de crear otras a las que se asignen otras funciones específicas.

En la misma línea de agilizar y reducir las estructuras administrativas, al mismo tiempo que se contribuye a los objetivos de austeridad repetidamente anunciados por el Ejecutivo, en marzo de 2011 se aprueba el Plan de reducción de las estructuras departamentales. El Plan, que afecta a todos los departamentos de la Generalitat, se refiere a órganos activos (subdirecciones generales, servicios y negociados) a áreas funcionales y a unidades laborales y debe suponer la reducción en aproximadamente un 14% de los órganos departamentales. En el Plan se anuncia que con posterioridad se informará del ahorro que supone esta disminución de cargos. En este sentido, debe tenerse en cuenta que de los 12 departamentos, los de Territorio y Sostenibilidad y de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, ocupan el tercero y quinto lugar, respectivamente, en cuanto al volumen de sus estructuras administrativas. A parte de la consideración del volumen, debe tenerse en cuenta, no obstante, la concentración de las funciones que se da en estos Departamentos respecto a otros y que favorece la complejidad de sus estructuras. No obstante, es sabido que en la valoración de las estructuras de las Administraciones públicas, no sólo deben considerarse factores numéricos o de volumen, sino que deben tenerse en cuenta los intereses públicos y finalidades que fundamentan, o no, esas estructuras más o menos complejas. De otro modo se está simplificando la función última a la que debe servir la organización de las Administraciones públicas.

En cuanto a la organización que debe permitir desarrollar las políticas ambientales, además de las referencias expuestas, deben tenerse en cuenta las modificaciones que se han producido a consecuencia de la aprobación de las «leyes ómnibus» tratadas ya en el apartado 1.

#### **4. EJECUCIÓN**

Nos referimos en este apartado a los instrumentos de planificación ya aprobados, o a aquellos que se encuentran en proceso de elaboración, en diversos sectores ambientales o ámbitos estrechamente relacionados con políticas ambientales. Damos también cuenta de otros variados instrumentos de ejecución que se han desarrollado en relación con las funciones de ordenación del territorio o de urbanismo, así como en relación a otros ámbitos de intervención pública medioambiental o directamente vinculados a las políticas ambientales. En el difícil contexto de crisis adquiere especial interés el tratamiento de los instrumentos económicos que pretenden estimular determinadas actuaciones públicas y privadas, así como las previsiones presupuestarias para este período.

##### **4.1. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA**

En el año 2010 fue prorrogado el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire 2007-2010 hasta la aprobación de un nuevo plan de actuación. En este momento se encuentra en proceso de elaboración el Plan de actuación 2011-2015. De la diagnosis realizada se desprende claramente que existen un conjunto de municipios en los que se sobrepasan los valores límites de calidad del aire fijados en la normativa europea. Es por ello que resulta imprescindible la aprobación definitiva de este nuevo plan que deberá permitir seguir aplicando medidas actualizadas para paliar los efectos de la contaminación.

Las medidas se prevén en concreto para cuarenta municipios declarados ya por el Decreto 226/2006 como «zonas de protección especial» por sus condiciones de calidad del aire. Después de un proceso de participación de los diferentes agentes implicados, hasta el momento se ha elaborado un documento base y, en cumplimiento de la normativa estatal, se ha elaborado un informe de sostenibilidad ambiental preliminar que permitirá elaborar el informe de sostenibilidad definitivo y la posterior memoria ambiental. Entre las medidas previstas destaca la regulación de la velocidad en los tramos altos en episodios de contaminación junto con la recomendación de no usar el vehículo privado. El plan incluye también un protocolo que se formalizaría con la finalidad de que las cementeras y eléctricas reduzcan sus emisiones (en este sentido más adelante damos noticia del acuerdo voluntario entre el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y la Agrupación de fabricantes de cemento).

##### **4.2. ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO**

Por su clara relación con las políticas ambientales, debe destacarse, el Plan de ahorro y eficiencia energética en los edificios y equipamientos de la Generalitat de Catalunya 2011-2014, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 30 de agosto de 2011. El Plan elaborado por el Departamento de Empresa y Ocupación (competente en materia de energía), que deberá ser desarrollado por el Instituto catalán de la Energía, tiene como

principal objetivo reducir el consumo de energía y aumentar la eficiencia energética al mismo tiempo que se reduce el gasto en consumo energético de la Administración de la Generalitat. En este sentido, el Plan se vincula tanto a las medidas de austeridad presupuestaria como a los objetivos del nuevo Plan de la Energía y del Cambio Climático 2012-2020. Este último se encuentra en proceso de elaboración después de que en marzo de 2011 fuese encargado a la Consejería de Empresa y Ocupación, atendiendo así a la Moción 8/IX del Parlamento de Cataluña, sobre política energética, en la que se instaba al Gobierno a presentar durante el año 2011 el Plan de Energía 2012-2020.

El Plan de ahorro y eficiencia energética prevé dos fases, la primera en la que se revisaran las condiciones de suministro de energía y de la facturación durante doce meses y, la segunda, en la que se elaborará y ejecutará un programa de inversiones que atienda a los objetivos de ahorro y eficiencia. En cuanto a la financiación de las actuaciones asociadas al Plan (las inversiones previstas ascienden a 296 millones de euros), se establece que la parte relativa a acciones de sensibilización y formación corra a cargo de la Generalitat (1,25 millones de euros) y la otra, relativa a las obras y actuaciones de mejora, a cargo de las empresas de servicios energéticos, es decir del capital privado. El resultado debe ser, según las estimaciones del Plan, un ahorro de 419 millones de euros en el consumo de energía. El proceso de seguimiento de su ejecución deberá permitir valorar el grado de eficacia de sus previsiones a lo largo del período de vigencia por el que se aprueba, especialmente si se considera que la reducción de la facturación en un 4,4% y de un 12% en el consumo de energía, debe multiplicarse, según las estimaciones del Gobierno, por cuatro en el período 2020-2026.

#### 4.3. AGUAS

Siguiendo con el procedimiento previsto en la legislación básica del Estado que prevé el desarrollo de la planificación hidrológica mediante los Planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional, se aprueba por Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. De acuerdo con lo previsto en los arts. 41.1 y 40.6 del Texto refundido de la Ley de Aguas, la Generalitat de Cataluña elaboró el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial que se aprobó en el Decreto 188/2010 (*vid.* OPAM '11). Después de ser informado por el Consejo Nacional del Agua se aprueba el Plan por el Gobierno estatal con el contenido incluido en los Anexos I y II del Decreto 188/2010 de la Generalitat.

#### 4.4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

En estos ámbitos estrechamente relacionados con las políticas ambientales no se han producido en este período novedades relevantes. En este sentido, y en relación con el desarrollo de la función pública de ordenación del territorio sigue el proceso para completar el modelo de planificación territorial previsto en la Ley 23/1983, de política territorial. Después de la aprobación de diversos planes territoriales parciales y

planes directores territoriales en el 2010, siguen su proceso de tramitación dos planes territoriales sectoriales (de los previstos en los arts. 17 a 19 de la Ley 23/1983), el Plan director de movilidad de Girona y el Plan director de movilidad de Tarragona. Estos, además de los que se encuentran en fase revisión o aprobación en diversos sectores como la contaminación atmosférica o los residuos.

Por lo que respecta a la revisión del Plan territorial general de Cataluña iniciada con el Decreto 174/2009, el cambio de gobierno producido a finales de 2010, no ha supuesto la finalización de la misma prevista en el mismo Decreto para diciembre de 2010. Por consiguiente, continúa vigente el Plan territorial general aprobado en 1995.

Por sus consecuencias en relación a la planificación territorial en Cataluña, es destacable, la aprobación, en diciembre de 2011, del proyecto de Decreto que supone el desarrollo de un nuevo ámbito de planificación territorial. El Plan territorial general de Cataluña aprobado por Ley 1/1995, de acuerdo con la Ley 23/1983, de política territorial, creó siete ámbitos territoriales a los efectos del desarrollo de las figuras de planificación previstas: el Metropolitano de Barcelona, el de las Comarcas Gironines, el del Camp de Tarragona, el de las Terres de l'Ebre, el de Ponent (Terres de Lleida), el de las Comarcas Centrals y el del Alt Pirineu i Aran. El hecho de que las comarcas del Alt y el Baix Penedés, el Garraf y la Anoia quedaran distribuidas en distintos ámbitos territoriales sin posibilidad de contar con un plan territorial parcial propio suscitó una importante demanda social (especialmente por todos los consejos comarcales de la zona y numerosos ayuntamientos) en relación a la creación de un nuevo ámbito territorial que permitiera agrupar a esas comarcas en un ámbito propio. Finalmente, la Ley 23/2010, de 22 de julio, modificó la Ley 23/1983, de política territorial y de la Ley 1/1995, haciendo posible la creación del ámbito de planificación territorial del Penedés como nuevo ámbito que agruparía las comarcas del Alt y el Baix Penedés, el Garraf y los municipios de la Anoia no adscritos a las Comarques Centrals. El nuevo Decreto en proyecto deberá permitir concluir el proceso de delimitación de este nuevo ámbito de planificación territorial.

En relación al urbanismo no hay tampoco novedades especialmente relevantes en cuanto a las figuras de planificación previstas en la legislación vigente. Siguen en proceso de tramitación, como ya informamos en el OPAM '11, como Planes directores urbanísticos: El plan director urbanístico del ámbito central del Camp de Tarragona, el Plan director urbanístico para el desarrollo de infraestructuras viarias, ferroviarias y logísticas en las comarcas del Alt y el Baix Penedés, y el Plan director urbanístico del Pla d'Urgell.

No obstante, en el marco de los objetivos de simplificación administrativa para impulsar y reactivar la actividad económica que se concretan en el Plan de Gobierno 2011-2014, debemos dar noticia del inicio del proceso de modificación del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo. El Consejo ejecutivo aprueba en julio de 2011 el proyecto de ley de modificación de esta norma. Entre los principales cambios previstos, es destacable, en relación a la aplicación de los instrumentos de evaluación ambiental a los instru-

mentos de planificación urbanística, la concentración de todo el procedimiento, que ahora se encuentra dividida entre la normativa ambiental y la urbanística, en la norma urbanística.

#### 4.5. PAISAJE

En relación a la intervención pública en este ámbito continúa el desarrollo de las previsiones de la Ley 8/2005, de protección, gestión y ordenación del paisaje, con la tramitación de los instrumentos que la Ley prevé. Así, se encuentran en proceso de elaboración los siguientes Catálogos, como mecanismos que, con su integración en forma de Directrices del paisaje en los planes territoriales (parciales o directores), deben permitir el desarrollo de la función pública de protección del paisaje: el del Alt Pirineu i Aran, el del Ámbito metropolitano de Barcelona i el de las Comarcas centrales.

Como instrumentos de colaboración, previstos en la Ley 8/2005, entre los diferentes agentes implicados, siguen su curso las siguientes Cartas del paisaje: Priorat, Conca de la Riera d'Argenta, Vall del Teres i el de l'Alt Empordà.

#### 4.6. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y PREVISIONES PRESUPUESTARIAS

Evidentemente, en la importante coyuntura de recortes a consecuencia del escenario de grave crisis económica, la utilización de los instrumentos económicos en el ámbito de las políticas ambientales se ha visto también afectada. Pero precisamente en este contexto es relevante dar noticia de aquellos sectores en los que destaca la convocatoria de ayudas y subvenciones por parte de los dos Departamentos con competencias ambientales. Así, de nuevo, es relevante la línea de ayudas convocadas en el sector de la gestión de los residuos y, en concreto, en el ámbito de los residuos de la construcción, mediante partidas presupuestarias del Fondo de Gestión de residuos de la construcción. En relación a las previsiones del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire 2011-2015, son remarcables las convocatorias de subvenciones realizadas por el Instituto Catalán de la Energía en el ámbito del ahorro y de la eficiencia energética en el marco del Plan de la energía de Cataluña 2006-2015. También, se convocan ayudas en materia de cambio climático para fomentar las energías renovables, la adecuada gestión del agua y la protección de la biodiversidad.

Son especialmente destacables por la finalidad que persiguen, las subvenciones previstas en el ámbito de la gestión forestal vinculadas al objetivo de garantizar la rentabilidad económica de los bosques a la vez que se garantiza su preservación. Los destinatarios de estos fondos para trabajos de gestión forestal sostenible, recuperación de daños por catástrofes naturales y prevención de incendios, son entes locales, instituciones sin ánimo de lucro (especialmente agrupaciones de Defensa forestal) y propietarios privados. Finalmente, en el ámbito de la fauna y los espacios naturales deben subrayarse aquellas ayudas y subvenciones que se convocan para el fomento de razas autóctonas

en peligro de extinción y para la financiación de actuaciones en la zona de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Aigüestortes y Estany de Sant Maurici.

En relación a las previsiones presupuestarias en este período, debe tenerse en cuenta que las elecciones autonómicas celebradas en el mes de noviembre de 2010 en Cataluña y la consiguiente imposibilidad de tramitar en los plazos preceptivos el Proyecto de ley de presupuestos de la Generalitat para el 2011, provocaron la prórroga automática de los presupuestos del año 2010. No obstante, y atendiendo al contexto económico general, en enero de 2011 se aprueba el Decreto 109/2011, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga presupuestaria. El objetivo es el de asegurar las medidas de contención del gasto público ya aprobadas en 2010 y prever otras medidas complementarias para garantizar, a su vez, los objetivos de estabilidad presupuestaria.

No será hasta el mes de julio que se aprobaran los presupuestos para el año en curso mediante Ley 6/2011, de 27 de julio. Sus previsiones se sitúan en el marco del Plan económico de reequilibrio financiero 2011-2013 y del Plan de gobierno 2011-2014. En este sentido, el importante descenso de los ingresos públicos, que sigue siendo protagonista, conduce a una previsión de una reducción del gasto público de un 10% respecto el gasto liquidado en 2010 y, a su vez, una política activa que suponga facilitar el crédito a la iniciativa privada que claramente se persigue incentivar con el objetivo de fomentar la reactivación de la actividad económica.

En este contexto, para valorar, con carácter general, las previsiones presupuestarias respecto las políticas ambientales en Cataluña, debe considerarse, por una parte, tanto la asignación al Departamento de Territorio y Sostenibilidad como al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en cada uno de los Departamentos los ámbitos materiales más estrictamente ambientales confluyen con otros ámbitos, por tanto, es claro que el presupuesto previsto no va mayoritariamente dirigido al desarrollo efectivo de la función pública específica de protección del medio ambiente. En 2010 el presupuesto del entonces Departamento de Medio Ambiente y Vivienda fue de 645.759.330 euros. En 2011 el presupuesto previsto para el Departamento de Territorio y Sostenibilidad es de 1.389.489.200 euros y para el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural el presupuesto es de 429.731.636,02 euros. Como en ejercicios anteriores debe sumarse a éste el presupuesto asignado a las diversas entidades instrumentales vinculadas a ambos departamentos y que tienen funciones atribuidas en el ámbito de las políticas ambientales (Agencia Catalana del Agua, Agencia de Residuos de Cataluña, Aguas Ter Llobregat, Centro de la Propiedad Forestal, Forestal Catalana, SA, etc.).

En la misma fecha se aprueba, como ya viene siendo habitual aplicando la técnica legislativa que supone la modificación mediante un único texto de acompañamiento de un gran volumen de normas diversas, la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras. De su extenso y variado contenido merecen ser destacadas especialmente, por lo que aquí interesa, las modificaciones que realiza en relación al canon sobre la disposición del desecho de los residuos previsto en la Ley 8/2008, de 10 de julio, de

financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y del canon del agua regulado en el Decreto legislativo 3/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Destacan también en relación a la intervención pública medioambiental las modificaciones de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat, aprobada por Decreto legislativo 3/2008, en relación a las tasas por la emisión de las declaraciones de impacto ambiental, a la tasa para la obtención de la etiqueta ecológica de la Unión Europea o, a la tasa por los servicios de autorización ambiental de actividades. En general las modificaciones suponen, en la mayor parte de estos casos, el aumento de los tipos de gravamen o la creación de nuevas tasas y, en otros, la previsión de nuevos supuestos de exención o la supresión de algunos hechos imposables.

#### 4.7. OTROS INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN

##### **A. Plan de apoyo al tercer sector ambiental de Cataluña 2011-2014**

En la dinámica de utilización progresiva de los planes como mecanismos adecuados en el ámbito de las más diversas políticas ambientales y como ejemplo de aplicación del principio de responsabilidad compartida como criterio clave para la eficacia de determinados objetivos que son propios de la función pública de protección del medio ambiente, destaca el Plan de apoyo al tercer sector ambiental de Cataluña 2011-2014, aprobado por el Gobierno en junio de 2011.

El Plan establece líneas de actuación y acciones dirigidas a la promoción y consolidación del asociacionismo y voluntariado ambiental. Entendiendo aquí por tercer sector ambiental todas aquellas entidades vinculadas a la conservación, sensibilización y educación ambiental. En este sentido, es relevante tener en cuenta el Registro de entidades de medio ambiente y sostenibilidad creado por Decreto 401/2004. Precisamente uno de los objetivos del Plan es mejorar este instrumento para que permita la adecuada identificación de las entidades sin ánimo de lucro que dedican su acción prioritaria al medio ambiente. La previsión es relevante ya que sólo de este modo puede garantizarse la adecuada participación de estas entidades en los procesos de toma de decisiones públicas y una correcta aplicación de las medidas y acciones de promoción y consolidación que se prevén. En el contenido del Plan se prevén indicadores e instrumentos para evaluar su ejecución así como mecanismos de seguimiento. En este sentido se contempla la elaboración de planes de acción anuales y la creación de una comisión de seguimiento del plan.

##### **B. Declaración de Montserrat 2011**

En el marco del Año Internacional de los Bosques (declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas), entre otras actividades y actuaciones destaca la Declaración de Montserrat 2011. Se trata de documento, elaborado por el acuerdo de los

máximos responsables de los bosques públicos y privados en Cataluña, integrado por un total de once principios en relación con las características y las acciones que deben emprenderse para mejorar la gestión y la conservación de los bosques en Cataluña, teniendo en cuenta que el 60% de su superficie es forestal y el 50% es arbolado. Entre otros se señalan los beneficios ambientales y sociales de los bosques para el desarrollo sostenible de Cataluña, la necesidad de un consumo responsable de los productos de los bosques, el riesgo de abandono como el principal riesgo de su conservación y la importancia de establecer estrategias de gestión que garanticen su conservación.

#### **C. Propuestas a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostenible Río + 20**

Como actuación de carácter general el Gobierno aprueba en el mes de octubre de 2011 un documento, fruto del debate entre actores públicos y privados, que reúne 12 propuestas dirigidas a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostenible Río + 20. En concreto las propuestas deben contribuir a la elaboración del llamado Borrador Cero de la Conferencia. Del contenido del documento destacamos las siguientes ideas: La necesidad de renovar la gobernanza internacional incorporando la totalidad de los agentes implicados en los diversos niveles de responsabilidad y de implicación; El fortalecimiento del papel de los gobiernos regionales y locales en las políticas ambientales, destacando la importancia de la territorialización de los acuerdos a los que se llegue; El apoyo a la transformación del modelo económico actual hacia una economía verde así como el impulso de la ocupación verde; La importancia de la educación para el desarrollo como una herramienta imprescindible para la gobernanza ambiental internacional; La necesidad de introducir criterios de sostenibilidad en los instrumentos económicos y fiscales, mejorar la competitividad, así como favorecer el desarrollo de nuevos mecanismos de colaboración entre el sector público y privado.

#### **D. Acuerdo voluntario entre el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y la Agrupación de fabricantes de cemento**

Como ejemplo de aplicación del instrumento convencional para la ejecución de políticas ambientales debe citarse el Acuerdo voluntario suscrito, en diciembre de 2011, entre el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y la Agrupación de fabricantes de cemento (que agrupa a las cuatro empresas más grandes de producción de cemento en Cataluña) para limitar las emisiones en episodios ambientales de contaminación. El Acuerdo es una de las medidas que incluidas en el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire con el fin de reducir las emisiones de partículas sólidas y óxido de nitrógeno (los dos principales contaminantes derivados de la actividad de producción del cemento). En este sentido prevé, además de otras actuaciones, la firma de un Protocolo de actuación para que las fabricas de cemento reduzcan sus emisiones cuando se produzcan episodios ambientales de contaminación. Contempla además un plan para reducir gradualmente las emisiones de CO<sub>2</sub> hasta un 40% el año 2015.

El acuerdo incluye también un paquete de medidas referidas a la gestión de los residuos, de las aguas, del ruido, de los olores, al impacto visual, la eficiencia energética y la biodiversidad para mejorar el impacto ambiental de las cementeras, que, debe subrayarse, son consideradas por el Gobierno catalán un sector estratégico en el ámbito de las infraestructuras. Este acuerdo renueva el que ya se había firmado los años 2002 y 2010.

#### **E. Revisión del Plan de emergencias por incendios forestales (INFOCAT)**

El Gobierno aprueba en mayo de 2011 una segunda revisión del Plan de emergencias por incendios forestales (INFOCAT) desde su aprobación en el año 1994. La revisión es consecuencia de la Resolución 662/VIII aprobada en el Parlamento de Cataluña como resultado de la Comisión de Investigación que se reunió a raíz del importante incendio forestal que tuvo lugar en el municipio de Horta de Sant Joan en el verano de 2009 (*vid.* OPAM '11). Las modificaciones que se introducen en el plan son esencialmente organizativas y se refieren a la mejora del funcionamiento y la organización de los recursos humanos y materiales en caso de emergencia por incendios forestales, después de las disfunciones y problemas de coordinación que se pusieron manifiesto en el incendio de 2009 en relación a todos los actores implicados.

### **5. CONFLICTOS**

Debe darse noticia de diversos conflictos de competencias y de recursos de inconstitucionalidad planteados ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno catalán en este período en relación a diversas normas estatales. En dos casos se trata de conflictos de competencia que se presentan por el Gobierno catalán, por entender que diversas normas estatales vulneran las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) en su art. 144 y la competencia para dictar normas adicionales de protección del art. 149.1.23 CE. En otros dos casos se trata de recursos de inconstitucionalidad en los que la Generalitat de Cataluña estima que algunos de los preceptos normativos son contrarios a las competencias ambientales del art. 149.1.23 CE.

El recurso de inconstitucionalidad núm. 5261-2011 (admitido a trámite por providencia de 18 de octubre de 2011) la Generalitat lo presenta ante el TC contra determinados preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. En relación a alguno de estos preceptos se considera que la Ley vulnera la competencia del art. 149.23 CE. El mismo fundamento destacamos en relación al recurso de inconstitucionalidad núm. 6596-2011 (admitido a trámite por providencia de 20 de diciembre de 2011) interpuesto en relación a determinados preceptos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Con carácter previo el Gobierno de la Generalitat solicitó el dictamen preceptivo al Consejo de Garantías Estatutarias que emitió los Dictámenes 2/2011, de 21 de marzo y 6/2011, de 20 de mayo (en el que destacamos sus dos votos particulares) respectivamente.

Por lo que respecta a los conflictos de competencia positivos planteados, el primero de ellos (núm. 2511-2011, admitido a trámite por providencia de 20 de 7 de junio de 2011) se refiere al Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 765/2008 del Parlamento y el Consejo, de 9 de julio de 2008. El Real Decreto prevé a la ENAC como único organismo que podrá otorgar las acreditaciones a los organismos de evaluación medioambientales de todo el Estado. El Gobierno presenta conflicto de competencia (previo requerimiento de incompetencia al Gobierno del Estado) al considerar que la regulación estatal vulnera la competencia compartida que se atribuye en materia de medio ambiente en el art. 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y que supone, de acuerdo con el alcance de la competencia fijada en el art. 111, la posibilidad de ejercer las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva en relación a este ámbito material. En esta misma línea lo declara el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, con carácter previo y preceptivo, en su Dictamen 3/2011, de 24 de marzo.

En el mismo sentido, y también en relación al alcance de la competencia del art. 144 EAC, se presenta el conflicto de competencia ante el TC (previo requerimiento de incompetencia al Gobierno del Estado y Dictamen 4/2011, de 14 de abril del Consejo de Garantías Estatutarias) en relación al Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (núm. 2900-2011, admitido a trámite por providencia de 7 de junio de 2011). La Generalitat entiende de nuevo que el Real Decreto vulnera la competencia compartida del art. 144 EAC y, a su vez, la competencia para establecer normas adicionales de protección, al reservar al Estado –como en el primer caso– competencias claramente ejecutivas en relación a la gestión de estaciones de muestreo, mediciones y toma de muestras.

## **6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Señalamos la denominación y los titulares considerando el actual organigrama de la Administración de la Generalitat y, en concreto, el de los Departamentos competentes en aquellas materias más estrictamente relacionadas con el medio ambiente.

### **6.1. DENOMINACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS COMPETENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

Tal como ya se ha señalado anteriormente (vid. también OPAM '11), como consecuencia de las elecciones celebradas en noviembre de 2010 y del Gobierno formado por el presidente del ejecutivo, Artur Mas, 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 Catalunya, 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. En relación a las estructuras de los dos Departamentos deben tenerse en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado relativo a la organización.

#### 6.2. TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE LOS DEPARTAMENTOS

- Departamento de Territorio y Sostenibilidad. 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 de Medio Ambiente y Sostenibilidad:* Josep Enric Llebot Rabagliati.

*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. 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.

*Secretaría 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.

#### 6.3 TITULARES DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS ADSCRITAS A LOS DEPARTAMENTOS

Se incluyen aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales.

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

*Agencia Catalana del Agua:* Leonard Carcolé Galea.

*Agencia de Residuos de Cataluña:* Josep M. Tost Borràs.

*Aguas Ter-Llobregat:* José Rodríguez Gil.

*Servicio Meteorológico de Cataluña:* Oriol Puig Godes.

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.

*Centro de la Propiedad Forestal*: Juan Luis Abián Perruca.

- *Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña (adscrito al Departamento de la Presidencia)*: Arnau Queralt Bassa.

## 7. APÉNDICE LEGISLATIVO

Se relacionan aquellas normas mencionadas en el texto que se consideran de especial interés en relación a la política ambiental de Cataluña en este período (tanto si se trata de normas autonómicas como de normas estatales).

- Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la cual se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.
- Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural.
- Ley 4/1998, de 12 de marzo, de protección del Cap de Creus.
- Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno.
- Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido en materia de aguas de Cataluña.
- Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales.
- Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat.
- Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos.
- Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas.
- Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos.
- Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades.
- Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales.
- Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas.

- Ley 6/2011, de 27 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2011.
- Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras.
- Decreto ley 2/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley de protección de los animales aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, y se establece un régimen provisional de captura en vivo y posesión de pájaros fringílidos para la cría en captividad, dirigida a la actividad tradicional de canto durante el año 2011.
- Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica.
- Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.
- Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.
- Decreto 252/1982, de 30 de julio, sobre aprovechamiento para riegos de aguas residuales depuradas.
- Decreto 114/1988, de 7 de abril, de evaluación de impacto ambiental.
- Decreto 200/1992, de 25 de septiembre, por el cual se distribuyen competencias sobre los espacios incluidos en el Plan de Espacios de Interés Natural.
- Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, de aprobación del Plan de Espacios de Interés Natural.
- Decreto 248/1993, de 28 de septiembre, sobre la redacción y la aprobación de los planes de ordenación de playas y de los planes de usos de temporada.
- Decreto 398/1996, de 12 de diciembre, regulador del sistema de planes graduales de reducción de las emisiones a la atmósfera.
- Decreto 82/2005, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno.
- Decreto 21/2011, de 4 de enero, de estructuración del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.
- Decreto 109/2011, de 11 de enero, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prorroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2010.
- Decreto 308/2011, de 5 de abril, por el que se derogan diversas disposiciones reglamentarias referidas a las materias de competencia del Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

- Decreto 316/2011, de 12 de abril, por el que se derogan diversas disposiciones reglamentarias referidas a las materias de competencia del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.
- Decreto 309/2011, de 12 de abril, por el que se regula el Consejo para el impulso y la ordenación de la reforma de la Administración.
- Decreto 336/2011, de 10 de mayo, de reestructuración del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.
- Decreto 342/2011, de 17 de mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Legislación estatal:

- Ley estatal 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.
- Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación.
- Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.
- Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.



## Comunidad Valenciana: «consolidación» de la crisis económica ambiental y caos orgánico

---

JUAN ROSA MORENO

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN. 2.1. *La movilidad valenciana ¿sostenible?* 2.2. *Implantación urgente de Actuaciones Territoriales Estratégicas.* 2.3. *Modificaciones ambientales de relieve mediante Ley de acompañamiento.* A) Nueva excepción para la alteración de usos de los terrenos incendiados. B) Eliminación de los directores-conservadores de los parques naturales.—3. ORGANIZACIÓN.—4. EJECUCIÓN: NUEVO DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL.—5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 5.1. *La ilegalidad de exigir fianza para la eliminación de inertes.* 5.2. *Resolución de otro conflicto eólico pendiente.* 5.3. *Control de legalidad sobre ordenanza municipal contra la contaminación acústica.*—6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES. 6.1. *El fin del conflicto europeo sobre la legislación urbanística valenciana.* 6.2. *Leve novedad en el conflicto del Cabanyal.*—7. APÉNDICE INFORMATIVO. 7.1. *Organización administrativa.* 7.2. *Principales leyes y reglamentos aprobados en 2009.* 7.3. *Principales actuaciones de planificación.* 7.4. *Principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso Administrativo) del año 2011.*

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

No ha sido, el 2011, un buen año ambiental. Las inversiones en este ámbito se han visto recortadas de manera drástica, más teniendo en consideración que en el 2010 sufrieron ya un decremento significativo. Las dotaciones económicas de los programas presupuestarios de índole ambiental han quedado reducidas, en muchos casos, a menos de la mitad de las consignadas hace dos o tres años. Con ello, se puede afirmar que la política ambiental valenciana no sólo ha sufrido el embate de la crisis económica, sino que ha sido claramente derrotada por ésta. Este lamento ambiental no se circunscribe al aspecto de la financiación, esencial por otro lado, también alcanza a pretendidas actuaciones diseñadas en favor de la actividad económica y la creación de empleo que, como si fuera un obstáculo para estos loables fines, se han normativizado prescindiendo de los controles ambientales establecidos por la normativa europea y básica. Me refiero

al Decreto Ley 2/2011 que, con el título de medidas urgentes, ha introducido técnicas territoriales de, al menos, cuestionable valor.

Sin duda, la situación expuesta es la que debe presidir cualquier valoración que, desde la perspectiva ambiental, se realice de la política valenciana. Quedan atrás otros problemas, como los enfrentamientos interadministrativos o la delicada situación de la legislación urbanística que, por cierto, en el 2011 ha terminado, al menos por ahora.

Por otra parte, al contrario de informes anteriores en los que, desde la perspectiva de la organización administrativa poco se podía valorar, la organización administrativa de la Generalitat durante el 2011 sufrió demasiadas variaciones en poco espacio de tiempo, algunas de ellas escasamente comprensibles, como los cambios de ubicación de los órganos directivos en materia de minas, que lo mismo estaban con el medio natural o sin él, o las aguas y costas, cambiadas de departamento, cada una a uno, y separadas de la perspectiva ambiental. Aunque nada es negativo si la coordinación administrativa opera adecuadamente, cuestión ésta sobre la que es preferible, en estos momentos, no opinar.

Por lo demás, el ordenamiento ambiental valenciano sigue sus pautas que podríamos considerar ya clásicas, esto es, recibir modificaciones sustanciales en las leyes de acompañamiento de los presupuestos de la Generalitat, de nuevo el suelo forestal y los espacios protegidos han sido objeto de estas reformas.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. LA MOVILIDAD VALENCIANA ¿SOSTENIBLE?

El marco normativo autonómico de la movilidad sostenible se aprobó mediante la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana. Modificada ese mismo año mediante la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, modificación que afecta al régimen sancionador.

Entre los objetos de regulación que contempla cabe destacar el establecimiento de criterios generales destinados a promover la movilidad en el marco del mayor respeto posible por la seguridad, los recursos energéticos y la calidad del entorno urbano y del medio ambiente, así como regular los instrumentos de planificación necesarios en orden a alcanzar estos objetivos.

Como casi siempre, el objetivo que se plantea el legislador valenciano es encomiable, así puede leerse en su exposición de motivos:

*«Recuperar la ciudad, hacer el transporte accesible para todos, disminuir las emisiones dañinas para la salud y tener niveles de seguridad cada vez más altos, son pues objetivos comunes que tienen que guiar el desarrollo de la movilidad en los próximos años, de manera que la Comunitat Valenciana pueda homologarse en esta materia con las regiones más avanzadas del continente que han sabido encontrar vías adecuadas para unir desarrollo y calidad de vida.»*

*En pocas palabras, se trata de avanzar hacia un patrón más equilibrado de movilidad en el que los desplazamientos a pie y en bicicleta y el transporte público tengan un papel cada vez más relevante tanto en el corazón de los espacios metropolitanos como en los ámbitos cada vez más amplios a los que se extiende la movilidad cotidiana.»*

Para ello, se fomenta el desplazamiento no motorizado y se contemplan planes de movilidad. Hasta aquí todo perfecto, pero la situación se complica cuando se analizan los preceptos de la Ley. La mayoría de ellos son programáticos, con mandatos genéricos a las administraciones públicas, o con instrumentos sin precisar determinaciones o vinculaciones. Existen en la Ley, no obstante, algunos mandatos concretos que, aunque con una duda eficacia para la finalidad, sin duda contribuyen en algo, por poco que sea. Así sucede, por ejemplo, con el estacionamiento de bicicletas, de obligada presencia en las nuevas edificaciones de uso residencia, así como en los edificios destinados a servicios públicos y en los nuevos estacionamientos de vehículos a motor (reserva de, al menos, un 10% del total de plazas). También en el ámbito de ordenación se encuentra alguna obligación concreta. De esta forma, los municipios de más de 20.000 habitantes o aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente deberán contar con un plan municipal de movilidad en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la Ley.

También debe destacarse la obligación de elaborar un plan específico de movilidad (aunque sin estándares o condiciones concretas) por parte de nuevas actuaciones tales como: a) Servicios públicos de carácter supramunicipal; b) Áreas terciarias, deportivas, comerciales, hoteleras o de ocio que de forma unitaria o conjunta superen los 10.000 metros cuadrados; c) Áreas residenciales de más de 1.000 viviendas; d) Áreas residenciales de más de 200 viviendas cuando se desarrollen de manera independiente de los núcleos urbanos existentes o impliquen una dimensión igual o mayor que la de los citados núcleos; e) Áreas o instalaciones destinadas a la actividad productiva en donde se prevean más de 100 puestos de trabajo, con carácter general.

En lo demás se trata de una regulación legal sobre el transporte, sobre la movilidad, pero sin añadir el calificativo de sostenible, sino sobre régimen jurídico del transporte especialmente de viajeros.

## 2.2. IMPLANTACIÓN URGENTE DE ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS

Mediante Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, la Generalitat aprobó un conjunto de medidas urgentes para la implantación de las denominadas Actuaciones Territoriales Estratégicas, y ello dentro del marco de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero. La voluntad es crear con esta norma «procedimientos ágiles y simplificados» eliminando lo que denomina «cargas burocráticas». Estas actuaciones se conciben como intervenciones singulares de carácter supramunicipal que «contribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo», de ahí nace su justificación para aprobar el citado Decreto Ley. Además de determinadas modificaciones legales (en materia de vivienda o en la legislación urbanística) el Decreto Ley regula, en su Título I, la definición, requisitos y

procedimiento de las Actuaciones Territoriales Estratégicas que parten de una previa declaración por el Consell. Se trata de una figura análoga a la que ya existe en algunas comunidades autónomas, pero con un perfil propio y algo discutible, como se constatará a continuación.

La declaración de Actuación Territorial Estratégica ha de cumplir un conjunto de requisitos entre los que se encuentran la necesaria integración territorial (compatible con la infraestructura verde de la Comunidad Valenciana), la localización selectiva y la relevancia en cuanto al uso que pretenda implantar. En este último sentido, se establecen tres categorías (siguiendo la pauta marcada por otras legislaciones autónomas): mejora de la competitividad, equipamientos y actuaciones significativas de mejora del medio rural.

Una vez declarada mediante acuerdo del Consell la concreta actuación territorial se procede a la elaboración y aprobación del correspondiente plan o proyecto. Aprobación que conlleva importantes efectos, tanto respecto a la modificación del planeamiento vigente como respecto a la gestión urbanística. No obstante, este procedimiento se configura de manera tan simple que conlleva serias dudas de interpretación. En efecto, el precepto clave de la aprobación de esta nueva herramienta territorial es el apartado primero de su artículo 4:

*«El plan o proyecto será elaborado, con su pertinente informe ambiental, con el alcance y condiciones prescritas en el Acuerdo de declaración. El órgano responsable lo someterá a consultas y participación pública, según lo previsto en dicho Acuerdo, por un plazo mínimo de 45 días y dando adecuada participación a los ayuntamientos e instituciones afectadas. Después, junto con la conselleria competente en territorio y medio ambiente, elaborará la memoria ambiental, cuyas determinaciones se incorporarán al plan o proyecto para su aprobación.»*

En principio parece que este precepto trata de adaptar a estas actuaciones la normativa sobre evaluación ambiental de planes, de ahí que cite los 45 días o la memoria ambiental. Parece, por tanto, que se le aplica dicha técnica «cuando sea pertinente», esto es, cuando el objeto de la actuación caiga bajo el ámbito material de aplicación de la Ley 9/2006. No obstante, si se analiza más detenidamente este precepto sólo produce confusión. Así, entre otras consideraciones:

- No existe remisión expresa ni mención alguna a la técnica de evaluación ambiental de planes, lo que tampoco es óbice para su aplicación si procede, con independencia de lo que establezca el tratado Decreto Ley, por cuanto que estamos ante normativa básica. En este sentido, debe completarse lo dispuesto en el precepto citado con los condicionantes básicos de la Ley 9/2006, aunque a todos ellos no haga referencia el Decreto Ley.
- Las Actuaciones Territoriales Integradas pueden elaborarse en forma de proyecto, por lo que no le sería de aplicación la evaluación que incorporó a nuestro ordenamiento la Ley 9/2006, sino la evaluación de impacto ambiental. Es cierto que estas actuaciones –según el Decreto Ley– se configuran como una herramienta de carácter excepcional y singular, por lo que puede entenderse que existe justificación suficiente para aplicar la excepción singular prevista en la normativa

sobre evaluación ambiental de proyectos (de hecho, se prevé la posibilidad de eximir excepcionalmente a estas actuaciones de las licencias y autorización de competencia de la Generalitat), pero, en cualquier caso y en relación con la evaluación ambiental, también existen unos requisitos formales, en relación a la Unión Europea, y de información pública que habría que cumplir rigurosamente. Nada de ello se dice en el citado Decreto Ley.

En definitiva, resulta complejo descifrar lo pretendido por este Decreto Ley en la regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de las Actuaciones Territoriales Estratégicas. Sólo queda esperar que durante la tramitación del correspondiente proyecto de ley se subsanen estas deficiencias, aclarando su contenido y estableciendo los adecuados mecanismos de coordinación legislativa, proyecto de ley que ya fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas de 30 de diciembre de 2011.

### 2.3. MODIFICACIONES AMBIENTALES DE RELIEVE MEDIANTE LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

Como sigue siendo costumbre jurídica en la Comunidad Valenciana, la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (de acompañamiento a los Presupuestos para el 2012) ha producido notables modificaciones con relevancia ambiental. Entre ellas, se han seleccionado las dos siguientes

#### A) Nueva excepción para la alteración de usos de los terrenos incendiados

De nuevo, a través de la Ley de acompañamiento (Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat) se ha modificado la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, modificación puntual pero no exenta de conflictividad. La modificación ha consistido en el nuevo apartado 4 que se introduce en el artículo 59 de la Ley Forestal de la Comunidad Valenciana, con la siguiente literalidad:

*«4. Con carácter singular, y en los supuestos de proyectos de obras e infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunitat Valenciana, el Consell podrá excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal, dentro del plazo general de los 30 años, mediante acuerdo justificado.*

*En ningún caso, la aplicación de la expresada excepción podrá implicar un aumento del aprovechamiento lucrativo para particulares contrario a la finalidad perseguida con la citada prohibición.»*

Esta modificación produjo de manera inmediata la reacción en contra de determinados grupos de ecologistas por la alteración que implica respecto a las excepciones recogidas en el artículo 50 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que tras la modificación producida mediante la Ley 10/2006 tiene como finalidad prohibir cambios en el uso forestal para evitar incendios forestales intencionados, estableciendo

algunas excepciones entre las que no es posible ubicar la que recoge el nuevo punto 4 del artículo 59 de la Ley Forestal valenciana.

Este, en principio, choque normativo entre esta modificación con el citado artículo 50 de la Ley de Montes también fue objeto de análisis por el Consejo Jurídico Consultivo, en su dictamen 1172/2011, de 20 de octubre. En puridad, como apuntó el órgano consultivo, lo que realiza el precepto básico es una remisión a la legislación de las comunidades autónomas para que éstas puedan adoptar excepciones a la prohibición general recogida en el citado precepto, eso sí, siempre que concurren las circunstancias que el mismo artículo determina y, en todo caso, anteriores al incendio. De esta forma, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

- «– Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.
- Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.
- Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.»

No concurren estas circunstancias en la excepción que, ahora, recoge la Ley forestal valenciana, lo que parecía, en principio, impedir su aprobación tras el esperado informe con reparos esenciales del Consejo Jurídico Consultivo. Pero no fue así, el citado Consejo dio el visto bueno a esta nueva excepción autonómica en los siguientes términos:

*«...pero ello no obsta a que la Administración Pública autonómica, encargada de velar igualmente por los valores medioambientales, pueda introducir excepciones a la prohibición general del artículo 50 de la ley de Montes con fundamento en sus competencias de desarrollo legislativo en materia forestal y en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, estimándose justificado que, producido el incendio forestal, habiendo aparecido necesidades de interés general para la Comunidad Autónoma, ésta pueda ponderar los dos bienes jurídicos igualmente dignos de protección: por un lado, la necesidad de reforestación y, por otro, el necesario desarrollo urbanístico, éste último fundado en proyectos de obras o infraestructuras de especial relevancia declarados de interés general de la Comunidad Valenciana por el Consell de la Generalitat, y siempre “con carácter singular”».*

Lo único positivo del informe del Consejo Jurídico fue la necesidad de articular una clara prohibición respecto al incremento de aprovechamiento lucrativo privado, pero supuso el respaldo jurídico definitivo para la incorporación de esta excepción que, a todas luces, vulnera la normativa básica.

## **B) Eliminación de los directores-conservadores de los parques naturales**

Igual que ha sucedido en el ámbito forestal, también la Ley 11/1994, de Espacios Protegidos ha vuelto a ser modificada en la Ley de acompañamiento, eliminando la controvertida figura (por su configuración normativa) del director-conservador de los mismos para su sustitución por el denominado «responsable de dinamización, aunque se han creado otros problemas.

En efecto, el nuevo apartado 2 del artículo 48 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, que queda redactado como sigue:

*«2. Para la gestión de los parques naturales, parajes naturales y reservas naturales, el conseller competente en materia de medio ambiente designará, como personal eventual de la conselleria, un responsable de la dinamización del espacio protegido correspondiente, dependiente funcionalmente de la dirección general competente en la materia.»*

El cambio legal viene motivado por el conflicto que ocasionó la designación de los antiguos directores de parques naturales, que dio lugar a la anulación de nombramientos como personal eventual (sentencia que fue recurrida en apelación). Por ello, ahora se especifica legalmente la naturaleza del puesto (eventual), aunque se cambian la denominación y las funciones, esto último fue objeto de reparo, no esencial, del Consejo Jurídico Consultivo; reparo al que se hizo caso omiso. En efecto, como mantuvo este órgano consultivo, la nueva figura de responsable de la dinamización como personal eventual y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público conllevan la necesidad de que las funciones que realicen sean exclusivamente de confianza o asesoramiento especial. El personal eventual no puede, por tanto, realizar funciones de carácter directivo ni de gestión. No obstante, la modificación aprobada mantiene las siguientes funciones:

*«Artículo 49. Funciones del responsable de la dinamización*

*Corresponde al responsable de la dinamización del espacio protegido correspondiente:*

- a) Asesoramiento especial al conseller competente en materia de medio ambiente en los mecanismos de gestión del espacio natural protegido.*
- b) Impulsar la coordinación en materias del espacio protegido, de las distintas administraciones que puedan tener relación con los mismos.*
- c) Dinamización del espacio natural protegido y de los mecanismos de concertación del uso público en los mismos.»*

Fácilmente puede advertirse el difícil encaje de las funciones b) y c) con la naturaleza eventual del puesto. En modo alguno estas funciones pueden ser calificadas de confianza o asesoramiento. Se puede entender que el objeto que debe cumplir, esto es, sustituir la figura del conservador-director de los espacios naturales protegidos, no puede realizarse adecuadamente sin unas funciones ejecutivas o directivas, pero lo que es lamentable es que, para ello, se contemple un puesto eventual con la única finalidad de eliminar cualquier tipo de encorsetamiento legal en su nombramiento.

### **3. ORGANIZACIÓN**

Durante el 2011 la estructura orgánica de la Administración de la Generalitat Valenciana ha sufrido diversas modificaciones, más bien demasiadas. Y ello debido, no sólo al cambio de legislatura, sino también a otras circunstancias propias de la realidad política valenciana que han tenido como consecuencia un vaivén orgánico que, en algún caso,

ha ocasionado no pocas disfuncionalidades. Para intentar ordenar las distintas normas que han ido sucediéndose, y a modo de esquema, puede realizarse el siguiente:

1°. En cuanto a las consellerías en las que se estructura la Administración autonómica se aprobó, tras las elecciones, el Decreto del Presidente de la Generalitat 5/2011, de 21 de junio de 2011. Esta norma fue modificada por Decreto del Presidente 22/2011, de 23 de diciembre.

2°. También han sido modificadas la composición de varios órganos colegiados. Así, el Decreto 78/2011, de 24 de junio, sobre la composición de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, y el Decreto 80/2011, de 1 de julio, sobre la denominación y composición de la Comisión Delegada del Consell para Asuntos Económicos.

3°. La estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat se estableció, en un primer momento, mediante el Decreto 75/2011, de 24 de junio. Disposición que ha sufrido en seis meses cuatro modificaciones, a través de:

- Decreto 89/2011, de 26 de agosto.
- Decreto 118/2011, de 9 de septiembre.
- Decreto 121/2011, de 16 de septiembre (se da una nueva redacción a la estructura y funciones de la Secretaría Autonómica de Economía, Industria y Comercio, para incluir la Dirección General de Energía).
- Decreto 197/2011, de 23 de diciembre.

4°. En cuanto al departamento con competencias ambientales, el Decreto 112/2011, de 2 de septiembre, aprobó el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.

También en este ámbito puede citarse el Decreto 113/2011, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

5°. Por último, también han sido adoptadas otras disposiciones con relevancia ambiental:

- Decreto 124/2011, de 16 de septiembre, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.
- Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat.
- Orden 1/2011, de 21 de enero, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Expertos prevista en el Decreto 97/2010, sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y de participación en materia de medio ambiente de la Comunidad Valenciana.

Centrándonos ya en el reglamento orgánico de la conselleria con competencias ambientales, el Decreto 112/2011 establece los siguientes órganos superiores y directivos de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente:

- a) Secretaría Autonómica de Infraestructuras y Transporte.
- b) Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje.
- c) Subsecretaría.
- d) Dirección General de Obras Públicas, Proyectos Urbanos y Vivienda.
- e) Dirección General de Transportes y Logística, que asume las competencias en materia de costas.
- f) Dirección General del Medio Natural.
- g) Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial.
- h) Dirección General de Calidad Ambiental.

Como puede observarse, quizás la novedad más significativa es que las competencias en materia de aguas se han atribuido a otra conselleria: la de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, entre cuyos órganos directivos se encuentra la Dirección General del Agua. Esta Conselleria también asume las competencias en materia de desarrollo rural. Por otra parte, la competencia sobre energía se encuentra atribuida a la Conselleria de Economía, Industria y Comercio.

Se adscriben a la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente entidades de derecho público como la Agencia Valenciana de Movilidad (AVM) y el Instituto del Paisaje de la Generalitat, así como sociedades mercantiles como el Instituto Valenciano de Vivienda, SA (IVVSA) y VAERSA Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA. Siguen estando adscritas a esta Conselleria, como órganos colegiados, 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. La Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales se adscribe, ahora, a la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua. Aunque esta enumeración tiene que matizarse en el sentido de la situación de retranqueo en la que se encuentra el sector público valenciano y, por tanto, la posibilidad de que la redimensión del mismo pueda afectar a las entidades citadas.

Por último, de entre las otras normas de organización enunciadas cabe destacar el Decreto a lo dispuesto en el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, que incorpora el nuevo reglamento de organización de la Comisión de Evaluación Ambiental y otorgaba el plazo de dos meses para su constitución, estableciendo las siguientes funciones:

- a) Adoptar acuerdos sobre la necesidad de someter un plan o programa a Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo con la Ley 9/2006.
- b) Emitir los documentos de referencia.

- c) Adoptar acuerdos sobre las memorias ambientales en las evaluaciones ambientales de planes y programas.
- d) Emitir informe sobre los criterios estratégicos ambientales, los principios de sostenibilidad y los indicadores de los objetivos ambientales que deban incorporarse en las evaluaciones ambientales estratégicas.
- e) Emitir dictámenes y resolver consultas que puedan realizarse en relación con la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos en aplicación de la legislación valenciana.

#### **4. EJECUCIÓN: NUEVO DECREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN MATERIA AMBIENTAL**

Los programas presupuestarios con finalidad ambiental siguieron, en los presupuestos de 2001, su tendencia a la baja, de nuevo con otra importante disminución. La situación económica sigue desplegando todos sus efectos sobre las inversiones ambientales de la Generalitat Valenciana.

La Dirección General de Gestión del Medio Natural sufrió otro considerable descenso en las asignaciones de los programas que gestiona:

- El Programa Conservación del Medio Natural (programa 442.30) se vio recortado en un 25,30% (prácticamente se repite el porcentaje de decremento de los presupuestos del año anterior), pasando de 13 millones de euros a menos de diez millones. La disminución se produce esencialmente en el capítulo de transferencias de capital, con más del 70% de decremento. Tras estos dos ejercicios con importantes decrementos, prácticamente no hay nada de interés en el anexo de inversiones de este programa.
- El Programa de Conservación de Espacios Naturales (programa 442.80), ve reducida de nuevo su dotación ahora en un 21,88% (23,51% en 2010). Las inversiones que, hasta ahora, habían disminuido de manera no excesiva, en este ejercicio sufren una disminución del 25,34%, casi tres millones y medio de euros. En definitiva, las inversiones en este Programa alcanzan, en 2011, un poco más de los 10 millones seiscientos mil euros, de los que casi siete millones se destinan a nuevas actuaciones en espacios naturales.
- El Programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales (programa 442.40), sufre una variación de -23,63% (-26,14% en 2010). Este Programa, en dos años, ha visto reducido a la mitad su asignación presupuestaria. Después de la drástica reducción que sufrieron las inversiones en el ejercicio pasas (más de un 40%), en este ejercicio se aplica un decremento del 17,52% (casi tres millones de euros). Ya sólo quedan trece millones doscientos mil euros para inversión. En cualquier caso, este Programa sigue siendo el más importante de los que gestiona la Dirección General del Medio Natural con más de treinta y dos millones de euros (este ejercicio ha visto rebajado su consignación en más de 10 millones de

euros). La línea de actuación en inversiones relativa a la lucha contra la desertificación sigue siendo la que más dotación recibe (con más de seis millones y medio de euros).

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) ha vuelto a sufrir un considerable decremento del 22,75% (33,15% en 2010). Es otro de los Programas que, en dos años, ha visto prácticamente reducida su dotación a la mitad. La escasa dotación de las transferencias de capital desaparece de este Programa y la parte sustancial de la disminución afecta, precisamente y otra vez, a las inversiones, con casi un treinta por ciento (de los más de cinco millones de euros previstos en inversión en el 2010 hemos pasado a tres millones setecientos mil euros). La línea de inversión relativa a descontaminación de suelos, eliminación de determinados residuos (neumáticos) y sellado de vertederos se queda en un millón de euros; eso sí, las asistencias técnicas se dotan con un millón y medio 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 22,89% (15,87% en el 2009). El decremento se reparte entre todos los capítulos del Programa, incluidas las inversiones. En total se pasa de seis millones seiscientos mil euros a poco más de cinco millones.

En cuanto a los programas gestionados por la Dirección General del Agua (ahora ubicada en la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua) han sufrido, de nuevo, 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 44,99% (49,90% en el 2010), con más de un 40% de decremento tanto inversiones como en transferencia de capital. La disminución sufrida, por tanto, por este Programa en los dos últimos ejercicios ha sido algo más que drástica, contando ahora sólo con algo más de siete millones de euros, de los que sólo menos de dos millones y medio se destinan a inversiones. En cuanto a las transferencias de capital van destinadas, esencialmente, al Plan Director de Saneamiento de la Comunidad Valenciana (cuatro millones de euro).
- El Programa Gestión e Infraestructuras de Recursos Hidráulicos (programa 512.10), ha visto rebajada sensiblemente su dotación, aunque sigue contando con casi 70 millones de euros. El decremento sufrido por este Programa en el 2011 ha sido del 25,08% (23,07% en 2010). Las inversiones se disminuyen en un 24,43% (lo que supone más de 18 millones de euros). A inversiones se destinan cincuenta y siete millones. En transferencias, la Fundación Comunitat Valenciana Agua y Progreso cuenta con más de seiscientos mil euros para gastos corrientes.

La Dirección General de Territorio y Paisaje gestionaba 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) sufre una disminución del 25,48% (27,56% en 2010). Sus inversiones se ven reducidas en un 26,72%, la consignación queda reducida a un millón seiscientos mil euros. El programa en total recibe una dotación de poco más de dos millones doscientos mil de euros. Sigue siendo absolutamente llamativo el anexo de inversiones, en el que el Plan de Acción Territorial del Paisaje recibe treinta mil euros, mientras que la «investigación y asistencias técnicas» están dotadas con más de un millón 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 (algo más de un millón y medio de euros), también ve disminuida su dotación en un 17,37% (21,74% en 2010). Las inversiones siguen siendo la partida que sufre un mayor recorte (30,93%. En 2010 fue del 62,56%,) lo que implica dejar las inversiones del programa en algo menos de cuatrocientos cincuenta mil euros. Cualquier línea de actuación que se refleje en este programa tendrá, por tanto, recursos económicos escasos.

Por su parte, la Conselleria de Infraestructuras y Transporte siguió gestionando algunos programas con incidencia ambiental, que ahora se ubican en la Conselleria de Economía, Industria y Comercio. En este sentido, el Programa Energía (Programa 731.10) ha visto reducida su asignación en un 28,67% (14,82% en 2010), aunque las inversiones han sufrido una reducción mínima del 5%. Sin embargo, la mayor asignación se ubica en las transferencias corrientes y de capital, esencialmente a organismos, entes y empresas de la Generalitat que, en este presupuesto, ha sufrido un importante recorte del 39,45%, quedando en al más de cinco millones y medio de euros (más del 50% 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 se establecen objetivos en orden a la política sobre movilidad sostenible. Las inversiones, en este Programa sólo han sufrido una reducción del 5%, quedando en algo más de cinco millones setecientos mil euros y destinados, esencialmente, a actuaciones en el litoral.

Otro programa con incidencia ambiental era 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. Este Programa ha visto suprimido su capítulo de inversiones y aumentado en más de un 50% las transferencias de capital.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Además de las resoluciones judiciales que se comentarán a continuación, durante el 2011 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. En el mismo sentido que en informes anteriores, siguen resolviéndose conflictos relativos instalaciones generadoras de campos electromagnéticos.

### 5.1. LA ILEGALIDAD DE EXIGIR FIANZA PARA LA ELIMINACIÓN DE INERTES

A través de la Sentencia del TSJ, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Primera, de 28 de enero de 2011 se dirimió un conflicto jurídico relativo a la necesidad o no de prestar fianza en la eliminación de residuos inertes. La Resolución de la Dirección General para el cambio climático de 11 de julio de 2008, por la que autorizaba a la empresa demandante la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero de residuos inertes, obligó a la empresa autorizada a constituir fianza, «con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que incumban en virtud de la autorización expedida, incluidas las de clausura y mantenimiento posterior del vertedero». Cláusula que constituyó el objeto del recurso contencioso. La parte demandante centra su argumento en la no necesidad jurídica de fianza cuando se trata de vertederos inertes, a diferencia de lo que ocurre en los vertederos de residuos peligrosos y no peligrosos.

Se trata, en definitiva, de dirimir sobre la interpretación del bloque normativo de residuos al respecto de la exigibilidad o no de prestar fianza para la eliminación de inertes. Bloque integrado en ese momento por la Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos, y por la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos, así como el Real Decreto 1481/2001, de 21 de abril, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y se incorpora la citada Directiva. Aunque nada ha cambiado, en este punto, con la nueva Ley 22/20011.

Centrado así el debate, la Generalitat, como parte demandada, interpretó en la resolución objeto de recurso que la existencia de tres clases de vertederos, no se corresponde con tres, sino con dos clases de residuos, los peligrosos y los no peligrosos. Dentro de éstos últimos se incluyen a los residuos inertes, por lo que le es de aplicación la normativa sobre fianzas de los no peligrosos. Además, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 1999/31/CE, artículo 8, los Estados miembros pueden establecer que la exigencia de fianza no se aplique a los vertederos para residuos inertes, exclusión que no se ha producido de forma expresa y que, a juicio de la Generalitat, conduce a la posibilidad de exigencia de fianza para los inertes.

Ambos argumentos son rechazados por el Tribunal asumiendo, creo que con acierto, la interpretación justamente contraria. Así, con el primer argumento de la Generalitat el Tribunal realiza una reducción al absurdo, sobre la que poco puede añadirse. Es el segundo argumento el que requiere un mayor esfuerzo de interpretación.

Aunque el Tribunal no lo exponga claramente, lo cierto es que la Directiva de vertederos exige que los Estados realicen una manifestación expresa sobre la exigibilidad de fianza respecto a los inertes y, en caso afirmativo, especifiquen normativamente los criterios para su cuantificación, aspecto éste exigible en todo caso y para todas las clases de residuos y que, en definitiva, será el principal argumento para declarar la nulidad de la fianza establecida por la Generalitat.

En efecto, de acuerdo con la Directiva 31/1999 los Estados tienen la facultad de exigir fianza a los vertederos de residuos inertes, pero esa facultad está encorsetada por el cumplimiento de obligaciones previas, esto es, «para poder cobrar fianza en los vertederos de residuos inertes sería necesaria una norma que estableciera tal obligación o se desprendiera inequívocamente la voluntad del legislador de exigir fianza y un estudio complementario», estudio en el que se determine la forma y cuantía de tal fianza. No se trata, por tanto, de que la Administración unilateralmente, sin criterio normativo alguno, determine en actos singulares las fianzas correspondientes. No puede admitirse –como certeramente opina el Tribunal– «un método de cuantificación que deja en manos de la administración la fijación de la cuantía de la fianza, sin unas bases y unos criterios» establecidos normativamente. «No se discute –añade la Sentencia– ... que el Reino de España pueda establecer fianza a los vertederos de residuos inertes, no obstante, deberá fijarse por vía reglamentaria un método de cuantificación que haga previsible al solicitante saber de forma aproximada la fianza a depositar y al Tribunal llevar a cabo un control de la cuantificación de la fianza establecida, cosa imposible en este momento». Suficiente argumentación para declarar nula la fianza establecida por la Generalitat y cerrar, con acierto, un conflicto jurídico no baladí.

## 5.2. RESOLUCIÓN DE OTRO CONFLICTO EÓLICO PENDIENTE

No han sido pocos los conflictos ocasionados por el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PEVC). Así, en el 2011 se resolvió otro pendiente. En efecto, mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 22 de marzo de 2011, se resolvió, desestimándolo, recurso contencioso interpuesto por una asociación ecologista contra la Orden de 6 de marzo de 2008, de la Conselleria de Infraestructuras y Transportes de la Generalidad Valenciana, por la que se realiza nueva convocatoria pública para el desarrollo y ejecución del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana. Dicha convocatoria se enmarca en el proceso de ejecución del Plan Eólico y a la vista de la mayor capacidad que tienen determinadas zonas eólicas del Plan para albergar más estaciones.

Como es sabido, el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PECV) fue aprobado por acuerdo del Consell de la Generalitat de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano. Posteriormente, para su desarrollo y ejecución (de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del citado Plan) se procedió a convocar concurso público (Orden de 31 de julio de 2001). Pues bien, una vez concluido dicho desarrollo del PECV, la Generalitat advirtió de la insuficiencia, en determinadas zonas, de los proyectos ejecutados, por lo

que, a modo de ampliación, procedió a una nueva convocatoria para esas zonas eólicas mediante la Orden que se impugna en el proceso ahora comentado.

De los argumentos de la parte actora, la asociación ecologistas, se pueden destacar dos de ellos:

1°. Que no se protegen los territorios integrados en la Red Natura 2000, tales como los LICs y los IBAs.

2°. Que se ignora la obligación de someter los Planes a «evaluación ambiental estratégica» (EAE).

En cuanto a la Red Natura, el Tribunal no acepta los argumentos de la demandante por cuanto que –opina– ésta realiza «un planteamiento *per saltum*, es decir, parte del carácter vinculante de las IBAs, acto seguido, entiende que las IBAs pendientes de declaración deben tener un régimen de protección más estricto que el aplicado a las ZEPA, por lo que, deberán ser consideradas como zonas no aptas para contener instalaciones eólicas».

Que las IBAs carecen de carácter vinculante ya lo ha dicho el Tribunal de Justicia Europeo, pero que su valor probatorio es importante también está consolidado –como también lo advierte el Tribunal en la Sentencia comentada– «habida cuenta del carácter científico del Inventario IBA» (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de marzo de 2003, Asunto C-378/01), lo que implica la necesidad de un esfuerzo probatorio en contrario por parte de, en este caso, la administración autonómica. En esta Sentencia no se centra demasiado el Tribunal en esta cuestión, sino que se deriva a que el planteamiento –quizás equivocado– de la demandante implica el reconocimiento del efecto directo de las directivas como consecuencia del efecto directo de las IBAs, lo que, certeramente no admite. Sin duda, los términos planteados por la asociación ecologista ha permitido esta resolución judicial. Si la estrategia procesal hubiese sido otra, obviando un pretendido carácter vinculante que no existe, probablemente estaríamos hablando de un fallo en sentido opuesto, por cuanto que el expediente administrativo objeto de recurso no aporta demasiados elementos de juicio para desvirtuar el valor probatorio de los inventarios citados.

En cuanto a la necesidad de evaluación ambiental estratégica, de nuevo nos encontramos en un error en el planteamiento de la demanda que facilita un fallo desestimatorio. Estamos ante proyectos de ejecución, no ante una nueva planificación, por lo que no puede exigirse una evaluación estratégica, aunque nada tiene que ver la fecha de aprobación del PECV, como erróneamente opina el Tribunal, si de una modificación del plan se tratara.

Los concretos proyectos de desarrollo sí deben someterse a una evaluación de impacto ambiental tal y como determina la Orden recurrida. Pero este aspecto, crucial, es obviado por la parte demandada y minusvalorado por el Tribunal, al indicar que «en este caso se trata de una mera ampliación» de proyectos. Precisamente, las ampliaciones

nes de proyectos no son, en modo alguno, meras ampliaciones *per se*, más aun en este supuesto en el que los efectos sinérgicos son palmarios.

En definitiva, ante una notoria falta de previsión pública, se procede a un nuevo desarrollo del PECV, sin suficiente justificación ambiental, pero un inadecuado planteamiento de la parte actora, unido a un, al menos, discutible fundamento jurídico del fallo han conducido, definitivamente este problema a la nada.

### 5.3. CONTROL DE LEGALIDAD SOBRE ORDENANZA MUNICIPAL CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

En el 2011 varios preceptos de la Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica del Ayuntamiento de Valencia fueron declarados nulos por la Sentencia, de 21 de enero de 2011, de la Sección primera de la Sala Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia en un litigio iniciado por varias asociaciones vecinales y de comerciantes, en un control de legalidad esencialmente ejercido a la luz de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica.

– Nulidad del artículo 29.2 de la Ordenanza.

Este precepto establecía una actuación facultativa de la actividad de inspección que, a juicio del Tribunal y a todas luces, vulneraba la Ley 7/2002, especialmente su artículo 54.5. Este precepto determina que «el ayuntamiento, antes de otorgar la licencia de ocupación, verificará si los diversos elementos constructivos que componen la edificación cumplen las normas establecidas en esta ley». Se trata de un control preceptivo, que obliga al ayuntamiento a verificar «antes de otorgar la licencia de ocupación, ..... si los diversos elementos constructivos que componen la edificación cumplen las normas establecidas en la Ley». Por tanto, indica el Tribunal, «la actuación inspectora de verificación de los elementos constructivos que componen la edificación en cuanto al cumplimiento de las normas de protección acústica es una actuación reglada y no potestativa o discrecional», como pretendía configurarla el apartado 2 del artículo 29 de la Ordenanza municipal.

– Nulidad del artículo 55.3 de la Ordenanza.

La problemática planteada por este artículo es su finalidad tributaria o sancionadora y, por ende, su adecuación a derecho o no. En efecto, en este precepto la Ordenanza establecía que «en los supuestos de denuncias infundadas y temerarias que se efectúen con abuso de derecho o falta absoluta de veracidad de los hechos expuestos, se valorará el coste de la medición y se podrá repercutir al denunciante la tasa de inspección prevista en la legislación estatal vigente».

La parte actora invocó su carácter sancionador, mientras que el Ayuntamiento invocó, como fundamento a su naturaleza tributaria, la disposición adicional sexta de la Ley 37/2003, del Ruido, que permite a los Ayuntamientos establecer tasas por la

prestación de servicios de inspección que realicen para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y ello de acuerdo con lo previsto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El Tribunal fue claro en su interpretación favorable al demandante y a la declaración de nulidad del precepto, esencialmente en virtud de los elementos subjetivos que la Ordenanza incorpora al hecho imponible de la pretendida tasa, vulnerando el marco legal tributario y confirmando una naturaleza sancionadora. En el artículo 55.3 de la Ordenanza –afirma el Tribunal– «la tasa por la prestación del servicio de inspección se hace depende de la existencia de una denuncia temeraria e infundada, lo cual obviamente dota a la figura de naturaleza sancionadora, y no tributaria». El nacimiento del hecho imponible va ligado, ineludiblemente, a una determinada conducta del sujeto pasivo (denuncia infundada o temeraria) no a un acto objetivo causa de la prestación del servicio de inspección. En efecto, perfectamente el Ayuntamiento de Valencia podía haber creado una tasa, de acuerdo con la habilitación legal, para sufragar el coste del servicio de inspección, pero ello sin incorporar al hecho imponible elementos subjetivos «como es el abuso de derecho o la falta absoluta de veracidad de los hechos, rompiendo la equivalencia servicio-tasa, puesto que el nacimiento del hecho imponible no radica en la prestación del servicio, sino en la torticera instrumentalización del procedimiento administrativo por parte del denunciante; en consecuencia, como se alega en la demanda, estamos ante unas consecuencias jurídicas derivadas de una actuación ilícita o abusiva de un denunciante, desvinculado por tanto de la prestación del servicio», estamos, por tanto, ante un supuesto sancionador no tributario.

– Nulidad del párrafo segundo del artículo 60 de la Ordenanza.

La declaración de nulidad de este precepto por parte del Tribunal se base exclusivamente en un simple análisis de legalidad de las circunstancias enumeradas en el mismo para motivar la adopción de medidas provisionales.

El párrafo segundo del artículo 60 de la Ordenanza establece que «en los supuestos en los que se haya constatado, mediante las actas correspondientes, la molestia grave y reiterada por parte de un foco generador de ruido deberán adoptarse, con carácter urgente, las medidas provisionales oportunas», medidas provisionales que tienen su poyo legal en el artículo 62 de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica. Estas medidas provisionales, como la suspensión inmediata del funcionamiento de la fuente perturbadora, se deben adoptar «en atención a la gravedad del perjuicio ocasionado, al nivel de ruido transmitido, así como en los casos de molestias manifiestas a los vecinos» (citado artículo 62).

El debate jurídico se centra sólo en si la reiteración, como causa prevista en la Ordenanza para la adopción de medidas provisionales, tiene o no cobertura legal en el citado artículo 62. Pues bien, el Tribunal realiza el control de legalidad, acordando la nulidad del precepto, con el siguiente fundamento:

*«Tal como se desprende de la lectura del art. 62 de la Ley 7/2002, en ningún momento se hace referencia a la reiteración como presupuesto para la adopción de la medida, y ello es lógico por*

*cuanto que las molestias pueden ser graves o manifiestas sin necesidad de que sean reiteradas, por lo que el art. 60 de la Ordenanza está introduciendo un elemento –la reiteración– que no se encuentra recogido en el artículo 62 de la Ley 7/2002, con lo que infringe el régimen de medidas cautelares establecido en el precepto. Ello no significa que el elemento de la reiteración no pueda ser considerado a la hora de adoptar la medida de suspensión inmediata, pero en ningún caso es un presupuesto necesario para adoptar la medida según la regulación legal.»*

Tiene razón el Tribunal cuando afirma que la reiteración como presupuesto para la adopción de medidas provisionales no está expresamente citada en el artículo 62 de la Ley 7/2002, para ello simplemente hay que leer el citado precepto. Cuestión distinta, a mi criterio, es la interpretación que el Tribunal realiza del mismo. En efecto, una molestia grave o manifiesta (calificativos que utiliza el precepto legal) puede, perfectamente, no ser una molestia reiterada en el tiempo, no son estos supuestos objeto de litis. El problema consiste, precisamente en lo inverso, en si se puede interpretar válidamente que una molestia reiterada en el tiempo es una molestia manifiesta para los vecinos (ya que el calificativo de gravedad tiene su propio perfil conceptual). Creo que no hay que hacer mayor esfuerzo hermenéutico para llegar a la conclusión afirmativa, la reiteración en la molestia la transforma, sin duda, en manifiesta y, por ende, en presupuesto de hecho lícito para la adopción de medidas. No obstante, el artículo 60 de la Ordenanza tampoco logra perfilar correctamente los supuestos de hecho, por cuanto que la gravedad y la reiteración no tienen en modo alguno que concurrir simultáneamente, de acuerdo con la cobertura legal que ofrece el artículo 62 de la Ley valenciana sobre protección contra la contaminación acústica.

## **6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES**

### **6.1. EL FIN DEL CONFLICTO EUROPEO SOBRE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VALENCIANA**

Apuntaba en el anterior informe que sólo quedaba ya esperar a la Sentencia y que, quizás, al final tanto ruido quedase en nada, como, por otra parte, era razonable. Y así ha sucedido. Mediante la Sentencia de 26 de mayo de 2011, de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-306/08), se ha desestimado el recurso contra el reino de España y se ha condenado en costas a la Comisión.

Después de las conclusiones presentadas por el Abogado General, tal y como comentamos en el último informe, todo apuntaba, en efecto al sentido de esta resolución judicial. Cabe recordar, como lo hace el Tribunal en su sentencia, que el objeto de *litis* versaba exclusivamente «sobre la adjudicación de contratos de urbanización conforme a las leyes adoptadas sucesivamente por la Comunidad Autónoma de Valencia sobre la base de sus competencias autonómicas en materia de urbanismo, ocupación del suelo y ordenación del territorio. Más concretamente, la Comisión reprocha al Reino de España la adjudicación de los PAI, es decir, las actuaciones integradas, que tienen por objeto la urbanización conjunta de varias parcelas conforme a una programación única que transforma dichas parcelas en solares, con arreglo, por un lado a la LRAU y, por otro, a la LUV, infringiendo las Directivas 93/37 y 2004/18, respectivamente». Y sobre

este extremo se centran los argumentos del Tribunal, como en su día las conclusiones del Abogado General.

Pues bien, todos los argumentos de la Comisión sobre esas pretendidas infracciones son rechazados y ello, esencialmente (más bien exclusivamente), por cuanto que la Comisión no ha demostrado en el proceso –según opinión del Tribunal– los extremos por ella alegados y rebatidos por España; no ha desplegado, en suma, la actividad necesaria para aportar los elementos de juicio necesarios que acrediten el incumplimiento de las directivas europeas.

No se ha demostrado, en absoluto, indica la Sentencia que «las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes de infraestructuras, energía, comunicaciones y servicios públicos existentes constituyan el objeto principal del contrato celebrado entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de un PAI en gestión indirecta». De esta forma, el Tribunal señala que «la ejecución del PAI por el urbanizador comprende ... actividades que no pueden calificarse de «obras» en el sentido de las Directivas invocadas por la Comisión». Así de simple, y de concluyente, culmina este conflicto.

## 6.2. LEVE NOVEDAD EN EL CONFLICTO DEL CABANYAL

Con independencia del conflicto constitucional (referenciado en el anterior informe), la estrategia procesal del Ayuntamiento de Valencia consistió en plantear dos litigios contra la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre, 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. El primero de ellos, demanda de incidente de ejecución contra la citada Orden ha sido resuelto en el 2011.

En efecto, con fecha de 29 de diciembre de 2011, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Auto en la que desestima la pretensión del Ayuntamiento de Valencia. En puridad, lo que expresa el Auto citado era de esperar, por cuanto que lo único que advierte el Tribunal es que este camino procesal es erróneo si lo que se pretende –como así queda claro por parte del Ayuntamiento– es un examen del contenido de la Orden del Ministerio de Cultura de 2009, y ello «por tener sustantividad propia», por lo que «habrá de ser impugnada en un procedimiento administrativo o judicial independiente», por lo que las pretensiones del Ayuntamiento de Valencia «desbordan pues el objeto del cauce procesal de esta ejecución».

Por otro lado, el camino procesal recomendado en el Auto ya lo había utilizado el propio Ayuntamiento –tal y como también recuerdo el Tribunal en dicho Auto–, al interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional contra la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre. Segundo y principal litigio sobre la citada Orden cuya resolución se encuentra pendiente.

## 7. APÉNDICE INFORMATIVO

### 7.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente:

Consellera: Isabel Bonig Trigueros

Secretaría Autonómica de Territorio, Medio Ambiente y Paisaje: Aránzazu Muñoz Criado

Dirección General del Medio Natural: Alfredo González Prieto

Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial: Juan Giner Corell

Dirección General de Calidad Ambiental: Vicente Tejedo Tormo

En la Secretaría Autonómica de Infraestructuras y Transporte, la Dirección General de Transportes y Logística: Carlos J. Eleno Carretero

- Otros departamentos con competencias ambientales:

#### a) *Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua*

Consellera: Maritina Hernández Miñana

Secretaría Autonómica: María del Mar Casanova Llorens

Director General del Agua: José María Benlliure Moreno

Directora General de Empresas Agroalimentarias y Desarrollo del Medio Rural: Marta Valsangiacomo Gil

#### b) *Conselleria de Economía, Industria y Comercio*

Director General de Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

- Entidades y sociedades públicas con responsabilidades ambientales

VAERSA: Sociedad pública Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos S.A.: Enrique Simó Arnau

EPSAR: Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana: Juan Luis Martínez Muro

AVEN: Agencia Valenciana de la Energía: Antonio Cejalvo Lapeña

### 7.2. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS EN 2009

- Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.
- Ley 9/2011, de 26 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.
- Decreto 1/2011, de 13 de enero, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (modificado por Decreto 166/2011, de 4 de noviembre).
- Decreto 26/2011, de 18 de marzo, sobre régimen jurídico y procedimiento de concesión de la licencia de uso de la marca Parcs Naturals de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 44/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Plan Especial frente al Riesgo Sísmico en la Comunidad Valenciana.

En materia de organización:

- Decreto del Presidente de la Generalitat 5/2011, de 21 de junio, por el que se determina las consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat (modificado por Decreto del Presidente 22/2011, de 23 de diciembre).
- Decreto 75/2011, de 24 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat (modificado por Decreto 89/2011, de 26 de agosto, Decreto 118/2011, de 9 de septiembre, Decreto 121/2011, de 16 de septiembre, Decreto 197/2011, de 23 de diciembre).
- Decreto 112/2011, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.
- Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat.
- Decreto 124/2011, de 16 de septiembre, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.
- Orden 14/2011, de 31 de marzo, de la Consellería de Industria, Comercio e Innovación, por la que se establecen los órganos competentes para el ejercicio de determinadas funciones en materia de derechos mineros.
- Resolución de 7 de septiembre 2011, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, sobre delegación de competencias sancionadoras en materia de calidad ambiental.

Otra normativa a considerar

- Ley 1/2011, de 22 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana.
- Ley 7/2011, de 1 de abril, de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Comunidad Valenciana.

- Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas
- Decreto 62/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento de declaración y el régimen de protección de los bienes de relevancia local.
- Decreto 63/2011, de 20 de mayo, por el que se regula la pesca con el arte denominado rall o esparavel en las aguas interiores de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 71/2011, de 10 de junio, por el que se establece la gratuidad de los aprovechamientos apícolas en montes de propiedad de la Generalitat.
- Decreto 72/2011, de 10 de junio, por el que se crea el Sistema de Información en Seguridad Alimentaria de la Comunidad Valenciana.

### 7.3. PRINCIPALES ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

En el año 2011 se aprobó el Aprueba el Plan Especial frente al Riesgo Sísmico en la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto 44/2011, de 29 de abril, elaborado tanto de acuerdo con la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, como con la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril.

Además, como ya simplemente se apuntó en el anterior informe, en el 2011 se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, puntualmente modificado mediante Decreto 166/2011, de 4 de noviembre. Estrategia Territorial cuyas determinaciones, tal y como estableció el Consejo Jurídico Consultivo en su dictamen 011/2011, de 13 de enero, son vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana, además de incorporar criterios de ordenación del territorio de carácter recomendatorio, indicando en este sentido que «apartarse de su contenido en la planificación urbanística y territorial requerirá de una adecuada justificación».

### 7.4. PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO) DEL AÑO 2011

- Sentencia núm. 30/2011, de 21 enero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 39/2011, de 21 enero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 73/2011, de 28 enero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 172/2011, de 28 febrero (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 294/2011, de 22 de marzo (Sección 1ª).
- Sentencia núm. 2308/2011, de 7 octubre (Sección 1ª).

## Extremadura: proyectos de interés regional en la Red Natura 2000

---

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN: 2.1. *General*. 2.2. *Prevención ambiental*. 2.3. *Espacios Naturales Protegidos*. 2.4. *Caza*. 2.5. *Pesca*. 2.6. *Montes y Patrimonio Forestal*. 2.7. *Residuos*. 2.8. *Energías renovables*. 2.9. *Ordenación del Territorio*.—3. ORGANIZACIÓN.—4. EJECUCIÓN. 4.1. *Presupuesto*. 4.2. *Actividad de prevención ambiental*. 4.3. *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

La política ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 2011 ha estado marcada, como es lógico, por las elecciones autonómicas que se celebraron el 22 de mayo. Hasta entonces, puede apreciarse una cierta atonía propia del final de legislatura. La única Ley aprobada fue la Ley 9/2011, de 29 de marzo, por la que se llevó a cabo una modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, con la finalidad de salir al paso de sendas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (núm. 195/2011 y 196/2011, ambas de 9 marzo), relativas al conflicto generado por el Proyecto de Interés Regional Marina de Valdecañas, el cual supone la transformación urbanística de una parte relevante de la ZEPA Embalse de Valdecañas.

Por lo demás, debe destacarse positivamente la aprobación de dos normas de desarrollo de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que completan su Título II relativo a la prevención ambiental: el Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental, y el Decreto 81/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el

Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental. También puede destacarse, como norma sustantiva, el Decreto 20/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de la producción, posesión y gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A partir de las elecciones autonómicas, que supusieron el primer cambio de partido político en el Gobierno regional desde el inicio de la autonomía extremeña, se aprecia una lenta toma de contacto de los nuevos responsables del ejecutivo autonómico. Desde el punto de vista organizativo, destaca la creación de una macro-consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, donde se insertan las competencias en materia ambiental. Asimismo, también se reduce la estructura administrativa, al asignarse las competencias ambientales a una única Dirección General de Medio Ambiente, volviendo así al modelo existente hasta 2007.

Finalmente, en la exposición de las líneas futuras del departamento ante la Asamblea extremeña, el nuevo Consejero limitó su intervención exclusivamente a tres cuestiones: los incendios, la caza y la pesca. Nada sobre la protección de los espacios naturales protegidos o sobre la prevención y calidad ambiental (VIII Legislatura, DSAE núm. 16-C Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, 20 de septiembre de 2011).

## **2. LEGISLACIÓN**

### **2.1. GENERAL**

Debe aquí reseñarse la aprobación de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El nuevo Estatuto contiene dos menciones a las competencias ambientales. De un lado, en su artículo 9, relativo a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, declara, entre otras: «33) Políticas y normas adicionales y complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático. Regulación de los espacios naturales protegidos propios y adopción de medidas para su protección y puesta en valor. Mantenimiento, conservación y mejora de la dehesa extremeña».

De otro lado, en el artículo 10, relativo a las competencias de desarrollo normativo y ejecución, se contiene, entre otras materias: «2) Medioambiente. Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». Medioambiente. Regulación y protección de la flora, la fauna y la biodiversidad. Prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos y de la contaminación acústica, atmosférica, lumínica, del suelo y del subsuelo. Regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas. Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias».

Esta redacción definitiva ha supuesto que parte de la materia (Prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos, y de la contaminación acústica, atmosférica,

lumínica, del suelo y del subsuelo. Regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas) contenida en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura en 2009 como competencia exclusiva, haya pasado a la consideración de competencia de desarrollo normativo y ejecución. En todo caso, con la salvedad de la referencia explícita a alguna submateria –como es la dehesa extremeña, englobable en la biodiversidad–, en realidad, el nuevo Estatuto poco añade al techo competencial ya fijado desde la reforma estatutaria efectuada por la Ley Orgánica 12/1999.

Finalmente, el nuevo Estatuto contempla dentro de los llamados Principios rectores de los poderes públicos extremeños el mandato según el cual los poderes públicos regionales «Perseguirán un modelo de desarrollo sostenible y cuidarán de la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad de la región, con especial atención a sus ecosistemas característicos, como la dehesa. Asimismo, sus políticas contribuirán proporcionadamente a los objetivos establecidos en los acuerdos internacionales sobre lucha contra el cambio climático» –art. 7.7–.

Este precepto, aun cuando de evidente carga programática, puede estimarse oportuno, pues lo cierto es que los objetivos básicos de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el Estatuto anterior estaban por completo presididos por el desarrollismo económico, sin la más mínima concesión a la sostenibilidad ambiental.

## 2.2. PREVENCIÓN AMBIENTAL

En este apartado debe destacarse la señalada aprobación de dos normas de desarrollo de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que completan su Título II relativo a la prevención ambiental. De un lado, se trata del Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 6-5-2011). En esta norma se ordena tanto la evaluación de planes y programas, como la tradicional evaluación de impacto ambiental de proyectos. Respecto a la primera, junto al procedimiento general aplicable, se recoge el procedimiento a aplicar para la determinación de la necesidad o no de someter un plan o programa a evaluación ambiental por tener efectos significativos sobre el medio ambiente o por afectar a Red Natura 2000, definiéndose un procedimiento basado en la determinación caso por caso. Asimismo, se desarrollan las especialidades del procedimiento de evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (se establece un procedimiento distinto del general para la elaboración de la memoria ambiental en los instrumentos de ordenación urbanística correspondiendo, en este caso, al Ayuntamiento la elaboración de la propuesta de la memoria ambiental). Del mismo modo se determina la necesidad y alcance de algunos informes incluidos en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, tal y como se establece en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Respecto a la evaluación de proyectos, siguiendo las previsiones de la Ley 5/2010 –arts. 36 y siguientes–, se diferencia entre un procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria de proyectos y un procedimiento de evaluación de impacto ambiental abreviada, así como un procedimiento para los proyectos no incluidos en el Anexo II que puedan afectar a los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000, en cuyo caso se realiza caso por caso la evaluación de la necesidad de someter los proyectos al procedimiento ordinario o al abreviado.

De otro lado, se aprueba el Decreto 81/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 26 de mayo de 2011). Como es sabido, la autorización ambiental integrada es de competencia autonómica y coincide, esencialmente, con la recogida en la normativa estatal en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación; la autorización ambiental unificada, de competencia autonómica y desarrollada con unos principios similares a los de la autorización anterior, de forma que integra en un solo acto de intervención administrativa las autorizaciones, informes sectoriales preceptivos y prescripciones necesarias que ya eran exigibles para la implantación y puesta en marcha de instalaciones en materia de medio ambiente. Las principales diferencias entre las dos autorizaciones se encuentran en la inclusión o no de la autorización de vertido al dominio público hidráulico, el plazo de vigencia y el plazo de la información pública. Por su parte, la comunicación ambiental, de competencia municipal, se contempla como instrumento de intervención ambiental para las actividades de escasa incidencia en el medio ambiente, consistente en una comunicación que 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.

Además, haciendo uso de la habilitación recogida en la disposición final segunda de la Ley 5/2010, se modifican los Anexos V, VI y VII de esta ley relativos a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada y comunicación ambiental, los cuales se recogen como Anexos I, II y III respectivamente del Decreto 81/2011. Así, se especifican algunas actividades (como en el Anexo 2 1.3.d), y en otros casos se elevan las exigencias. Así, por ejemplo, la Ley únicamente exigía la comunicación ambiental para las instalaciones de tratamiento y transformación destinadas a la fabricación de productos alimenticios a partir de Materiales de origen vegetal con una capacidad de producción de productos acabados igual o inferior a 20 toneladas por día. En cambio, el Decreto baja la exigencia a 4 toneladas por día (Anexo 3 2.1.b).

Con todo, no puede dejar de señalarse que la disposición transitoria tercera del Decreto prevé un procedimiento «excepcional» de regularización en virtud del cual las explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos situados en suelo no urbanizable inscritos en el Registro de Explotaciones Ganaderas o en el Registro de Núcleos Zoológicos de Extremadura antes del 24 de septiembre de 2010, que carezcan de la licencia municipal de actividad y *no cumplan el régimen de distancias*, deberán solicitar, según corresponda, autorización ambiental al órgano ambiental de la Administración autonómica o trami-

tar la comunicación ambiental al Ayuntamiento del municipio en el que se desarrolla la actividad en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de este decreto. En tales casos el órgano ambiental, con respeto del principio de proporcionalidad, establecerá las medidas correctoras y exigirá las mejores técnicas disponibles que se consideren adecuadas a la actividad, especialmente las dirigidas a evitar o disminuir los efectos negativos sobre la salud humana o el medio ambiente. «Solo se accederá a esta regularización excepcional cuando no se produjeran efectos negativos significativos sobre la salud humana o el medio ambiente».

### 2.3. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En el ámbito de los espacios naturales protegidos, la única disposición destacable es el Decreto 10/2011, de 4 de febrero, por el que se modifica el Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Tajo Internacional» (DOE 10 de febrero de 2011). La finalidad declarada de esta disposición no es otra que facilitar el desarrollo de actividades turísticas que promuevan el conocimiento y disfrute de los valores naturales y culturales, así como el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural Protegido. En tal sentido, se permite ahora el aprovechamiento de un tramo del río Tajo mediante embarcaciones turísticas. También en relación con el Parque Natural Tajo Internacional, cabe citar la resolución de 27 de diciembre de 2010, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el plan de erradicación de la especie «Muflón» en el Parque Natural Tajo Internacional, por considerarse especie alóctona en la zona (DOE 18 de enero de 2011).

Asimismo, puede señalarse el Decreto 9/2011, de 4 de febrero, por el que se modifica el Decreto 76/2004, de 18 de mayo, por el que se declaran 18 nuevos árboles singulares de Extremadura (DOE 10 de febrero de 2011).

De otro lado, en relación con las subvenciones para desarrollo sostenible en áreas de influencia de los espacios naturales, pueden reseñarse dos disposiciones. De un lado, al igual que los dos años anteriores, 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 10 de junio de 2011 por la que se convocan subvenciones en el Área de Influencia Socioeconómica del Parque Nacional de Monfragüe para el ejercicio 2011-2012 (DOE 17-6-2011). La convocatoria fue dotada con un crédito inicial total para el período 2011-2012 de 890.258,47 euros. Como puede verse en el cuadro siguiente, las cuantías globales han experimentado, debido a la crisis económica, una importante disminución:

Ejercicio	2009	2010/11	2011/12
Dotación económica	1.208.657	1.069.612	890.258,47

De otro lado, en ejecución del Decreto 71/2008, de 25 de abril, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas de codesarrollo en la ZEPA y ZIR

Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes (*DOE* 6 de agosto de 2009), se aprobó la Orden de 11 de marzo de 2011 por la que se convocaron ayudas de ecodesarrollo en la ZEPA y ZIR Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes para el ejercicio 2011 (*DOE* 22 de marzo de 2011). La dotación de crédito inicial total para el año 2011 fue de 860.000,00 euros, idéntica a la prevista para el año 2010. Estas ayudas son fruto de un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Extremadura de 28 de diciembre de 2007, con la finalidad de incorporar medidas compensatorias por la afección a la Red Natura como consecuencia de la construcción de la Autovía Trujillo-Cáceres A-58, y del paso de ésta por la ZEPA Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes.

Por lo demás, en la Asamblea extremeña se trató el proyecto del nuevo Gobierno de privatizar la gestión de dos centros de interpretación de la naturaleza (Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, 14 de diciembre de 2011).

#### 2.4 CAZA

En materia de caza se adoptan diversas medidas de carácter menor. Así, por Decreto 53/2011, de 29 de abril, se modifican los límites de la reserva regional de caza de Cíjara (*DOE* 6 de mayo de 2011), en el sentido de excluir del perímetro de la reserva una parte de la misma (2.053,83 hectáreas de una superficie total de 24.241,18 hectáreas), por tratarse de terrenos que se considera que ya no cumplen la finalidad para la que fue creada la reserva en 1966.

En aplicación del artículo 54 de la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura (la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura no entró en vigor hasta el día 15 de junio de 2011), por el que se establece que cada año se debe aprobar la Orden General de Vedas como medida de protección y conservación de la caza, debe mencionarse la aprobación de la Orden de 10 de junio de 2011 por la que se establecen los periodos hábiles de caza durante la temporada 2011/2012 y otras reglamentaciones especiales para la conservación de la fauna silvestre de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*DOE* 14 de junio de 2011).

Asimismo, se aprovecha esta Orden para declarar las especies cinegéticas, así como regular la emergencia cinegética por motivos de sanidad animal en determinados municipios de Extremadura, debido al alto riesgo de contacto entre las especies cinegéticas de caza mayor y la ganadería doméstica (se permite como medida excepcional abatir ciervas en las modalidades ordinarias de caza de tipo montería batida o gancho aunque no esté previsto en sus Planes de Aprovechamiento Cinegético aprobados. Además, mediante resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 4 de octubre de 2011 (*DOE* 18 de octubre de 2011), se establecen medidas de gestión en relación con la emergencia cinegética por motivos de sanidad animal en determinados municipios de Extremadura (se aclara que la anterior medida alcanza también a las crías de ciervas).

Asimismo, cabe mencionar la Orden de 28 de junio de 2011 por la que se regula la conversión de cotos deportivos no locales a cotos privados de caza menor (*DOE* 1 de

julio de 2011). La Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura, suprimió, entre otras figuras, los cotos deportivos no locales. No obstante, en su disposición transitoria segunda establece la posibilidad de conversión de los mismos a cotos privados de caza menor, a instancias de sus titulares. Pues bien, esta orden persigue el objetivo de regular todos aquellos aspectos relativos a dicha conversión, fijando para ello un plazo preclusivo para la presentación de la solicitud, debido a la necesidad de tener identificados a los cotos deportivos no locales que se acojan a esta opción para su inclusión en el padrón de cotos privados que se constituya para la temporada cinegética 2012/2013. Por el contrario, los cotos deportivos no locales existentes que no opten por su conversión en cotos privados de caza menor pasarán automáticamente a formar parte de las llamadas Zonas de Caza Limitada (se trata de una categoría residual –art. 24–), en aplicación de la citada disposición transitoria segunda de la Ley de Caza de Extremadura a partir de la temporada cinegética 2012/2013.

Además, y anticipándose a la aprobación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura, mediante resolución de 14 de enero de 2011 de la entonces Dirección General del Medio Natural, se prorrogó la vigencia temporal de los planes especiales de ordenación y aprovechamiento cinegético (DOE 21 de enero de 2011). Debe señalarse que tales planes ya habían sido objeto de una prórroga anterior mediante resolución de 26 de diciembre de 2008. Puede ser razonable la prórroga hasta la entrada en vigor de la nueva Ley, pero lo que ya no parece razonable es que esta ampliación de la validez de planes especiales de ordenación y aprovechamiento Cinegético (ya prorrogados tres años antes) tendrá carácter indefinido, pues ello deja en el aire a los Planes Técnicos de Caza previstos en la nueva Ley.

Con marcado retraso, mediante resolución del Consejero de 12 de abril de 2011 (DOE 28 de abril de 2011) se dio publicidad a las subvenciones concedidas en aplicación de 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 (debe recordarse que el plazo máximo para resolver y notificar las resoluciones era de 6 meses computados a partir de la publicación de la orden de convocatoria). Se trata de 70 ayudas (el año anterior fueron 80), con importes que oscilaron entre los 400 y 12.000 €.

De otro lado, el artículo 55 Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura, prevé la utilización con fines cinegéticos de aves de cetrería, exigiendo se cuente con autorización del órgano competente en materia de conservación de especies. No obstante, mediante resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 11 de noviembre de 2011 (DOE 28 de noviembre de 2011), se considera que una vez que el interesado cuenta con autorización de tenencia del órgano competente en materia de conservación y se encuentra inscrito en el Registro correspondiente, no procede exigirle otro requisito para el ejercicio de la caza en esta modalidad, y, en consecuencia, se autoriza la caza con aves de cetrería a aquellos cetreros que cuenten con autorización para su tenencia y se encuentren inscritos en el registro.

Finalmente, se anunció el diseño de una certificación de calidad (Caza Natural de Extremadura), que se elaborará de forma consensuada con el sector. Según el consejero, «La idea es reconocer con bonificaciones a los cotos de caza y entidades que colaboren de alguna manera en las buenas prácticas cinegéticas y en la conservación de las especies» (VIII Legislatura, DSAE núm. 16-C Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, 20 de septiembre de 2011).

#### 2.5. PESCA

En relación con la pesca, únicamente cabe citar la Orden de 11 de marzo de 2011 General de Vedas de Pesca (DOE 21 de marzo de 2011), exigida por el artículo 29 de la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura (al igual que el artículo 34 de la derogada Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca de Extremadura). Esta disposición regula el ejercicio de la pesca respecto a las distintas especies, modalidades, zonas de régimen especial, épocas, días y periodos hábiles, estableciendo cuantías y limitaciones generales relativas a la mejor gestión de los recursos pescales, siendo incorporaciones destacables en la presente orden las relativas a la clasificación de las especies, a los horarios y a la práctica de la pesca sin muerte.

De otro lado, se anunció la elaboración del reglamento de las explotaciones de acuicultura que, entre otras cosas, potencia la acuicultura ecológica y crea un Registro de Explotaciones en Extremadura, así como de los reglamentos que regulan las licencias y los guías de pesca (VIII Legislatura, DSAE núm. 16-C Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, 20 de septiembre de 2011).

#### 2.6. MONTES Y PATRIMONIO FORESTAL

Como es sabido, el artículo 38 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, establece que las «entidades locales titulares de montes catalogados aplicarán a un Fondo de Mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, una cuantía que fijarán las comunidades autónomas y que no será inferior al 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte. Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular».

Pues bien, en desarrollo de este precepto, se aprobó el Decreto 44/2011, de 15 de abril, por el que se regula el Fondo de Mejoras en montes catalogados de utilidad pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 20 de abril de 2011), el cual especifica los ingresos que han de nutrir el fondo (se mantiene el 15% mínimo fijado en la ley, sin perjuicio de las aportaciones voluntarias que puedan hacer las entidades locales) y las actuaciones que podrán financiarse a su cargo, que deberán recogerse en el Plan Anual de Mejoras, como mecanismo de asignación de los recursos del Fondo de Mejoras (y que incluye Planes Particulares de Mejoras para cada monte catalogado de las

entidades locales en el que se pretendan realizar actuaciones de su interés específico). Asimismo, se determina que la responsabilidad de la gestión del fondo corresponde a la Consejería competente en materia de montes y aprovechamientos forestales (a la que corresponde elaborar y aprobar el plan anual de mejoras), de modo que no se usa la posibilidad prevista en la ley estatal de transferir la gestión fondo a las entidades locales. A modo de compensación, se instituye la Comisión del Fondo de Mejoras de Extremadura, como órgano de asesoramiento en materia de gestión del fondo y con representación (minoritaria) de las entidades locales.

Por lo demás, únicamente cabe reseñar que en ejecución del Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan INFOEX, y al igual que en años anteriores, se aprobó la Orden de 23 de mayo de 2011, por la que se establece la época de peligro alto de incendios forestales y otras regulaciones del Plan INFOEX durante el año 2011 (DOE 26 de mayo de 2011). En concreto, y al igual que en años anteriores, se declara época de peligro alto de incendios forestales durante el año 2011 el período 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).

De otro lado, puede reseñarse que el Consejero anunció en su comparecencia en la comisión permanente de la Asamblea extremeña para exponer las líneas futuras del departamento, un nuevo decreto para el Plan INFOEX, argumentando la existencia de graves problemas en la planificación preventiva, «con unos planes de prevención que no han cumplido los plazos previstos y en los que no existe ningún procedimiento de control sobre su ejecución». Asimismo, se anunció un plan conjunto con los responsables de Deporte y Turismo del Gobierno regional para desarrollar un turismo ambiental y deportivo sostenible, que aproveche al máximo las posibilidades que ofrecen los embalses y los tramos navegables de los ríos (VIII Legislatura, DSAE núm. 16-C Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, 20 de septiembre de 2011).

## 2.7. RESIDUOS

Debe destacarse la aprobación del Decreto 20/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de la producción, posesión y gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 3 de marzo de 2011), que viene a desarrollar lo previsto en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la Producción y Gestión de los Residuos de Construcción y Demolición, así como en el Plan Integral de Residuos de Extremadura 2009-2015 (PIREX), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 9 de abril de 2010. Entre otros aspectos, se precisa el procedimiento para la obtención de la autorización (prevista en el artículo 13.1 del Real Decreto 105/2008) previa a la utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, en virtud de la cual la Consejería declara que esta operación es considerada una operación de valorización, y no una operación de eliminación de residuos en vertedero.

Asimismo, el Decreto 20/2011 hace efectiva la posibilidad (prevista en el artículo 6.2 del Real Decreto 105/2008) de exigir al productor de residuos de construcción y demolición la constitución de una fianza u otra garantía financiera equivalente, vinculada al otorgamiento de la licencia municipal de obras. En tal sentido, se establece que con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras, los Ayuntamientos exigirán una fianza u otra garantía financiera equivalente que el titular de la licencia de obras deberá depositar y que responderá de la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición que se producirán en las obras –art. 25–. Por lo demás, se hace también uso de la facultad admitida en el Real Decreto 105/2008 –art. 9.1–, según la cual la legislación de las Comunidades Autónomas podrá eximir de la autorización administrativa a los poseedores que se ocupen de la valorización de los residuos no peligrosos de construcción y demolición en la misma obra en que se han producido. En compensación a esta exención de la autorización, el Decreto 20/2011-art. 14.2– obliga a la Entidad Local ante la que se constituya la fianza (antes indicada) el Plan de gestión de residuos de construcción y demolición, y deberá notificar, antes del inicio de la operación, la actividad de valorización a la Consejería con competencias en medio ambiente, para su registro administrativo.

También pueden reseñarse sendas resoluciones de la entonces Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental, de 29 de diciembre de 2010, por las que se concede a la Fundación ECO-RAEE'S autorización para la implantación y gestión de un sistema integrado de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en la Comunidad Autónoma de Extremadura *DOE* 25-2-2011), y a la Fundación ECOLEC autorización para la implantación y gestión de un sistema integrado de gestión de residuos de pilas y acumuladores en la Comunidad Autónoma de Extremadura *DOE* 1-3-2011), en aplicación del Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, y del Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, respectivamente (debe reseñarse que un año antes se concedieron autorizaciones para idéntica finalidad a la Fundación ECOPIJAR y a la entidad European Recycling Platform España, S.L.U.). Asimismo, cabe destacar la resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 17 de octubre de 2011, por la que se otorga autorización ambiental unificada al centro de valorización de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y almacenamiento de residuos plásticos, de maderas, de cartón, de papel, de vidrio, de pilas y de acumuladores, promovido por Movilidad de Extremadura de Reciclaje de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, SLU (*DOE* 8 de noviembre de 2011).

De otro lado, puede reseñarse que el Consejero anunció en su comparecencia en la Asamblea extremeña para exponer las líneas futuras del departamento, la revisión del Plan Integral de Residuos de Extremadura aprobado el año anterior (VIII Legislatura, *DSAE* núm. 16-C Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, 20 de septiembre de 2011). Y, por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) formuló una propuesta de impulso ante Comisión 3-C/VIII (PDIC-3), instando al Gobierno de Extremadura a desarrollar íntegramente en nuestra comunidad autónoma, durante la presente legislatura, la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de

Residuos y Suelos Contaminados, a lo que se respondió por parte del Gobierno con el anuncio de la aprobación de un Plan de Prevención de Residuos con anterioridad del 12 de diciembre de 2013, tal y como marca la nueva ley (VIII Legislatura, DSAE núm. 32-C Comisión de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, 16 de noviembre de 2011).

#### 2.8. ENERGÍAS RENOVABLES

Únicamente reseñar que, al igual que el año anterior, en aplicación del Decreto 263/2008, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la promoción de las energías renovables en Extremadura, mediante Orden de 30 de diciembre de 2010 se convocaron ayudas para el aprovechamiento de energías renovables (DOE 10 de enero de 2011), con una dotación de 1.060.754 € (para el año 2010 fue de 1.029.966 €).

#### 2.9. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Destaca en esta materia la aprobación de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. En el informe anterior ya dimos cuenta de la modificación de dicha Ley efectuada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, con la finalidad, entre otras, de clarificar los posibles objetos de los Proyectos de Interés Regional, para salir al paso de varios pronunciamientos judiciales que vedaron el uso de esta figura para los complejos turísticos. Pues bien, con esta otra modificación efectuada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, se trata ahora de salir al paso de diversos pronunciamientos judiciales relacionados con el mismo conflicto de fondo (los que se da cuenta más adelante en el apartado de Jurisprudencia) que interpretan que el artículo 11 de la Ley 15/2001 impide a los diferentes instrumentos de planeamiento reclasificar suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable, a los efectos de lograr su transformación. Frente a ello, el propio legislador declara que esta interpretación no responde a su voluntad y por ello declara proceder a efectuar una «aclaración» del precepto en cuestión.

En tal sentido, mientras la redacción original del 11.2.1 establecía: «Dentro de la categoría de suelo no urbanizable protegido el Plan General Municipal deberá, a su vez, distinguir entre:

suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en ellos se hagan presentes, *al que deberá adscribir en todo caso:*

Los bienes de dominio público natural y sus zonas de protección, en la variedad específica de protección ambiental.

*Los terrenos incluidos en parques y reservas naturales o figuras administrativas análogas, en la variedad específica de protección natural.»*

La nueva redacción declara, en cambio lo siguiente:

«Dentro de la categoría de suelo no urbanizable protegido, el Plan General Municipal deberá, a su vez, distinguir entre:

3.1. Suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en ellos se hagan presentes, al que deberá adscribir en todo caso:

a. Los bienes de dominio público natural y sus zonas de protección, en la variedad específica de protección ambiental.

b. Los terrenos que deban ser objeto de un régimen especial de protección por estar incluidos en la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, *siempre que los correspondientes instrumentos de planificación que los declaren o regulen establezcan expresamente su incompatibilidad para ser objeto de transformación urbanística, en la variedad específica de protección natural.*

*La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental» (como es evidente, este inciso está tomado de lo establecido para el suelo rural en el artículo 13.4 Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).*

### 3. ORGANIZACIÓN

Tras las elecciones autonómicas, y el cambio del partido en el Gobierno de la Junta de Extremadura, por vez primera desde su constitución, el nuevo Presidente de la Junta de Extremadura aprobó el Decreto 15/2011, de 8 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 9-7-2011), en virtud del cual se fusionan las anteriores Consejerías de Agricultura y Desarrollo Rural y de Industria, Energía y Medio Ambiente, en una única Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, a la que pasan a corresponder las competencias en materia de medio ambiente. Como es evidente, esta remodelación se enmarca en la tendencia a reducir la composición de los ejecutivos. De este modo, la cuestión de la ubicación de política ambiental extremeña, que había oscilado entre su integración en el departamento competente en materia de agricultura (desde 1999 a 2007) y el competente en materia de industria y energía (2007 a 2011), se resuelve por esta vía de creación de una macroconsejería.

Por su parte, el Decreto 104/2011, de 22 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 25 de julio de 2011), contempla una única Dirección General de Medio Ambiente, a la que se asignan tanto las competencias propias de la gestión del medio natural como de evaluación y calidad ambiental. De este modo, se retorna a la estructura existente hasta 2007 (fecha en la Dirección General de Medio Ambiente se escindió en dos centros directivos, la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental y la Dirección General

del Medio Natural). Aun cuando se trata de una medida probablemente justificada en la necesidad apremiante de reducir el gasto público, no puede dejar de anotarse que supone una pérdida más de presencia orgánica de la política ambiental.

De otro lado, el Decreto 209/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía (DOE 8 de agosto de 2011), establece que la Dirección General de Medio Ambiente se estructura en las siguientes unidades administrativas:

- Servicio de Conservación de la Naturaleza y Áreas Protegidas.
- Servicio de Ordenación y Gestión Forestal.
- Servicio de Recursos Cinegéticos y Piscícolas.
- Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.
- Servicio de Protección Ambiental.

De este modo, se elimina un Servicio, y se vuelve también en este nivel orgánico, en parte, a la estructura de 2007, cuando el entonces Servicio de Protección Ambiental fue escindido en dos (Servicio de Evaluación y Autorización Ambiental y Servicio de Calidad Ambiental).

Asimismo, mediante resolución del Consejero de 8 de agosto de 2011 (DOE 23 de agosto de 2011) se delegaron en la Dirección General de Medio Ambiente las competencias que la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (disposición adicional primera) atribuye al titular de la Consejería como órgano ambiental.

En otro orden, puede señalarse la aprobación del Decreto 242/2011, de 26 de agosto, por el que se regula la composición, régimen de organización y funcionamiento del Consejo Extremeño de Pesca (DOE 1 de septiembre de 2011), previsto en el artículo 69 de la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura, y que viene a sustituir al anterior Consejo Regional de Pesca (Decreto 141/1996, de 1 de octubre). Otra cosa es que exista una diferencia sustancial entre ambos órganos, pues la composición es similar, salvo en aspectos de detalle (dos representantes de la Federación Extremeña de Pesca en lugar de uno, y seis representantes de las Sociedades de Pescadores Colaboradoras de Extremadura en lugar de cuatro, y como novedad un representante de los guías de pesca, figura creada por la Ley 11/2010), así como son también similares sus funciones (entre las que destaca la de informe previo de la Orden General de Vedas, función a la que se añade ahora, por la Ley 11/2010, el informe previo del Plan General Piscícola de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

Además, mediante Decreto 266/2011, de 4 de noviembre, se modificó el Decreto 1/1999, de 12 de enero, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura (DOE 10 de noviembre de 2011), con la exclusiva finalidad de adecuar la composición de este órgano de participación social a la nueva organización de la Junta de Extremadura, derivada del Decreto del Presidente 15/2011, de 8 de julio.

## 4. EJECUCIÓN

### 4.1 PRESUPUESTO

De acuerdo con la Ley 18/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010 (*BOE* 29-12-2010), el presupuesto asignado a los principales programas presupuestarios fue el siguiente:

- 354A Medio natural y calidad ambiental: 24.006.299
- 354B Protección y defensa contra los incendios: 12.096.544
- 354C Conservación, protección y mejora de los montes: 64.235.814
- 354D Saneamiento y abastecimiento de aguas: 41.164.207

Si se comparan las cantidades (nominales) de la anterior Ley anual de presupuestos de la Comunidad, se aprecia un marcado decremento en relación con el ejercicio anterior, el cual ya había supuesto también un importante recorte respecto a las dotaciones de años anteriores, todo ello, como es evidente, efecto de la crisis económica:

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
2011	24.006.299	64.235.814	12.096.544	41.164.207

### 4.2 ACTIVIDAD DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

A lo largo de 2011 la Administración extremeña efectuó (se computan las declaraciones publicadas a lo largo del 2011 en el *DOE*) un total de 27 declaraciones de impacto ambiental, 12 resoluciones sobre autorizaciones ambientales integradas, de las cuales 4 incluían la declaración de impacto ambiental, así como 23 autorizaciones ambientales unificadas, una de ellas con declaración de impacto ambiental.

Por tipos de actividad, las declaraciones de impacto ambiental pueden desglosarse como sigue: instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial (termosolar): 2 (favorables); instalaciones de líneas eléctricas y otras infraestructuras eléctricas: 11 (todas favorables); explotaciones de recurso minero de Sección A): 6 (2 favorables y cuatro declaradas inviables); explotaciones de recurso minero de Sección C): 1 (negativa); concesiones de aguas para regadíos: 4 (3 compatibles y 1 declarada inviable); explotaciones porcinas: 2 (compatibles); otras explotaciones ganaderas: 1 (compatible); otras instalaciones industriales: 3 (compatibles); cambios de cultivo: 1 (compatible).

Como puede observarse de la tabla siguiente, continúa la tendencia a la baja en el número de proyectos evaluados, con toda seguridad como consecuencia de la crisis.

Tipos de proyectos	2007	2008	2009	2010	2011
Instalaciones de energía solar	78	72	39	18	2
Explotaciones recurso minero de Sección A)	27	35	39	15	6
Explotaciones recurso minero de Sección B)	2	-	-	-	-
Explotaciones recurso minero de Sección C)	5	8	5	4	1
Explotaciones porcinas	13	16	17	3	2
Parques eólicos	-	85	2	5	-
Otros proyectos	12	17	8	20	16
Total	137	233	110	65	27

Respecto a las autorizaciones ambientales integradas (se computan las resoluciones publicadas a lo largo del 2011 en el *DOE*), el resumen comparativo está reflejado en la tabla siguiente:

Tipo de actividades	2007	2008	2009	2010	2011
Explotaciones porcinas	15	22	20	3	4
Explotaciones avícolas	2	1	2	2	1
Instalaciones industriales	2	9	2	2	3
Fábricas de productos variados	4	5	4	2	3
Instalaciones de residuos	-	5	2	1	
Central térmica	-	-	-	1	1
Total	23	42	30	11	12

Además, como novedad derivada de la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, debe destacarse la aplicación de la figura de la autorización ambiental unificada, como sigue: explotaciones ganadera (10, de las cuales cinco son porcinas, tres avícolas, una ovina y otra bovina) instalaciones fabriles e industriales varias (7), e instalaciones de gestión de residuos (5).

#### 4.3. EDUCACIÓN, PARTICIPACIÓN Y VOLUNTARIADO AMBIENTAL

Por vez primera desde su aprobación, durante el año 2011 no se aprobaron convocatorias de ayudas, ni en aplicación del Decreto 4/2006, de 10 de enero, por el que se establece y regula el régimen jurídico de una línea de ayudas a actividades y proyectos de Educación Ambiental y Conservación de la Naturaleza, ni en aplicación del Decreto 340/2007, de 28 de diciembre, por el que se estableció una línea de ayudas a actividades y/o proyectos de voluntariado ambiental, y que ha supuesto un importante apoyo a las

acciones de educación y voluntariado ambiental a cargo de asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro.

Por lo demás, puede darse cuenta de las reuniones de varios órganos participativos. Así, el 29 de diciembre de 2010, se reunió *Consejo Asesor Forestal de Extremadura*, con dos puntos principales en el orden del día: Estado de la revisión del Plan Forestal de Extremadura y borrador de un nuevo Decreto que regula el fondo de mejoras en Montes de Utilidad Pública, del que se ha dado cuenta más arriba (Decreto 44/2011, de 15 de abril). Asimismo, el 29 de abril se reunió el *Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura*. Entre los asuntos del orden del día, se trataron los siguientes: Consulta sobre el proyecto de Reglamento de la Ley de Caza de Extremadura por el que se regula la gestión cinegética y el ejercicio de la caza; Informe sobre el proyecto de Decreto por el que se crea el Consejo Extremeño de Pesca (y del que se ha dado cuenta en este informe en el apartado de organización, como Decreto 242/2011, de 26 de agosto); y proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo para la realización de determinados aprovechamientos y otras actividades que se desarrollen en los terrenos forestales no gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma. Finalmente, el 16 de septiembre tuvo lugar la primera reunión del *Consejo Extremeño de Pesca*, tratándose, entre otros asuntos, el borrador del Reglamento que regula las Explotaciones de Acuicultura.

Otra cuestión es la práctica seguida, por lo general, en los trámites de información pública. En efecto, como denuncian algunas organizaciones ecologistas, los proyectos sujetos a información pública se exponen exclusivamente en las dependencias de la Junta de Extremadura en Mérida. La administración autonómica extremeña cuelga en la red solo el anuncio publicado en el DOE y como mucho un resumen no técnico. Asimismo, para realizar fotocopias impresas es preciso realizar una petición por escrito y esperar la decisión de la autoridad competente, mientras pasan las semanas y el plazo de información pública sigue corriendo.

## **5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL**

Las principales resoluciones del 2011 son sin duda las sentencias del TSJ de Extremadura núm. 195/2011 y 196/2011, ambas de 9 marzo. En síntesis, las Asociaciones para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura («ADENEX») y Ecologistas en Acción interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por «Marina de Valdecañas, S.A.», referido a la recalificación y ordenación de terrenos situados en el Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del «Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas», en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres, de tal manera que los terrenos afectados (1.340.000 metros cuadrados) pasan de no urbanizables de especial protección a urbanizables, con la trascendente decisión de ubicar en parajes de esa clasificación,

actuaciones que suponen, como se dijo, instalaciones hoteleras (150 habitaciones), viviendas en una densidad considerable para ese tipo de suelo –al parecer, una cantidad de más de 550 viviendas–, instalaciones deportivas de las más variadas características (golf, padel, tenis, squash, fútbol, náutica, hípica, etc...); con el añadido de las obras de urbanización, accesos y adaptación de las márgenes del pantano para playa artificial, marina seca y embarcadero.

Por su parte, el Tribunal, si bien admite que los Proyectos de Interés Regional, como instrumentos de ordenación territorial, pueden reclasificar el suelo conforme a las finalidades que constituyan su objeto, precisa que esa transformación ha de someterse a los criterios generales que se contienen en la propia Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En concreto, según el Tribunal, los Proyectos de Interés Regional requieren para su validez la concurrencia de un objeto de los establecidos en la Ley (artículo 60), una declaración de su necesidad de interés regional y una declaración de la utilidad pública o interés social de tal objeto.

Pues bien, sobre la concurrencia de un objeto con cobertura legal, el Tribunal considera que resulta palmario que «la finalidad es el asentamiento de personas en las viviendas y hoteles –que no son precisamente de carácter social– y para ello, como accesorio o atractivo, se crean las instalaciones deportivas, de donde cabría concluir que, en el mejor de los casos, podrían ampararse en el objeto legal del Proyecto de Interés Regional esas instalaciones (deportivas), pero no las viviendas turísticas que, como se declara, constituyen el objeto principal. Consecuencia de lo expuesto es que no cabe estimar amparado el Proyecto de autos en los concretos objetos que pueden legitimarlo, porque no cabe apreciar –nunca se pretende justificar– que se trata de aplicar políticas de viviendas sometidas a promoción pública. Sin embargo, como se indicó en el informe del año anterior, este problema ya se subsanó con la modificación del artículo 60 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, efectuada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, también para salir al paso de varias sentencias del TSJ de Extremadura (sentencia de 27 febrero de 2009, rec. 497/2007; y sentencia de 19 enero de 2010, rec. 506/2007).

Pero la sentencia de la que damos ahora noticia va un paso más allá, pues declara que «cuando terrenos como los de autos –integrados en la Red Natura 2000– están sometidos a un régimen de especial protección por la «legislación sectorial», tienen la consideración de suelo no urbanizable de especial protección. Pero debe añadirse que esa clasificación, en tales supuestos, no constituye una discrecionalidad del planificador, sino que es de configuración legal, de tal forma que se le impone, cualquiera que sea el instrumento que pretenda dicha transformación, por tanto, también los Proyecto de Interés Regional, porque se trata de una normativa básica, de una lado, de otra, es una delimitación que se impone en la misma Ley del Suelo Autonómica que cuando regula los Proyectos debe entenderse que lo hace con las condiciones que se imponen con carácter esencial». Y es justamente frente a esta interpretación que se aprobó la

modificación de la Ley 15/2001 efectuada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, antes reseñada.

Por otra parte, en relación con las instalaciones de producción de energía eólica, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ha dictado varias sentencias relativas a denegaciones de autorización de parques eólicos por resultar incompatible dichas instalaciones con las previsiones del planeamiento urbanístico. A este respecto, entiende que la legislación en materia de urbanismo no atribuye una primacía sobre el destino de los terrenos no urbanizables a favor de la instalación del parque eólico, cuando el planeamiento municipal lo preserva de ese concreto destino. De este modo, en sede de normativa urbanística, se considera que ha de primar la determinación del planeamiento cuando se clasifique el suelo como no urbanizable de especial protección y, por tanto, incompatible con las instalaciones pretendidas. Conclusión a la que también conduce, según el Tribunal, el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 192/2005, de 30 de agosto, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, a través de parques eólicos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (sentencias núm. 383/2011 de 28 abril, y núm. 585/2011 de 28 junio, entre otras).

De otro lado, en relación con la resolución de concesión de una autorización ambiental integrada para la transformación de una fábrica de productos cerámicos para la construcción, se impugnaron diversos condicionantes impuestos a la autorización concedida. Entre ellos, se impugnó el condicionante según el cual al finalizar las actividades, tras la comunicación de tal circunstancia a la Administración, «se deberá dejar el terreno en su estado natural, demoliendo adecuadamente las instalaciones, y retirando los escombros a vertederos autorizados». Sin embargo, el Tribunal entendió que la Ley de 16/2002 no impone esa exigencia de la reposición del terreno de manera ineludible, entre otras razones por tratarse de Autorizaciones temporales, si bien renovables; «de otra parte, debe observarse que la redacción de la condición que se impone excede del contenido de la autorización, porque no se hace referencia a los concretos elementos a que se refiere la Autorización, sino a las edificaciones, porque sólo respecto de ellas cabe su demolición» (STSJ Extremadura núm. 705/2011, de 26 julio).

También cabe indicar dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (las núm. 1011/2011 y 1009/2011, ambas de 24 noviembre), relativas a la Orden, de 28-08-2009, por la que se aprueba el «Plan de gestión de la ZEPA Llanos y Complejo Lagunar de La Albuera. En la primera de ellas, frente a la alegación de vulneración del procedimiento legalmente establecido para la aprobación del Plan de Gestión, por falta de audiencia a los interesados. Por su parte, el Tribunal considera que, si bien es cierto que la audiencia a los interesados está prevista en la Ley 8/98 de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, para la aprobación de los planes de gestión de los espacios naturales protegidos –arts. 48 y siguientes–, ahora bien, dentro del T. III, Capt. VI se determina específicamente el régimen jurídico de las zonas de la Red Natura 2000, y el art. 56 ter es de más específica aplicación al caso, recogiendo las singularidades con que se deben tramitar estos planes de gestión, frente a las recogidas

en arts. anteriores y antes mencionados, estableciendo que «serán aprobados por la Consejería competente en materia de Medio Ambiente. Su contenido será sometido previamente a información pública e informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente». «De lo expuesto hemos de concluir que la norma contenida en el art. 56 ter es de directa y más específica aplicación, y no precisa expresamente de la audiencia a los interesados, sino que sus requisitos formales son la aprobación por la Consejería competente en materia de Medio Ambiente, constando en el expediente el resto de requisitos citados como reconoce la recurrente que se cumplen en el caso». En nuestra opinión, el Tribunal obvia la aplicación de normas generales y prevalentes, como la Ley 30/1992 y la propia Constitución –art. 105.a)–.

Por su parte, en la segunda sentencia (1009/2011 de 24 noviembre), en la que se planteó si era lícito que el Plan de Gestión de la ZEPA pudiera establecer un régimen de usos, el Tribunal entendió que la citada Ley 8/98, en redacción dada por la Ley 9/2006, en debido cumplimiento de los fines medioambientales descritos en la misma, habilita a la Comunidad Autónoma para acordar una serie de medidas para conseguir los objetivos, inclusive de zonificación del espacio afectado.

Finalmente cabe citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 1010/2011 de 24 noviembre, la cual anula el art. 43 del Decreto de 211/2009, de 11 septiembre, de la Consejería de Fomento sobre Plan Territorial del entorno del embalse de Alqueva. Según el Tribunal, este precepto establecía una limitación absoluta al interés particular en zona de protección ya que prohibía todo uso distinto de actividades de restauración del ecosistema natural o silvícola con finalidad exclusiva de conservación y mejora, siempre autorizadas y supervisadas por la Consejería competente en materia medioambiental, actividades educativas o de investigación, y la caza y pesca; prohibiendo expresamente otro tipo de actividades, incluidas expresamente en tal prohibición los aprovechamientos agrícolas, ganaderos y forestales, incluyendo las construcciones, salvo para el mantenimiento del embalse o para apoyar la actividad turística de las zonas establecidas al efecto. «El contenido dominical en este caso es cercano a cero y su uso público general o de interés público alejado del propio del titular del terreno prácticamente absoluto, lo cual cuando acontece en el planeamiento sin compensación directa, solamente, puede verificarse en un Estado de Derecho, como el nuestro, merced a la expropiación, o mediante compensaciones que aquí no existen».

## 6. PROBLEMAS

El conflicto ambiental más importante existente en la Comunidad extremeña sigue siendo, un año más, el proyecto de la Refinería Balboa que comenzó su andadura el 2006 y se encuentra aún pendiente de la evaluación de impacto ambiental a cargo del Ministerio. La Junta de Andalucía remitió al Ministerio el 31 de marzo un informe en el que cuestionaba el oleoducto que prevé el proyecto desde el puerto de Huelva hasta la futura planta ubicada en Santos de Maimona (Badajoz), por considerar que

no se han evaluado bien los riesgos que potenciales accidentes y vertidos pueden tener sobre los espacios protegidos y, especialmente, sobre Doñana. En el informe se señala que, previamente a la Declaración del Impacto Ambiental, la consejería debe emitir el informe de afección de la Red Natura 2000, en la que está incluida Doñana.

Además, en la recta final de la tramitación del proyecto se ha formulado también el informe elaborado por la misión internacional formada por representantes de la Unesco, UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y del convenio Ramsar de protección de los humedales que visitó Doñana en enero de 2011. En sus conclusiones, que no son vinculantes, se señala el oleoducto de Balboa entre las principales amenazas al parque nacional. El informe de la misión internacional recomienda al Gobierno que, si no se cancela el proyecto, al menos se modifique «sustancialmente» el diseño del oleoducto.

Por su parte, el Consejo de Participación de Doñana, en su reunión ordinaria de mediados de diciembre, respaldó una propuesta presentada por WWF en la que se apoyaban explícitamente «los informes y alegaciones presentadas por la Consejería de Medio Ambiente» al proyecto. Finalmente, el Gobierno ya en funciones optó por no emitir la declaración de impacto, dejando esta decisión al nuevo Ejecutivo fruto de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011.

Por otro lado, continúa el conflicto generado por el Proyecto de Interés Regional denominado «Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas». En el informe anterior se señaló que la Asamblea extremeña aprobó, mediante Ley 9/2010, de 18 de octubre, una modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, por la que se concedía de forma expresa cobertura legal a la utilización de los Proyectos de Interés Regional para complejos turísticos, saliendo así al paso de dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (sentencias 27 febrero de 2009 y de 19 enero de 2010). Con esta nueva cobertura legal, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, mediante resolución de 28 de julio, aprobó definitivamente la homologación del Proyecto de Interés Regional denominado «Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas» (DOE 26-9-2011). Básicamente, la resolución se fundamenta en la circunstancia según la cual dado que no hay aprobado ningún instrumento de planificación ambiental (planes de gestión) para los terrenos incluidos dentro de la ZEPA del Embalse de Valdecañas, no existe ninguna manifestación expresa de incompatibilidad que impida a los mismos ser objeto de transformación urbanística. En nuestra opinión, no deja de ser paradójico que sea justamente la omisión del deber legal de ordenar y proteger los valores de la ZEPA, la que sirva de fundamento para urbanizar una extensión importante de la misma (114 hectáreas).

Finalmente, sobre este mismo conflicto del PIR de Valdecañas, en el apartado dedicado a la ordenación del territorio de este informe se ha dado cuenta de un nuevo episodio legislativo, consistente en una segunda modificación Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, efectuada por Ley 9/2011, de 29 de marzo, de nuevo para salir al paso de sendas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de

Extremadura (núm. 195/2011 y 196/2011, ambas de 9 marzo), de las que también damos cuenta en el apartado de este Informe dedicado a la Jurisprudencia.

#### **7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

- Consejero de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía: D. José Antonio Echávarri Lomo (Decreto del Presidente 20/2011, de 8 de julio).
- Titular de la Dirección General de de Medio Ambiente: Don Enrique Julián Fuentes (Decreto 196/2011, de 29 de julio).

#### **8. BIBLIOGRAFÍA**

BRUFAO CURIEL, Pedro, «Derecho y Políticas Ambientales en Extremadura», *Revista Catalana De Dret Ambiental*, Vol. I, – núm. 2 (2011).



## Galicia: pulso ambiental en declive

---

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN: NORMAS MÁS SIGNIFICATIVAS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE. 2.1. *Las leyes de turismo, movilidad de tierras, política industrial y modificaciones menores de la evaluación ambiental.* 2.2. *Limitación de los proyectos de incidencia supramunicipal sometidos a evaluación ambiental estratégica.* 2.3. *El vacío normativo en materia de contaminación acústica.* 2.4. *Normas reglamentarias.* 3. ORGANIZACIÓN. NOVEDADES. 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.* 4.3. *Interiorización administrativa de las técnicas de participación, información y prevención ambiental. Otros instrumentos económicos de prevención ambiental.* A) Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica.—5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MÁS SIGNIFICATIVA.—6. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS. ENERGÍA: LA INTENSIFICACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS HIDROELÉCTRICOS, LA PARALIZACIÓN EÓLICA Y EL PROYECTO DE REGULACIÓN DE LA ENERGÍA GEOTÉRMICA.—7. BIBLIOGRAFÍA: PUBLICACIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

A sólo un año de agotarse la legislatura autonómica el 2011 no revierte una tónica en la que las políticas ambientales parecen encontrarse preteridas, no sólo por el pretexto de la crisis sino también por la postergación en favor de políticas productivistas alejadas del cambio de modelo económico que se predica. La confusión de las responsabilidades organizativas ambientales con las de infraestructuras y medio rural, respectivamente, ha propiciado un nuevo año con escasa presencia de normas, actuaciones o planes en los que el vector ambiental alcance una presencia equilibrada.

A una actividad legislativa reducida y que tan sólo nos ofrece tres normas sectoriales con implicaciones ambientales —la Ley del Turismo, la Ley de movilidad de tierras y la Ley de política industrial— se une una acción de gobierno en la que la priorización de ciertas actividades con fuertes impactos en el territorio y en el ambiente (saltos hidroeléctricos, parques eólicos, instalaciones acuícolas o macro-urbanizaciones de viviendas) está conduciendo a una revisión de la normativa ambiental en vigor en el entendimiento de que dificulta la implantación de instalaciones. En concreto el gobierno autonómico ha introducido en el proyecto de ley de medidas que acompaña a los presupuestos de

2012 una modificación de la normativa de evaluación ambiental estratégica para suprimir este control ambiental preventivo en los denominados proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal. También ha derogado la normativa de ruidos sin sustituirla por el momento por ninguna otra.

## **2. LEGISLACIÓN: NORMAS MÁS SIGNIFICATIVAS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE**

### **2.1. LAS LEYES DE TURISMO, MOBILIDAD DE TIERRAS, POLÍTICA INDUSTRIAL Y MODIFICACIONES MENORES DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL**

La *Ley 7/2011, del 27 de octubre, del turismo de Galicia* (BOE de 3 de diciembre de 2011, <http://www.boe.es/boe/dias/2011/12/03/pdfs/BOE-A-2011-19058.pdf>) sigue la estructura habitual de las leyes turísticas. Junto a los principios de ordenación del sector se establecen las normas de clasificación de establecimientos, la regulación de los agentes turísticos y las disposiciones sancionadoras. Consta de nueve títulos en los que se regulan la organización y competencias autonómicas; los derechos y obligaciones de los usuarios; los recursos, organización y calidad turísticos; las ordenación de las empresas turísticas; las empresas turísticas de servicios complementarios; las profesiones turísticas; las medidas de promoción y la disciplina y régimen sancionador.

En lo que respecta a los aspectos ambientales, apunta entre sus fines que la actuación administrativa persiga «el establecimiento de estándares que garanticen la sostenibilidad del desarrollo turístico y la conservación y la difusión del patrimonio cultural de Galicia» (art. 1.2.f), así como «fomento de los criterios de sostenibilidad en todas las acciones de desarrollo turístico, para conseguir un modelo turístico respetuoso con el medio ambiente y que profundice en la competitividad como eje central de la optimización del crecimiento de la oferta y de los recursos turísticos» (art. 1.2.p). Estas previsiones sintonizan con declaraciones también comunes a la legislación turística desde la década de los noventa del siglo pasado.

A pesar de estas declaraciones de principios en el texto de la ley tan sólo se encuentran un manojo de previsiones en relación con el ambiente: obligación de los usuarios de servicios de respetar el medio ambiente (art. 19); deber de los ayuntamientos turísticos de prestar las «funciones ambientales» que les correspondan (art. 28); y fomento de «programas de iniciativa pública o privada tendentes a proteger el medio natural de las zonas turísticas y a garantizar la sostenibilidad del desarrollo turístico» (art. 94). La parquedad de estas previsiones está bastante alejada de la fijación de estándares que garanticen la sostenibilidad y asegure un modelo turístico respetuoso en línea con los fines anunciados en el primer artículo de la norma. No se establecen criterios orientadores, ni se articulan esos «desideratum» con los ámbitos de actuación administrativa (ej. Servicios obligatorios; condicionamiento de autorizaciones por cuestiones ambientales; articulación de la normativa de espacios naturales y los aprovechamientos turísticos y límites que puedan ser pertinentes...).

Por lo que respecta a la *Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras* (BOE de 11 de noviembre, <http://www.boe.es/boe/dias/2011/11/11/pdfs/BOE-A-2011-17718.pdf>), esta norma pretende sustituir la *Ley 7/2007, do 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia* que se había puesto en marcha con el fin de forzar la movilización de tierra frenando la pérdida de superficie de aptitud agraria en Galicia contribuyendo a mantener vivo el medio rural y mejorando su calidad ambiental. Se buscaba fijar la población rural en el territorio y corregir un problema de ampliación de la superficie agraria en zonas productivas con rigidez en la transmisión de terrenos incultos.

La nueva ley abre la posibilidad de incluir en el Banco de Tierras superficie agraria fuera de las áreas restringidas denominadas Zonas de especial interés agrario a las que limitaba su ámbito de aplicación la anterior ley. Desde ciertos colectivos se desconfiaba de esta ampliación que, unida al hecho de que también se amplía el tipo de suelo –no sólo agrario– y usos para los que puede «movilizar» terrenos puede amparar actuaciones de índole especulativo a medio plazo. Tampoco parece coherente con la finalidad de la ley la supresión de la posibilidad de ejercer los derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración cuando existieran transmisiones de terrenos.

La ausencia de una agricultura de conservación<sup>1</sup> –en cuya definición se contempla la conservación ambiental– es una de las causas que pueden llevar a la declaración de predio abandonado y de las obligaciones que tendrá el cesionario que pueda acceder a la gestión de esos terrenos.

Por otra parte, con pocas repercusiones prácticas, la *Ley 12/2011 de medidas fiscales y administrativas* que acompaña a la Ley de presupuestos para 2012 adapta los procedimientos de evaluación ambiental a la realidad existente suprimiendo el inaplicado procedimiento de evaluación de efectos ambientales que hacía años que había quedado obsoleto normativamente<sup>2</sup>. Tras el desplazamiento del RAMINP, forzado por el llamamiento de la legislación estatal, que se había operado por el Decreto 133/2008, de 12 de junio de incidencia ambiental, esta modalidad de evaluación era totalmente residual<sup>3</sup>.

1. «Agricultura de conservación: las diversas prácticas agronómicas adaptadas a las condiciones locales dirigidas a alterar lo menos posible la composición, la estructura y la biodiversidad de los suelos, o dirigidas al mantenimiento de una cubierta vegetal adecuada desde el punto de vista agroambiental, y que no supongan riesgo de fuego y contribuyan a la prevención de incendios y eviten la erosión o degradación del terreno, la invasión de malas hierbas, las plagas o las enfermedades que puedan causar daños al propio predio o a los predios lindantes o próximos a el, y para garantizar la preservación del contorno y de las condiciones ambientales.»
2. Artículo 27. Clasificación del grado de protección de los proyectos, obras y actividades sujetas a trámite de evaluación de la incidencia ambiental.  
Se modifica el apartado 2 del artículo 5 de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia, que queda redactado como sigue:  
«2. La clasificación del grado de protección para determinar el procedimiento podrá ser:  
a) De evaluación del impacto ambiental.  
b) De evaluación de la incidencia ambiental.»
3. De hecho el Decreto 133/2008, de 12 de junio de incidencia ambiental afirmaba en su preámbulo: «La evaluación de efectos ambientales, prevista para los proyectos con una menor repercusión ambiental

Finalmente la *Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia* ([http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120102/AnuncioC3B0-231211-10279\\_es.html](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120102/AnuncioC3B0-231211-10279_es.html)) busca ordenar la política industrial autonómica. Está dividida en cuatro títulos: Disposiciones generales; agentes implicados en el diseño y ejecución de la política industrial; el diseño de la política industrial y la ejecución de la política industrial.

Entre los principios generales que informan la política industrial (Artículo 5) está el «de desarrollo sostenible y utilización racional de los recursos naturales». Por ese motivo el Plan Director de la Industria de Galicia –documento que fija las prioridades autonómicas en la materia– indica que «tiene como fin potenciar el desarrollo de la actividad industrial, bajo parámetros de productividad, competitividad y calidad, para contribuir al establecimiento de un modelo económico basado en el crecimiento sostenible, esencialmente a través del uso racional, eficiente y proporcionado de las materias y recursos naturales, que posibilite avanzar en términos de cohesión económica y social, mediante la creación de puestos de trabajo de calidad» (Artículo 24).

Desde el punto de vista ambiental los aspectos más destacables de la Ley se recogen en el título IV que aborda tanto cuestiones de simplificación administrativa, como la regulación de los denominados proyectos industriales estratégicos. En la línea marcada por la Ley 25/2009, conocida como Ley omnibus, en la modificación de la Ley de Industria estatal, la ley autonómica realiza una aplicación desbordando los términos de la Directiva 123/2006/CE de Servicios excluyendo las autorizaciones en este ámbito salvo que sea necesario «para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa comunitaria o de tratados o convenios internacionales». Esta «simplificación» se extrema hasta el punto de que tampoco se requerirá comunicación previa o declaración responsable excepto «cuando así se estableciese en una Ley por razones de orden público, seguridad y salud pública, seguridad y salud en el trabajo o protección del medio ambiente, o cuando se estableciese reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales». El medio ambiente queda, por tanto, como una de las razones por las que normas con rango legal pueden someter a las actividades industriales a controles de inicio de actividad simplificados en la forma de comunicaciones previas o declaraciones responsables. No se aborda en la Ley la forma de articular los procedimientos de evaluación de impacto ambiental con estas formas de inicio de actividad simplificada, lo que sería urgente para evitar vacíos que puedan poner en riesgo los valores ambientales<sup>4</sup>.

En línea con otros cambios que se comentan *infra* la regulación de los proyectos industriales estratégicos también plantean interrogantes ambientales. Estos proyectos entendidos como «aquellas propuestas de inversión para la implantación o ampliación

---

que los sujetos a la declaración de impacto, está regulada por el Decreto 327/1991, de 20 de octubre, de evaluación de efectos ambientales de Galicia, constituyendo un procedimiento ambiental cuya aplicación resulta cada vez más residual».

4. Vid. al respecto PERNAS, J., «La incidencia de la normativa de servicios en el derecho ambiental», en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, 2012, pgs. 271-320.

de una o varias instalaciones industriales que tengan como resultado previsible una expansión significativa del tejido industrial gallego o la consolidación del mismo» (art. 40) son objeto de una tramitación preferente y centralizada por parte de la Xunta de Galicia haciéndolos beneficiarios de una serie de medidas y reduciendo los controles administrativos o participación de otras Administraciones a fin de agilizar los proyectos. No se someten, por ejemplo, a control urbanístico municipal previo y las determinaciones de los proyectos obligan incluso a modificar el planeamiento urbanístico<sup>5</sup>.

## 2.2. LIMITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL SOMETIDOS A EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La Ley 12/2011 de medidas fiscales y administrativas ([http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111230/AnuncioC3B0-261211-10396\\_es.pdf](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111230/AnuncioC3B0-261211-10396_es.pdf)) que acompaña a la Ley de presupuestos para 2012 exime de evaluación ambiental estratégica a todos los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal salvo a aquellos que, eventualmente, se decida someter a evaluación por resolución motivada (cuando lo lógico sería lo contrario, ser eximidos por resolución motivada)<sup>6</sup>.

Para comprender el alcance del cambio y sus implicaciones es conveniente hacer un recorrido por la evolución normativa de esta cuestión. La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia citaba entre los instrumentos que

5. Artículo 42. Efectos de la declaración de los proyectos industriales estratégicos.
1. La declaración de una propuesta de inversión como proyecto industrial estratégico autorizará la implantación del mismo y además tendrá los siguientes efectos:
    - a) La aprobación del proyecto de implantación o ampliación de la instalación industrial.
    - b) La no sujeción a licencia urbanística municipal.
    - c) La declaración de utilidad pública e interés social del proyecto industrial estratégico, así como la necesidad y urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados de los que el solicitante de la declaración ostentase la condición de beneficiario de la expropiación.
    - d) La declaración de incidencia supramunicipal a los efectos previstos en la presente ley.
    - e) La declaración de urgencia o excepcional interés público a los efectos previstos en la presente ley.
    - f) La declaración de prevalencia sobre otras utilidades públicas.
    - g) La adjudicación directa de suelo empresarial promovido por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo o empresas públicas participadas por el mismo que tengan entre sus objetos la creación de suelo empresarial, en las condiciones establecidas por la normativa sectorial.
    - h) La concesión de forma directa de subvenciones de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de subvenciones.
    - i) La imposición o ampliación de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos o gases, en los casos en que fuera necesario, de conformidad con la normativa que las regule.
  2. Las determinaciones contempladas en los proyectos industriales estratégicos tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y los particulares, prevaleciendo sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente.
6. Artículo 26. Instrumentos de ordenación del territorio objeto de evaluación ambiental estratégica. Se modifica la letra a) del artículo 5 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, que queda redactado como sigue:
- «a) Los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, excepto los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, que serán objeto de evaluación ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental mediante decisión motivada, pública y ajustada a los criterios establecidos por el anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril.»

podían contribuir a planificar el territorio los planes y proyectos sectoriales<sup>7</sup>. El Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, desarrollaba esa ley en relación con estos instrumentos de planificación territorial distinguiendo los planes y los proyectos en tanto que los primeros establecerían las condiciones para el «futuro desarrollo de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones que sean su objeto», mientras que los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tendrían como objeto «la regulación detallada y pormenorizada de la implantación de una infraestructura, dotación o instalación determinada de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localice, adecuándose a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y localización, que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de los dichos elementos estructurantes».

A su vez, la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia había introducido la primera regulación autonómica sobre evaluación ambiental de planes y programas sometiendo a evaluación ambiental estratégica todos los instrumentos de ordenación del territorio «excepto los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal que desarrollen las previsiones de un plan sectorial previamente sometido a evaluación ambiental estratégica según la Ley 9/2006, de 28 de abril»<sup>8</sup>. Esta disposición era coherente con las previsiones de la Ley de evaluación ambiental de planes y programas ya que tan sólo excluía de evalua-

---

7. Artículo 4. Instrumentos de ordenación del territorio.

La ordenación territorial de Galicia se realizará a través de los siguientes instrumentos:

Directrices de ordenación del territorio.

Planes territoriales integrados.

Programas coordinados de actuación.

Planes y proyectos sectoriales.

Planes de ordenación del medio físico.

8. Artículo 5. Instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico objeto de evaluación ambiental estratégica.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas del medio ambiente, serán objeto de evaluación ambiental estratégica los siguientes instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico:

a. Los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, excepto los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal que desarrollen las previsiones de un plan sectorial previamente sometido a evaluación ambiental estratégica según la Ley 9/2006, de 28 de abril.

b. Los planes generales de ordenación municipal.

c. Todos los instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico que afecten a espacios naturales incluidos en la Red ecológica europea Natura 2000 o sometidos a algún régimen de protección establecido en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza.

d. Los planes parciales, los planes de sectorización y los planes especiales cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, excepto que el planeamiento general que desarrollen fuera sometido a evaluación ambiental estratégica según la Ley 9/2006, de 28 de abril. La decisión, que deberá ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

e. Las modificaciones de cualquiera de los instrumentos relacionados en las letras anteriores cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que deberá ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

ción aquellos proyectos supramunicipales que hubieran sido objeto de una evaluación estratégica previa evitando así duplicidades innecesarias.

Podría parecer coherente con la lógica diferenciada de las evaluaciones ambientales de planes y programas y las evaluaciones de impacto ambiental que estas se aplicaran, respectivamente, a los planes y a los proyectos de incidencia supramunicipal. No obstante, los efectos que se atribuyen a la declaración de supramunicipalidad de proyectos sectoriales dejan patente su verdadera naturaleza que auna el desarrollo detallado de una actuación con una vertiente planificatoria que no se puede desdeñar. Uno, quizás el principal efecto de la declaración de supramunicipalidad para un proyecto es la obligación de modificación de aquel planeamiento urbanístico que pudiera resultar contradictorio con sus determinaciones y la exención de controles urbanísticos preventivos municipales. Por tanto hay un componente de planificación –de alteración de la planificación urbanística– que es probablemente la principal finalidad de esta declaración sustrayéndola a la decisión municipal.

Recordemos que esa naturaleza planificadora fue la que llevó al TSJ de Galicia en varias sentencias a desestimar pretensiones de anulación de algún proyecto de supramunicipalidad por carecer de los visados profesionales precisos o de títulos habilitantes para el uso del dominio público indicando que era preciso distinguir dos fases diferenciadas: «La primera, relativa a la tramitación y aprobación del instrumento y, una segunda, de ejecución de las obras que requiera la efectiva implantación de las infraestructuras, instalaciones y dotaciones contempladas en el proyecto sectorial» (STSJ de Galicia 153/2009, de 25 de febrero).

### 2.3. EL VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

La Ley 12/2011 de medidas fiscales y administrativas también procede a derogar la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica y su normativa de desarrollo (Decreto 150/1999 por el que se aprueba el reglamento de contaminación acústica y Decreto 320/2002 por el que se aprueba el reglamento que establece ordenanzas tipo ). La disposición derogatoria incorpora un mandato de elaboración en el plazo de un año de un decreto «en el que se incorpore al derecho autonómico la normativa europea y estatal básica en materia de contaminación acústica y se establezcan las normas adicionales de protección que sean oportunas». Esta derogación se justifica «para evitar los resultados divergentes e incluso incompatibles de su aplicación con respecto a la normativa estatal básica desarrollada a partir de la Ley 37/2003». No obstante parece discutible que el legislador, casi diez años después, proceda al desmontaje del sistema de protección acústica autonómico por una incompatibilidad sobrevenida con la posterior ley estatal sin molestarse en construir el armazón normativo que completaría la normativa básica estatal y, sobre todo, dejando a las ordenanzas municipales aprobadas amparadas en la normativa sectorial autonómica en una difícil tesitura jurídica.

Se produce además un doble fenómeno de vacío normativo y deslegalización del régimen jurídico de la contaminación acústica puesto que será un simple decreto autonómico el que incorpore el derecho europeo y establezca las normas adicionales de protección que puedan considerarse necesarias en este terreno.

#### 2.4. NORMAS REGLAMENTARIAS

El Decreto 30/2011, del 17 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la autorización de parques eólicos experimentales con alto componente de I+D+i (DOG de 28 de febrero) busca regular unas instalaciones eólicas que habían quedado excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 8/2009, do 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. Estos parques –con una potencia menor a 100 kW– deben servir para albergar exclusivamente la realización de «pruebas, ensayos, mediciones y experimentación de prototipos eólicos o preseries eólicas. Los prototipos y preseries ensayadas deberán tener una nula o muy reducida implantación en el mundo y, en ningún caso, habrá unidades iguales instaladas en condiciones geográficas o de existencia del recurso energético análogas a las de la localización prevista».

La norma recoge el procedimiento de autorización y establece los requisitos para poder obtener la autorización. Precisamente para garantizar la experimentalidad de estos parques tan sólo podrán solicitarlos los fabricantes de aerogeradores o componentes eólicos (para la prueba, ensayo y validación de sus propios prototipos y preseries); y las instalaciones constituidas por infraestructuras de ensayo y validación de unidades experimentales de uno o más tecnólogos o fabricantes cuyo titular sea una entidad participada mayoritariamente por capital público.

El Decreto 19/2011, do 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio pone punto final al prolongado proceso de tramitación de este instrumento básico para la ordenación territorial ya comentado en anteriores entregas de esta crónica<sup>9</sup>.

### 3. ORGANIZACIÓN. NOVEDADES

En materia organizativa las novedades a lo largo de 2011 son de signo menor. Apenas cabe señalar la creación de varios registros públicos y la articulación de la comisión de seguimiento de la ejecución de parques eólicos.

---

9. Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A., SANZ LARRUGA, F. J., «Galicia: Planificación territorial y del litoral en tiempos de difuminación de las políticas ambientales», en LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.), *Observatorio de políticas ambientales 2011*, Aranzadi, 2011, pgs. 559-587; NOGUEIRA LÓPEZ, A., SANZ LARRUGA, F. J., «Galicia: políticas pendulares en ámbitos sensibles por los cambios de Gobierno», *Observatorio de políticas ambientales 2010*, Aranzadi, 2010, pg. 608.

El Decreto 223/2011, de 17 de noviembre, por el que se desarrollan las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas extensivas y se crea el Registro de Explotaciones Porcinas Extensivas en la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG, de 9 de diciembre, [http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111209/AnuncioC3HI-221111-9046\\_es.pdf](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111209/AnuncioC3HI-221111-9046_es.pdf)), establece la un registro integrado en el general de explotaciones ganaderas en el que deben inscribirse los titulares de estas instalaciones garantizando el cumplimiento de una serie de requisitos de índole sanitaria y ambiental.

También se ha puesto en marcha el Registro de sociedades de fomento forestal al amparo del Decreto 45/2011, de 10 de marzo, por el que se regula el fomento de las agrupaciones de propietarios forestales, los requisitos y calificación de las sociedades de fomento forestal y la creación de su registro (DOG de 23 de marzo de 2011, <http://www.xunta.es/Doc/Dog2011.nsf/FichaContenido/C6EA?OpenDocument>) que tienen como finalidad canalizar la labor de fomento y promoción de la gestión forestal por parte de las instituciones públicas autonómicas para alcanzar una explotación económica rentable y sostenible forestal mediante una agrupación de la propiedad o la gestión de los terrenos forestales.

Finalmente la Orden, de 23 de febrero de 2011, por la cual se aprueba el Reglamento de funcionamiento de la comisión de seguimiento de la ejecución de los proyectos de desarrollo de naturaleza industrial asociados a los parques eólicos adjudicatarios dentro de las órdenes de convocatoria que regula la Ley 8/2009, de 22 de diciembre (DOG de 8 de marzo de 2011, <http://www.xunta.es/Doc/Dog2011.nsf/FichaContenido/A672?OpenDocument>) desarrolla organizativamente una de las piezas fundamentales de la normativa eólica gallega en los últimos años que son los planes industriales aparejados a la concesión eólica. No obstante la paralización del sector parece que va a presidir el panorama en los próximos tiempos ante el anuncio de supresión de primas a las energías renovables.

#### **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 (D.G. de Conservación de la Naturaleza, D.G. de Movilidad y S.G. de Calidad y Evaluación Ambiental) disponen de un total de 28.314.599 de euros para inversiones y de 10.451.301 para transferencias de capital. Un dato que es también significativo es el grado de ejecución presupuestaria. Al finalizar 2011 la Xunta de Galicia sólo había ejecutado un 63% de su presupuesto y en la Consellería de Medio ambiente esta ejecución descendía a un 52,37%.

#### 4.2. PLANES Y PROGRAMAS

En este período comienza su tramitación el Plan director de acuicultura de Galicia, con la finalidad de adaptar el Plan gallego de acuicultura de 2008 a las disposiciones vigentes del Plan de ordenación del litoral de Galicia y a las determinaciones de las Directrices de ordenación del territorio. Con fecha de 11 de mayo de 2011 se publica 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 plan director de acuicultura. Este plan tiene gran importancia por los conflictos que han generado hasta el momento distintas instalaciones acuícolas principalmente por su ubicación en Lugares de Interés Comunitario integrados en la Red Natura y por las deficiencias en materias de vertidos de algunas instalaciones.

En otros casos finaliza con su publicación la tramitación de otros planes. Así el *Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia* (DOG de 23 de febrero) pone fin a la tramitación de este plan cuyo alcance fue comentado en anteriores ediciones. También fue objeto de publicación el Plan de Gestión de Residuos Urbanos (Resolución de 7 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se hace público el Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia 2010-2020 aprobado por el Consello de la Xunta de Galicia en fecha 13 de enero de 2011 y se da la difusión y publicidad exigidas por la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia, DOG 16 de febrero) con referencia en el diario oficial y publicación efectiva en la web institucional de la Consellería competente ([www.cmati.xunta.es](http://www.cmati.xunta.es)).

#### 4.3. INTERIORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS TÉCNICAS DE PARTICIPACIÓN, INFORMACIÓN Y PREVENCIÓN AMBIENTAL. OTROS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

##### A) Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica

Por ir acompañado de una polémica que no beneficia a dar credibilidad a la evaluación ambiental estratégica como instrumento preventivo de tutela ambiental, hay que mencionar tres resoluciones del 13 de mayo de 2011 por las que se aprueban los documentos de referencia para la evaluación ambiental estratégica del plan de la red de metro ligero para las ciudades de Coruña, Vigo y Santiago, respectivamente. Los estudios sobre los que se basa esta actuación fueron parcialmente copiados de páginas web. En concreto todo el capítulo dedicado a la fauna y la mitad del de la flora son iguales en los informes de A Coruña y Vigo, habiendo sido elaborados por empresas distintas. En el informe de Santiago hay también datos demográficos copiados y datos sobre suelos procedentes de un estudio sobre otra zona de Galicia. Los estudios, contratados por medio millón de euros, debían de acuerdo con las cláusulas contractuales contener sistemas de control de calidad y poner a disposición de la administración documentos de la exclusiva propiedad de la Administración lo que parece difícil de garantizar si la

propiedad intelectual es de terceros no citados. La Administración autonómica no ha adoptado medidas para sancionar estos incumplimientos contractuales.

En el ámbito de la planificación hidrológica inicia su andadura la tramitación del Plan Hidrológico de Galicia-Costa, denominación que recibe la cuenca hidrológica competencia de la Comunidad Autónoma. Una Resolución de 24 de junio de 2011, de la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental hace pública la memoria ambiental del procedimiento de evaluación ambiental estratégica (DOG de 26 de julio). Este plan que había comenzado su tramitación en marzo de 2009. El plan que prevé una inversión de 1.115 millóns de euros para la coordinación y priorización del programa de medidas y de 611.728,18 euros para la implantación del régimen de caudales ecológicos, adolece de una memoria ambiental poco concreta que suscita dudas de los propios órganos de la Administración. Así la Dirección General Conservación da Natureza de la Xunta plantea una alegación observando que se han obviado sus observaciones sobre las zonas protegidas. También critica por «precaria e insuficiente» la definición de los caudales ecológicos, cuestión que es objeto de alegaciones por varios grupos ecologistas y el Colegio de Biólogos. También la Dirección General de la Sostenibilidad de la Costa y del Mar formula alegaciones cuestionando las mediciones, parámetros y datos en relación con la calidad de las aguas costeras, en algunos casos por la propia inexistencia de datos. En varias alegaciones se pone en cuestión el olvido de datos comparativos que permitan apreciar la evolución del estado de las aguas, la omisión de ciertas actividades o problemas que ocasionan alteraciones (usos energéticos, extractivos, especies invasoras, plantaciones de eucaliptos).

Asimismo comienza su andadura la tramitación del Plan director de la Red Natura 2000 ([http://mediorural.xunta.es/fileadmin/arquivos/conservacion\\_natureza/plan\\_director\\_rn2000/0\\_Plan\\_Director\\_Rede\\_Natura\\_2000.pdf](http://mediorural.xunta.es/fileadmin/arquivos/conservacion_natureza/plan_director_rn2000/0_Plan_Director_Rede_Natura_2000.pdf)). Con este plan se pretende avanzar en la protección de espacios naturales del exigüo 12% actual hasta un 26% del territorio más próximo a la media estatal. Para ello se establece una zonificación en tres tipos de áreas con distintos niveles de protección. La Zona 1 o Área de protección permitiría usos tradicionales compatibles, la Zona 2 o Área de conservación acogería un «aprovechamiento ordeado de los recursos naturales y la Zona 3 o Área de uso general permitiría Asentamientos y núcleos rurales. En principio las explotaciones mineras a cielo abierto, instalaciones de energía eólica y fotovoltaica no podrán ubicarse en Red Natura pero sí la repotenciación de instalaciones existentes.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MÁS SIGNIFICATIVA

Una nueva sentencia se une al continuado camino judicial (condena por delito ecológico, sentencia en relación con la declaración de supramunicipalidad de la instalación a efectos de sustraerla del control urbanístico municipal...) en el que está incurso la celulosa de Pontevedra dada la elevada oposición ciudadana e institucional que suscita una instalación con discutible historial ambiental situada en pleno núcleo urbano de la ciudad de Pontevedra. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de

mayo de 2011, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Elisa Veiga Nicole) resuelve un recurso contencioso administrativo en relación con la desestimación presunta por silencio administrativo de un recurso interpuesto en fecha 13 de enero de 2005 ante la Ministra de Medio Ambiente. En este recurso se solicitaba la incoación del expediente de caducidad de la concesión de ENCE, S.A. en los terrenos ganados al mar de las marismas de Lourizán (Pontevedra) y la nulidad de pleno derecho de la autorización concedida el 31 de enero de 2003 para la construcción de una planta de tratamientos de efluentes en esos mismos terrenos. La demandante, la Asociación Salvemos Pontevedra, solicitaba que se procediera a la paralización de las obras que se realizan en la planta de tratamiento de efluentes y en la EDAR, por carecer de la oportuna concesión administrativa así como el inicio del expediente para la reposición de la legalidad urbanística y costas.

Como trasfondo de esta solicitud está el cambio de titularidad de la empresa ENCE que en su día pertenecía al INI y que fue privatizada. La demandante alega la inexistencia de un título habilitante para la realización de las obras mencionadas ya que, por un lado, la concesión inicial era exclusivamente para una fábrica de papel kraft –y no para otras obras para las que no consta modificación del título concesional (EDAR, emisario submarino)– y, por otra, la transmisión de la concesión a la nueva denominación social privatizada que incumpliría, el art. 70.2 de la Ley de Costas y el artículo 137.5 del Reglamento de Costas.

La presente Sentencia tiene una gran relevancia en relación con las diversas iniciativas que grupos ecologistas y el propio Ayuntamiento de Pontevedra han venido adoptando tanto en el plano administrativo como judicial para intentar el traslado de la planta de celulosa de ENCE en pleno casco urbano de Pontevedra. La existencia de una concesión marítimo terrestre que caducaría en 2018 y sobre la que hay abiertos intentos de buscar fórmulas para alargarla (declaración de innecesariedad por pérdida de las condiciones naturales; conversión en dominio público portuario...), se ve ahora cuestionada mediante argumentos en relación con la caducidad de la concesión por el proceso de privatización de la empresa y la ausencia de modificación del título concesional inicial para todos los cambios que ha habido en el proceso productivo y en las instalaciones. La Sentencia no entra en los argumentos de fondo sobre el título concesional ya que resuelve el pleito en base a la existencia de un silencio administrativo que obliga a la administración a incoar el expediente de caducidad de la concesión y decidir sobre estas cuestiones sustantivas<sup>10</sup>. Teniendo en cuenta los precedente judiciales es probable que

---

10. Se aduce así: «La codemandada considera, sin embargo, que no se ha producido silencio de la Administración al haber dirigido la Ministra de Medio Ambiente una comunicación al presidente de la Asociación recurrente en fecha 10 de mayo de 2007.

Ahora bien, la comunicación del Ministerio (...) no se refiere a las peticiones y escritos de los que trae causa este recurso (de fechas 15 de julio de 2004, con ampliación de 6 de agosto citado año, y de 13 de enero de 2005), frente a los que la Administración guardó silencio sin resolver los mismos, debiendo pronunciarnos sobre el carácter de tal silencio».

«En el presente caso, no concurre ninguna de las excepciones previstas en el artículo 43. 2, anteriormente citado, para excluir de la regla general del silencio positivo a la petición formulada por la recurrente ante la Administración. En los escritos presentados por la Asociación Salvemos Pontevedra ante el

el procedimiento de caducidad se convierta un nuevo ámbito de confrontación entre ambiente y urbanismo y los intereses empresariales. Trás la sentencia el Ministerio de Medio Ambiente anunció que no recurrirá la sentencia de la Audiencia Nacional que le obliga a incoar el expediente de caducidad de la concesión a la fábrica de pasta de papel de Ence en la ría de Pontevedra. No obstante la empresa sí recurrirá en la confianza de dilatar la decisión sobre su cambio de emplazamiento<sup>11</sup>.

En materia de protección del dominio público marítimo terrestre hay que señalar también la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Eduardo Rojas Calvo. Recurso Casación 5212/2007)<sup>12</sup>. En ella el TS resuelve un recurso frente a ciertas determinaciones del Plan General de Ordenación Municipal de Sanxenxo. El TS decide confirmar la clasificación como suelo rústico de «los terrenos que de acuerdo con la legislación sectorial y en función de su sujeción a servidumbres para la protección del dominio público, estuviesen sometidos a algún régimen de especial protección incompatible con su transformación, como sucede en el caso de los terrenos a que se refiere la presente controversia» pertenecientes a la servidumbre de protección. Con esta decisión, señala RAMOS SEGARRA, se modifica el criterio seguido de «que en los terrenos afectados por la servidumbre de protección no se han admitido edificaciones, lo cierto es que esos terrenos han sido incluidos en el área de reparto, y se les han asignado la misma edificabilidad que al resto de terrenos. Aunque luego esa edificabilidad se ha trasladado fuera del ámbito ocupado por la servidumbre de protección. Sin embargo, ahora el Tribunal Supremo, en la sentencia que nos ocupa, dice que al suelo no urbanizable, afectado por la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, corresponde la clasificación de suelo rústico de protección especial al suelo no urbanizado. Ello supone que se trata de suelo carente de aprovechamiento urbanístico y por consiguiente no se puede incluir en un área de reparto».

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 866/2011, de 29 de septiembre (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: D. José María Arroyo Martínez) resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto por la asociación «Salvemos Pontevedra», ante la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia en diciembre de 2007 frente a la desestimación por silencio administrativo de que la Administración corrigiese la situación de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Vigo. La sentencia desestima tanto las alegaciones en cuanto a la aplicabilidad del RAMINP por cuanto este ya estaba derogado en el momento de dictar la sentencia de primera instancia por lo que no se le aplicarían el régimen de

---

Ministerio de Medio Ambiente no se solicita que se transfieran a la solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o servicio público, al contrario se pretende la caducidad de una concesión de terrenos que constituyen dominio público marítimo terrestre.»

11. *El País*, 16 de junio de 2011.

12. Un comentario a esta sentencia en RAMOS SEGARRA, J. L., «Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo.», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª).

distancias. Además rechaza que el Ayuntamiento debiera solicitar autorización ya «que cuando es el Ayuntamiento el que realiza una obra pública propia, como es el caso, ese control se lleva a cabo mediante la aprobación del correspondiente proyecto técnico, ya que las cualidades de controlador y controlado coinciden en la misma entidad».

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 187/2011, de 16 de marzo (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, Ponente: D. Julio César Díaz Casales) tiene especial relevancia puesto que resuelve un recurso planteado contra el Decreto 242/2007, de 13 diciembre, por el que se regulaba el aprovechamiento de energía eólica en Galicia –ya derogado tras el cambio de gobierno autonómico por la Ley 8/2009 por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental<sup>13</sup>–. Este decreto por primera vez había establecido un procedimiento de adjudicación competitivo de los derechos eólicos y había introducido, fundamentalmente, dos cuestiones que fueron objeto de gran controversia mediática y política. Por un lado impedir nuevos parques eólicos en Red Natura y someter a todas las instalaciones eólicas a evaluación de impacto ambiental; por otra valorar positivamente en el baremo del concurso (hasta un 30% de la puntuación total) la cesión de participaciones al sector público autonómico en las sociedades que se crearan para la gestión de los parques. La Sentencia no encuentra tachas de legalidad para ninguna de estas tres cuestiones. En relación con la exclusión de parques –cabía la repotenciación– en Red Natura la Sentencia encuentra acomodo en la Ley de Patrimonio Natural a esa prohibición de plano. Con respecto a la inclusión de participación pública en los beneficios que genera la energía eólica el TSJG no estima que vulnere el principio de libertad de empresa por cuanto ésta es voluntaria y además no resulta desproporcionada con respecto a la puntuación total.

También hay que dar noticia por la amplia repercusión, debido a la dimensión de los daños y la relevancia de la empresa, de una sentencia firme dictada por el juzgado de lo Penal número seis de A Coruña por la que se condena a la empresa Ferroatlántica, como responsable civil, y dos de sus directivos por un delito contra el medio ambiente. Queda probado en este fallo judicial que en los días anteriores al 10 de noviembre de 2007 y «al menos desde el 24 de septiembre» de ese año, Ferroatlántica «provocó, de manera consciente y con la finalidad de maximizar la explotación del aprovechamiento hidráulico para la producción de electricidad, el vaciado total del embalse de A Fervenza». Esta actuación de la empresa había causado una mortandad muy elevada de peces (unos 15000), la acumulación de lodos en el embalse y la interrupción del caudal ecológico. El anterior gobierno autonómico había iniciado un procedimiento sancionador por esta conducta que fue paralizado al dar cuenta de los hechos la Fiscalía al juzgado. La condena se alcanza tras un acuerdo por parte de la empresa con la Fiscalía para evitar sentarse en el banquillo y una rebaja significativa de las penas solicitadas. Al director de explotación del sistema eléctrico y a su consejero delegado se les impone a cada

---

13. Un comentario amplio a la STSJ de Galicia sobre el Decreto eólico del anterior gobierno en PERNAS GARCÍA, J.J., «Jurisprudencia ambiental en Galicia», en *Revista catalana de Dret ambiental*, vol. II, núm. 1, 2011.

uno una pena de cinco meses de prisión, una multa de 4.320 euros (24 euros diarios durante seis meses) así como una inhabilitación especial durante ocho meses para ejercer cualquier dirección de explotación de sistemas eléctricos. Ferroatlántica y sus dos directivos, de manera solidaria, deben además indemnizar con un total de 305.954,33 euros tanto a la Xunta (265.954 euros) como a las dos acusaciones particulares, la Federación Gallega de Pesca y el Salmo Club de Pesca Deportiva (20.000 euros cada una). La cantidad que corresponde a la Xunta debe destinarse según la Sentencia a regenerar el ecosistema afectado.

Con clara similitud con estos hechos se inicia, por denuncia penal de la Fiscalía, un proceso contra una piscifactoría que secó un río y a la que se atribuyen los posibles delitos de captación abusiva de aguas y defraudación de aguas públicas. El fiscal especializado en delitos para medio ambiente señala que la empresa «incumple de manera consciente y voluntaria los términos de la concesión» y «no vierte caudal ecológico alguno» ([http://elpais.com/diario/2011/04/20/galicia/1303294696\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/04/20/galicia/1303294696_850215.html)).

En el plano judicial hay que señalar igualmente que en 2011 el gobierno de la Xunta acordó la retirada de 21 recursos judiciales presentados por el anterior Ejecutivo gallego contra otras tantas promociones ilegales en el Ayuntamiento de Barreiros. Esta decisión da continuidad al proyecto sectorial supramunicipal promovido por el actual gobierno autonómico que desarrolla un convenio entre la Xunta, Diputación y Ayuntamiento de Barreiros por 14 millones de euros para dotar a las zonas afectadas de los servicios que impiden su consideración de solar, por lo ya existían sentencias judiciales en las que se consideraba que este suelo era no urbanizable. También se renuncia al aprovechamiento urbanístico previsto y se asumen los costes de urbanización. La retirada de los recursos desanda el camino que emprendió el Gobierno bipartito en 2006, cuando suspendió las normas urbanísticas de Barreiros ante la autorización municipal en menos de un año de 5.800 viviendas en un ayuntamiento de apenas 3.200 habitantes. La Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU) había emprendido diversos contenciosos contra la autorización de licencias en zonas sin servicios básicos, como abastecimiento y saneamiento de agua o infraestructuras viarias<sup>14</sup>. En el terreno urbanístico también se conocían en 2011 varias Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (STJG 1240/2011, de 10 de febrero; 4465/2011, de 19 de mayo, declarando la ilegalidad de 168 viviendas en otra villa víctima del boom urbanístico, Fisterra. El recurso frente a las licencias acordadas en terrenos sin servicios básicos había sido interpuesto por el anterior gobierno autonómico. El nuevo ejecutivo ha indicado que no va a solicitar la ejecución de sentencia ya que esta «no ordena demoler».

También en 2011 la Xunta de Galicia ha iniciado los trámites para realizar la evaluación de impacto ambiental de unos depósitos de hidrocarburos situados en el puerto de Vilagarcía de Arousa y legalizar su situación pese a la existencia de una Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2007 en la que de consideraban ilegales estas instalaciones ordenando su cierre y traslado.

14. Vid. SANZ LARRUGA, F. J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2011, *op. cit.* pg. 574.

## 6. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS. ENERGÍA: LA INTENSIFICACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS HIDROELÉCTRICOS, LA PARALIZACIÓN EÓLICA Y EL PROYECTO DE REGULACIÓN DE LA ENERGÍA GEOTÉRMICA

Sigue generando polémica el amplísimo despliegue que diversas actividades de producción energética alcanzan en Galicia<sup>15</sup>, en muchos casos con un coste ambiental difícil de asumir.

Si la mayor parte de los ríos gallegos se encuentran salpicados de aprovechamientos hidroeléctricos que provocan una destrucción de los ecosistemas y en muchos casos secado de tramos completos de río sin respeto de los caudales ecológicos<sup>16</sup>, ciertas iniciativas en marcha causan especial preocupación por el impacto ambiental previsible.

En concreto Iberdrola prevé crear una balsa artificial, perforar los cañones del Sil y reducir cíclicamente el caudal del río durante los próximos ocho años, tiempo que se estima necesario para la ejecución de un proyecto con una potencia semejante a la mayor parte de las centrales nucleares instaladas en España<sup>17</sup> (727 megavatios de electricidad) en el río Sil que ya cuente con cuarenta centrales hidroeléctricas (Iberdrola explota 19 de centrales hidroeléctricas en el Sil y 14 grandes presas).

En este caso además se prevé un «aprovechamiento hidroeléctrico reversible» que basa su rentabilidad en aprovechar las horas valle de precios de energía para bombear agua desde el embalse de Santo Estevo hasta una balsa de 35 hectáreas que está previsto construir en lo alto del cañón del río Sil<sup>18</sup>.

Parece claro que el incumplimiento de los caudales ecológicos de los ríos debería llevar a la Administración a actuar modificando las concesiones o vigilando los proyectos y evaluaciones de impacto ambiental. No ayuda en esta dirección la inexistencia de una planificación de la cuenca hidrográfica por el incumplimiento de los plazos de presentación de los planes de cuenca conforme la Directiva marco de aguas que ha llevado a la Comisión Europea a denunciar al Reino de España ante el Tribunal de Justicia UE en julio de 2011.

---

15. La cuarta parte de toda la energía hidráulica de España se produce en Galicia.

16. <http://elprogreso.galiciae.com/nova/107303.html>.  
<http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/el-fiscal-denuncia-a-endsa-por-secar-un-tramo-del-eume/idEdicion-2010-04-22/idNoticia-538840/>.

17. [http://www.elpais.com/articulo/Galicia/central/Sil/sera/potente/nuclear/elpepuespgal/20111114elpgal\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Galicia/central/Sil/sera/potente/nuclear/elpepuespgal/20111114elpgal_3/Tes).

18. Anuncio de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil relativa a información pública conjunta del proyecto y estudio de impacto ambiental de la modificación de características, autorización y declaración de utilidad pública del aprovechamiento hidroeléctrico reversible de Santa Cristina (BOE de 9 de agosto de 2011). El anuncio indica: «Se proyecta la ampliación del actual Salto de San Esteban en el río Sil, para lo cual se solicita la oportuna modificación de características de la concesión ya otorgada. Esta ampliación de caudal no afectaría al actual Salto de San Esteban debido a que la nueva central hidroeléctrica de Santa Cristina se proyecta de como central reversible de bombeo puro, derivando los caudales del río Sil en el Embalse de San Esteban y bombeándolos a un depósito elevado con aportación natural despreciable para su posterior turbinación»

Por otra parte, la energía eólica sigue siendo fuente de conflicto en Galicia<sup>19</sup>. El actual gobierno autonómico ha sufrido un varapalo judicial ya que la derogación del Decreto, y consecuentemente del concurso eólico que se apoyaba en esta norma, del anterior gobierno no fue avalada por el Tribunal de Justicia de Galicia al no apreciar tachas de ilegalidad en la previsión de cesión de participaciones en los proyectos empresariales a la Administración; el nuevo concurso convocado por el gobierno Feijóo al amparo de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, también fue polémico. A las reclamaciones de los afectados por la anulación del primer concurso y por discrepancias con las adjudicaciones del segundo, se une ahora a una paralización del desarrollo de los parques eólicos en marcha como resultado del segundo concurso a la espera del nuevo marco normativo estatal sobre las primas a las energías de régimen especial en el que se anuncia una rebaja de hasta el 40% de las primas y una regulación que va a ser especialmente lesiva para Galicia ya que se dejará de primar los parques que superen las 1.500 horas de viento –en Galicia la media es de 2.650 horas–, lo que desvirtúa los cálculos de rentabilidad que manejaba el sector.

Finalmente en el ámbito energético cabe señalar los primeros pasos de un proyecto normativo que se hacía ya necesario por el incipiente desarrollo de la energía geotérmica. La Xunta de Galicia presentó en junio un anteproyecto de decreto con la finalidad de establecer el régimen jurídico al que se someterán los aprovechamientos de energía geotérmica de muy baja temperatura<sup>20</sup>. El régimen previsto pretende establecer un procedimiento simple de autorización de las labores de prospección necesarias conforme un proyecto técnico «elaborado y asinado por técnico titulado competente según la legislación vigente, quien será responsable de que la explotación se ajuste en su diseño a garantizar la seguridad en las actividades de estos recursos, a su mejor aprovechamiento y la protección del suelo, de los acuíferos atravesados y de la formación que contenga el recurso geotérmico». Además se prevé la inscripción de este aprovechamiento en el Registro minero de Galicia en una sección propia en clara sintonía con las técnicas mineras que se utilizan en este tipo de instalaciones.

Esta norma en la que, si finalmente es aprobada, Galicia sería pionera, busca cubrir una laguna existente para este tipo de aprovechamientos que pueden presentar riesgos –de seguridad y ambientales– debido a la técnica minera utilizada para la utilización del recurso.

19. En NOGUEIRA LÓPEZ, A., SANZ LARRUGA, J., «Derecho y políticas ambientales en Galicia», *Revista catalana de Dret ambiental*, vol. I, núm. 1 de 2010, se abordaba el análisis de los cambios normativos producidos. [http://www.elpais.com/articulo/Galicia/Industria/asume/paralizacion/plan/eolico/culpa/Gobierno/elpepautgal/20110922elpgal\\_12/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Galicia/Industria/asume/paralizacion/plan/eolico/culpa/Gobierno/elpepautgal/20110922elpgal_12/Tes).  
[http://www.elpais.com/articulo/Galicia/patronal/eolica/teme/pararelizacion/parques/elpepuespgal/20111019elpgal\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Galicia/patronal/eolica/teme/pararelizacion/parques/elpepuespgal/20111019elpgal_9/Tes).  
[http://www.elpais.com/articulo/Galicia/concurso/eolico/abre/crisis/Conselleria/Economia/elpepuespgal/20110326elpgal\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Galicia/concurso/eolico/abre/crisis/Conselleria/Economia/elpepuespgal/20110326elpgal_1/Tes).

20. [http://economiaeindustria.xunta.es/c/document\\_library/get\\_file?folderId=10971&name=DLFE-6936.pdf](http://economiaeindustria.xunta.es/c/document_library/get_file?folderId=10971&name=DLFE-6936.pdf)  
[economiaeindustria.xunta.es/c/.../get\\_file?...](http://economiaeindustria.xunta.es/c/.../get_file?...)

**7. BIBLIOGRAFÍA: PUBLICACIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE REFERIDAS ESPECÍFICAMENTE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA**

BARRENA MEDINA, A. M. «Jurisprudencia al día. Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Aguas residuales», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 866/2011, de 29 de septiembre (<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=7152#more-7152>).

— «Jurisprudencia al día. Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Energía eólica», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 00187/2011, de 16 de marzo de 2011 (<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=5208#more-5208>).

NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Derecho y políticas ambientales en Galicia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. II, núm. 2 (2011).

— «Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de mayo de 2011, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Elisa Veiga Nicole)», *Actualidad Jurídica Ambiental*.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., SANZ LARRUGA, J., «Derecho y políticas ambientales en Galicia», *Revista catalana de Dret ambiental*, vol. I, núm. 1 de 2010.

PERNAS GARCIA, J. J., «Jurisprudencia ambiental de Galicia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. II, núm. 1 (2011), <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/177/652>.

RAMOS SEGARRA, J. L., «Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) (<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=6552#more-6552>).

SANZ LARRUGA, F. J., «Derecho y políticas ambientales en Galicia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. II, núm. 1 (2011): 1-17, <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/147/620>.

SIMÓN FERNÁNDEZ, X., COPENA RODRÍGUEZ, D., *Guía para os propietarios de terreos eólicos*, Fundación Juana de Vega, 2011, <http://www.juanadevega.org/descargas/all/GUIA%20PARA%20OS%20PROPIETARIOS%20DE%20TERREOS%20EÓLICOS.pdf>.

*Revista Galega de Economía*, vol. 19, núm. 1 (junio 2010), ENERXÍA E MEDIO AMBIENTE (número monográfico), Coordinador Xoán Ramón Doldán García, [http://www.usc.es/econo/RGE/Vol19\\_1/galego/sumariog.htm](http://www.usc.es/econo/RGE/Vol19_1/galego/sumariog.htm).

## Islas Baleares: el medio ambiente entre cambios políticos

---

BARTOMEU TRIAS PRATS

Sumario: 1. VALORACIÓN. 1.1. *Trayectoria y valoración general*. 1.2. *Legislación*. 1.3. *Organización*. 1.4. *Ejecución: líneas de actuación*. A) Protección de espacios de relevancia ambiental: espacios naturales protegidos y Red «Natura 2000». B) Gestión de los recursos hídricos. C) Cambio climático. D) Prevención y lucha contra los incendios. 1.5. *Conflictos ambientales*.—2. APÉNDICE INFORMATIVO. 2.1. *Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente*. A) Estructura interna. B) Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente. 2.2. *Normativa y actos*. A) Normas reglamentarias. B) Otras disposiciones y actos.

\* \* \*

### 1. VALORACIÓN

#### 1.1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Elaborar una rápida crónica de la política ambiental del año 2011 no parece que debiera resultar una tarea excesivamente complicada. Por una sencilla razón, porque 2011 no ha sido en absoluto un año pródigo en acontecimientos especialmente relevantes, ya sea por su impacto positivo o por su impacto negativo, desde el punto de vista de la referida política ambiental autonómica. Un simple dato, el que se refiere a la producción normativa, nos puede servir de muestra para tener una idea precisa de hasta qué punto el año 2011 ha resultado en gran medida un período de pausa: no se ha aprobado ninguna disposición de rango legal directamente vinculada a la materia ambiental; y prácticamente lo mismo puede decirse por lo que se refiere a las disposiciones de rango reglamentario, si se exceptúan las relacionadas con aspectos estrictamente organizativos.

Así pues, insistimos, el año 2011 ha representado un cierto paréntesis, una cierta ralentización, respecto al ritmo normal al que venían desarrollándose los acontecimientos durante los años anteriores en el ámbito de la política ambiental. O dicho de otra forma, un período que desde luego no se ha caracterizado por grandes innovaciones en la actuación pública ambiental, sino básicamente por la continuidad en la actividad ordinaria de gestión. Sin duda, la explicación de esta situación se encuentra en buena parte en el proceso electoral que ha tenido lugar durante la primavera. Y que ha provocado, como muchos ya se habían aventurado a pronosticar, un importante cambio en la composición del Parlamento Autonómico y, por supuesto, en el color del Ejecutivo balear. La disolución de la Cámara Legislativa en pleno período de sesiones, el posterior lapso de tiempo transcurrido hasta la constitución de la nueva Asamblea y, por último, el tiempo dedicado a la formación y puesta en funcionamiento del Gobierno entrante, sin duda han condicionado el ritmo e intensidad de las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos, y de manera particular las producidas en el ámbito ambiental. Con un Gobierno saliente prácticamente en funciones desde principios de año, preocupado sobre todo por el modo de afrontar el difícil reto electoral y el más que previsible cambio de poder, y un Gobierno entrante que no ha comenzado a andar hasta el último trimestre del año, con las miras puestas casi exclusivamente en la situación económica, es fácil imaginar que las acciones desarrolladas en materia ambiental no hayan sido muy destacadas, ni cuantitativa ni cualitativamente.

En definitiva, en estos momentos sería más sencillo hacer un balance de la etapa de gobierno que se ha cerrado con las últimas elecciones autonómicas que elaborar una crónica de los acontecimientos sucedidos dentro del año. Sin embargo, lo primero no corresponde a este lugar ni a nosotros. Y lo segundo, como hemos advertido antes, tiene la dificultad de contar con insuficientes elementos de juicio que permitan hacer una valoración global de la cuenta de resultados del año. En resumen, reiterando lo ya dicho, podría definirse 2011 como un año de *impasse*. De fin de una etapa e inicio de un nuevo período. No obstante, no parece arriesgado afirmar que este nuevo período vendrá marcado por el mismo protagonista principal que el de la etapa anterior: la crisis económica. La legislatura que este año se ha cerrado (2007-2011) ha sido la del estallido de la crisis. Y la que ahora comienza (2011-2015), en pleno apogeo de las dificultades económicas, pretende ser –al menos en la voluntad política– la de la superación de dicha crisis. Ese es, en efecto, el objetivo primero y principal. Y por eso, no debe sorprendernos que la realización de tal objetivo acabe condicionando y dirigiendo toda la línea de acción de los poderes públicos.

En este sentido, un simple repaso de los Informes de los años inmediatamente anteriores nos sirve para comprobar con facilidad de qué modo las estrategias y los objetivos de recuperación económica se han ido infiltrando en la motivación y contenido de las diferentes normas y actuaciones sectoriales. Hasta el punto de que en los últimos tiempos no ha sido extraña la aparición y proliferación de las que podríamos denominar «normas-medida». Esto es, disposiciones que, escudadas en la finalidad de favorecer el desarrollo de la actividad económica y la inversión (especialmente en los sectores productivos tradicionales de la Comunidad: turismo y construcción), han favorecido

la aparición de regímenes particulares que actúan como pura excepción a regímenes generales previamente establecidos. Dicho de otro modo, con frecuencia cada vez mayor hemos visto cómo el propósito de recuperación económica se ha convertido en el eje de la argumentación de decisiones que, en otras circunstancias distintas, difícilmente podrían haberse justificado desde la lógica propia del sector o, menos aún, desde la perspectiva de la protección del medio ambiente. Hasta ahora, en la etapa anterior, se ha tratado sólo de intervenciones puntuales, como hemos dicho, que en ningún caso han hecho tambalear los logros históricos de la acción ambiental. El peligro al que se enfrenta el nuevo período, sin embargo, es evidente: existe el riesgo de que la filosofía que está en la base de las normas y decisiones a las que antes aludíamos acabe apoderándose y dominando de forma absoluta el timón de la política autonómica. La prioridad dada a solventar las dificultades económicas actuales, que es perfectamente legítima y del todo plausible, no puede desembocar en un pragmatismo exacerbado, que haga ley del clásico adagio latino *primum vivere deinde philosophari*, entendiendo que *vivere* se refiere a sanear la economía y que todo lo demás, incluida la política ambiental, queda subordinado en un segundo plano.

En definitiva, la Comunidad se encuentra ante viejo dilema –en su versión más cruda– entre desarrollo y protección; se enfrenta a la difícil aspiración de encontrar un punto de equilibrio entre intereses económicos y medioambientales. Pero no sería difícil imaginar que en una situación como la actual, con una crisis de tanto impacto sobre los niveles de bienestar social, la selección de prioridades en la actuación pública tuviera una tendencia acusada a inclinarse del lado de los primeros intereses citados. De momento, es cierto, el juego de la alternancia política que han permitido las elecciones autonómicas de este año no ha ido seguido de ningún dato objetivo, de ninguna acción concreta y constatable, que permita pensar que eso haya de ser así. Es demasiado pronto para saberlo. No obstante, no puede descartarse que el año 2011 acabe marcando un punto de inflexión en la definición del modelo de política ambiental y en su relación con el resto de políticas autonómicas. Sin duda habrá tiempo en el futuro para comprobarlo.

## 1.2. LEGISLACIÓN

Como ya dijimos antes, en el año 2011 no se ha aprobado ninguna disposición de rango legal, proveniente de la Asamblea Legislativa o del Ejecutivo Autonómico, que se pueda relacionar directamente con la materia ambiental. Y lo mismo cabe decir respecto a las disposiciones reglamentarias, con la única salvedad de aquellas que afectan al ámbito organizativo, de las cuales damos cuenta en el epígrafe siguiente.

## 1.3. ORGANIZACIÓN

En año de elecciones autonómicas y, más todavía, de cambio de Gobierno, no resulta nada sorprendente que el aspecto organizativo, el diseño de la estructura de la Admi-

nistración autonómica en general y de la Administración ambiental en particular, sea una de las cuestiones que mayores primicias pueda deparar. Y en efecto, así ha sido, las novedades que se han producido en este ámbito durante el año 2011 han sido muchas y no poco importantes. Curiosamente, sin embargo, ya en el año 2010 se habían realizado algunos cambios muy significativos, fruto entonces de otras circunstancias muy distintas, de manera que los actuales vienen a incidir sobre un esquema organizativo que en los últimos tiempos se ha mostrado especialmente inestable y sujeto a variación.

En 2010, la voluntad de redimensionar la Administración autonómica en unos términos más modestos y acordes con las disponibilidades presupuestarias, por un lado, y sobre todo la necesidad de resolver la crisis de Gobierno desatada por la expulsión de los miembros de *Unió Mallorquina*, por otro, motivó un importante reajuste en el Ejecutivo balear. De las catorce consejerías que existían hasta entonces se pasó a diez, con dos variaciones muy relevantes en lo que a nosotros nos interesa: por una parte, la supresión de la Consejería de Agricultura y Pesca; y por otra, aún más relevante, la fusión de la Consejería de Medio Ambiente con la Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, que dio lugar a la nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad. Lógicamente, este último cambio, el de la fusión de ambas consejerías, tuvo repercusiones sobre la esfera de los órganos directivos del nuevo departamento, reduciéndose a la mitad las seis direcciones generales que tenía la antigua Consejería de Medio Ambiente.

Pues bien, sobre este esquema sensiblemente renovado ha incidido la última reforma de 2011, llevada a cabo a través de dos Decretos del Presidente de las *Illes Balears* de la misma fecha, 18 de junio: el primero, el Decreto 10/2011, que ha establecido la composición del Gobierno y la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma; y el segundo, el Decreto 12/2011, que ha definido las competencias y la estructura orgánica básica de las diferentes consejerías de la Administración autonómica (modificado puntualmente por el Decreto 23/2011, de 5 de agosto). El resultado, finalmente, ha sido un Gobierno aún más reducido que el previsto en 2010, con tan solo seis consejerías (más una vicepresidencia económica, de promoción empresarial y de ocupación). Como es lógico suponer, tras una reducción de tal magnitud pocos sectores tradicionales de la división funcional administrativa han conservado entidad orgánica exclusiva, siendo lo más habitual que se hayan fusionado en una misma consejería diversos sectores de la actividad administrativa. Y precisamente, la materia «medio ambiente» es una de las que se han visto abocadas a la cohabitación departamental. En realidad, sin embargo, la situación no es nueva, pues recordemos que ya en 2010 se habían unificado las consejerías de Medio Ambiente y la de Movilidad y Ordenación del Territorio. Ahora bien, la reforma de 2011 ha supuesto la adición de un inquilino más al departamento autonómico, convertido así en la actual Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio.

De entrada, lo primero que llama la atención de la nueva organización administrativa es la configuración tripartita de la consejería. La materia «Agricultura», que con la reforma de 2010 había perdido el máximo rango orgánico (siendo degradada al nivel de órgano directivo, Dirección General de Agricultura y Pesca, integrada dentro de la Consejería de Presidencia), recupera su posición jerárquica anterior. Pero no sólo

eso, sino que además lo hace con trato de preferencia, anteponiéndose a los dos socios preexistentes, Medio Ambiente y Territorio. Desde este punto de vista, la reforma de 2011 ha supuesto un paso más hacia una realidad que viene haciéndose constante en los últimos tiempos: la crisis del medio ambiente en su expresión organizativa, con la desaparición de los departamentos exclusivamente competentes. No hay duda de que tal situación, agravada incluso por las frecuentes variaciones de los organigramas administrativos –muchas veces puramente caprichosas y sin justificación razonable– poco ayuda a la consolidación de la actuación ambiental, a la creación de pautas estables de comportamiento que generen una conciencia y cultura ambientales. Eso no es todo, sin embargo. Hay un segundo aspecto que todavía llama más la atención: la colocación del «medio ambiente» entre la «agricultura» y el «territorio». Un aspecto que viene a revelar una cierta concepción economicista del medio ambiente, como elemento susceptible de explotación. O dicho de otra manera, esta circunstancia de algún modo es expresión del predominio que ejerce hoy en día un sistema económico que, dirigido por las reglas del mercado, atribuye a los recursos naturales un papel instrumental, concebidos como elementos del sistema productivo.

En fin, el nuevo esquema de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio viene detallado en el Decreto 12/2011, de 18 de junio, más tarde modificado por el Decreto 23/2011, de 5 de agosto. Como podrá comprobarse, en el nuevo departamento autonómico confluyen unidades orgánicas procedentes de hasta tres consejerías distintas de la anterior organización. En concreto, de acuerdo con lo establecido por las dos disposiciones antes citadas, la estructura de la Consejería ha quedado del siguiente modo:

- Secretaría General.
- Secretaría General Adjunta
- Direcciones generales vinculadas a la antigua Consejería de Presidencia:
  - Dirección General de Medio Rural y Marino: ha asumido las funciones correspondientes a la desaparecida Dirección General de Agricultura y Pesca, en todo lo relativo a la agricultura, ganadería y pesca (planificación, ordenación y fomento del sector agrario; sanidad animal y vegetal; desarrollo y reforma agrarias; denominaciones de origen; investigación agraria; pesca marítima en aguas interiores; ordenación del sector pesquero; enseñanza náutico-pesquera; cofradías de pescadores)
- Direcciones generales vinculadas antes a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes:
  - Dirección General de Arquitectura y Vivienda: asume las competencias de la anterior Dirección General del mismo nombre (fomento de la rehabilitación de inmuebles; viviendas de protección oficial; supresión de barreras arquitectónicas; control de calidad de la edificación; arquitectura, proyectos y valoraciones)
- Direcciones Generales vinculadas a la anterior Consejería de Medio Ambiente y Movilidad (sector movilidad):
  - Dirección General de Ordenación del Territorio: ha asumido las funciones de la anterior Dirección General del mismo nombre (ordenación territorial y urba-

- nismo en el marco de las competencias de la comunidad autónoma; sistema de información territorial; cartografía; recuperación y mejora de infraestructuras territoriales; autorización de los vertidos de tierra al mar; autorizaciones en la zona de servitud de protección de costas)
- Dirección General de Transportes: les corresponden las competencias de la antigua Dirección General de idéntica denominación (planificación y ordenación de los transportes terrestres; políticas de movilidad)
- Direcciones Generales vinculadas antes a la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad (sector medio ambiente):
- 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
  - Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental y Cambio Climático: se ha convertido en la Dirección General de mayor entidad en lo que se refiere a la actuación ambiental, a asumir las funciones que anteriormente correspondían a la Dirección General de Biodiversidad (planificación, gestión y conservación de los espacios naturales protegidos –terrestres y marinos– y de las especies protegidas; planificación y gestión forestal y prevención y extinción de incendios; planificación y gestión de los recursos cinegéticos; caza) y a la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental (coordinación de todas las actuaciones en materia de cambio climático; control de la contaminación atmosférica; 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; información ambiental; auditorías medioambientales y sistemas de gestión ambiental).

La estructura organizativa de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio se completa con la integración de la Comisión Balear de Medio Ambiente. Este órgano colegiado, asimilable en rango a un órgano directivo, desempeña las funciones de órgano ambiental en la Comunidad Autónoma. En consecuencia, le corresponden las atribuciones que la legislación básica estatal y la autonómica atribuyen a tal órgano en relación con los proyectos, planes y programas sujetos a evaluación ambiental que la Administración de la Comunidad Autónoma, los Consejo Insulares, los Municipios o las entidades de Derecho público dependientes de estas administraciones deban autorizar, elaborar o aprobar. El Decreto 91/2011, de 2 de septiembre, ha introducido algunas modificaciones puntuales en la normativa reguladora de la organización, funciones y régimen jurídico de la Comisión Balear de Medio Ambiente, aunque de escasa relevancia.

Finalmente, para acabar con el apartado relativo a la organización, vale la pena hacer una referencia, aunque sea breve, al esquema organizativo de las administraciones insulares. De entrada, puede destacarse la previsión, tanto en el Consejo Insular de Mallorca

como en los de Ibiza y Menorca, de un departamento cuya denominación incluye una referencia expresa al «medio ambiente». El dato no deja de ser curioso si tenemos en cuenta que, tras la última reforma del Estatuto de Autonomía en el año 2007, el «medio ambiente» no aparece recogido en la lista de materias (art. 70) atribuidas como propias a la competencia de los consejos insulares. Más aún, ni siquiera aparece recogido en la lista de materias (art. 71) susceptibles de ser transferidas o delegadas –en cuanto a la función ejecutiva o de gestión– por la Comunidad Autónoma a los consejos insulares. Así pues, la previsión de tales departamentos no responde en realidad a la existencia de un núcleo sólido y bien definido de competencias ambientales en manos de los consejos insulares, sino que se trata más bien de una pura denominación administrativa destinada a dar amparo a una pluralidad diversa de atribuciones que, en mayor o menor medida, guardan conexión con la materia ambiental (gestión de residuos, caza, etc.). Sin duda la vocación expansiva y transversal de la materia medio ambiente ayuda a la justificación de esta práctica. No obstante, la simple denominación de los departamentos insulares resulta muchas veces ya sintomática del escaso peso correspondiente a las competencias ambientales. Salvo en el caso del Consejo Insular de Mallorca, que sí está dotado de un departamento con denominación exclusiva referida al medio ambiente, los consejos insulares de Menorca (Departamento de Economía, Medio Ambiente y Caza) e Ibiza (Departamento de Movilidad, Interior y Medio Ambiente) son un claro ejemplo del nivel de dilución de la acción ambiental dentro del conjunto de responsabilidades de las administraciones insulares.

#### 1.4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

En un año de escasas noticias relacionadas con la actuación ambiental, los principales puntos de atención de la actividad administrativa han seguido siendo, básicamente, los mismos que lo han sido durante los últimos tiempos. En particular, pues, la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales; el control y prevención de los incendios forestales; y la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos.

##### **A) Protección de espacios de relevancia ambiental: espacios naturales protegidos y Red «Natura 2000»**

Pese a su tardía implantación, la Red Ecológica Europea «Natura 2000» constituye hoy una realidad efectiva en las Islas Baleares. Y además una realidad viva, que año tras año ha ido dando nuevos pasos en su proceso de integración, unidos a los logros también alcanzados en cuanto a la definición de los espacios naturales protegidos propios de la legislación básica estatal y autonómica. En este sentido, bien puede decirse que los últimos años han traído importantes avances en la labor de diseño del mapa de los «espacios de relevancia ambiental» de las Islas Baleares. E igualmente se puede decir que el año 2011 no ha sido una excepción en esta línea de evolución. En concreto, algunas decisiones significativas se han producido y se pueden citar en este ámbito: i)

en primer lugar, cabe mencionar el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de febrero de 2011, de ampliación de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) de *s'Albufera* de Mallorca (Mallorca); ii) asimismo, también relacionado con la Red «Natura 2000», debe hacerse alusión al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de abril de 2011, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) en relación al hábitat *Puig Malet i Santa Eularieta* (Menorca); iii) en tercer lugar, igualmente debe mencionarse el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, de inicio del procedimiento de declaración de la *Cova des Pas de Vallgonera* (Mallorca) como monumento natural; iv) y finalmente, en cuarto lugar, debe hacerse referencia al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, sobre iniciación del procedimiento de ampliación del ámbito del parque natural de *Cala d'Hort i cap Llentrisca* (Ibiza). Como se puede comprobar, no se trata en ningún caso de realizaciones fundamentales que afecten a la definición de las líneas estratégicas de la política en materia de espacios naturales protegidos, sino simplemente de pequeños pasos –algunos todavía sólo en fase inicial– en la tarea de delimitación de los mismos. Ahora bien, en eso radica precisamente la relevancia de los acuerdos citados, en el hecho de denotar la preexistencia de un objetivo plenamente asumido: el de garantizar la integridad del sistema de espacios de relevancia ambiental de las Islas Baleares. Y de ahí la tarea emprendida por la administración autonómica, pausada pero constante, dirigida a la consecución del señalado objetivo.

Hay que decir, no obstante, que todos los logros alcanzados hasta ahora en el ámbito de los espacios de relevancia ambiental –incluidos los que se acaban de señalar en el párrafo anterior– no sirven para estar completamente satisfechos, pues si bien es cierto que se ha avanzado en lo que se refiere a la delimitación de tales espacios, también lo es que continúa existiendo mucha tarea por hacer en lo que se refiere a su ordenación y gestión. En este sentido, el año 2011 nos ha dejado un perfecto ejemplo de la excesiva pasividad con la que la Administración en ocasiones afronta tal tarea. Nos referimos al Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el día 9 de diciembre de 2011, mediante el cual se declara la caducidad del procedimiento de aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales de cinco espacios protegidos («Costa Sur de Menorca», «*s'Albufera* de Fornells», «el Toro», «Península de Levante» y «*es Trenc-Salobrar* de Campos»). La simple sucesión de los acontecimientos que han desembocado en la resolución citada deja bien a las claras la apatía, incluso el puro desinterés, podría decirse, mostrado por la Administración autonómica, que ha sido incapaz de resolver el procedimiento después de haber transcurrido más de cinco años –contando la sucesivas prórrogas– desde la fecha de iniciación. Y como colofón, no se puede olvidar la nota informativa publicada por el servicio de comunicación de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, que viene a añadir unas notas de ironía al asunto. Dicha nota, una vez dada cuenta del acuerdo adoptado y de su contenido, incorpora un último inciso en el que se dice textualmente lo siguiente: «de todas formas, todos los espacios indicados ya disponen en la actualidad de otras figuras que garantizan la protección e imposibilitan el desarrollo urbanístico». La frase, así redactada, podría considerarse intrascendente, a lo sumo podría sonar a simple excusa para tranquilizar las conciencias, sin embargo para nosotros

significa algo más. Revela un modo de ver las cosas –consciente o inconsciente– que conecta directamente con aquella perspectiva economicista de los recursos naturales a la que aludíamos en otro momento. Dicho de otra forma, revela una visión del territorio que lo concibe fundamentalmente como el elemento base de una pura actividad económica, la urbanizadora. Y de ahí, pues, que en aquellos casos en que la normativa vigente impone la protección de determinados espacios naturales, tal protección sea contemplada exclusivamente como un límite negativo a la actividad urbanizadora que parece resultar consustancial al destino del suelo. Eso no puede ser así, obviamente. La exclusión de los procesos urbanizadores no constituye la meta única y esencial de la protección de los espacios naturales. Se olvida con frecuencia –y eso es lo que demuestra la nota informativa publicada– que la protección de los activos ambientales que justifican la declaración de un espacio natural no se puede resolver con una simple clasificación urbanística del suelo, cuyo sentido además es esencialmente negativo, sino que requiere de actuaciones positivas, destinadas a poner en valor aquellos activos y conservarlos en un estado favorable. Y para eso resulta imprescindible disponer de adecuados instrumentos de planificación y gestión.

Finalmente, al margen de todo lo anterior, queremos hacer referencia a un último acontecimiento de interés relacionado con los espacios naturales. Aunque se trata de un acontecimiento que no incide estrictamente sobre ninguna de las categorías de espacios protegidos que contemplan la legislación comunitaria, estatal o autonómica, merece en todo caso destacarse por afectar a uno de los parajes de mayor relevancia ambiental y cultural de las Islas Baleares: la *Serra de Tramuntana*. En el Informe relativo al pasado año 2010 ya se hizo referencia, como uno de los hechos más sobresalientes, a la declaración de la *Serra de Tramuntana* como Patrimonio Mundial. Tal declaración, obviamente, ha supuesto un reconocimiento explícito de los excepcionales valores que concurren en este ámbito geográfico. Ahora bien, ha supuesto a la vez la asunción de un firme compromiso, el de mantener y potenciar los rasgos distintivos que han servido para avalar la inclusión de la *Serra de Tramuntana* dentro de la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. A tal efecto, pues, se comprende fácilmente la conveniencia de desarrollar una plan de actuación coordinada por parte de las diferentes administraciones públicas afectadas. Y ese es el fin, precisamente, al que responde la creación del llamado «Consortio *Serra de Tramuntana* Patrimonio Mundial», en el que participan el Gobierno de las Islas Baleares, el Consejo Insular de Mallorca y todos aquellos Ayuntamientos –incluidos dentro del ámbito geográfico de la *Serra*– que así lo decidan. En definitiva, se trata de una fórmula para aunar esfuerzos en orden a la realización de todas aquellas actuaciones y objetivos que –tal como se dice en el texto de los Estatutos– resultan inherentes al régimen de declaración de la *Serra de Tramuntana* como Patrimonio Mundial.

## **B) Gestión de los recursos hídricos**

Como ya apuntamos al inicio de este apartado, 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 esa razón, no extraña 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. De hecho, baste comprobar cómo, pese a los muchos y constantes cambios que se producen en el ámbito organizativo, con frecuentes fusiones entre distintos órganos superiores o directivos –o simple supresión, en otras ocasiones–, la Dirección General de Recursos Hídricos se viene manteniendo como un elemento fijo dentro del organigrama del departamento responsable en materia de medio ambiente. A pesar de los esfuerzos realizados, sin embargo, el objetivo de asegurar una gestión eficiente de los recursos hídricos aún dista mucho de presentar logros realmente satisfactorios. O al menos así cabe entenderlo a la vista de los datos presentados este año por la Consejería en el marco de los convenios de financiación de los proyectos para la detección y reducción de pérdidas en las redes de distribución. El concepto clave utilizado para medir el nivel de funcionamiento de las redes de distribución es el de «rendimiento», que expresa la diferencia entre el agua extraída para el suministro y el agua contabilizada como finalmente suministrada. Dicha diferencia, lógicamente, corresponde a pérdidas físicas de la red, o bien a otros factores anómalos como puedan ser conexiones irregulares a la red, mal funcionamiento de los contadores, usos públicos no contabilizados, etc. Pues bien, los datos dados a conocer este año reflejan una situación más que preocupante: el «rendimiento» medio de las redes de suministro de las Islas Baleares es del 73%. O lo que significa lo mismo: de cada 100 litros extraídos más de una cuarta parte, 27, no llegan a su destino.

Al margen de lo anterior, la crónica referida a los recursos hídricos exige este año una alusión especial al apartado de la planificación, al haberse aprobado por el Consejo de Gobierno –en fecha 25 de febrero de 2011– el nuevo Plan Hidrológico de las Islas Baleares. Este nuevo Plan, que una vez que sea aprobado por el Consejo de Ministros sustituirá al anterior de 2001, está llamado a ser el instrumento básico para la adaptación de la política hidrológica de las Islas Baleares a los principios y criterios de acción establecidos por la Directiva Marco del Agua (DMA) de la Unión Europea. Entre los objetivos básicos del Plan destaca la consecución, para el año 2015, de un buen estado ecológico de los torrentes, humedales y aguas costeras, así como una buena calidad química y un buen estado cuantitativo de las aguas subterráneas. El Plan prevé una inversión de más de 2.700 millones de euros hasta el año 2027, de los cuales un porcentaje muy importante –aproximadamente el 44%– corresponden a actuaciones de saneamiento y depuración. El dato da una idea clara de la importancia atribuida a tales actuaciones, pues evidentemente resulta esencial poder garantizar el buen estado de los vertidos y, en general, evitar cualquier tipo de problema relacionado con el tratamiento de las aguas. Además, disponer de un volumen adecuado de agua depurada reutilizable para el riego ayuda mucho al ahorro de agua potable, lo que resulta de vital importancia en las regiones mediterráneas, como las Islas Baleares, sometidas a ciclos de sequía.

### **C) Cambio climático**

Hace ya algunos años que las Islas Baleares contribuyen activamente a la lucha contra el cambio climático. En un primer momento con la denominada Estrategia Balear contra el Cambio Climático (2005). Y mas tarde con el vigente Plan de Acción para la Lucha contra el Cambio Climático (2008-2012), que constituye el documento de trabajo en el que se recogen todas las actuaciones que se desarrollan en las Islas Baleares destinadas a la referida lucha contra el cambio climático. En el año 2010, aprovechando que el Plan se encontraba en el ecuador de su ejecución (con un elevadísimo grado de implantación), el Gobierno de las Islas Baleares decidió poner en marcha el proceso de revisión. Este proceso ha continuado en el año 2011, con la reunión –en el mes de febrero– de la denominada Comisión Interdepartamental de Cambio Climático (órgano que coordina las actuaciones de las diferentes Consejerías que afectan a la materia), en la que han analizado las múltiples propuestas y aportaciones efectuadas por distintas instituciones y colectivos sociales en orden a la revisión del referido Plan. Independientemente de cuál sea el resultado final del proceso, los resultados obtenidos hasta ahora –derivados del Plan y de la anterior Estrategia– son más que positivos, habiéndose conseguido en más de un 12% las cantidades de emisión de dióxido de carbono a la atmósfera.

### **D) 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. Esta tendencia, sin embargo, se vio truncada el pasado año 2010, en el que ardió una superficie (500 ha) cinco veces superior a toda la devastada durante el año 2009. Desgraciadamente, el año 2011 ha seguido la tendencia del año precedente, incluso mucho más agravada. Según los datos de la Consejería, la superficie quemada ha llegado hasta un total de 2.478 hectáreas, una cifra a la que no nos habíamos aproximado desde hacía mucho tiempo, desde el año 1994. En términos cuantitativos de número de incendios la isla de Mallorca ha sido la más castigada. Sin embargo, si atendemos a la superficie quemada, no hay duda de que la isla de Ibiza es la que ha resultado más duramente afectada. En su caso, las cifras son absolutamente espeluznantes: en un solo año el fuego ha devorado el 3'5% del territorio de toda la isla.

Los esfuerzos dedicados por la Administración a la lucha contra los incendios, a los que antes aludíamos, han hecho posible una respuesta sumamente eficaz de los dispositivos de extinción, que ha permitido reducir notablemente el potencial de muchos de los incendios declarados. No obstante, tales actuaciones, de carácter puramente paliativo, es obvio que no son la solución al problema. Lo sucedido durante el año 2011 pone de manifiesto la necesidad de dedicar aún mayores esfuerzos a las tareas de prevención y concienciación ciudadana. Ninguna otra cosa puede pensarse a la vista de las conclusiones de los informes elaborados por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y

Territorio, que revelan que la gran mayoría de los incendios son intencionados (43%) o se deben, en su caso, a negligencias (38%).

### 1.5. CONFLICTOS AMBIENTALES

El año 2011 ha servido para confirmar, una vez más, la existencia de algunos conflictos con un elevado grado de arraigamiento, que en buena medida se han convertido ya en tradicionales. Sin duda, uno de ellos es el que se refiere a la gestión de los recursos hídricos, a la que ya hemos hecho referencia en un momento anterior. O también, por citar otro distinto, el que hace referencia a la gestión de los residuos, particularmente los generados por la construcción. Y al problema que supone la existencia de un importante volumen de residuos que no llega a las plantas de tratamiento. Sin embargo, como ya es habitual, por encima de los anteriores conflictos, y de algunos otros que también podrían señalarse, sigue primando la problemática relacionada con la explotación de uno de los recursos más apreciados en los territorios insulares: el suelo. Y en concreto, la problemática que envuelve la explotación de tal recurso vinculada a la actividad urbanística. En resumen, se trata de la vieja pugna entre intereses ambientales, movidos con especial fuerza por la percepción de finitud territorial que es característica de los territorios insulares, e intereses económicos, tradicionalmente vinculados en las Islas Baleares a actuaciones urbanísticas de transformación del suelo.

Así es, la actividad urbanizadora y de edificación –ya sea vinculada a usos exclusivamente residenciales o a usos turísticos– ha constituido durante muchos años uno de los principales motores de la economía balear. No es de extrañar, pues, que en la actual situación de crisis, con el estallido de la denominada «burbuja inmobiliaria», el sector de la construcción se haya visto gravemente afectado. En este sentido, es fácil advertir que la crisis económica actual ha provocado una más que notable ralentización –cuando no paralización absoluta– de las operaciones de nueva urbanización y edificación. En definitiva, de los nuevos consumos de suelo. Pese a todo, la herencia acumulada durante los años anteriores de bonanza sigue revelando la existencia de un claro desajuste en el balance ambiental de la actividad de explotación urbanística del suelo. Según datos publicados este año por la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, correspondientes a un estudio del período 2001-2008, durante este lapso de tiempo se han edificado en las Islas Baleares un total de 655.255 nuevas plazas, alcanzando así un máximo de 2.146.719 plazas edificadas. Pero eso no es todo, a las anteriores cifras hay que añadir además las correspondientes al suelo vacante, es decir, las plazas que puede albergar el suelo existente ya clasificado como urbanizable que aún no ha sido urbanizado y/o edificado. Según el mismo estudio antes señalado, las plazas correspondientes al suelo vacante alcanzan la cifra de 508.191, lo que da un resultado final, correspondiente al total de plazas posibles, de 2.654.910 habitantes. O sea, una cifra que multiplica por 2'6 la de la población residente. Y aún hay un último dato que aporta el estudio digno de mención: del total del suelo vacante que existe en las Islas Baleares, la mayor parte, el

42%, está destinado a vivienda unifamiliar aislada, lo que provoca que la capacidad de acogida de dicho suelo sea muy reducida, sólo el 14% del potencial crecimiento de la población. Eso revela, por lo tanto, que el fuerte crecimiento de la construcción que se ha vivido durante los años pasados se ha basado principalmente sobre un modelo expansionista, es decir, caracterizado por un gran consumo de territorio.

En definitiva, no hace falta insistir en mayores datos. Basta la simple lectura de los anteriores para evidenciar que la actividad de explotación del recurso suelo durante los años del *boom* de la construcción ha generado una situación de insostenibilidad. Insostenibilidad desde el punto de vista ambiental, por supuesto, pero incluso desde el punto de vista económico, por la carga que supone para las arcas públicas la implantación y mantenimiento de nuevas dotaciones y servicios. Llegados a este punto, pues, parece que la situación requiere un replanteamiento del modelo de crecimiento, y que no vale conformarse con que el fenómeno del desarrollo urbanístico se haya visto detenido a causa de la crisis económica. A nadie se le oculta, sin embargo, que la realización de ese objetivo representa una tarea sumamente difícil. La simple reversión de los excedentes urbanísticos actuales resulta ya una labor complicada, debido sobre todo a los derechos que amparan el legítimo ejercicio de la actividad urbanizadora y que convierten la posibilidad de enfrentarse a cuantiosas indemnizaciones en una verdadera espada de Damocles que pende sobre las devastadas arcas públicas. En cualquier caso, ésa no es la cuestión principal. La verdadera tarea que debe afrontarse es la que afecta a la definición del modelo productivo balear. Un modelo productivo en el que la construcción, juntamente con el turismo –a la vez ambas actividades muy relacionadas entre sí– ha sido uno de los pilares fundamentales durante los últimos lustros.

Es fácil adivinar que hasta que no se produzcan cambios en la estructura del sistema productivo el «conflicto territorial» –como así se le ha llamado en ocasiones– seguirá siendo en el futuro una constante destacada en el apartado de los conflictos ambientales de las Islas Baleares. Por ahora, tal vez la situación de grave crisis económica que padecemos haga que permanezca durante un tiempo en estado latente. O tal vez, no se puede descartar, suceda todo lo contrario, si se opta por la estrategia de facilitar la actividad urbanizadora como elemento de ayuda para superar la crisis económica. En este caso, sin duda las tensiones entre intereses económicos e intereses ambientales se avivarán aún más.

## **2. APÉNDICE INFORMATIVO**

### **2.1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

– Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio: sr. Gabriel Company Bauzá

#### **A) Estructura interna**

- Secretaria General. Titular: Sra. Concepción Sartorio Acosta
- Secretaria General Adjunta: Sr. Lorenzo Rigo Rigo
- Dirección General de Medio Rural i Marino: Sra. Margarita Raquel Mercadal Camps
- Dirección General de recurso Hídricos: Sr. Salvador Padrosa Payeras
- Dirección General de Ordenación del Territorio: Sr. Joan Mesquida Sampol
- Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental i Cambio Climático: Sra. Neus Lliteras Reche
- Dirección General de Arquitectura y Vivienda: Sra. María José Marco Landazábal
- Dirección General de Transportes: Sr. Juan Salvador Iriarte.

**B) 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 Ferroviarios de Mallorca (SFM)
- Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA)
- Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI)
- Servicios de Información Territorial de las Islas Baleares, S.A. (SITIBSA)
- Servicios de Mejora Agraria, S.A. (SEMILLA)
- Tranvía de la Bahía de Palma, S.A.
- Instituto de Biología Animal de Baleares, S.A. (IBABSA)
- Gestión Urbanística de Baleares, S.A. (Gestur Balear)

B) Consorcios:

- Consorcio de Aguas
- Consorcio Aubarca-Es Verger
- Consorcio para la 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
- Consorcio Formentera Desarrollo
- Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejora y Construcción de Infraestructuras en el Territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola
- Consorcio para la Rehabilitación del Patrimonio del Municipio de Es Castell
- Consorcio para la Rehabilitación Integral de Barrios (Consorcio RIBA)
- Consorcio Menorca Reserva de la Biosfera.

## 2.2. **NORMATIVA Y ACTOS**

### **A) Normas reglamentarias**

- Decreto 10/2011, de 18 de junio, 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 12/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
- Decreto 23/2011, de 5 de agosto, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se rectifican los errores materiales y se modifica el Decreto 12/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
- Decreto 91/2001, de 2 de septiembre, de modificación del Decreto 29/2009, de 8 de mayo, de organización, funciones y régimen jurídico de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

**B) Otras disposiciones y actos**

- Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 13 de enero de 2011, de modificación (núm. 2) del Plan Territorial Insular de Mallorca
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de febrero de 2011, sobre ampliación de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) de *s'Albufera* de Mallorca
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de febrero de 2011, de aprobación del Plan Hidrológico de las Islas Baleares
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, de inicio del procedimiento de ampliación del ámbito del plan de ordenación de los recursos naturales de *Cala d'Hort i Cap Llentrisca*
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, de inicio del procedimiento de declaración de la *Cova des Pas de Vallgonera* como monumento natural
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de abril de 2011, sobre la iniciación del procedimiento de aprobación de la ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) en cuanto al hábitat «*Puig Malet i Santa Eularieta*»
- Acuerdo del Consejo de gobierno, de 10 de junio de 2011, por el que crea el Instituto de Investigaciones Agroambientales y de Economía del Agua (INAGEA) como instituto mixto de investigación en la Universidad de las Islas Baleares
- Resolución de la Presidencia del Consejo Insular de Mallorca, de 25 de junio de 2011, de estructura del Gobierno del Consejo Insular de Mallorca. Creación de los departamentos
- Decreto de la Presidencia del Consejo Insular de Menorca, de 30 de junio de 2011, de estructura interna de los departamentos del Consejo Insular de Menorca
- Decreto de Presidencia del Consejo Insular de Ibiza, de 1 de julio de 2011, de estructura del Gobierno del Consejo Insular de Ibiza. Creación de los departamentos
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de diciembre de 2011, sobre caducidad del procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de la zona sur de Menorca y el Toro y *s'Albufera* de Fornells
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de diciembre de 2011, sobre caducidad del procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de la Península de Levante, Mallorca
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de diciembre de 2011, sobre caducidad del procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de *Es Trenc-Salobrar de Campos*, Mallorca.

## La Rioja: prevención de riesgos con separación de las políticas ambiental y territorial

---

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS<sup>1</sup>

Sumario: 1. TRAYECTORIA GENERAL.-2. NORMATIVA AMBIENTAL. 2.1. *Leyes*. A) Fiscalidad ambiental. B) Urbanismo. C) Intervención ambiental. D) Licencia comercial. E) Biodiversidad. F) Protección civil. 2.2. *Reglamentos*. A) Agricultura. B) Turismo.-3. PLANES Y PROGRAMAS.-4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL. 4.1. *Organización*. A) La remodelación departamental. B) Cambios en la COTUR. 4.2. *Gestión*.-5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. *Otra vez la ecociudad de Monte Corvo*. 5.2. *La Ordenanza sobre instalaciones de telecomunicación de Logroño*.-6. PROBLEMAS.-7. APÉNDICE INFORMATIVO.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA GENERAL

El año 2011 se cierra sin avances que vengan a completar las lagunas que todavía existen en la legislación ambiental riojana. A falta de innovaciones normativas de importancia, el protagonismo durante este ejercicio ha seguido recayendo en la tarea cotidiana que desempeñan los órganos directivos y los técnicos de la Administración autonómica. Los resultados de esa tarea vienen a sumarse a los que quedan plasmados en la Memoria «Medio Ambiente en La Rioja 2007-2010»; un documento que, salva la autocomplacencia característica de este tipo de publicaciones, ofrece datos y estadísticas de interés. En el plano jurídico, esa actividad sigue siendo enjuiciada con un respeto casi reverencial por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Pero su eficacia podría verse acaso mediatizada por la reestructuración del Gobierno operada tras las Elecciones de mayo. La Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, que venía funcionando con un alto

---

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.

grado de estabilidad desde 2003, ha dejado de existir. Sus funciones se han dispersado entre tres departamentos diferentes yendo medio ambiente a parar al de agricultura y ganadería mientras que ordenación del territorio y urbanismo se agrupa ahora con obras públicas y política local.

## **2. NORMATIVA AMBIENTAL**

### **2.1. LEYES**

De las siete leyes aprobadas por el Parlamento de La Rioja durante el año 2011 ninguna es propiamente ambiental. No obstante, es obligado considerar la incidencia que en esta materia puedan tener la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja y, como es habitual, la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos que es la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2012.

#### **A) Fiscalidad ambiental**

Por sexto 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. En concreto, son cuatro las modificaciones que en ella introduce el artículo 32 de la Ley 7/2011. La primera altera la definición de este tributo cuya recaudación hasta ahora había de destinarse «íntegramente a financiar las actividades de saneamiento y depuración» pero que en adelante también podrá financiar «programas medioambientales vinculados a la calidad de las aguas». La segunda consiste, conforme al Plan Director, en la actualización anual del coeficiente aplicado que pasa del 0,35 al 0,47. La tercera retoca una vez más el artículo 42 para añadir que «los sujetos pasivos que depuren aguas de terceros realizarán su autoliquidación sin tener en cuenta las aguas provenientes de aquellos y sin que puedan por tanto deducirse el canon satisfecho por estos». Y la última da nueva redacción a la Disposición Adicional Cuarta para establecer que «el canon de saneamiento será destinado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 (sic), a financiar los gastos de los servicios públicos de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como programas medioambientales vinculados a la calidad de las aguas».

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley 7/2011 ha procedido a modificar también la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos. En su virtud, se crean *nuevas tasas* por la prestación de servicios de certificación y control correspondientes a diferentes Denominaciones de Origen Protegidas (Aceite de La Rioja, Peras de Rincón de Soto, Queso Camerano) e Indicaciones Geográficas Protegidas (Chorizo Riojano, Pimiento Riojano, Coliflor de Calahorra, Valles de Sadacia) incluyendo, entre ellas, la «tasa por la prestación de servicios de certificación y control correspondientes a la producción agraria ecológica de La Rioja». Con todo, y conforme a la Disposición Transitoria Tercera de la propia Ley de acompañamiento, se establece un sistema de

«entrada en vigor progresiva» de esta tasa, de manera que, «en los tres primeros años de funcionamiento del Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja, las tarifas se reducirán en un 50%» mientras que «en los dos años siguientes, la reducción será del 40% y del 30%, respectivamente».

Por lo demás, en la regulación del IRPF y otros *impuestos* se mantienen las medidas tributarias orientadas, conforme quedó expuesto en la crónica correspondiente al ejercicio anterior, a reducir la presión fiscal del sector en la promoción, transmisión y rehabilitación de viviendas con la finalidad 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».

## **B) Urbanismo**

También hay en la Ley de acompañamiento medidas en materia de urbanismo. En este sentido, el artículo 41 de la Ley 7/2011 ha operado otras cinco modificaciones en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR). La Exposición de Motivos se limita a indicar que «se añaden algunos preceptos para mejorar su redacción y facilitar su interpretación y aplicación». Tal justificación resulta, además de escueta, equívoca porque, en realidad, no se añaden nuevos preceptos sino que se da nueva redacción a los cinco afectados. En primer lugar, al artículo 104 LOTUR que versa sobre la «modificación del planeamiento». En segundo lugar, al artículo 105 LOTUR, que regula la «tramitación de las revisiones o modificaciones del planeamiento». En tercer lugar, a la Disposición Transitoria Primera LOTUR, que se refiere a la «adaptación del planeamiento urbanístico vigente». En cuarto lugar, a la Disposición Transitoria Tercera, relativa a los «municipios sin planeamiento». Y en quinto y último lugar, a la Disposición Final Segunda, sobre el «estándar de zonas verdes».

A resultas de estos cambios, y por lo que aquí importa, se recupera la exigencia generalizada de Avance tanto en los procedimientos de revisión como en los de modificación. Pero, sobre todo, se amplían generosamente los plazos inicialmente previstos para el cumplimiento por los municipios de sus obligaciones en materia de planeamiento. Así, el plazo de adaptación de los planes generales preexistentes a la LOTUR –que era, según los casos, de 4 años para los ya adaptados a la Ley 10/1998 y de 2 para el resto– pasa a ser «de 10 años a contar desde su entrada en vigor». Y el plazo para que los municipios sin planeamiento urbanístico se doten de él –que era de 3 años– pasa a ser de 10 años. Estas prórrogas ponen de manifiesto la falta de realismo de la inicial previsión legal ante una planta local caracterizada por la existencia de decenas de municipios con menos de 100 habitantes. Pero también una cierta sensación de impotencia frente al incumplimiento de esta obligación por muchos Ayuntamientos que debería incitar a revisar no sólo los plazos.

Sea como fuere, la ampliación de dichos plazos podría haber privado de sentido la restricción introducida a primeros de año en las medidas de fomento contempladas

en la Orden 8/2007, de 8 de mayo, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones con el fin de potenciar el desarrollo del planeamiento urbanístico de los municipios de La Rioja. Resulta que durante este ejercicio dicha norma ha sido modificada mediante Orden 2/2011, de 4 de marzo. Y el caso es que con ella, literalmente, «se suprime la posibilidad de solicitar subvención para la redacción de Instrumentos de Desarrollo Urbanístico de iniciativa pública, ya que debido al transcurso del plazo máximo para la adaptación del planeamiento previsto en la Disposición Transitoria Primera LOTUR, todos los esfuerzos de esta Consejería deben ir encaminados de manera preferente a la consecución de la adaptación de los planes a la legislación vigente».

### **C) Intervención ambiental**

El artículo 43 de la Ley 7/2011 procede a modificar la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja (LPMAR). En esta ocasión, la novedad afecta únicamente a su artículo 53.2.3 y se efectúa para «añadir algunas precisiones a la tipificación de las infracciones leves». La redacción originaria del artículo 53 LPMAR ya había sido modificada por el artículo 30 de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, que le dio su estructura actual que, por lo demás, resulta ciertamente compleja. En efecto; su apartado 1 tipifica las infracciones en materia de evaluación de impacto ambiental y se ramifica, a su vez, en tres subapartados que establecen las infracciones muy graves, graves y leves en dicha materia. El apartado 2 hace lo propio respecto de la autorización ambiental integrada y el apartado 3, finalmente, respecto de la licencia ambiental municipal. Así pues, la nueva modificación tan sólo afecta a la tipificación de infracciones leves en materia de autorización ambiental integrada. Y el cambio consiste en que donde antes sólo se contemplaba una infracción ahora aparecen dos: «el incumplimiento de cualquiera de los requisitos y obligaciones establecidos en la ley, cuando no sea constitutivo de infracción grave o muy grave» [que ya estaba, pero que ahora se numera como artículo 53.2.3.a) LPMAR] y «la conducta prevista en la letra b) del apartado 2.1 de este artículo»; es decir, el incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada, «cuando no haya ocasionado ningún daño o deterioro para el medio ambiente o no haya puesto en peligro la seguridad de las personas, su salud o sus bienes» [artículo 53.2.3.b)]. En rigor, se trata de una precisión probablemente innecesaria puesto que este nuevo tipo ya quedaba subsumido en el único anterior.

### **D) Licencia comercial**

Por otra parte, el artículo 38 de la Ley 7/2011 incorpora dos modificaciones en la Ley 3/2005, de 14 de marzo, de ordenación de la actividad comercial y las actividades feriales de La Rioja que, en realidad, sólo afectan a su artículo 27 bis. Este precepto había sido introducido por la Ley 6/2009, de 15 de diciembre, y se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo de concesión de licencia comercial de grandes

establecimientos comerciales. De la nueva redacción de su apartado 5 se desprende que queda suprimida la exigencia de «solicitar informe de impacto del proyecto a la autoridad de la competencia estatal o autonómica». Y que el trámite de información pública «podrá ser realizado por la Administración municipal correspondiente, dando conocimiento de su resultado a la Administración autonómica competente en materia de comercio interior o, en su defecto, será realizado por esta última Administración». La reforma también altera el apartado 10 de este mismo artículo 27 bis que establecía que «la transmisión de la titularidad del establecimiento sometido a licencia comercial requerirá su previa comunicación al órgano competente para su concesión, con el informe favorable de la autoridad de defensa de la competencia» pero que ahora prescinde de dicho informe.

#### **E) Biodiversidad**

El artículo 42 de la Ley 7/2011 modifica el artículo 86.1.a) de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja. Se trata de «una ligera modificación de la cuantía del límite mínimo de las multas leves en materia de pesca, actualmente demasiado bajo, para asegurar que el incumplimiento de la ley en ningún caso resulte al infractor más beneficioso bajo cualquier punto de vista que su cumplimiento». De hecho, las sanción pecuniaria –que era de 30 a 300 euros– queda establecida en «multa de 100 a 300 euros» manteniendo sin cambios la «posibilidad de retirada de la licencia de pesca e inhabilitación para obtenerla durante el plazo máximo de seis meses».

Por su parte, el artículo 48 de la Ley 7/2011 procede a la «ampliación de la Reserva Regional de Caza Cameros-Demanda con terrenos del término municipal de Zorraquín». Vinculados con esta medida, el Anexo I de la Ley de acompañamiento contiene la descripción de los nuevos linderos y el Anexo II ofrece un plano de situación de los terrenos incorporados, que suponen un total de 279 hectáreas.

#### **F) Protección civil**

Tras recordar que el Tribunal Constitucional «encuadra la protección civil en la competencia sobre seguridad pública que corresponde al Estado, pero sin perjuicio de la competencia estatutaria sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública», el Parlamento de La Rioja ha invocado, entre otros títulos sectoriales, sus competencias en materia de protección del medio ambiente para dictar la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja. Sobre esta materia existía una norma autonómica (el Decreto 7/2002, de 24 de enero, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Regional de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de La Rioja) que se mantiene en vigor, en lo que no se oponga a la Ley, mientras llega su desarrollo reglamentario (Disposición Final Única). Pero la necesidad de una norma con rango de ley se justifica, fundamentalmente, en dos motivos. De un lado, en que afecta a las competencias de los municipios en materia de protección civil y de extinción de incendios (cuestión que aborda directamente la

Disposición Adicional Primera, con expresa referencia al Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de La Rioja). De otro, en que «se deben exigir medidas de autoprotección dirigidas a los centros o establecimientos, públicos o privados, donde se realicen o soporten actividades o circunstancias catalogadas de riesgo» [que implican las obligaciones genéricamente contempladas en el artículo 7, como las de disponer de plan de autoprotección (artículo 19) y contratación de seguros].

La Ley 1/2011 es relativamente extensa y se estructura en cuatro títulos. El Primero contiene las disposiciones generales, el Segundo se rotula «de la protección civil ante situaciones de riesgo, urgencia, emergencia, catástrofe o calamidad», el Tercero, «de los servicios operativos en situaciones de riesgo, urgencia, emergencia, catástrofe o calamidad» y el Cuarto se ocupa del «régimen sancionador». El sintagma «personas, bienes y medio ambiente» se repite constantemente tanto al señalar el objeto de la Ley como al configurar las técnicas del «sistema de protección civil» [entre las que destacan el «Catálogo y el Mapa de Riesgos de La Rioja» (artículo 6) y un sofisticado conjunto de instrumentos de planificación (artículos 11 a 20)]. Precisamente, en la regulación del Plan Territorial de Protección Civil de La Rioja (PLATERCAR), que es el principal de ellos, se establece que «la constatación de riesgos y su incidencia espacial debe ser tenida en cuenta a los efectos de lo dispuesto en la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, sostenibilidad ambiental y otras normas que puedan tener consecuencias en materia de protección civil» (artículo 13.5). En esta línea, baste reseñar las concreciones que aporta el artículo 10:

- Este precepto se abre diciendo que «la legislación urbanística y de ordenación del territorio tendrá en cuenta las determinaciones de protección civil en estos ámbitos y establecerá medidas de prevención de riesgos y reducción del impacto de eventuales catástrofes y calamidades» (artículo 10.1).
- Añade luego que «la identificación de riesgos y evaluación de consecuencias que puedan detectar las Administraciones públicas serán notificadas a los Ayuntamientos y consideradas a efectos de ordenación territorial» (artículo 10.2).
- Avanzando un paso más, precisa que antes de la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación del territorio y de los planes urbanísticos deberá recabarse informe del órgano autonómico competente en materia de protección civil «en relación con las situaciones de riesgo que pueda provocar el modelo territorial adoptado en ellos». Este informe «será vinculante en caso de reparo en materia de índole geotécnica, morfológica, hidrológica o cualquier otro riesgo de origen natural, tecnológico o antrópico». De modo que «habrán de respetarse las condiciones y medidas correctoras para la reducción y el control de los riesgos que se impongan en orden a la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente». Pero, «si los riesgos desaconsejan completamente el aprovechamiento urbanístico de un ámbito determinado, sobre él no deberá permitirse ninguna construcción, instalación o uso del suelo incompatible con dichos riesgos (artículo 10.3).

- Aún al margen de dicho informe, «cuando se acredite la existencia de riesgos incompatibles con la realidad existente, las administraciones competentes deberán promover las acciones oportunas para la reducción y el control de los riesgos. Si esto no fuera posible, las Administraciones con competencia en la materia de ordenación del territorio y urbanismo, ante riesgos incompatibles con la ordenación urbanística vigente, deberán promover la anulación de las licencias». Y se obliga además a que «las afecciones de riesgos detectados y el mapa de riesgos se deberán reflejar en los documentos de planificación urbanística, licencias, escrituras públicas y contratos» (artículo 10.4).
- Por lo demás, «el órgano competente de la Administración autonómica en materia de protección civil podrá determinar los contenidos mínimos de los documentos técnicos y los criterios de análisis de riesgo correspondientes a los riesgos naturales, tecnológicos y antrópicos objeto de su materia» (artículo 10.5). En fin, dicho órgano, que se encuadra ahora en la Consejería de Presidencia y Justicia, «tendrá representación en la comisión autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo» (artículo 10.6). Sobre esto último volveremos *infra* 4.1.2.

## 2.2. REGLAMENTOS

### A) Agricultura

El Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha sido modificado por Decreto 35/2011, de 6 de mayo. En realidad, hay un único precepto afectado, el artículo 12.2, que venía estableciendo que las autorizaciones de la marca de garantía tendrán una vigencia de 5 años pasado el cual las autorizaciones deberán ser renovadas. El Gobierno riojano entiende que viene obligado a revisar este régimen por la Directiva de Servicios. Y explica que «la Producción Integrada está sometida a unos controles en cuanto al cumplimiento de unos requisitos, que caso de ser incumplidos y dependiendo del grado del mismo, ocasionan que el operador pueda ser dado de baja en el Registro de operadores. Por tanto, mientras se cumplan los requisitos y normas técnicas exigidas, el operador tiene derecho a hacer uso de la marca, sin necesidad de renovación cada cinco años». Con lo que la nueva redacción del precepto en cuestión queda del siguiente modo: «las autorizaciones de la marca de garantía estarán sujetas al cumplimiento continuo de los requisitos regulados en el presente Decreto». Por otra parte, el propio Decreto procede a la derogación expresa del «artículo 3, punto 3, apartados cuatro y siete respectivamente de la Orden 3/2002, de 13 de febrero, por la que se establece el procedimiento para la concesión de autorizaciones para la utilización de la Marca de Garantía Producción Integrada de La Rioja» y del «artículo 3, apartado tercero de la Orden 2/2002, de 13 de febrero, por la que se establece el procedimiento de inscripción en los registros de productores y elaboradores de agricultura de producción integrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja».

Quede también constancia de que mediante Orden 11/2011, de 11 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, se modifica la Orden 30/2009, de 27 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Eje IV del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2007/2013.

## **B) Turismo**

El Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de turismo de La Rioja, hasta ahora contenido en el Decreto 111/2003, de 10 de octubre, ha sido sustituido por el aprobado mediante Decreto 14/2011, de 4 de marzo, que también deroga el Decreto 22/1997, de 4 de abril, sobre reclamaciones de los clientes en los establecimientos de las empresas turísticas. El nuevo Reglamento de la Ley de turismo consta de 252 artículos que, en su mayor parte, poco o nada tienen que ver con el objeto de esta crónica. Aún así, cumple añadir que el «respeto al medio ambiente» se incluye entre sus disposiciones generales (artículo 3) y que se habilitan técnicas específicas para su protección al regular determinados equipamientos y actividades turísticas.

En cuanto a los equipamientos, las conexiones más interesantes aparecen en la regulación de los camping. Se abre estableciendo que «queda prohibida la acampada libre en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja». Y aclara que «de la contravención de esta prohibición serán responsables el campista y, en su caso, el dueño de la finca o titular de un derecho legítimo que autorice la acampada» (artículo 87). Además, se establecen criterios que limitan el emplazamiento de campings. En este sentido, «para su instalación todos los campamentos de turismo deberán cumplir la normativa sobre régimen de suelo y ordenación urbanística, así como de la legislación medioambiental» (artículo 89.1). No obstante lo anterior, no podrán establecerse campamentos de turismo:

- En terrenos situados en barrancos, lechos secos de ríos y en los susceptibles de ser inundados, así como en aquellos que por cualquier causa resulten insalubres o peligrosos [artículo 89.2.a)].
- En un radio inferior a 150 metros de lugares de captación de agua potable para el abastecimiento de poblaciones y a 300 metros de los puntos de evacuación de aguas residuales de un núcleo urbano, industrial o de cualquier centro o establecimiento [artículo 89.2.b)]
- En una distancia de 500 metros del entorno de Bienes de Interés Cultural legalmente declarados o que se les haya incoado expediente de declaración en la fecha de solicitud de apertura del campamento [artículo 89.2.c)].
- A distancia inferior a 100 metros del Camino de Santiago, calzadas históricas o vías pecuarias [artículo 89.2.d)].
- En terrenos por los que discurran líneas aéreas de alta tensión [artículo 89.2.e)].

- En un radio inferior a 1.500 metros de terrenos dedicados a almacenamiento de desechos y residuos sólidos y a instalaciones depuradoras de aguas residuales o industriales [artículo 89.2.f)].
- En una distancia inferior a 100 metros a cada lado de la red ferroviaria, contados a partir de las aristas exteriores de la explanación [artículo 89.2.g)].
- En una distancia inferior, contada a partir de las aristas exteriores de la explanación, a 150 metros de las autopistas y autovías, 100 metros de las carreteras nacionales, 75 metros de las restantes carreteras. En cualquier caso, deberá respetarse lo dispuesto en la legislación de carreteras y ferrocarriles, tanto estatal como autonómica [artículo 89.2.h)].
- En terrenos circundantes al perímetro del nivel máximo de los embalses y al de la línea definidora de los lagos y lagunas en una distancia de 50 metros [artículo 89.2.i)].
- A menos de 200 metros de pabellones e instalaciones que acojan actividades industriales, sin perjuicio de que, en su caso, a través del expediente respectivo, puedan exigirse mayores distancias en función de la peligrosidad o insalubridad de las industrias enclavadas, de acuerdo con lo preceptuado en la normativa que resulte de aplicación [artículo 89.2.j)].
- En terrenos situados a una distancia inferior a 1.500 metros del perímetro exterior del recinto de los mataderos y de los feriales de ganado [artículo 89.2.k)].
- En los montes declarados de utilidad pública o en espacios sometidos a régimen de protección de acuerdo con la normativa ambiental, sin previa autorización de la Consejería competente en materia de medio ambiente [artículo 89.2.l)].
- En terrenos de pendiente natural superior al 10%, salvo que en el expediente se justifique la incorporación de las medidas correctoras oportunas para impedir el deterioro o la erosión del terreno [artículo 89.2.m)].
- En lugares donde pueda romperse la armonía del paisaje y, en particular, en crestas, cimas, miradores naturales y otros lugares singulares [artículo 89.2.n)].
- En general, en aquellos lugares que, por exigencias del interés público, estén afectados por prohibiciones o limitaciones o por servidumbres públicas establecidas expresamente mediante disposiciones legales o reglamentarias [artículo 89.2.o)].

Por otra parte, dentro de las «actividades turísticas complementarias», se definen las «actividades de turismo activo» y las «actividades de carácter ambiental» que son, «entre otras, las visitas a Centros de Interpretación de la Naturaleza, actividades lúdico-académicas desarrolladas en el medio natural, itinerarios o rutas didácticas y senderos interpretativos, observación de flora y fauna, micoturismo, ecoturismo, etc.» [artículo 200.2.b)]. En cualquier caso, todas las «actividades relacionadas con el medio natural y de turismo cultural deberán desarrollarse en las condiciones más adecuadas para

compatibilizar su práctica con la conservación de dicho medio natural y cultural, promoviendo entre sus clientes actitudes favorables a dicha conservación» (artículo 203.1). «Las empresas, para el desarrollo de actividades turísticas complementarias, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación específica en materia de medio ambiente, de patrimonio histórico cultural y demás normativa aplicable, debiendo solicitar ante las autoridades competentes cuantos permisos y autorizaciones sean exigibles» (artículo 203.2).

### **3. PLANES Y PROGRAMAS**

Aunque han vencido sobradamente los plazos previstos en la LOTUR de 2006 para la aprobación de los principales instrumentos de ordenación del territorio –que son la Estrategia Territorial Riojana y la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable–, prolonga un año más su vigencia transitoria el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN). Plan que, por cierto, ha sido objeto de una modificación puntual –promovida por el Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama para cambiar la calificación de 32,30 hectáreas que, de estar catalogadas como Huertas Tradicionales HT-10 «Huerta del Alhama-Linares», pasan a formar parte del espacio MM-2 «Grandes espacios de montaña mediterránea»– mediante Decreto 132/2011, de 26 de agosto, por el que se aprueba definitivamente la modificación del artículo 69 del PEPMAN y se modifican las correspondientes fichas del Catálogo.

Por otra parte, y aún cuando todavía sigue pendiente el desarrollo normativo autonómico de la Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad y protección de la atmósfera (LCAPA), se ha procedido a la aprobación del Plan de Mejora de Calidad del Aire de La Rioja 2010-2015. El texto completo figura como Anexo a la Resolución núm. 34/2011, de 21 de marzo, del Secretario General Técnico de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se dispone la publicación, en el Boletín Oficial de La Rioja, del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 18 de marzo de 2011, por el que se aprueba el Plan de Mejora de Calidad del Aire de La Rioja 2010-2015 [Resolución que aparece publicada en el BOR de 28 de marzo de 2011 y cuya estructura ha resumido BARRIOBERO MARTÍNEZ (2011, I, 6-14)]. Se trata de un extenso documento, de indiscutible interés técnico pero que, por su forma jurídica, no parece que pretenda ostentar valor normativo.

### **4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL**

#### **4.1. ORGANIZACIÓN**

##### **A) La remodelación departamental**

En las Elecciones al Parlamento de La Rioja celebradas en mayo el Partido Popular consiguió revalidar holgadamente la mayoría absoluta de que viene disfrutando en la Región. Reelegido una vez más Presidente del Gobierno riojano y nombrado por Real Decreto 873/2011, de 24 de junio, Pedro Sanz Alonso efectuó una amplia remodelación

de su Ejecutivo. Lo hizo mediante Decreto del Presidente 3/2011, de 27 de junio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Y con él, las funciones que hasta ese momento correspondían a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial –cuya titular era la entonces también Vicepresidenta del Gobierno, Aranzazu Vallejo– han quedado dispersadas en tres nuevas consejerías que son la de «Obras Públicas, Política Local y Territorial», la de «Educación, Cultura y Turismo» y la de «Agricultura, Ganadería y Medio *Natural*» que, tras la corrección de errores publicada en el BOR de 6 de julio de 2011, pasa a ser de «Agricultura, Ganadería y Medio *Ambiente*». Como titular de la primera fue nombrado Antonino Burgos Navajas; de la segunda, Gonzalo Capellán de Miguel y de la tercera, Íñigo Nagore Ferrer.

La parte expositiva del Decreto del Presidente 3/2011 se limita a consignar los preceptos estatutarios y legales que le habilitan para dictarlo. Pero no expresa las razones políticas que pudieran justificar la conveniencia de esta concreta remodelación. A falta de explicaciones, no está de más recordar que la doctrina ambientalista ya había valorado negativamente experiencias similares que con anterioridad se habían registrado en Comunidades donde, de estar unidas bajo la autoridad de un mismo consejero, las políticas territorial y ambiental, funcionalmente cada vez más entrelazadas e interdependientes, se han separado orgánicamente requiriendo un esfuerzo adicional de coordinación interdepartamental. En el caso riojano, además, se pierde la ventaja que para esa coordinación pudiera representar que la consejería competente en materia ambiental viniera ostentando también la vicepresidencia del Gobierno que, entre otras cosas, podía dirimir discrepancias sin involucrar en tales disputas al Jefe del Ejecutivo.

Por lo demás, la estructura orgánica de cada una de estas tres nuevas consejerías se ha establecido mediante los Decretos 47/2011, 48/2011 y 49/2011, todos ellos de 6 de julio. De ahí han derivado variaciones en la denominación y en la titularidad de algunas Direcciones Generales y Servicios.

Conforme al primero de estos decretos, los órganos directivos de la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial son la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Obras Públicas y Transportes, la Dirección General de Política Local y la Dirección General de Urbanismo y Vivienda. Vecina, pues, de dos direcciones con indeleble vocación desarrollista, esta última integra cuatro Servicios que son los de Urbanismo, Ordenación del Territorio, Vivienda e Inspección, Ordenación y Planes.

Por su parte, los órganos directivos de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente son la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Agricultura y Ganadería, la Dirección General de Investigación y Desarrollo Rural, la Dirección General de Medio Natural y la Dirección General de Calidad Ambiental. El Decreto 49/2011 requirió una corrección de errores (publicada en el BOR de 29 de julio de 2011) que denota alguna vacilación al deslindar las atribuciones de estas dos últimas Direcciones Generales (cuyos dos titulares, por cierto, se mantienen en sus cargos). Sea como fuere, la Dirección General de Medio Natural integra el Servicio de Conservación de la Naturaleza y Planificación, el Servicio de Gestión Forestal y el Servicio de Defensa

de la Naturaleza, Caza y Pesca. Por su parte, la Dirección General de Calidad Ambiental acoge el Servicio de Integración Ambiental y el Servicio de Gestión y Control de Residuos, sin que quede claro dónde han ido a parar las atribuciones que venía ostentado en materia de aguas. Ténganse en cuenta, en fin, la Resolución núm. 1095/2011, de 18 de agosto, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre delegación de competencias en esta Consejería y la Resolución núm. 89/2011, de 18 de agosto, del Secretario General Técnico de la misma Consejería, también sobre delegación de competencias.

## **B) Cambios en la COTUR**

De aquellos Decretos de reestructuración ya resultaba que la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR) queda ahora adscrita a la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial. Pero, «para acomodar su composición a la nueva estructura del Gobierno de La Rioja y dotar a sus órganos de funcionamiento de la debida seguridad jurídica en el marco de la normativa vigente», se ha dictado el Decreto 133/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica el Decreto 126/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (con corrección de errores publicada en el BOR de 23 de septiembre de 2011). La verdad es que, de ser por seguridad jurídica y dado el amplio alcance de la modificación, hubiera sido preferible derogar el Decreto precedente –que ya había resultado afectado por Decreto 111/2007– y haberlo sustituido por un nuevo texto actualizado y completo.

En cualquier caso, de la comparación entre ambas redacciones se desprende que no todos los cambios son puramente terminológicos. Ciertamente, y por ejemplo, donde antes decía «titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial» ahora dice «titular de la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial» (que es quien nombra a los vocales y resuelve los recursos de alzada que se interpongan contra los actos de la Comisión). Donde antes decía «Dirección General de Política Territorial» ahora dice «Dirección General de Urbanismo y Vivienda» (que ostenta la presidencia). O donde decía «Director General de Carreteras» ahora dice «Director General de Obras Públicas y Transportes» (que ostenta la vicepresidencia). Pero, con el reajuste, los representantes de las consejerías en el Pleno, que antes eran seis, ahora se reducen a cinco si bien, en cumplimiento de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil, se da entrada a «un representante del Centro de Coordinación Operativa SOS-Rioja» tanto en el Pleno como en la Comisión Permanente. En esta última, por cierto, se registra otra novedad de alcance puesto que donde antes incorporaba «hasta tres profesionales de reconocida competencia en materia urbanística y ordenación del territorio» ahora habla de «hasta cuatro vocales de reconocida competencia en materia urbanística y ordenación del territorio, o que ostenten representación de administraciones, entidades, asociaciones y organismos riojanos». Al cambio numérico se une, por tanto, la supresión de la exigencia de profesionalidad de estos vocales que, en todo

caso, son designados por el titular de la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial con más discrecionalidad que antes.

#### 4.2. GESTIÓN

Los Presupuestos Generales de la CAR para el año 2011 fueron aprobados por la Ley 9/2010, de 16 de diciembre, y ascendieron a un total ligeramente superior a los 1.258 millones de euros (87 menos que en el ejercicio anterior). De ellos correspondieron al Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial 73 millones (13 menos que en el anterior). A la Dirección General de Medio Natural se asignaron 27 millones (de los cuales cerca de 12 se destinaban a inversiones reales) mientras que a la de Calidad Ambiental y Agua iban a parar otros tantos (de los cuales 9,5 eran para inversiones reales y casi 15 para transferencias que, en su mayor parte, financian al Consorcio de Aguas y Residuos). La previsión de ingresos del Departamento por las tasas que había de liquidar rondaba el millón de euros. Por su parte, el canon de saneamiento y depuración había de reportar 7,7 millones. En cuanto a los ingresos procedentes del Estado, las partidas incluyen 1,8 millones de euros en concepto de transferencias corrientes y 6,2 en concepto de transferencias de capital provenientes del Ministerio de Medio Ambiente. De otro lado, se presupuestaron 5,8 millones como transferencias procedentes del FEADER, de los cuales 3,5 eran con cargo al Programa de Desarrollo Rural, a gestionar por la Consejería de Agricultura.

En cuanto a la actividad de policía, tiene interés comenzar por destacar la Resolución núm. 466, de 13 de octubre de 2011, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se procede al archivo del expediente de evaluación ambiental «Plan General de Ordenación de los Recursos Piscícolas de La Rioja», promovido por la Dirección General de Medio Natural, por entender que no está incluido en el ámbito de sujeción establecido por el artículo 3 de la Ley estatal 9/2006. En esa misma línea, se ha eximido también de evaluación el «Plan de Conservación de los Anfibios de La Rioja» y el «Plan de Ordenación de la Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de La Rioja». Sin embargo, se ha sometido a información pública, tanto a efectos sustantivos como ambientales, el informe de sostenibilidad ambiental y la versión preliminar del «Plan General de Protección Contra Incendios de los Sistemas Forestales de la Comunidad Autónoma de La Rioja». En lo demás:

- Se ha adoptado decisión de no someter a evaluación ambiental la modificación puntual del PGM de San Vicente de la Sonsierra. Pero sí se ha sometido a dicho procedimiento la modificación de los PGM de Pradejón y El Villar de Arnedo para la delimitación de un sector industrial que afecta a ambos municipios. Y también el Plan Parcial del sector La Vedada en Calahorra. El expediente relativo al Plan Parcial «Hoyos de Arteaga» en Tirgo –que en su día se había sometido a evaluación «ya que la zona de actuación se sitúa en la margen izquierda del río Tirón, en un área potencialmente inundable y protegida como Área de Interés

Especial en el Plan de Recuperación del visón europeo»– ha quedado archivado por desistimiento del promotor.

- Se ha adoptado decisión de no someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto de ensanche y mejora de la carretera LR-250, tramo San Román de Cameros-Laguna de Cameros y el proyecto de nave para recepción y tratamiento de vehículos fuera de uso en Calahorra. Sin embargo, se ha formulado declaración de impacto ambiental favorable del proyecto de saneamiento y depuración del municipio de Villanueva de Cameros, promovido por el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y del proyecto de aprovechamiento de gravas y arenas Cenicero III.
- Además de trece modificaciones de otras tantas autorizaciones ambientales integradas previamente otorgadas se han concedido tres nuevas para sendas explotaciones porcinas en Alfaro y Cervera y para una harinera en Nájera. Pero, sobre todo, se ha sometido a trámite de información pública el expediente de renovación de la autorización ambiental integrada de la Central de Ciclo Combinado en el término municipal de Arrúbal, promovido por Gas Natural.
- Sin vinculación con autorización ambiental integrada, se ha procedido a modificar una vez más 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, por segundo año consecutivo, 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 este caso, porque el promotor alegaba «que existen causas no imputables al mismo que están retrasando el inicio de la ejecución de las obras, como la tramitación de las autorizaciones de la Confederación Hidrográfica del Ebro o la redefinición de algunas líneas eléctricas del proyecto».

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 de uno de los seis tramos inicialmente comprendidos en el proyecto «Estudio informativo autovía A-68, límite provincial de Navarra con La Rioja-límite provincial de la Rioja con Araba/Álava» (Resolución de 2 de diciembre de 2011, publicada en el BOE de 21 de diciembre de 2011). Se trata del Tramo IV, que posibilitará la circunvalación de Logroño por el sur. El resto de los tramos «serán estudiados teniendo en cuenta como alternativa la liberación del peaje de la AP-68» de modo que «las nuevas alternativas resultantes serán objeto de una nueva evaluación de impacto ambiental».

En el frente sectorial, por sendas Resoluciones del Director General de Calidad Ambiental y Agua de 1 de abril de 2011, se otorgan las correspondientes autorizaciones para la implantación y gestión de un sistema integrado de gestión de residuos de pilas y acumuladores a European Recycling Platform España, S.L.U. y a la Fundación para la Gestión Medio Ambiental de Pilas (Ecopilas). Conste también la Resolución núm. 1548/2011, de 10 de noviembre, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio

Ambiente por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local, de las especies de aves catalogadas como amenazadas, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de La Rioja en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas de alta tensión.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

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. Abundan, como suele ser habitual, las desestimaciones de recursos interpuestos por cazadores sancionados. También hay un número significativo de litigios relativos a la aplicación del canon de saneamiento en los que, invariablemente, la Sala confirma la validez de las liquidaciones complementarias practicadas por la Hacienda autonómica sobre la base de informes aportados por el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y también la de las correspondientes sanciones impuestas por impago. En cuanto al resto, destacan las recaídas en los dos frentes, ya familiares, que se abordan a continuación.

### 5.1. OTRA VEZ LA ECOCIUDAD DE MONTE CORVO

En crónicas anteriores ya han quedado resumidos los antecedentes de este polémico asunto que, en sustancia y en lo que al plano estrictamente jurídico se refiere, plantea la necesidad de deslindar materialmente los respectivos campos de la ordenación del territorio y del urbanismo (DÍAZ LEMA, 2011). Recordemos que la LOTUR se modificó para reconfigurar uno de los instrumentos de ordenación del territorio en ella contemplados (las denominadas Zonas de Interés Regional; en adelante, ZIR) y que contra dicha modificación se interpuso en su día conflicto en defensa de la autonomía local que no fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional (ATC 251/2009, de 13 de octubre). Recordemos también que, en aplicación de dicha Ley, el Gobierno de La Rioja había procedido a declarar el interés supramunicipal de la ZIR de la Ecociudad del Monte Corvo y su delimitación; que dicha declaración suscitó tres recursos contencioso-administrativos y que todos ellos fueron desestimados por la Sala de Logroño [el del Colectivo Ecologista Riojano por Sentencia de 11 de febrero de 2010 y los de la patronal de la construcción (CPAR) y el Ayuntamiento de Logroño, por sendas Sentencias de 4 de mayo de 2010]. Otra Sentencia de 14 de junio de 2010 confirmó la validez del convenio «urbanístico» previamente suscrito al efecto. Tras resaltar la debilidad argumental de estos pronunciamientos, en la crónica correspondiente al ejercicio anterior quedó también expuesto, críticamente, el contenido de la Orden 4/2010, de 1 de marzo, por la que se había aprobado definitivamente la ZIR de la Ecociudad del Monte Corvo. Cumple ahora añadir que esta Orden fue impugnada tanto por la CPAR como por el Ayuntamiento de Logroño. Y que el recurso de la CPAR ha resultado desestimado por la

Sentencia de 16 de junio de 2011 mientras que el del Ayuntamiento ha sido igualmente rechazado por Sentencia de 17 de junio de 2011.

Ambos pronunciamientos ofrecen una redacción prácticamente calcada. En su mayor parte están contruidos con transcripciones literales de fragmentos –muchos, fuera de contexto– de aquellas sentencias previas de 2010. Tan es así que, de sus siete u ocho folios, el contenido propio de estas dos nuevas sentencias apenas ocupa unas pocas líneas. En concreto:

- En respuesta a la CPAR se lee que «frente a la alegada desviación de poder en la actuación recurrida, hemos de recordar que la ubicación de la ZIR y su extensión fue objeto de recurso contencioso-administrativo que concluyó con su desestimación. La crítica que efectúa la demanda respecto a la alegada vinculación con los propietarios de los terrenos hace referencia al Convenio urbanístico desarrollado que también fue objeto de recurso contencioso administrativo seguido en esta Sala y resuelto mediante la sentencia dictada el 14 de junio de 2010. Se critica la inadecuada valoración de las repercusiones medioambientales, sin embargo, al respecto debemos remitirnos a la Memoria Ambiental publicada que alude al Informe de Sostenibilidad Ambiental en el que se detalla la adecuación del Proyecto» (estas tres afirmaciones, textuales, en el Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia de 16 de junio de 2011). «Al amparo del artículo 33 de la LOTUR, tras la determinación de la ZIR, la Comunidad Autónoma tiene potestad para vincular al planeamiento urbanístico, que deberá adaptarse a las previsiones dictadas por la administración autonómica, por tanto, el Plan General Municipal deberá modificar la calificación del referido suelo. Por tanto, en aplicación de la legislación expuesta, se deja fuera de toda duda la posibilidad de delimitación de ZIR en suelo clasificado por el Plan General Municipal como no urbanizable» (estas otras dos afirmaciones, en el Fundamento de Derecho Cuarto de la misma Sentencia).
- En respuesta al Ayuntamiento, que «entiende insuficiente la evaluación de impacto ambiental», se lee que «sin embargo, esta Sala considera esencial el Informe de Sostenibilidad Ambiental que avala la adecuación del proyecto de ecociudad al entender que no conlleva impactos severos sino que se ajusta de mejor forma a la topografía de la zona haciendo un uso adecuado de los recursos» (única afirmación contenida en el Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia de 17 de junio de 2011). En cuanto a los problemas relativos a la reclasificación del suelo, se reproducen las dos afirmaciones finales extractadas en el párrafo anterior (ahora en el Fundamento de Derecho Tercero de esta otra Sentencia).

A la vista de tan escueto razonamiento, surgen varias consideraciones. De entrada, no quedan suficientemente claras las alegaciones de las partes. Pero suponiendo que, como es su obligación, la Sala haya dado respuesta a todas las cuestiones planteadas por las demandantes, lo ha hecho de la forma más superficial.

- Desde el punto de vista ambiental, ninguna de estas sentencias específica cuáles eran las concretas críticas que los recurrentes dirigían contra la evaluación ambiental de la ZIR pero el caso es que, fueran las que fueran, se despachan sin mayor miramiento. Sin embargo, para dar satisfacción al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no basta –no puede bastar– con «remitirnos a la Memoria Ambiental» y mucho menos al supuestamente «esencial» Informe de Sostenibilidad Ambiental que, al fin y al cabo, no es más que un documento preparatorio de aquélla. De nada servirá en la práctica la exigencia de estos trámites si los jueces se conforman con su mera existencia y renuncian a analizar críticamente su contenido hasta donde se lo permita el Derecho.
- Desde el punto de vista urbanístico, parece aceptarse que la ZIR no ha procedido a la reclasificación del suelo y que tendrá que ser el Plan General el que se modifique para convertir suelo no urbanizable –en su día protegido por su interés paisajístico– en suelo urbanizable. Cabría objetar que, mientras tal cosa no suceda, no debería haberse aprobado el Proyecto anejo a la ZIR puesto que, materialmente, no es más que un Plan Parcial encubierto. En todo caso, de ese modo se esquivo el verdadero problema. Porque el problema no es tanto cuándo y cómo se procede a la reclasificación sino si ésta es jurídicamente posible. En este sentido, había ya suficientes datos como para no demorar más el control judicial de una desclasificación ya practicada de hecho. En el TRLS de 2008 existen criterios sustantivos, a los que, por cierto, la LOTUR no se ha adaptado todavía, que llegado el caso, impiden al planificador, sea quien sea, la transformación de determinados suelos [por ser, por ejemplo, como ya se había puesto de manifiesto por la Memoria Ambiental en este caso, terrenos desfavorables por presentar riesgos naturales que incluyen «movimiento de laderas»; artículo 12.2.a) TRLS y STS de 7 de junio de 2010].

En suma, el proyecto de ecociudad sigue adelante con todos los pronunciamientos judiciales favorables en primera instancia. Unos pronunciamientos que, no obstante, siempre han rehuido el control global del conjunto de la operación, que todavía siguen demorando el análisis de aspectos parciales pero esenciales de la misma y que aceptan las consecuencias de separar las cuestiones ambientales de las territoriales como si fueran compartimentos estancos. Cabe concluir, pues, como el año pasado: sólo una jurisprudencia que vaya decantando las exigencias del principio de sostenibilidad territorial permitirá reducir a sus justos términos la excesiva discrecionalidad que todavía ostenta el evaluador ambiental de planes. Y sólo respetando las determinaciones de memorias ambientales solventes que hayan superado un riguroso control en Derecho podremos decir que tenemos una ordenación del suelo verdaderamente sostenible.

## 5.2. LA ORDENANZA SOBRE INSTALACIONES DE TELECOMUNICACIÓN DE LOGROÑO

El Ayuntamiento de Logroño aprobó el 2 de septiembre de 2010 una Ordenanza sobre instalaciones de los equipos y elementos de telecomunicación en el municipio.

Contra esta disposición interpusieron recursos Vodafone España, Telefónica Móviles y el Gobierno de La Rioja. Los dos primeros han resultado estimados parcialmente. El tercero, en cambio, ha sido desestimado.

En el proceso resuelto por la Sentencia de 6 de julio de 2011, Vodafone alegaba decenas de infracciones de las que únicamente prosperan tres. En concreto, la Sala declara la nulidad de los artículos 17.4, 21 y 28.3, inciso final, de la citada Ordenanza Municipal. En los dos primeros casos lo hace teniendo presente la ya copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída al respecto. Así, el artículo 17.4 incurre en nulidad porque el Supremo tiene «declarado que someter la posible obtención de licencia de actividad, ya al acuerdo de la comunidad de propietarios, ya a la conformidad del titular del terreno en que se haya de ubicar la instalación, limita el derecho de los operadores a la ocupación de la propiedad privada, tal como aparece recogida en la legislación estatal de telecomunicaciones». El artículo 21 cae porque también ha establecido que «la exigencia de un seguro de responsabilidad civil que cubra los posibles daños de las operadoras de telecomunicaciones, en el ejercicio de su actividad, a terceros, excede del campo propio de las competencias municipales». Bien es verdad que la Ordenanza de Logroño sólo exigía «la acreditación de tener suscrita la póliza de seguro que exija la normativa sectorial vigente», pese a lo cual la Sala entiende que «la exigencia sigue sin poseer contenido urbanístico o medioambiental, por lo que ha de considerarse contraria a derecho». En cuanto a la nulidad del tercer precepto, hay una discordancia entre el fallo (que lo identifica como artículo 28.3) y el fundamento de Derecho que aborda su análisis (que alude al artículo 28.1). Sea como fuere, lo que se estima ilegal es que ahí la Ordenanza establezca un listado de responsables subsidiarios que «excede de lo que contemplan» las leyes «sin perjuicio, claro está, de la posibilidad de exigir la responsabilidad por la comisión de infracciones a los sujetos que puedan resultar responsables en base al régimen previsto en las leyes 5/2002 y 5/2006». En el proceso resuelto por la Sentencia de 5 de octubre de 2011, Telefónica plantea similares cuestiones pero obtiene el mismo resultado. La Sala vuelve a declarar nulos los tres preceptos ya indicados. Y lo hace con continua trascripción de párrafos de la anterior.

Finalmente, en el proceso instado por el Gobierno de La Rioja, la Sentencia de 13 de julio de 2011 considera infundadas las tres impugnaciones deducidas. La primera, que era la supuesta omisión de informe de la Administración General del Estado, porque, al no poder ser calificada como instrumento de planificación, «la Ordenanza no tiene un contenido que exija que se recabe el informe previsto en el artículo 26.2 LGT». La segunda, relativa al régimen de distancias respecto de áreas sensibles, porque «no puede considerarse que las limitaciones establecidas en el artículo 5 de la Ordenanza excedan de las competencias municipales ni que puedan ser arbitrarias». Y la tercera y última, porque exigir la presentación de un estudio de los niveles de exposición radioeléctrica «se mueve dentro del ámbito de competencias que puede ejercer el Municipio en la materia».

## 6. PROBLEMAS

El año electoral ha desactivado los principales focos de tensión política preexistentes dado que, desde mayo, el Ayuntamiento de Logroño y, desde noviembre, el Gobierno de la Nación, han pasado a ser dirigidos por el mismo partido que viene presidiendo la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, las relaciones de cooperación con este último se habían intensificado en los últimos meses especialmente al amparo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR) y de la Disposición Final Cuarta del Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el período 2010-2014. Así, el BOE de 13 de enero de 2011 publica el Acuerdo de prórroga del Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y el Ayuntamiento de Aguilar del Río Alhama, para el desarrollo de actuaciones de desarrollo sostenible en la Reserva de la Biosfera de los valles de Leza, Jubera, Cidacos y Alhama. El BOE de 27 de abril de 2011 publica el Protocolo General con la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la aplicación de la LDSMR (que luego fue objeto de modificación y prórroga según consta en el BOE de 18 de julio de 2011). Otros convenios multilaterales son los que el Ministerio suscribió con el Gobierno de La Rioja, la Mancomunidad de Desarrollo Turístico de los Valles de Ocón, Leza, Jubera y Cidacos y la Cámara de Comercio e Industria de La Rioja, para el desarrollo del Plan de Competitividad Turística Reserva de la Biosfera de La Rioja: «El Paisaje Humanizado» y con el Gobierno de La Rioja, la Mancomunidad para el Desarrollo Turístico de la Senda Termal y la Cámara de Comercio e Industria de La Rioja, para el desarrollo del Plan de Competitividad Turística «La Senda Termal en la Reserva de la Biosfera de La Rioja».

A comienzos de año se hizo pública la STC 138/2010, de 16 de diciembre, que vino a desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra la reforma del Estatuto de Cataluña con reproches que, entre otras cosas, afectaban a preceptos relativos a la gestión del agua y a vertidos pero que no prosperaron. Meses después llegó la STC 110/2011, de 22 de junio, que también desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. En este caso, centrado ya exclusivamente en materia de aguas, el Ejecutivo riojano obtuvo al menos la declaración de que «no es inconstitucional la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico del Ebro que obligue al Estado, en los términos indicados en el fundamento jurídico 17». Para la valoración de estos pronunciamientos se remite al lector al capítulo correspondiente de este mismo volumen y al trabajo del Profesor FANLO LORAS que se indica en el apéndice informativo. Pero en las relaciones con otras Comunidades Autónomas también aparece una nueva muestra de «cooperación horizontal» como es la Ley 4/2011, de 1 de marzo, por la que se aprueba y autoriza el convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias.

En mayo de 2011 la Defensora del Pueblo Riojano hizo público el Informe anual correspondiente al año 2010. En él subraya, textualmente, que «medio ambiente ha sido

una materia estrella durante 2010, pasando de 46 quejas en 2009 a 80 quejas durante 2010, siendo ésta el área de la que mayor número de quejas se han recibido, después de función pública. Porcentualmente», prosigue, «representa un 14,36% sobre el total de las quejas presentadas ante esta Institución». A continuación resume su intervención en materia de contaminación acústica donde «cabe indicar que ante la gran cantidad de quejas presentadas en materia de ruidos y la recurrente respuesta de los Ayuntamientos que alegan carencia de medios para ejercer las importantes competencias que la normativa les confiere, se ha iniciado un procedimiento de oficio para estudiar la función de cooperación que en esta materia presta la Comunidad Autónoma de La Rioja». Y en materia de exposición a los campos electromagnéticos, considera oportuno hacer referencia a su «Informe Especial relativo a la ubicación de la subestación eléctrica en el Barrio de Cascajos». De dicho Informe Especial deriva una «Sugerencia dirigida a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, para que en el ámbito de sus competencias promueva el establecimiento de las medidas normativas tendentes a exigir, en todo caso, la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de instalación de subestaciones eléctricas, con objeto de comprobar sus efectos ambientales y muy especialmente realizar una evaluación del impacto social de este tipo de instalaciones, en aras a decidir su ubicación, en función de las diversas alternativas planteadas en la correspondiente EIA y considerando la opinión de los ciudadanos encauzada a través del trámite de participación y de consulta pública».

## **7. APÉNDICE INFORMATIVO**

– *Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente:*

Consejero: Íñigo Nagore Ferrer.

Secretaría General Técnica: Florencio Larrea Villarroya.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Igor Fonseca Santaolalla.

Dirección General de Investigación y Desarrollo Rural: Javier Ugarte Andrevia.

Dirección General de Medio Natural: Miguel Urbiola Antón.

Dirección General de Calidad Ambiental: José María Infante Olarte (que es también Presidente del Consorcio de Aguas y Residuos).

– *Leyes ambientales aprobadas durante 2011:*

Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja.

– *Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2011:*

Decreto 35/2011, de 6 de mayo, por el que se modifica el Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios en la CAR.

Decreto del Presidente 3/2011, de 27 de junio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las consejerías de la Administración General de la CAR.

Decreto del Presidente 8/2011, de 27 de junio, por el que se nombra a D. Iñigo Nagore Ferrer Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Natural.

Decreto 49/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la CAR.

Orden 1/2011, de 11 de enero, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se fijan los períodos hábiles de pesca y normas relacionadas con la misma en aguas de la CAR durante el año 2011.

Orden 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Orden 8/2007, de 8 de mayo, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones con el fin de potenciar el desarrollo del planeamiento urbanístico de los municipios de La Rioja.

Orden 3/2011, de 10 de mayo, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la CAR durante la campaña 2011/2012.

Orden 4/2011, de 15 de junio, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la CAR para la temporada cinegética 2011-2012.

– *Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2011:*

Resolución núm. 34/2011, de 21 de marzo, del Secretario General Técnico de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se dispone la publicación, en el Boletín Oficial de La Rioja, del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 18 de marzo de 2011, por el que se aprueba el Plan de Mejora de Calidad del Aire de La Rioja 2010-2015 (BOR de 28 de marzo de 2011).

Decreto 132/2011, de 26 de agosto, por el que se aprueba definitivamente la modificación del artículo 69 del Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja, y se modifican las fichas de Catálogo núm. 33 «Huertas del Alhama-Linares» y núm. 4 «Grandes Espacios de Montaña Mediterránea» –en el término municipal de Cervera del Río Alhama.

– *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja:*

Sentencia de 13 de octubre de 2010 (sanción caza).

Sentencia de 14 de octubre de 2010 (confirma denegación de plan parcial privado en San Vicente de la Sonsierra).

- Sentencias de 26 de octubre de 2010 (sendas sanciones caza).
- Sentencia de 9 de noviembre de 2010 (confirma denegación de plan parcial privado en Logroño).
- Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (sanción caza).
- Sentencia de 9 de diciembre de 2010 (sanción caza).
- Sentencia de 26 de diciembre de 2010 (confirma liquidación complementaria del canon de saneamiento).
- Sentencia de 27 de diciembre de 2010 (confirma RPT de la Dirección General de Medio Natural).
- Sentencia de 1 de febrero de 2011 (confirma liquidación complementaria del canon de saneamiento).
- Sentencia de 29 de marzo de 2011 (sanción caza).
- Sentencia de 13 de abril de 2011 (confirma liquidación complementaria del canon de saneamiento).
- Sentencia de 26 de abril de 2011 (confirma RPT de la Dirección General de Medio Natural).
- Sentencia de 16 de junio de 2011 (sanción caza).
- Sentencia de 16 de junio de 2011 (desestima recurso de la CPAR contra la ZIR de la Ecociudad Monte Corvo).
- Sentencia de 17 de junio de 2011 (desestima recurso del Ayuntamiento de Logroño contra la ZIR de la Ecociudad Monte Corvo).
- Sentencia de 22 de junio de 2011 (confirma liquidación complementaria del canon de saneamiento).
- Sentencia de 28 de junio de 2011 (confirma liquidación complementaria del canon de saneamiento).
- Sentencia de 6 de julio de 2011 (confirma liquidación complementaria del canon de saneamiento).
- Sentencia de 6 de julio de 2011 (estima parcialmente recurso de Vodafone contra Ordenanza sobre instalaciones de telecomunicación de Logroño).
- Sentencia de 13 de julio de 2011 (confirma sanciones por dejar de ingresar canon de saneamiento).
- Sentencia de 13 de julio de 2011 (desestima recurso del Gobierno de La Rioja contra Ordenanza sobre instalaciones de telecomunicación de Logroño).
- Sentencias de 6 de septiembre de 2011 (confirman sanciones por dejar de ingresar canon de saneamiento).

Sentencias de 14 de septiembre de 2011 (sanción caza).

Sentencia de 5 de octubre de 2011 (estima parcialmente recurso de Telefónica contra Ordenanza sobre instalaciones de telecomunicación de Logroño).

*Publicaciones*

- ARNÁEZ VADILLO, José y LASANTA MARTÍNEZ, Teodoro, «Servicios medioambientales en la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama (La Rioja)», en M. ONAINDÍA OLALDE (ed.), *Servicios ambientales en Reservas de la Biosfera españolas*, OAPN, Madrid, 2010, pgs. 107-129.
- BARRIOBERO MARTÍNEZ, Ignacio, «Derecho y políticas ambientales en La Rioja», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 2, núm. 1 (2011).
- «Jurisprudencia ambiental en La Rioja», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 2, núm. 1 (2011).
- «Derecho y políticas ambientales en La Rioja», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 2, núm. 2 (2011).
- CONSEJERÍA DE TURISMO, MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL DEL GOBIERNO DE LA RIOJA, *Memoria Medio Ambiente en La Rioja 2007-2010*; 2011, <http://www.larioja.org>.
- DÍAZ LEMA, José Manuel, «¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal», en S. Ballesteros y otros (coords.), *Administración local: Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros*, La Ley, Madrid, 2011, pgs. 1211-1224.
- FANLO LORAS, Antonio, «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2010*, IDP, Barcelona, 2011.
- «La unidad de cuenca en la jurisprudencia constitucional», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 14 (2009), pgs. 11-79.



## Madrid: la conflictividad judicial en materia de aguas privadas

---

M<sup>a</sup> CONSUELO ALONSO GARCÍA

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.-2. NORMATIVA. 2.1. *Leyes: La desafectación de parte de la «Cañada Real Galiana» como vía pecuaria.* 2.2. *Caza y Pesca.* 2.3. *Espacios naturales protegidos.* 2.4. *Subvenciones.*-3. ORGANIZACIÓN.-4. EJECUCIÓN.-5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. *La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 303/2011, de 17 de febrero, contra la nueva Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Madrid por la que se establece el nuevo Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades.* 5.2. *Jurisprudencia sobre sanciones en materia de aguas.* 5.3. *Necesidad o no de Evaluación de Impacto Ambiental.* 5.4. *Sentencia sobre ruido.*-6. PROBLEMAS.-7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.-8. APÉNDICE NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y BIBLIOGRÁFICO. 8.1. *Normas.* 8.2. *Jurisprudencia.* 8.3. *Bibliografía.*

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El tema más interesante de los abordados por la Comunidad madrileña durante el período de tiempo al que se refiere este informe es la aprobación de la Ley 2/2011, de 15 de abril, por la que se procede a la desafectación como bien de dominio público de un tramo de la vía pecuaria denominada «Cañada Real Galiana», y su conversión en patrimonial. La norma, que tiene como trasfondo de su adopción el tratar de dar solución a un problema fundamentalmente de naturaleza social que afecta a la zona, la ubicación ilegal de asentamientos inmobiliarios, que ha sufrido una fuerte contestación por parte de importantes grupos ecologistas, que ven en la publicación de la misma una maniobra de la Comunidad para traspasar a los Ayuntamientos afectados el problema, a través de la enajenación a los mismos y posterior urbanización de los terrenos desafectados. También por la reacción suscitada entre los ecologistas tiene su interés el Decreto 10/2011, de 17 de febrero, que reforma de la estructura administrativa del

Consejo Asesor de Medio ambiente para hacer posible una mejor participación en su seno de los grupos representativos de intereses ambientales.

En la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de Madrid durante 2011 destaca en primer lugar la sentencia de 17 de febrero de 2011, por la que se anulan más de sesenta artículos de la nueva Ordenanza del Consistorio madrileño por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, aprobada en 2009. De la misma ya dábamos cuenta en nuestro anterior Informe, correspondiente al año 2010, pero haciéndonos eco de ella a través de las noticias que había avanzado la prensa al respecto. Una vez publicado el fallo judicial, analizamos más detenidamente su contenido. También son destacables una importante serie de sentencias que consagran la doctrina jurisprudencial que defiende la naturaleza jurídica privada de las aguas reconocidas como tales en la legislación de 1879. Destaca asimismo, por su inutilidad operativa, la declaración de nulidad de determinados proyectos de reforma de la carretera de circunvalación de la capital, -M-30-, por no haberse sometido a la misma al obligatorio trámite ambiental que expresa la declaración de impacto ambiental. Una vez más, la lentitud de la justicia hace que su pronunciamiento llegue tarde, una vez realizadas las obras y en funcionamiento la vía.

Por lo que respecta a la ejecución de la política ambiental, en 2011 no se ha adoptado ningún nuevo plan de acción ni tampoco se ha dado un impulso relevante a los ya existentes. Se advierte una rebaja notable de las subvenciones directas, aunque se mantienen aquellas que tienen por objeto la llamada a la colaboración privada o municipal en la función pública de protección ambiental. De esta manera, se prevén compensaciones para los propietarios de fincas que acojan nidos de águila imperial, para que las PYMES implanten y mantengan sistemas voluntarios de gestión y auditoría medioambiental, y para los propietarios de montes de titularidad privada que realicen obras y trabajos de repoblación forestal. A los Ayuntamientos se les otorga para la construcción y equipamiento de Centros de Recogida de Residuos Valorizables y Especiales (Puntos Limpios).

## **2. NORMATIVA**

### **2.1. LEYES: LA DESAFECTACIÓN DE PARTE DE LA «CAÑADA REAL GALIANA» COMO VÍA PECUARIA**

La única disposición general en materia ambiental publicada durante 2011 ha sido la Ley 2/2011, de 15 de abril, de la Cañada Real Galiana.

Antes de proceder al análisis del objeto, contenido y consecuencias jurídicas de esta disposición, es necesario hacer una breve descripción del problema social que se advierte en la zona y que, desde nuestro modesto punto de vista, es el que ha determinado la nueva calificación jurídica de este bien público, en un intento de dar solución al mismo.

La Cañada Real Galiana es una vía pecuaria que discurre entre La Rioja y Ciudad Real, y que, en su tramo madrileño, transcurre hacia el sur de la capital. Como tal vía pecuaria gozaba de consideración de dominio público y de la protección que a tal efecto le dispensaba la Ley autonómica 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, entre otras la consideración de suelo no urbanizable de especial protección.

No obstante, desde hace unos cuarenta años, este territorio se ha ido ocupando por la construcción de asentamientos ilegales, que han ido creciendo hasta alojar en la actualidad a más de 10.000 viviendas, con una población de unas 40.000 personas extendidas a lo largo de unos 14 kilómetros. El hacinamiento, la insalubridad, la ausencia de servicios públicos y sociales básicos, como escolarización, acceso al agua y electricidad o alcantarillado, unido a lo extenso de la población, la marginación social debida a la delincuencia y a la inseguridad, y los conflictos sociales derivados de la llegada de inmigrantes en los últimos años o de habitantes procedentes de realojos de otras zonas de Madrid, así como la cercanía a vertederos u otras instalaciones contaminantes, etc, han producido una importante degradación social y ambiental de la zona señalada, no así de toda la vía, que en otros lugares goza de relativa buena salud ambiental por discurrir en parte sobre parques naturales.

Sea cual sea la situación jurídica en la que se encuentran las viviendas, la ilegalidad de las mismas es manifiesta desde el momento en que se asientan en un espacio que era considerado de dominio público, y los intentos llevados a cabo por el Ayuntamiento de Madrid de proceder a su derribo han sido fuertemente contestados por la población.

La Ley autonómica 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid declara, en su artículo 3, como bienes de dominio público las vías cuyo itinerario discurre por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, declara su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad.

El artículo 20 del propio texto considera la posibilidad de desafectar estos bienes cuando los mismos no resulten adecuados para el tránsito ganadero y tampoco puedan desarrollarse en el mismo los usos compatibles y complementarios previstos en la Ley, salvo en los supuestos de vías pecuarias de interés natural o cultural, que en ningún caso pueden perder su condición demanial.

Pues bien, ésta es precisamente la finalidad que aborda la nueva Ley 10/2011: proceder a la desafectación de una parte de la Cañada Real Galiana, concretamente el tramo de aproximadamente 14,2 kilómetros que discurre por los términos municipales de Coslada, Rivas-Vaciamadrid y Madrid, en sus Distritos de Vicálvaro y Vallecas (definido por las Órdenes del Ministerio de Agricultura de 31 de enero de 1958, referida al tramo del Municipio de Madrid, en el Distrito de Vallecas, de 24 de junio de 1964, referida al tramo de Coslada, y de 11 de junio de 1968, referida al tramo del Municipio de Madrid, en el Distrito de Vicálvaro, y del Municipio de Rivas-Vaciamadrid), perdiendo su condición de vía pecuaria, por no ser adecuada al tránsito ganadero ni susceptible de los

usos compatibles y complementarios establecidos en la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

La justificación de la desafectación de estos terrenos es evidente: la desaparición del uso tradicional de la trashumancia desde los años 60, advertida especialmente en el terreno en el que opera el cambio jurídico, en el que desde entonces se ha producido una intensa ocupación edificatoria de todo tipo y la existencia de un vial por el que circulan vehículos a motor. Estos hechos, según se detalla en la Exposición de Motivos de la norma, ampararon la declaración de innecesaria de una parte significativa de la Cañada, reduciéndose la anchura del dominio público de los 75,22 metros a una variable entre 14 y 37,61 metros, según los tramos. Así, la Orden del Ministerio de Agricultura de 31 de enero de 1958, aprobatoria de la clasificación de las vías pecuarias del Distrito de Vallecas (Madrid), declaró como necesaria una anchura de 37,61 metros, y como sobrante enajenable los otros 37,61 metros. La Orden del Ministerio de Agricultura de 24 de junio de 1964, por la que se aprobaba la clasificación de las vías pecuarias en el término municipal de Coslada, declaró como necesaria una anchura de 20 metros, y como sobrante enajenable 55,22 metros. Finalmente, la Orden del Ministerio de Agricultura de 11 de junio de 1968, por la que se modificaba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Madrid-Vicálvaro, redujo la anchura a 14 metros, quedando un sobrante enajenable de 61,22 metros.

Como consecuencia de esta operación, los terrenos de la Cañada objeto de la Ley pasan a tener la condición de bienes patrimoniales autonómicos, pudiendo la Comunidad de Madrid disponer de ellos, enajenándolos o cediéndolos de manera preferente a los Ayuntamientos en cuyos términos municipales se encuentran o, en el caso de no ejercitarse por la Corporación municipal dicha opción, enajenarlos a terceros.

Se advierte, no obstante, la necesidad de establecer un plazo para que con carácter previo se alcance un acuerdo social entre los implicados que permita resolver todas las cuestiones derivadas de la ocupación, desafectación y destino de los terrenos objeto de la Ley, facilitando la participación a los afectados debidamente representados por asociaciones acreditadas, y posibilitando que las personas físicas o jurídicas que ostenten títulos de propiedad sobre dichos terrenos, consecuencia de su válida enajenación por parte del Estado o de la prescripción adquisitiva con arreglo a las normas civiles, puedan hacer valer sus derechos tanto ante la Comunidad de Madrid como ante los Ayuntamientos afectados.

Igualmente, se insta a estos últimos a que adapten su planeamiento, y se prevé un régimen transitorio en relación con la prescripción de las infracciones administrativas y la potestad de recuperación posesoria.

La norma ha sido muy contestada desde determinados colectivos representativos de intereses ambientales, especialmente por la organización ecologista «Ecologistas en Acción», que ha señalado que la nueva disposición genera importantes problemas, como encubrir una gran operación urbanística al agilizar la reclasificación del suelo y que no soluciona el problema social latente en el territorio afectado.

En relación con la primera crítica, el análisis que hace este grupo indica que la Ley permite el cambio de clase de suelo por simple modificación del Plan General, en lugar de tener que revisar todo el planeamiento, requisito que establece la regulación autonómica del suelo, eliminando, además, los mecanismos de control público y social de los procedimientos de desafectación y enajenación del suelo (por ejemplo, el plazo de un mes de información pública que es requisito indispensable en toda desafectación, así como los informes preceptivos del Patronato de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, incluso la obligación de informar a la propia Comunidad).

En el segundo de los sentidos, las críticas se basan en el hecho de que la nueva situación jurídica del suelo propiciará la ocupación de los tramos ya ocupados por una nueva población, que pretenderá de esta manera el reconocimiento de los derechos de desalojo en las mismas condiciones que los ocupantes más antiguos.

No hay que olvidar, sin embargo, que la Ley mantiene la naturaleza jurídica de vía pecuaria, y por tanto de dominio público, para el tramo no desafectado, y por consiguiente, de sus normas protectoras, su destino y utilización, entre ellos el ambiental.

La opinión de los ecologistas difiere notablemente de la sustentada por las cuatro Asociaciones de Vecinos de la Cañada Real Galiana, que, en una nota de prensa publicada cuando todavía la Ley era un mero proyecto, manifiestan su satisfacción por la medida estudiada por el Parlamento autonómico, al entender que ello solucionará un problema que dura más de 40 años. La nueva norma dará pie, en opinión de las representaciones vecinales, a la posibilidad de una posible regularización total o parcial de las viviendas, en función de cada una de las realidades existentes, y la de establecer un diálogo con los afectados. Consideran que durante este tiempo las Administraciones públicas han tolerado la situación «alegal», sin llegar a proponer en firme fórmula alguna que legalice las diferentes situaciones presentes en la zona, compuesta mayoritariamente por viviendas unifamiliares de dos y tres plantas, motivo por el cual el Ayuntamiento no ha incorporado nunca a la Cañada Real Galiana dentro del Plan IRIS (Instituto de Realojamiento e Integración Social), no planteándose la alternativa de los realojos como una solución aplicable a la realidad de la Cañada. Su reivindicación es adquirir la propiedad de los terrenos mediante la compra de los mismos y conseguir la regularización de sus viviendas.

## 2.2. CAZAY PESCA

En materia de caza y pesca, un año más se regula la actividad piscícola y se establece las vedas en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad madrileña (Orden 646/2011, de 24 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio), así como la actividad cinegética (Orden 1942/2010, de 10 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2010-2011).

### 2.3. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En relación a los espacios naturales protegidos, se ha aprobado, mediante Orden 200/2010, de 2 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, el Plan de Ordenación Cinegética del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama. Para atender las compensaciones dinerarias frente a las limitaciones de uso impuestas a los cotos de caza ya existentes en el territorio del Parque, la Dirección General de Medio ambiente dicta la Resolución de 6 de julio de 2011.

Por otro lado, se declaran determinadas zonas del territorio autonómico como Zona Especial de Conservación los lugares de importancia comunitaria, como las «Cuencas de los ríos Jarama y Henares» (Decreto 172/2011, de 3 de noviembre), y las «Cuencas de los ríos Alberche y Cofio» (Decreto 36/2010, de 1 de julio). Asimismo, se aprueban los Planes de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 denominado «Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio» (mediante la primera norma mencionada), de la Zona de Especial Protección para las Aves denominada «Estepas cerealistas de los ríos Jarama y Henares» y de la Zona Especial de Conservación denominada «Cuencas de los ríos Jarama y Henares» (a través del segundo Decreto citado).

### 2.4. SUBVENCIONES

Por lo que se refiere a las subvenciones, en otros tiempos más generosas, se ha establecido la regulación necesaria para el otorgamiento de ayudas a tres ámbitos que buscan la colaboración tanto privada como municipal en la gestión pública del medio ambiente: Se trata de las Ordenes de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 3869/2010, de 10 de noviembre, por la que se regulan las bases y se convocan las ayudas dirigidas a compensar a los propietarios de fincas que acojan nidos de Águila Imperial; 1355/2010, de 27 de abril, para la concesión de subvenciones a PYMES para la implantación y mantenimiento de sistemas voluntarios de gestión y auditoría medioambiental, y la Orden 3363/2010, de 26 de octubre, que subvenciona la realización de obras y trabajos de mejora y repoblación forestal en montes de titularidad privada en la Comunidad de Madrid. Asimismo, mediante la Orden 2720/2011, de 14 de julio, se pretende la cooperación local en la recogida selectiva de residuos, convocando a tal efecto las subvenciones a las Corporaciones Locales para la construcción y equipamiento de Centros de Recogida de Residuos Valorizables y Especiales (Puntos Limpios).

## 3. ORGANIZACIÓN

Desde el punto de vista organizativo, destaca la reestructuración del Consejo de Medio ambiente de la Comunidad de Madrid, operado por el Decreto 10/2011, de 17 de febrero.

Este órgano consultivo autonómico se creó, tras la supresión de la Agencia de Medio ambiente en 1996, mediante el Decreto 103/1996, de 4 de julio, teniendo como funciones las de consulta y asesoramiento en múltiples aspectos relacionados con la materia ambiental.

Con la nueva reestructuración del mismo se tiende, además de dar cauce a la vertiente de consulta, a vehicular la participación en la defensa del medio ambiente y en la concepción y ejecución de la política medioambiental madrileña, a las organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de consumidores, la comunidad científica y a las Administraciones Públicas, organizaciones cuya voz había quedado seriamente silenciada tras la eliminación de algunos órganos de participación ambiental operada por la Ley 29/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, –denominada por los ecologistas Ley Mordaza–, como el Organismo autónomo Patronato Madrileño de Areas de Montaña, las Juntas Rectoras de los Parques Regionales en torno a los ejes de los Cursos del Jarama y Manzanares, del Parque Curso medio del Río Guadarrama y su entorno, del Parque de la Cumbre, Arco y Lagunas del Peñalara, el Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, el Consejo de Pesca Fluvial, el Consejo de Caza, el Patronato de Red de Vías Pecuarias, el Consejo Forestal, ...

El nuevo Decreto asegura la presencia en el Consejo de los grupos y asociaciones representativas de los intereses ambientales. Para ello, el mismo se organiza en diversas Secciones que atienden a áreas específicas en las que se requiera especial atención y continuidad en materia medioambiental. Estas Secciones serán: Parques Regionales y Naturales, Caza y Pesca Fluvial, Vías Pecuarias, y Calidad del Aire, pudiéndose ampliar el número de las mismas por Orden del titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

Las organizaciones ecologistas «Ecologistas en Acción», «ARBA», «GRAMA», «Asociación Ecologista del Jarama «El Soto», y «Jarama Vivo» entienden que este Decreto no viene, sin embargo, a paliar el déficit de representatividad de la sociedad civil en los asuntos ambientales que se advierte en la región.

En su opinión, tanto las funciones como la composición de este Consejo han quedado mutiladas. En lo que respecta a sus funciones, se han eliminado las que les correspondían para emitir informes o impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia de medio ambiente. En cuanto a su composición, se ha prescindido de los consumidores, se ha reducido el número de miembros de asociaciones ecologistas, de universidades, y de expertos. Además, la frecuencia de sus reuniones ha pasado de ser trimestral a anual.

Por otra parte, denuncian que el intento de expulsión de las asociaciones ecologistas de todo lo que sea participación, lo que se aprecia, en su opinión, en la disminución del número de esta representación social en las diferentes Secciones, especialmente en la de Calidad del Aire, en la que se omite la intervención de este colectivo.

#### **4. EJECUCIÓN**

En la ejecución de la política ambiental, hay que destacar los esfuerzos que viene haciendo la Comunidad de Madrid para ofrecer un mejor cauce a la participación ciudadana en la adopción de decisiones en materia de medio ambiente y a la puesta a disposición del público de este tipo de información, en cumplimiento de la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio. La apuesta de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio es la intensificación de la administración electrónica.

En este sentido, con una periodicidad bianual, esta Consejería elabora los Informes o Memorias sobre el estado del medio ambiente, también en formato digital, articulados en dos bloques: I, sobre el «Estado y Evolución del Medio Ambiente» y II, relativo a «Programas y Medidas de Reducción de la Presión Ambiental Preventivos y de Corrección». Estos informes se elaboran con las aportaciones de las unidades competentes en cada materia de la temática ambiental, siendo el Área de Información y Documentación Ambiental la que coordina la tarea de recopilación de la información. Esta misma Área facilita el acceso del público a la información ambiental, comprometiéndose con los ciudadanos a través de un documento, denominado Carta de Servicios, en el que se informa a los mismos sobre los servicios prestados por la unidad administrativa, así como los niveles de calidad y las buenas prácticas que se compromete a alcanzar.

Recientemente se ha dado un nuevo impulso a esta acción mediante la adopción de la Resolución de 28 de abril de 2011, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud correspondientes a diversos procedimientos administrativos, y la Resolución de 2 de febrero de 2011, de la misma Dirección General, por la que se modifica una anterior de 2009, mediante la que se habilita al Registro Telemático de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio para la realización de trámites telemáticos durante la tramitación de los expedientes correspondientes a diversos procedimientos.

En materia de residuos, la Resolución de 23 de diciembre de 2010, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, hace público el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de diciembre de 2010, por el que se adecúan los plazos para los años 2011 y 2012 del Plan Regional de Residuos Urbanos incluido en la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid. Recordemos que esta Estrategia, que tiene un período de vigencia de 2006 a 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 autonómico. Los objetivos de la misma se centran en la consecución de una reducción de la cantidad de los generados, el incremento del reciclado, el aumento de la tasa de tratamiento «in situ», la dotación de suficientes instalaciones de valorización, y la minimización de los riesgos y efectos adversos par el medio ambiente y la salud de las personas.

Íntimamente ligado con el medio ambiente se encuentra la agricultura y el sector rural, ámbito que en la Comunidad de Madrid depende orgánicamente de la autoridad administrativa ambiental, concretamente de la Dirección General de Medio Ambiente.

En este sentido, el Programa de Desarrollo Rural de Comunidad de Madrid, vigente para el período 2007-2013, ha recibido en fechas recientes, concretamente el 27 de septiembre de 2011, una nueva versión aprobada por la Comisión Europea. Con la misma se compromete un importante gasto público que irá destinado a las siguientes finalidades: aumento de la competitividad de la agricultura y la silvicultura, mejora del medio ambiente y del entorno rural, la calidad de vida en las zonas rurales, y la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local y asistencia técnica.

Asimismo, la Comunidad de Madrid sigue prestando atención a la concienciación y educación ambiental a través, fundamentalmente, de la Red de Centros de Educación Ambiental, que cuenta con once Centros distribuidos por la región, y la Red de Centros de Información de Residuos, formado por las aulas ambientales de varias instalaciones de gestión de residuos de la Comunidad que representan un ejemplo del tratamiento desarrollado para diferentes tipos de residuos.

## **5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL**

### **5.1. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID 303/2011, DE 17 DE FEBRERO, CONTRA LA NUEVA ORDENANZA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID POR LA QUE SE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS DE ACTIVIDADES**

Sin duda el fallo judicial más relevante en este período es el expresado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011, de la cual ya dábamos noticia en el Informe relativo al año 2010, pero que conocíamos sólo por las referencias aparecidas en los medios de comunicación. Una vez publicada la misma, abordamos el análisis de sus fundamentaciones jurídicas.

El litigio fue promovido por la Asociación de Empresarios de Espectáculos, Salas de fiesta, Discoteca y Ocio contra la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, de 29 de junio de 2009. El fallo anula más de 60 artículos de la misma.

La nueva Ordenanza surge de la necesidad de agilizar el procedimiento de otorgamiento de las licencias de actividad, adaptándose la Directiva europea de Servicios, y dotar al mismo de una mayor transparencia, evitando algunos casos de corrupción que fueron advertidos en el denominado «caso Gauteque». Para ello, el Ayuntamiento privatiza el régimen de concesión de estas autorizaciones, creando la Agencia de Gestión de Licencias, y atribuyendo el ejercicio de la función de certificación previa de la actividad a las llamadas Entidades Colaboradoras en la Gestión de Licencias Urbanísticas.

El primer argumento que despeja la Sala, por no entrar a valorarlo, pese a que constituye una parte importante de la didáctica mantenida por las partes, es el de la vulneración del principio de reserva de Ley por la norma local, y si el Ayuntamiento está vinculado positiva o negativamente a la Ley a la hora de redactar sus normas propias.

El Tribunal se limita a señalar que la autonomía local es de naturaleza administrativa y no política, lo que implica que las competencias de las mismas «...no son de legislación, potestad de la cual carecen, sino de mero gestor...», por lo que corresponde a la entidad municipal, en ejercicio de esta autonomía, establecer el procedimiento para el otorgamiento de licencias, dibujando el sistema que estime más conveniente para el cumplimiento de sus fines de administración y gestión.

A partir de ese momento, los preceptos de la Ordenanza que quedan anulados lo son por carecer de la cobertura legal suficiente para su adopción por parte del órgano municipal, y por no ser conformes al Texto constitucional.

En efecto, se declaran algunos preceptos contrarios al artículo 31.3 de la Constitución, que consagra que la facultad de establecimiento de prestaciones personales y patrimoniales de carácter público es exclusiva de la Ley. El nuevo sistema previsto en la Ordenanza impone al particular que desee obtener una licencia la obligación de contratar con una entidad colaboradora de la Administración, a la que deberá pagar un precio por la emisión de un «certificado de conformidad», y posteriormente, para seguir ejerciendo su actividad, deberá contratar nuevamente los servicios de la misma para que emita un «informe de control periódico», además de pagar la correspondiente tasa al Ayuntamiento por la expedición de la licencia. Para el órgano judicial, la exigencia de estas prestaciones carece de cobertura legal suficiente porque, aunque la misma pudiera venir otorgada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre de Medidas Liberalizadoras de Apoyo a la Empresa Madrileña, esta es posterior a la Ordenanza, además de que la competencia para la homologación y registro de estas entidades correspondería, en todo caso, a la Comunidad de Madrid, y no al Ayuntamiento.

El segundo precepto constitucional que, según el órgano judicial, contradice la nueva norma municipal es el 18.2º, que garantiza la inviolabilidad del domicilio. Este derecho queda, a juicio de la Sala, vulnerado por la Ordenanza, que obliga al titular de la actividad supervisada a autorizar a otro particular el acceso a los espacios físicos en los que se desarrolla la misma, sin hacer depender del consentimiento del titular la posibilidad de entrada, obligándole a facilitar la información y documentación necesarias, sin precisar qué tipo de documentos, ni si se consideran o no reservados. Ninguna norma de rango de Ley presta apoyatura jurídica a esta previsión.

En tercer término, el Tribunal considera que determinados preceptos de la Ordenanza, –concretamente aquellos que, ante la decisión de la entidad colaboradora de considerar no conforme con el Ordenamiento jurídico la actividad para la que se solicita autorización, impiden al particular solicitar la licencia–, conculcan el artículo 24.1 de la Constitución.

Para la Sala, el precepto constitucional se vulnera porque por un lado, se atribuye a una entidad privada la facultad de establecer un procedimiento de reclamación contra la denegación de un certificado, y por otro, se causa indefensión al particular que, cuando no obtenga el certificado de conformidad de la entidad privada, habrá de dirigirse al Ayuntamiento, que si confirma este juicio, determinará el sometimiento de la cuestión

al juez contencioso-administrativo, el cual sólo se podrá pronunciar sobre la validez del certificado, pero no de la licencia, por lo que, si el titular de la instalación quiere obtener la misma, habrá de solicitarla de nuevo al consistorio municipal.

Esta situación atenta, además, contra el artículo 149.1.18º de la Norma fundamental, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar el procedimiento administrativo común.

Finalmente, frente a las consideraciones alegadas por los recurrentes de que la Ordenanza local vulnera la Directiva de Servicios, 2006/123/CE, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, y a la Ley española 25/2009, de 22 de diciembre, la instancia jurisdiccional entiende que aquélla regula las licencias urbanística de actividades, es decir, una cuestión intrínseca al urbanismo que queda fuera del ámbito de aplicación de la norma europea.

Frente a esta sentencia cabe recurso de casación, y el Ayuntamiento de Madrid ya ha anunciado su interposición.

## 5.2. JURISPRUDENCIA SOBRE SANCIONES EN MATERIA DE AGUAS

- Reconocimiento de aguas privadas conforma a la legislación anterior a la Ley de Aguas de 1985

Son varias las sentencias de 2011 que, frente a la invocación de los sujetos sancionados por presuntas detracciones de aguas sin haber obtenido la preceptiva concesión administrativa, reconocen el carácter privado de aquéllas por tratarse de aprovechamientos consagrados en la Ley de 1879.

En este sentido, la sentencia 255/2011, de 30 de marzo estima el recurso administrativo interpuesto por un particular contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo por la que se le impuso una sanción de multa por el alumbramiento de aguas subterráneas provenientes de un pozo mediante un camión cisterna, para llevarla a una finca de su propiedad, con destino a abrevadero de cabezas de ganado vacuno, sin autorización administrativa de dicho Organismo. La sentencia considera que las aguas tienen carácter privado por tratarse de un aprovechamiento anterior a la legislación de aguas de 1985.

El Tribunal mantiene en su fallo que la normativa entonces aplicable era la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, cuyo artículo 18 establecía que «pertenecen al dueño de un predio en plena propiedad las aguas subterráneas que en él hubiere obtenido por medio de pozos ordinarios», añadiendo el artículo 19 que «todo propietario puede abrir libremente pozos ordinarios para elevar aguas dentro de sus fincas, aunque con ellos resulten amenguadas las aguas de sus vecinos...». Además, el pozo en cuestión figuraba inscrito en el antiguo Registro Industrial Minero de Aguas Subterráneas de la Delegación del Ministerio de Industria de Madrid en el término municipal de Guadalix de la

Sierra, es decir, con anterioridad a la atribución de competencias a la Confederación Hidrográfica del Tajo por la Ley de Aguas de 1985.

Este derecho queda en la actualidad reconocido por la disposición transitoria tercera de la Ley de Aguas de 1985 y por la misma disposición del vigente Texto refundido de 2001. No obstante, la Sala aclara que, si bien es cierto que dichas disposiciones establecían la obligación de declarar los aprovechamientos privados durante un determinado plazo, previendo para los casos de incumplimiento la imposición de multas coercitivas, también lo es que del incumplimiento de la obligación de declarar el aprovechamiento de que se trate no puede establecerse la consecuencia de apreciar la comisión de una infracción por alumbrar aguas al amparo de la Ley de 1879, aplicando retroactivamente la legislación actualmente vigente, como tampoco puede afirmarse que el cierre del período de inscripción de tres meses para los titulares de aprovechamientos de aguas privadas establecido por la disposición transitoria segunda de la Ley 10/2001, de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional (PHN), suponga la extinción del derecho o la caducidad del aprovechamiento por falta de inscripción del mismo (FJ 2º).

Por esta misma razón resulta también anulada la sanción impuesta al propietario de una finca por la comisión de los mismos hechos anteriormente relatados: alumbramiento de aguas subterráneas de un pozo sin autorización administrativa, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 547/2011, de 25 de enero.

Este mismo fallo anulatorio de la sanción impuesta por el alumbramiento de aguas subterráneas con destino a abastecimiento de una urbanización, por entender, al igual que en los supuestos anteriores, que las aguas eran privadas es también el expresado en la sentencia 143/2011, de 28 de febrero.

También el carácter privado de las aguas por haberse así otorgado con arreglo a la Ley de 1879, es el argumento que emplea el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia 275/2011, de 31 de marzo, para declarar el deber que corresponde a la Confederación Hidrográfica del Tajo de inscribir la solicitud de un pozo en el Catálogo de Aguas privadas.

– Sentencias sobre sanciones administrativas impuestas en materia de aguas

La sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid 244/2011, de 12 de abril, confirma la sanción impuesta a la empresa pública Canal de Isabel II por el incumplimiento de las condiciones de la autorización de vertido de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Morata de Tajuña. Parcialmente estimatoria de la pretensión de anulación de la infracción –en cuanto a la tipificación como infracción leve y la cuantía de la multa–, es la sentencia del este mismo órgano jurisdiccional 268/2011, de 31 de marzo, que declara la validez de una multa impuesta por el vertido de aguas residuales urbanas a un arroyo procedente de una estación depuradora. También mantiene la validez de la sanción impuesta el fallo expresado en la sentencia 355/2011, de 30 de mayo, en la que la infracción consistió en el incumplimiento de las condiciones de la inscripción y detracción no autorizada de aguas públicas subterráneas. La consideración de la sanción, –consistente en una multa y obligación de reposición de las cosas a su estado

anterior, salvo que sean legalizadas las obras o autorizados los trabajos denunciados—, como ajustada a Derecho es también la consecuencia a que llega el fallo de la sentencia 144/2011, de 1 de marzo. La infracción de la que trae su causa el acto administrativo punitivo es en este caso la instalación de una tubería subterránea que cruza el cauce de un río y en ambas zonas de servidumbre y policía de un barranco, con el fin de abastecer de agua a un polígono industrial.

### 5.3. NECESIDAD O NO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid 42/2011, de 28 de enero, resuelve acerca de la validez de una sanción impuesta a una entidad mercantil por la comisión de una infracción grave en relación con la Ley 2/2002, de la Comunidad de Madrid, de Evaluación de Impacto Ambiental, por haber realizado la construcción de una instalación de Estación Base de Telefonía Celular en el parque «Arroyo Culebras» sin disponer de Declaración de Impacto ambiental.

La empresa alega para oponerse al acto administrativo sancionador, entre otros motivos, que obtuvo del Ayuntamiento la licencia de obras y actividad.

El Tribunal, sin embargo, aplicando una ya consolidada doctrina en atención a la cual si para la realización de una actividad se precisa autorización de dos o más Administraciones públicas, la obtención de una de ellas no exime al interesado del deber de conseguir el resto de permisos administrativos preceptivos, entiende que, por consiguiente, en el supuesto sometido a su consideración la licencia municipal no puede sustituir la exigencia de evaluación de impacto ambiental, ya que se trata de procedimientos distintos, puesto que la segunda «... plasma el juicio un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la autoridad competente de medio ambiente, que determina, en relación con un proyecto dado, y a los solos efectos ambientales, si su realización es o no conveniente y, en caso afirmativo, las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales» (FJº 3).

El trámite ambiental exigido por la Ley autonómica no ha sido, por tanto, cumplimentado, y la sanción resulta conforme a Derecho.

También sobre las consecuencias jurídicas de la ausencia de evaluación de impacto ambiental se pronuncian las sentencias 120/2011, de 11 de febrero y 123/2011, de 11 de febrero, que anulan determinados proyectos de obras de mejora y reforma de la carretera de circunvalación M-30 de Madrid.

El propio Tribunal ya se había pronunciado sobre esta cuestión en su sentencia de 21 de septiembre de 2007, expresando que la interpretación del Ayuntamiento que entendía que no era exigible este condicionamiento ambiental para la reforma de las vías que transcurriesen por zonas urbanas, no era ni conforme a la Ley autonómica de Evaluación de impacto ambiental (2/2002) ni a las Directivas comunitarias de aplicación ni a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad europea. Además, la necesidad de someter dichos proyectos a los procedimientos de evaluación ambiental

fue admitida por el propio Ayuntamiento al aceptar las condiciones impuestas por la Comisión Europea en el expediente abierto por la infracción de la Directiva, hasta tal punto que la Junta de Gobierno Local había dejado sin efecto el acuerdo de aprobación de los tres proyectos de obras de remodelación no iniciados, y había contratado los servicios necesarios para realizar el correspondiente estudio de impacto ambiental.

Sin embargo, en la referida sentencia de 2007 y en la posterior de 28 de febrero de 2008, –como en su momento pusimos de manifiesto en este mismo Informe relativos a ambos ámbitos temporales–, el Tribunal consideraba que, aunque asistía la razón a la parte recurrente cuando formuló su demanda, el proceso había perdido utilidad, aun sin haberse anulado el proyecto, ya que el vicio de ilegalidad en que incurrieran los acuerdos aprobatorios de las obras quedaría subsanado con la realización del estudio de impacto ambiental.

Sin embargo, el fallo resolutorio de las nuevas sentencia difiere de las anteriores, y ello porque sobre el proyecto de reforma de la vía M-30 no ha podido operar la convalidación, ya que para que esta situación jurídica se produjera era necesario, precisamente, completar la fase de evaluación de impacto ambiental, lo que no se ha realizado en este caso. Así lo señala el FJ 4º de la primera de las decisiones (en una redacción muy similar al de la segunda):

«La omisión de la previa evaluación ambiental afectaba a los proyectos aprobados, viciándolos de anulabilidad (63.1 de la LRJ-PAC), no de nulidad de pleno derecho. Para el caso de defectos jurídicos de esa clase está prevista la convalidación (artículo 67 de la LRJ-PAC), pero para que ello sea viable es necesario que concurra un acto administrativo posterior en tal sentido, lo que no se ha producido en este caso y, por razones de secuenciación temporal, no podía producirse hasta después de efectuadas las declaraciones de impacto ambiental y, eventuales adaptaciones, modificaciones o correcciones de los proyectos. De manera que el compromiso de dar cumplimiento a los requerimientos de la Comisión Europea, asumiendo la obligación de elaborar los estudios de impacto ambiental y el encargo de la redacción de los trabajos correspondientes, se debe considerar insuficiente como para considerar producido un acto convalidador. En definitiva, para poder convalidar los proyectos sería exigible previamente completar la fase de evaluación ambiental, con las eventuales proyecciones de la declaración de impacto sobre los proyectos, es decir, completar todo el proceso de aprobación de esa evaluación, lo que no se ha producido tampoco en este caso; y, realizado lo anterior, llevar a cabo (de ser procedente) la convalidación, lo que tampoco se ha producido. Se ha de precisar también que en este caso enjuiciado esos proyectos estaban ya ejecutados, por lo que la elaboración de los estudios de impacto ambiental con posterioridad a esa ejecución, sin que esos proyectos se hubieran modificado, corrobora lo dicho de la inexistencia del acto convalidador, que es dato esencial para poder concluir que se han alterado los términos del debate litigioso deducido con la demanda y que ha perdido utilidad la controversia suscitada, tal como se establecía en las referidas sentencias de esta Sección.»

#### 5.4. SENTENCIA SOBRE RUIDO

En materia de ruido es interesante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 792/2011, de 5 de mayo, por la que se paralizan las fiestas populares de un

Municipio madrileño ante las reclamaciones presentadas por los vecinos sobre el ruido procedente de las mismas. El Tribunal se pronuncia en primer lugar sobre la necesidad o no de plantear la cuestión de inconstitucionalidad con relación al artículo 9 de la Ley del Ruido, que permite que se dejen en suspenso los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación ante actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga, como son las fiestas de una población, llegando a la conclusión de que la disposición legal es perfectamente ajustada al tenor constitucional, siempre y cuando «se adopten las medidas necesarias, previa valoración de la incidencia acústica».

Precisamente será la ausencia de medidas de esta naturaleza la razón que llevará a la Sala a desestimar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia, confirmando la solución en ella adoptada de suspender la celebración de las fiestas patronales en el recinto ferial hasta que se valore la incidencia acústica y se concreten formalmente las medidas necesarias para disminuir en lo posible las molestias a los vecinos de la zona.

## **6. PROBLEMAS**

Los problemas ambientales de la Comunidad de Madrid durante el período temporal considerado en este trabajo, 2011, continúan siendo los mismos que se denunciaron en la anterior etapa: la constante reivindicación por parte de algunos colectivos ecologistas ante el temor de una posible privatización de la empresa pública de abastecimiento de aguas Canal de Isabel II, operación que no se ha realizado todavía, pero cuya materialización en un futuro más bien próximo parece más que probable, y la contaminación atmosférica en la capital, que se ha agudizado, superándose los límites legales máximos de ozono troposférico, partículas en suspensión y dióxido de nitrógeno.

## **7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Titular: Excm. Sra. Doña: Ana Isabel Mariño Ortega.
- Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Titular: Ilmo. Sr. D. Luis Asúa Brunt.
- Dirección General del Medio Ambiente: Titular: Ilmo. Sr. D. Juan José Cerrón Reina.
- Dirección General de Evaluación Ambiental: Vacante.
- Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial: Titular: Ilmo. Sr. D. José Trigueros Rodrigo.
- Viceconsejería de Vivienda y Suelo: Titular: Ilmo. Sr. D. Alejandro Halffter Gallego.

- Dirección General del Suelo: Titular: Ilmo. Sr. D. José Antonio Martínez Páramo.
- Dirección General de Vivienda y Rehabilitación: Titular: Ilmo. Sr. D. Juan Van-Halen Rodríguez.
- Secretaría General Técnica: Titular: Ilmo. Sr. D. Alfonso Moreno Gómez.

*Entidades y Organismos Públicos en materia de medio ambiente*

- Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA).
- Empresa Pública NUEVO ARPEGIO, S.A.
- Empresa Pública GEDESMA, Sociedad Anónima, Gestión y Desarrollo de Medio Ambiente de Madrid.

*Órganos Colegiados en materia de medio ambiente y agricultura*

- 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.
- Consejo Editorial de la Comunidad de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.
- Consejo Regulador de la Denominación de Origen «Vinos de Madrid».
- Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida «Carne de la Sierra de Guadarrama».
- Fundación «Arpegio».
- Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental.
- Junta de Fomento Pecuario de la Comunidad de Madrid.

## **8. APÉNDICE NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y BIBLIOGRÁFICO**

### **8.1 NORMAS**

*Leyes*

- Ley 2/2011, de 15 de abril, de la Cañada Real Galiana (BOCM de 29 de marzo de 2011, BOE de 4 de julio de 2011).

#### *Decretos*

- Decreto 10/2011, de 17 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (BOCM de 4 de marzo de 2011).
- 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).
- Decreto 172/2011, de 3 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación el lugar de importancia comunitaria «Cuencas de los ríos Jarama y Henares» y se aprueba el Plan de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 de la Zona de Especial Protección para las Aves denominada «Estepas cerealistas de los ríos Jarama y Henares» y de la Zona Especial de Conservación denominada «Cuencas de los ríos Jarama y Henares». (BOCM de 7 de diciembre de 2011. Corrección de errores: BOCM de 15 de diciembre de 2011).

#### *Órdenes*

- 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 Cienética 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).
- Orden 646/2011, de 24 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid, para el ejercicio de 2011 (BOCM de 17 de marzo de 2011).
- 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 pymes para la implantación y mantenimiento de sistemas voluntarios de gestión y auditoría medioambiental. (BOCM de 21 de julio de 2010).
- Orden 1942/2010, de 10 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2010-2011 (BOCM de 21 de junio de 2010).
- Orden 2720/2011, de 14 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Orden 2505/2005, de 2 de agosto, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de bases reguladoras y convocatoria de subvenciones a las Corporaciones Locales para la

construcción y equipamiento de Centros de Recogida de Residuos Valorizables y Especiales (Puntos Limpios), modificada por las Órdenes 1520/2006, de 3 de mayo y 2737/2006, de 4 de agosto, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOCM de 7 de septiembre de 2011. Corrección de errores: BOCM de 15 de septiembre de 2011).

- Orden 3363/2010, de 26 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para obras y trabajos de mejora y repoblación forestal en montes de titularidad privada en la Comunidad de Madrid y se convocan estas subvenciones para el ejercicio 2010 (BOCM de 12 de noviembre de 2010).
- Orden 3869/2010, de 10 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las bases de las ayudas dirigidas a compensar a los propietarios de fincas que acojan nidos de Águila Imperial y se convocan para el año 2010 (BOCM de 24 de noviembre de 2010).

#### *Resoluciones*

- Resolución de 2 de febrero de 2011, de la Dirección General de Evaluación Ambiental, por la que se modifica la Resolución de 11 de diciembre de 2009, por la que se habilita al Registro Telemático de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio para la realización de trámites telemáticos durante la tramitación de los expedientes correspondientes a diversos procedimientos (BOCM de 4 de marzo de 2011).
- Resolución de 28 de abril de 2011, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud correspondientes a diversos procedimientos administrativos (BOCM de 3 de junio de 2011).
- Resolución de 6 de julio de 2011, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se establecen las compensaciones económicas a los cotos de caza preexistentes por las limitaciones de uso establecidas en la normativa del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama. (BOCM de 12 de agosto de 2011).
- Resolución de 23 de diciembre de 2010, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de diciembre de 2010, por el que se adecuan los plazos para los años 2011 y 2012 del Plan Regional de Residuos Urbanos incluido en la estrategia de residuos de la Comunidad de Madrid (BOCM de 2 de febrero de 2011).

#### 8.2 JURISPRUDENCIA

- TSJ Madrid 244/2001, de 12 de abril de 2011.
- TSJ Madrid 355/2011, de 30 de mayo de 2011.

- STSJ Madrid 255/2001, de 30 de marzo de 2011.
- STSJ Madrid 54/2011, de 25 de enero de 2011.
- STSJ Madrid 143/ 2011, de 28 de febrero de 2011.
- STSJ Madrid 144/2011, de 1 de marzo de 2011.
- STSJ Madrid 268/2011, de 31 de marzo de 2011.
- STSJ Madrid 501/2011, de 20 de mayo de 2011.
- STSJ Madrid 115/2011, de 23 de febrero de 2011.
- STSJ Madrid 792/2011, de 5 de mayo de 2011.
- STSJ Madrid 42/2011, de 28 de enero de 2011.
- STSJ Madrid 97/2011, de 4 de febrero de 2011.
- STSJ Madrid 774/2011, de 26 de julio de 2011.
- STSJ Madrid 120/2011, de 11 de febrero de 2011.
- STSJ Madrid 579/2011, de 30 de junio de 2011.
- STSJ Madrid 407/2011, de 16 de junio de 2011.
- STSJ Madrid 386/29011, de 6 de mayo de 2011.
- STSJ Madrid 303/2011, de 17 de febrero de 2011.

### 8.3. BIBLIOGRAFÍA

LOZANO CUTANDA, Blanca, «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anula el régimen de gestión de licencias urbanísticas municipales mediante entidades colaboradoras», en *Noticias Breves*, Boletín editado por el bufete Gómez-Acebo y Pombo, marzo, 2011 ([www.gomezacebo-pombo.com](http://www.gomezacebo-pombo.com)).

CASADO ECHARREN, Amaya, LÓPEZ FERRANDO, Cristina y LORA-TAMAYO, Marta, «Reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011 por la que se anulan diversos preceptos de la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades del Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 267 (2011), pgs: 121 a 158.



## Murcia: la marginación de las políticas ambientales

---

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

Sumario: 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL, ORGANIZACIÓN Y CONFLICTOS.—2. NORMATIVA Y EJECUCIÓN. 2.1. *Fiscalidad ambiental*. 2.2. *Medidas de fomento*. 2.3. *Caza y pesca*. 2.4. *Contaminación de aguas por nitratos de origen agrícola*. 2.5. *Plan de inspección ambiental de la actividad industrial*. 2.6. *Acceso a la información ambiental sobre montes públicos y Red Natura 2000*. 2.7. *Huella del carbono en productos agrarios: puesta en marcha de la marca lessCO<sub>2</sub>*.—3. JURISPRUDENCIA. 3.1. *La impugnación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral. La resistencia de este instrumento frente a consistentes argumentos de naturaleza ambiental y su anulación parcial como consecuencia de una significativa irregularidad técnico-urbanística*. 3.2. *Nuevas Sentencias recaídas en materia de vertidos y otras formas de utilización del dominio público hidráulico*. 3.3. *Otros casos: sanciones por empleo de apoyo aéreo en la pesquera del atún rojo y refrendo de la naturaleza parcialmente básica del RAMINP*.—4. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.—5. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA, VALORACIÓN GENERAL, ORGANIZACIÓN Y CONFLICTOS

El 2011, año electoral que inaugura la VIII Legislatura de la Asamblea Regional, ha estado marcado políticamente por la continuidad en la Presidencia del Gobierno Regional de Ramón Luis Valcárcel, que ha obtenido en el proceso electoral, con un nivel de participación de 67,82%, su tercera mayoría absoluta consecutiva. El Partido Popular alcanzó el mayor porcentaje de voto, 58,82 %, en toda la secuencia histórica de elecciones regionales, con 382.569 votos, garantizando una holgada mayoría absoluta de 33 escaños sobre un total de 45 en la Asamblea Regional.

Por su parte, el PSOE obtuvo los peores resultados en las elecciones regionales, 155.157 votos, con un porcentaje de 23,86%, casi nueve puntos menos que en el año 2007, y 11 diputados. Resulta significativo constatar que el retroceso de los socialistas

en las elecciones autonómicas se ha concentrado en las circunscripciones de Cartagena-Mar Menor, en la de Murcia, incluida su área metropolitana, y en la del Noroeste, en las que el PP ha logrado cuatro diputados más. Por su parte, la tercera formación con representación en la Asamblea Regional fue IUVRM con un escaño correspondiente a los 50.913 votos obtenidos (7,83 %).

Esta mayoría absoluta tan holgada, que alcanza a casi dos terceras partes de la Asamblea Regional, ha posibilitado una muy cómoda investidura del Presidente, que supone su quinto mandato consecutivo al frente del Ejecutivo Regional. Sin embargo, a pesar de tal abultada mayoría parlamentaria los objetivos trazados en el discurso de investidura, en lo que respecta a las políticas ambientales, lejos de mantener una lógica continuidad, favorecida por la estabilidad gubernamental, se han visto drásticamente marginados hasta el punto de desaparecer del programa gubernamental. Todo ello contrasta de manera especialmente significativa por el destacado papel que reservó el Presidente a las políticas ambientales en su anterior discurso de investidura, tal como expusimos en la edición de este *Informe* correspondiente al año 2007. Quizá, en esta elocuente omisión de las políticas ambientales haya pesado su elevado nivel de incumplimiento durante la VII Legislatura –del que, asimismo, hemos dejado constancia en anteriores anualidades de este *Informe*–, así como, a buen seguro, el escenario de crisis financiera y elevado déficit presupuestario que vienen arrastrando las cuentas públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El telón de fondo de la crisis económica preside el programa de gobierno expuesto en la sesión de investidura, del que cabe destacar, por las consecuencias que pudiera tener en las políticas tuitivas del medio, el elocuente axioma del Presidente: *«Ni un solo proyecto que cree empleo debe retrasarse un solo minuto por culpa de su tramitación administrativa. La Administración tiene que cumplir una función facilitadora de la actividad económica»*. Lógico corolario de tal planteamiento es el impulso estratégico por el Gobierno Regional, en atención a su contribución al relanzamiento de la actividad económica regional, de polémicos proyectos como Marina de Cope, la dársena para grandes buques mercantes del Gorguel o la regeneración de la Bahía de Portman, todos ellos con notable incidencia ambiental, tal como hemos recogido en anteriores anualidades de este *Informe*. En el caso de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, cabe reseñar la adaptación a sus determinaciones del planeamiento general de los municipios afectados mediante la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 12 de agosto de 2011, por la que se procede a la aprobación definitiva de las Modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la actuación de interés regional de Marina de Cope.

Asimismo, la gestión de los recursos hídricos constituye una de las preocupaciones manifiestas en el discurso de investidura del Presidente, que reivindica la política de trasvases que garanticen las necesarias transferencias de agua a los cauces con déficits estructurales, como es el del Segura, asumiendo la defensa de *«nuestro derecho irrenunciable a disponer de caudales de agua suficientes y a un precio razonable»*.

Bien es sabido que la organización administrativa suele ser un buen espejo en el que se reflejan las políticas públicas, su generación, impulso, atonía, decaimiento o pura ablación. Desde este *Informe* hemos venido mostrando el heteróclito peregrinaje de la organización administrativa ambiental dentro de la estructura departamental del complejo Gobierno-Administración Regional. Peregrinaje, punto más que sorprendente habida cuenta la continuidad política del partido en el Gobierno y personal de su Presidente, que ha llevado al Medio Ambiente a formar parte de Consejerías junto a Turismo, Ordenación Territorial, Agua, entre otros. Pues bien, ahora le ha tocado encajarse –sin relevancia en la denominación departamental–, en la nueva Consejería de la Presidencia y Justicia, en virtud del Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 12/2011, de 27 de junio, de reorganización de la Administración Regional y, asimismo, del Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 24/2011, de 28 de junio de 2011, por el que se establece el Orden de prelación de las Consejerías de la Administración Regional y sus competencias, que, habida cuenta la paralización del traspaso de competencias del Estado en materia de justicia, modifica la denominación del departamento y retorna a la anterior denominación de Consejería de Presidencia, posteriormente confirmada por el Decreto 141/2011, de 8 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia.

Por otra parte, la simplificación administrativa, en la línea de principios expuesta, constituye otro de los retos planteados en el programa gubernamental anunciado por el Presidente en su discurso de investidura, a fin de propiciar la actividad económica y empresarial. En palabras, que resultan bien ilustrativas, del Presidente: «*La Administración no puede ser, en ningún caso, un lastre para la actividad económica, sino, muy al contrario, el motor que la impulse. Las relaciones de la Administración con los ciudadanos y, especialmente, con las empresas, deben ser lo más sencillas posible. Una iniciativa empresarial, que se traduce en riqueza para la Región y nuevos puestos de trabajo, no puede demorar su puesta en marcha. Ni un solo proyecto que cree empleo debe retrasarse un solo minuto por culpa de su tramitación administrativa. La Administración tiene que cumplir una función facilitadora de la actividad económica*». A este fin, se ha creado una Oficina de Coordinación y Seguimiento de Proyectos Estratégicos, que ejercerá las competencias de coordinación y seguimiento de los planes y proyectos de inversión singulares, estratégicos o de gran repercusión para la Comunidad Autónoma, que determine la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para Asuntos Económicos, promovidos bien directamente por la Administración o mediante la colaboración público-privada u otras fórmulas de desarrollo, con independencia de las fuentes de financiación. En este sentido, debe destacarse la regulación de los denominados proyectos estratégicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, propiciada por el título III de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia. Se trata de un nuevo marco normativo en el que se fija el procedimiento para estos proyectos, que serán declarados por la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para Asuntos Económicos, otorgándoles un carácter preferente y agilizando su tramitación administrativa. La prioridad que refleja la Ley no es otra que reducir los plazos de los trámites administrativos necesarios para la implantación de dichos proyectos

estratégicos, entendiendo por tales los que tengan un gran impacto en el desarrollo económico, social y territorial de la Región. Además, esta normativa pretende erigirse en un mecanismo orientado a promover y gestionar de forma coordinada aquellas inversiones, que por la importancia en el volumen de los recursos destinados y los sectores implicados contribuyan a generar riqueza y favorecer la creación de empleo. Entre los efectos más relevantes que lleva aparejada la declaración de proyecto estratégico está la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos que resulten afectados por las conexiones exteriores con las redes de infraestructuras y servicios generales. Cuestión de singular trascendencia, que pudiera afectar a la correcta tramitación de los procedimientos ambientales conexos, es su consideración genérica como urgentes, estableciéndose la reducción a la mitad de los plazos ordinarios de trámites previstos en las normas regionales. Precisamente, el empeño en la agilización de singulares proyectos por la Presidencia de la CARM ha sido, al parecer, la causa del relevo operado en la Dirección General de Medio Ambiente, en el mes de febrero de 2012, a fin de facilitar un mayor impulso político en la tramitación de este tipo de proyectos.

Asimismo, dentro de las escasas iniciativas legislativas anunciadas en el programa gubernamental para la investidura, expresamente se manifestó la intención, en el primer año de gobierno, de elaborar una Ley de Simplificación Administrativa, *«desde una perspectiva de reinención de la Administración regional»* (sic), *«Lo que planteo para la próxima Legislatura es crear e implantar un nuevo concepto de Administración Pública. Los murcianos ya tienen la administración más económica, ahora el objetivo es que sea también la más eficiente, la más rápida y sencilla, la más transparente y productiva. La Administración debe ser lo suficientemente contenida como para ser eficiente y lo suficientemente dotada para cumplir todos sus objetivos. En una palabra, más práctica, acorde con los tiempos que vivimos y con un marcado espíritu de colaboraciones público-privadas ágiles, eficientes y creadoras de oportunidades»*. No obstante, a pesar de las intenciones expresadas en el programa de gobierno, aún quedan pendientes importantes mandatos requeridos por la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas, en especial, en lo relativo a la reducción de la administración instrumental. Además, el grave déficit presupuestario de la Administración Regional, unido a la dificultad de acceder al mercado de deuda pública, ha provocado tal acumulación de impagos a proveedores y empresas contratistas, que, lamentablemente, tiene el efecto contrario al proclamado en el programa gubernamental: convertir a la Administración Pública en una grave carga para algunas actividades económicas e, incluso, para la misma viabilidad de ciertas empresas.

En otro orden de cosas, el año 2011 será rememorado por una catástrofe natural, cuyas consecuencias se prolongarán en un horizonte temporal bien lejano y aún indefinido. Los terremotos que asolaron la ciudad de Lorca –tercera población por número de habitantes de la Región de Murcia y con un rico patrimonio cultural–, el día 11 de mayo de 2011, el más intenso de magnitud 5,1 grados según la escala de Richter, que fue precedido de un movimiento sísmico de 4,5 y a los que siguieron numerosas réplicas de menor intensidad. El epicentro se localizó en la sierra de Tercia, en el término

municipal de Lorca, a escasa profundidad, provocado numerosos daños personales y materiales en un radio de entre 5 y 10 kilómetros al noreste del casco urbano, percibiéndose con fuerza en varias poblaciones de la región. La intensidad de este fenómeno produjo numerosas consecuencias catastróficas, entre las que cabe destacar muy especialmente el fallecimiento de nueve personas. Asimismo, más de dos centenares de personas resultaron heridas como consecuencia de los desprendimientos de cascotes que les sorprendieron cuando caminaban por las calles. A ello se suma que miles de personas fueron desalojadas de sus viviendas y un elevado número de vecinos tuvieron que abandonar sus domicilios temporalmente ante la posibilidad de que se produjeran nuevos movimientos sísmicos. También se registraron cuantiosos daños en edificios e infraestructuras de titularidad municipal, en múltiples bienes del notable patrimonio cultural lorquino y en numerosas viviendas.

A fin de intentar paliar los devastadores efectos de los movimientos telúricos y desde el principio constitucional de solidaridad, se han venido adoptado diversas medidas por las Administraciones Públicas implicadas, enmarcadas en el Real Decreto-Ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos, el 11 de mayo de 2011, en Lorca, con el común objetivo de favorecer una acción inmediata de los poderes públicos que lleve a cabo, en primer lugar, la adopción de diversas medidas paliativas y reparadoras que contribuyan al restablecimiento gradual de la normalidad en la zona; en segundo lugar, la definición de los procedimientos de coordinación y de los mecanismos de colaboración entre los órganos de la Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de las administraciones locales afectadas, que permitan garantizar la pronta ejecución de dichas medidas, y, por último, la determinación de la financiación de los gastos que de tales actuaciones se deriven.

El comentario detallado y la evaluación de la progresiva ejecución de las medidas jurídicas, económicas y organizativas que se vienen adoptando excede, con mucho, el ámbito de este *Informe*. Sin embargo, si debe, al menos, dejarse constancia de algunos aspectos relevantes como el compromiso expreso del programa gubernamental expuesto en la investidura del Presidente con la recuperación de la normalidad en el municipio de Lorca y la rehabilitación de sus infraestructuras, viviendas y patrimonio cultural e histórico. Dentro de las actuaciones emprendidas desde la CARM, cabe destacar la aprobación de la Ley 5/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales extraordinarias para el municipio de Lorca como consecuencia del terremoto del 11 de mayo de 2011, cuyo objeto es la adopción de medidas tributarias autonómicas que pretenden ayudar a minorar la carga impositiva de los afectados a través del establecimiento por la Administración regional de beneficios y bonificaciones fiscales aplicables a transacciones y operaciones sujetas a tributación en el marco de los tributos propios y cedidos sobre los que la Comunidad Autónoma tiene capacidad normativa.

Asimismo, las lecciones derivadas de los movimientos sísmicos, sus catastróficos efectos y la reacción de los poderes públicos y la propia sociedad para lograra la más pronta superación de los mismos merecen ser tenidas en consideración y, en este sen-

tido, el Consejero de Presidencia, a quien corresponden las competencias en materia de protección civil y de quien depende la Dirección General de Medio Ambiente, anunció en comparecencia ante la Asamblea Regional la revisión del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región (SISMIMUR), aun reconociendo el elevado nivel de coordinación y eficacia alcanzado en los sismos del 11 de mayo. En fin, aunque el proceso de demolición, rehabilitación y reconstrucción de los innumerables inmuebles afectados tan sólo acaba de iniciarse, estando aún muy lejana la normalización de la trama urbana de Lorca, si cabe destacar, aún como observaciones provisionales, primero, la necesidad de profundizar en la normativa técnica para la construcción antisísmica –en este sentido, resulta cuanto menos paradójico el estado de ruina de edificaciones modernas frente a construcciones más tradicionales– y, segundo, la imperiosa necesidad de cuantiosos recursos financieros propiciados por las Administraciones Públicas para garantizar la efectividad de las medidas previstas, a fin de lograr la tan ansiada normalización ciudadana de Lorca. Cuestión ésta que se nos antoja, en el actual escenario de crisis económica y de muy escasa liquidez en las tesorerías públicas, como la verdadera clave para la pronta superación de los estragos provocados por esta catástrofe natural.

Por último, en el apartado de conflictos interadministrativos de raigambre ambiental, además de la tradicional reivindicación del recurso del agua, plasmada en el discurso de investidura del Presidente, resulta destacable la litigiosidad suscitada por la reducción de primas a la producción de energía eléctrica mediante renovables auspiciada por la nueva política del Gobierno de la Nación, a fin de paliar el déficit tarifario del sector eléctrico, de notable repercusión en la Región de Murcia por el importante volumen de instalaciones —se calcula una potencia instalada en orden a los 382 megavatios—, especialmente de fotovoltaica. En este sentido, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia interpuso recurso de inconstitucionalidad, el número 1603/2011, en relación con la disposición adicional primera, disposición transitoria segunda y disposición final primera del 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, admitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante providencia de 29 de marzo de 2011. En la promoción de este recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno Regional fue sensible a los argumentos planteados desde la Asociación Nacional de Productores e Inversores de Energías Renovables, que cifraron en más de 85 millones de euros anuales las pérdidas en la producción de energía solar tras la nueva revisión de los precios, que castiga especialmente a las regiones que disfrutaban de más horas de sol, al establecer una significativa reducción de las primas a partir de la limitación de las horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas.

## **2. NORMATIVA Y EJECUCIÓN**

Como se ha expuesto en el apartado anterior, en el programa de gobierno que refleja el discurso de investidura del Presidente brillan por su ausencia las políticas ambientales

–al margen de la reivindicación del recurso natural del agua, con expresa postulación de las transferencias entre cuencas hidrográficas–, en claro contraste con la ambición de proyectos ambientales del programa gubernamental de la VII Legislatura. Más aún, el gran hilo conductor de las políticas públicas diseñadas en el discurso de investidura es convertir a la Administración Regional en auténtico motor e instrumento facilitador de la actividad empresarial a fin de superar la crisis económica. Con este marco de actuación gubernamental, no es de extrañar la ausencia de leyes y reglamentos en el ámbito de este *Informe*. Sin duda, el año 2011 ha sido el de menor actividad normativa relacionada con las políticas ambientales en las últimas décadas, a pesar de estar pendientes importantes desarrollos de legislación estatal básica, como es el caso del patrimonio natural y la protección de la biodiversidad. Como excepción, cabe destacar la creación de un nuevo impuesto ambiental por la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia, sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia.

Ante esta significativa ausencia de nuevos desarrollos normativos, la actividad administrativa se ha centrado en las actuaciones recurrentes y periódicas en el ámbito de las medidas de fomento, en la ordenación de algunos aspectos de las actividades de caza y pesca (vedas, épocas hábiles, afectación de especies), en programas para prevenir la contaminación de aguas, en planes de inspección ambiental, en alguna significativa inclusión en el catálogo de montes de utilidad pública («Ajauque y Rambla Salada», en término municipal de Fortuna) o, en fin, en la declaración de numerosos yacimientos arqueológicos como bienes de interés cultural. Asimismo, hemos destacado algunas actuaciones de la Administración regional que, si bien, sus antecedentes normativos se remontan a anualidades anteriores, ha sido durante el año 2011 cuando han alcanzado logros y niveles de ejecución dignos de mención. Tal es el caso del acceso a la información ambiental sobre montes públicos (proyecto HITA) y la Red Natura 2000; así como, de la puesta en marcha de la marca *lessCO<sub>2</sub>* en productos agrarios.

## 2.1. FISCALIDAD AMBIENTAL

La novedad más significativa en el campo de la fiscalidad ambiental ha sido la creación de un nuevo impuesto ambiental, con vigencia a partir de 1 de enero de 2012, mediante la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia. Su regulación se lleva a cabo, dentro del título II, dedicado a los tributos propios, en el capítulo I, bajo la rúbrica «Impuestos Medioambientales», cuya principal novedad es el establecimiento en esta materia del denominado impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia. Su objeto es gravar determinadas actividades de producción, almacenaje o transformación de energía eléctrica que, a través de determinadas instalaciones y elementos patrimoniales afectos a los mismos, ocasionan un deterioro ambiental en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Con la creación de este impuesto se pretende contribuir al fomento de la utilización de las energías renovables, destacando de su regulación la prohibición expresa de repercusión de este impuesto a los consumidores.

A los efectos de este impuesto se consideran elementos patrimoniales afectos, cualquier tipo de bienes, instalaciones y estructuras que se destinen a las actividades de producción efectuada por elementos fijos del suministro de energía eléctrica. Constituye el hecho imponible la realización por el sujeto pasivo, mediante los elementos patrimoniales señalados, de cualquiera de las actividades de producción de energía eléctrica. No están sujetas al impuesto actividades que se realicen mediante instalaciones y estructuras que se destinen a la producción y almacenaje de los productos dedicados al autoconsumo, ni la producción de las energías solar o eólica. Asimismo, no estarán sujetas al impuesto las actividades de producción de energía eléctrica mediante cogeneración, desarrolladas por instalaciones acogidas a la normativa estatal reguladora de la generación eléctrica en régimen especial. La base imponible estará constituida por la producción bruta media de los tres últimos ejercicios expresada en Kw/h. y la cuota tributaria será el resultado de multiplicar la base imponible obtenida por 0,0018 euros. El impuesto tiene carácter anual y se devengará el 31 de diciembre de cada año, salvo que se produjera el cese de la actividad, en cuyo caso el devengo será el último día de actividad. Los ingresos obtenidos procedentes de este tributo se destinarán a las medidas y programas que reduzcan la contaminación y favorezcan el medio ambiente, en la forma que establezca la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

## 2.2. MEDIDAS DE FOMENTO

La actividad administrativa de ejecución más destacable en el ámbito de las medidas de fomento se ha centrado en la convocatoria y otorgamiento de subvenciones en diversos sectores dando continuidad, en buena medida, a actuaciones análogas de anualidades precedentes:

- Eficiencia y ahorro energético (Orden de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, de 30 de marzo 2011, por la que se convocan subvenciones, para la ejecución y explotación de proyectos y medidas de ahorro y eficiencia energética contenidas en el Plan de Acción 2008-2012, de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España para los sectores industrial, transporte, edificación, servicios públicos, agricultura y transformación de la energía).
- Eficiencia energética en la actividad agrícola mediante cultivos en invernaderos (Orden de 24 de junio de 2011, que modifica la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 30 de marzo de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la mejora de la eficiencia energética de invernaderos en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Murcia 2007-2013).
- Energías renovables (Orden de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, de 20 de abril de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones a empresas, familias, instituciones sin ánimo de lucro y corporaciones locales, con destino a la ejecución y explotación de proyectos

de instalaciones de aprovechamiento de recursos energéticos renovables, para el ejercicio 2011).

- Aprovechamiento de aguas residuales para el regadío (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, 13 de mayo de 2011, por la que se aprueba, para el año 2011, la convocatoria de las ayudas para el aprovechamiento en regadío de las aguas residuales regeneradas procedentes de las Estaciones Depuradoras de la Región de Murcia).
- Retirada de residuos sólidos del mar y suministro de información de extracciones pesqueras (Decreto 73/2011, de 20 de mayo, de una subvención a otorgar por concesión directa a la Federación Murciana de Cofradías de Pescadores para la retirada de residuos sólidos del mar y suministro de información de extracciones pesqueras).
- Sector forestal, a fin de prevenir incendios forestales y mitigar la desertificación (Orden de 18 de abril de 2011, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el sector forestal, para la mitigación de la desertificación y la prevención de incendios forestales en montes privados de la Región de Murcia). En íntima conexión, cabe destacar el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales (Plan Infomur), para la prevención y lucha contra los incendios forestales para el período 2011-2012, aprobado por Consejo de Gobierno, el 25 de marzo de 2011.
- Específicamente, para montes privados integrados en la Red Natura 2000 (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 18 de abril de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para inversiones no productivas en montes privados de la Red Natura 2000).

Asimismo, dentro de la actividad de fomento, resulta reseñable, como medida de estímulo honorífico, la convocatoria de la cuarta edición de los Premios de Desarrollo Sostenible de la Región de Murcia (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 1 de febrero de 2011). Inicialmente denominados «Premios de Calidad Ambiental» (2002), en el año 2006, recogiendo recomendaciones contenidas en el Pacto Social por el Medio Ambiente estos premios, junto con otras modalidades, pasaron a denominarse «Premios de Desarrollo Sostenible» y en año 2011, mediante la Orden precitada, se aprobaron unas nuevas bases adaptadas a la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, que regula el impulso e incentivo desde la Administración regional de determinados comportamientos y modelos de desarrollo sostenible (Título VI, «Fomento del medio ambiente y lucha frente al cambio climático»). Las modalidades previstas son: premio de desarrollo sostenible (con las siguientes categorías, premios a la ecogestión, premio a la ecoeficiencia, premio al ecodiseño y premio a la ecoinnovación); premio a la iniciativa frente al cambio climático (con las siguientes categorías, premio a la reducción y/o compensación voluntaria de emisiones de gases de efecto invernadero, premio a los esfuerzos en generación y mantenimiento de sumideros, premio a las iniciativas de adaptación a los impactos de cambio climático y premio a los esfuerzos en comunicación empresarial de la contabilidad de carbono, balances y huella de car-

bono); premio a la responsabilidad social corporativa en materia ambiental, premio a la educación ambiental y, en fin, una denominada «mención especial» (premio que será otorgado a ciudadanos, empresas y a cualquier tipo de organización, tras valorar su trayectoria ambiental). Todos los premios tienen carácter honorífico y no comportan remuneración económica alguna.

### 2.3. CAZAY PESCA

Como en anteriores anualidades, se han dictado las correspondientes Órdenes regulando periodos hábiles y vedados para determinadas actividades de caza y pesca, con alguna ordenación particular en ámbitos singulares como en el caso del Mar Menor. En este sentido, cabe mencionar y remitirse a la respectiva disposición:

- Vedas pesquerías mediante arte de palangre (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 15 de septiembre de 2011, por la que se establece un período de veda para el ejercicio de la pesca de palangre de superficie en aguas interiores de la Región de Murcia).
- Vedas para determinadas pesquerías (dorada y magre) profesionales y recreativas en el Mar Menor (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 30 de mayo de 2011, por la que se establece una veda temporal para el ejercicio de la pesca profesional y recreativa en ciertas compañías de pesca del Mar Menor).
- Moluscos bivalvos (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 30 de mayo de 2011, por la que se prorroga la veda para la pesca de moluscos bivalvos en aguas interiores de la Región de Murcia, establecida por Orden de 16 de junio de 2005).
- Pesca fluvial (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 10 de mayo de 2011, por la que se regula el ejercicio de la pesca fluvial para la temporada 2011/2012 y reglamentaciones para la conservación de la fauna ictícola).
- Períodos hábiles para la caza (Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 10 de mayo de 2011, sobre periodos hábiles de caza para la temporada 2011/2012).

### 2.4. CONTAMINACIÓN DE AGUAS POR NITRATOS DE ORIGEN AGRÍCOLA

En el marco del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, que traspone a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola, resulta reseñable la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 27 de junio de 2011, por la que se establece el programa de actuación sobre la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Valle del Guadalentín, en el término municipal de Lorca, con una duración de cuatro años y carácter obligatorio, remitiéndose en cuanto al régimen sancionador por incumplimiento de las obligaciones establecidas a la Ley 8/2003, de Sanidad Animal (Título V) y a la Ley 4/2009, de Protección Ambiental

Integrada (Título VIII). Esta disposición persigue la reducción de la contaminación por nitratos de origen agrario en los acuíferos de la zona vulnerable, a fin de recuperar valores inferiores al límite crítico (50 mg/l de ion nitrato), que hagan factible alcanzar un nivel de calidad aceptable para cualquier uso. En este sentido, entre otras medidas, se establecen cursos de formación, programas para incentivar la tecnificación del riego y la fertilización, así como la aplicación de un conjunto de medidas técnicas para los tipos de fertilizantes nitrogenados recomendados, que se recogen detalladamente en el anexo de la disposición.

#### 2.5. PLAN DE INSPECCIÓN AMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL

En cumplimiento de la previsión recogida en el artículo 130 de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, que establece la necesidad de elaborar planes de inspección ambiental, se aprobó el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial del año 2011, mediante la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 17 de marzo de 2011, cuyo objetivo básico es comprobar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental y de los requisitos impuestos en las autorizaciones ambientales autonómicas de las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes, que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley de Protección Ambiental Integrada y, en su caso, el descubrimiento de las no autorizadas. Entre sus contenidos más relevantes, el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial regula cuestiones relativas a las funciones de los inspectores ambientales, al procedimiento de inspección ambiental, a la coordinación de la actividad inspectora, a los criterios de programación y a la formación de los inspectores ambientales.

#### 2.6. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL SOBRE MONTES PÚBLICOS Y RED NATURA 2000

De especial interés resultan las labores que la Administración regional ha venido realizando los últimos años, con especial intensidad en el pasado 2011, en orden a garantizar alguno de los derechos consagrados en el Convenio de Aarhus y demás normativa que del mismo trae causa, muy especialmente, de la Ley 27/2006, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia. Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en estas disposiciones en cuanto al acceso a la información ambiental, desde la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Presidencia, durante el año 2011, se ha implementado la información sobre montes de utilidad pública (proyecto HITA) y lugares de la Red Natura 2000, a fin de que estuvieran disponibles a través de la web [www.murcianatural.carm.es](http://www.murcianatural.carm.es), mediante una serie de herramientas que faciliten la consulta de esta información por el público en general, así como su uso por profesionales que requieren de unos formatos más especializados para el desarrollo de determinados proyectos. Tanto en el caso de los montes de utilidad pública como de los lugares de la Red Natura 2000, durante los últimos cuatro años se han ido realizando actuaciones en el ámbito jurídico-administrativo,

técnico y tecnológico, para sanear y adecuar la información con el fin de conseguir la calidad que se requiere para su uso en la gestión del departamento ambiental.

Particular interés merece el proyecto HITA sobre montes públicos, iniciado en el año 2007, y que nació con el objetivo básico del superar el déficit acumulado desde 1984 en cuanto al estado de la información sobre los montes públicos y el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Región de Murcia. Los datos y avances más significativos de este proyecto han sido los siguientes:

- Se han revisado y recalculado el 100% de las libretas topográficas de deslinde disponibles.
- Se ha llevado a cabo la medición total del 99% de los montes públicos catalogados que cuentan con un amojonamiento aprobado. El cómputo total de mojones medidos hasta la fecha es de unos 40.000 mojones.
- Se dispone de un límite preciso, fiable y actualizado del 75% de los montes de la Región de Murcia.
- Se han digitalizado y están en producción 24.288 expedientes vinculados a la gestión del Catálogo de Utilidad Pública desde su creación en el año 1906, lo que supone casi 160.000 documentos que pueden ser consultados digitalmente.
- Inclusión de 35 montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (se ha pasado de los 194 que había en el momento del traspaso de competencias en esta materia a la Comunidad Autónoma, a 228 en la actualidad).
- 155 fincas registrales traspasadas.
- A través del proyecto HITA se ha dotado de una infraestructura de posicionamiento muy avanzada con cobertura autonómica (la red GNSS «Meristemum») y se han realizado trabajos topográficos precisos en la práctica totalidad de los montes amojonados del Catálogo, así como significativos trabajos de recuperación documental, que han posibilitado la reconstrucción de una precisa base de datos geográfica, administrativa y documental sobre los montes.

Entre los avances más destacados está el haber conseguido una base gráfica de calidad de todos los montes y que toda esta información ambiental sea accesible y pueda ser consultada a través del sitio web [www.murcianatural.carm.es](http://www.murcianatural.carm.es), gracias al desarrollo de una aplicación específica para acceder a la información de cada monte, a partir de la cartografía de toda la Región de Murcia, seleccionando el municipio o por la relación de todos ellos. También, se puede localizar la información mediante la consulta a través de la posición en una vista de Google Earth donde se ha incorporado la cartografía de cada uno. Entre los datos que se han recogido se han incorporado unos datos básicos (municipio, deslinde, amojonamiento, propiedad, superficie pública y de enclavados), las figuras de protección relacionadas, la flora y la fauna representativas de cada uno de ellos.

Asimismo, resultan reseñables las actuaciones administrativas en orden al acceso a la información sobre la delimitación de los lugares de la Red Natura y la elaboración

de información gráfica de calidad a fin de facilitar la información ambiental que se pone a disposición de los ciudadanos. En este sentido, se han llevado a cabo distintas iniciativas para dotar a las distintas figuras de protección y regulación ambiental de una definición geométrica más precisa y de unas condiciones de estructuración, accesibilidad, documentación e interoperabilidad que permitan a los distintos usuarios y gestores su uso en condiciones adecuadas.

A partir de la disponibilidad de una parte importante de las geometrías correctas del patrimonio forestal público, se han dado las condiciones para abordar la puesta al día de los límites de otras figuras de gestión que se apoyan en la primera: los Espacios Naturales Protegidos y la Red Natura 2000. Así, la Dirección General de Medio Ambiente, ha acometido la labor de detallar y corregir la cartografía de límites de la Red Natura 2000 a un nivel de detalle apropiado a la gestión administrativa (escala 1/5.000). Dejando al margen los problemas ordinamentales que suscita la aplicación de la polémica disposición adicional octava de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia, pendiente aún de sentencia del Tribunal Constitucional, cuyo análisis y seguimiento venimos realizando desde la primera entrega de este *Informe*, los datos y avances más importantes de este proyecto han sido los siguientes:

- Se han revisado y adecuado el 100% de los lugares de importancia comunitaria (LIC) y zonas de especial protección para las aves (ZEPA).
- Con algunas excepciones, en el ámbito técnico, se dispone de un límite preciso y actualizado de las figuras de la Red Natura 2000 de la Región de Murcia.
- Ello ha supuesto la digitalización de casi 5.800 Km. de perímetro de Red Natura 2000 y ha supuesto un incremento global de 0,1% de la superficie de Red Natura 2000.
- Se ha producido una mejora de la precisión de las líneas límites, llevando precisiones de 1/100.000-1/25.000 a escalas de 1/5.000, incluso en la mayoría de los casos mayores, proporcionando un significativo aumento de precisión en su geometría.
- Se han subsanado errores, tanto materiales como formales del gráfico, operado dentro de una banda o margen de tolerancia asimilable a la imprecisión de la escala original y las limitaciones de las herramientas de trabajo utilizadas en la elaboración de la propuesta.

A partir de estas actuaciones, se ofrecen diferentes líneas de comunicación al ciudadano, ya sean de un perfil profesional o más generalista, a través de la plataforma de la web institucional <http://www.murcianatural.carm.es/zepa/> para el ámbito de las ZEPA, con casi 22.000 visitas durante el pasado año 2011, tanto en la web como en el Geo-Visor sobre Google Maps y un volumen de descarga de datos superior a 1.120 GB (entre ficheros shp, dxf, gml, xml, archivos gps, kml o colecciones cartográficas). Asimismo, para los LIC, la Dirección General de Medio Ambiente de la Región de Murcia ofrece a través de la página web <http://www.murcianatural.carm.es/geocatalogo> el acceso a posibles modificaciones o actualizaciones de esta información.

2.7. HUELLA DEL CARBONO EN PRODUCTOS AGRARIOS: PUESTA EN MARCHA DE LA MARCA LESSCO<sub>2</sub>

El desarrollo en el año 2011 de la iniciativa denominada «agricultura murciana como sumidero de CO<sub>2</sub>», regulada mediante la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 20 de noviembre de 2009, ha posibilitado la implantación, puesta en marcha y concesión de la marca «lessCO<sub>2</sub>» a determinadas empresas agrícolas (www.lessCO<sub>2</sub>.es), con la finalidad de conseguir, en un marco de responsabilidad social corporativa, la comunicación del balance de carbono de los productos agrícolas, habida cuenta que la fijación fotosintética de CO<sub>2</sub>, menos las emisiones necesarias para su producción (laboreo, riego, manipulación y transporte) determinarán que el balance en muchos casos sea positivo. Con esta iniciativa se persigue la comunicación voluntaria de emisiones o huella de carbono, con el objetivo de incentivar la reducción continuada de emisiones, a fin de impulsar la economía baja en carbono. Por las razones anteriores, la huella de carbono empieza a ser un instrumento diferenciador en los mercados internacionales habida cuenta la mayor sensibilidad por la dimensión ambiental del consumidor, especialmente en los Estados del norte y centroeuropa.

### 3. JURISPRUDENCIA

Parece como si la atonía de las políticas públicas autonómicas en materia de medio ambiente, característica de 2011 y, como ya adelantamos en otros *Informes*, también de años anteriores, se hubiera contagiado en alguna medida a la actividad jurisdiccional contencioso-administrativa recaída sobre tales cuestiones. La conexión entre ambos fenómenos dependerá, en efecto, de cada técnica de intervención, factor contaminante o sector, fruto de sus lógicas heterogeneidades, de modo que en algunos casos tal vinculación sea plausible pero pueda no serlo en otros; en todo caso, creemos que no conviene descartarla *in toto* como descabellada.

A pesar de lo señalado, los principales ámbitos de la acción pública medioambiental sobre los que ha tenido la oportunidad de pronunciarse el TSJ de la Región de Murcia durante 2011 han sido los vinculados a instrumentos de planificación y ordenación territorial, aprovechamientos hidráulicos, tutela de los recursos pesqueros y licencias operativas para la realización de actividades con potencial impacto negativo sobre el medio ambiente. Pasamos a analizar más detenidamente cada uno de los referidos ámbitos.

3.1. LA IMPUGNACIÓN DE LAS DIRECTRICES Y PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL. LA RESISTENCIA DE ESTE INSTRUMENTO FRENTE A CONSISTENTES ARGUMENTOS DE NATURALEZA AMBIENTAL Y SU ANULACIÓN PARCIAL COMO CONSECUENCIA DE UNA SIGNIFICATIVA IRREGULARIDAD TÉCNICO-URBANÍSTICA

Por lo que se refiere al primero de los ámbitos señalados, conviene sin duda comenzar el análisis por la STSJ de 11 de febrero (núm. 91/2011). La misma tiene su origen

en la impugnación, por parte del colectivo «Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral», del Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (DPOTLRM). Las censuras de fondo avanzadas contra dicha norma fueron de muy diversa índole. En primer lugar, se alegó la vulneración de lo dispuesto en la entonces vigente Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (LSRM) y, más en concreto, en sus artículos 20 y 24, en los que, respectivamente, se distinguía entre las directrices y los planes de ordenación territorial, deduciendo de ello la imposibilidad de una tramitación conjunta. Con buen criterio, a nuestro juicio, la sala concluyó en la compatibilidad de una tramitación-aprobación conjunta, lo que quedó reforzado por la exégesis legal, que dispone la práctica identidad de trámites en los procedimientos de aprobación de ambos instrumentos, sin que a dicha tramitación conjunta se opusiera la teleología de cada uno de ellos, cuyos preceptos respectivos, por lo demás, quedan claramente identificados en el texto final.

En segundo lugar, idéntica suerte desestimatoria corrió la alegación consistente en la omisión de trámites en el procedimiento de elaboración de la norma, partiendo los recurrentes de la aplicación supletoria de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Un análisis concienzudo de cada trámite, permitió a la sala dar por cumplimentadas todas las exigencias derivadas de la misma en el caso enjuiciado.

Asimismo, en tercer lugar, se alegó el «incumplimiento de lo establecido en los artículos 21.1.a) y 26.1.d) de la LSRM, dado que no existe referencia alguna a las distintas alternativas estudiadas, ni a la justificación de las decisiones finalmente adoptadas, explicando por qué se ha preferido esa opción frente a otras alternativas, pues la única referencia al estudio de alternativas aparece en el Estudio de Impacto Territorial, insuficiente para dar cumplimiento a la normativa citada». Frente a ello, la sala entiende no sólo que el Estudio de Impacto Territorial contenía una referencia suficiente a las alternativas analizadas —sirviendo asimismo de base para la aprobación de la correspondiente DIA—, sino que «[...] hay que tener presente que el número de alternativas a estudiar está en función del carácter del proyecto sometido al trámite de evaluación de impacto ambiental; y tratándose de unas DOT y de un POT, lógicamente no se analiza la ubicación de un concreto proyecto, sino la incidencia medioambiental de una norma, que en el caso de las DOT tiene como objeto y ámbito de actuación (artículo 1º del D. 57/2004) la regulación de las actividades y la coordinación de las políticas urbanísticas y sectoriales en su ámbito de actuación, el cual tendrá carácter subregional al contener Actuaciones Estratégicas Estructurantes de especial incidencia territorial para la Región de Murcia; en cuanto al objeto y ámbito de aplicación del POT del Litoral de la Región de Murcia, el artículo 2º del mismo Decreto señala que el POT del Litoral de Murcia tiene por objeto la regulación de la política territorial en su ámbito de aplicación, que se corresponde con los términos municipales de San Pedro del Pinatar, San Javier, Torre Pacheco, Los Alcázares, Fuente Álamo, Cartagena, La Unión, Mazarrón, Águilas y zona litoral del municipio de Lorca [...] La finalidad de la norma autonómica aprobada, Decreto 57/2004, es clara: la ordenación general de un determinado territorio y la protección que dentro del mismo debe concederse a aquellos tipos de suelo, que, en razón

de sus valores de diverso carácter, están sujetos a algún régimen específico de protección incompatible con su transformación urbanística, de acuerdo todo ello con el artículo 65.1 de la LSRM [...] Las alternativas analizadas se limitan a examinar (como en parecido sentido señalan la Administración y las codemandadas Ayuntamiento de Cartagena y Consorcio Marina de Cope) la situación actual (sea la protección o de desprotección) y a considerar la necesidad de crear un régimen de protección para determinados suelos que, por no encontrarse suficientemente protegidos, deben ser sustraídos de la posibilidad de ser declarados suelos urbanizables o ser limitada su transformación urbanística. Las alternativas del Estudio de Impacto Territorial se concretan en aquellos suelos que carecen de un nivel de protección que autorice legalmente detraerlos del proceso urbanizador o limitarlo (los suelos que en virtud de declaración legal no son urbanizables, no precisan del análisis de nuevas alternativas) [...] En conclusión, no hay más alternativas, careciendo de lógica analizar otras posibles» (F.J. 4º).

En cuarto lugar, los recurrentes achacan a los instrumentos aprobados mediante el Decreto 57/2004, de 18 de junio, la invasión de una serie de títulos competenciales del Estado, en concreto en los ámbitos de «costas; cauces; zonas inundables; recursos hídricos y minería». No tiene tal vez demasiado sentido entrar en un examen pormenorizado de los argumentos que el Tribunal emplea para el rechazo de las pretensiones actoras sobre todos estos extremos. En los dos primeros ámbitos, el rechazo de la sala se fundamenta en una reproducción contextual de la doctrina constitucional que separa nítidamente las competencias que corresponden al Estado, en cuanto que titular de ciertas dependencias demaniales, de las que legítimamente pueden ser atribuidas a otras instancias territoriales (en nuestro caso, a la CARM) en el ejercicio de otros títulos (en el caso, el de ordenación del territorio). En el caso de las costas, el TSJ trae a colación la reiterada doctrina emanada del TC (a partir de su STC 149/1991, de 4 de julio) y su intento de articular racionalmente dichas competencias autonómicas con la atribución al Estado de severas potestades de intervención sobre las decisiones de las autoridades regionales, mediante la evacuación de informes vinculantes y consultas (arts. 112 y 117 LC). En el caso de la invasión por parte de las DPOTLRM de la competencia estatal en materia de recursos hídricos, los demandantes centraban su censura en una falta de previsión, por parte de tales instrumentos, de los recursos adecuados en función de la demanda previsible, argumento que el TSJ considera una conjetura que, en definitiva, ninguna relación tendría con una supuesta invasión competencial.

Uno de los argumentos en apariencia más consistentes de entre los alegados por los recurrentes consistió en la afirmación de que «las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, apoyándose en una interpretación errónea, interesada y extremadamente contraria al ‘desarrollo sostenible’ de la Disposición Adicional 8ª de la LSRM, incluye como carentes de protección una serie de suelos que estarían incluidos en los Espacios Naturales Protegidos (en adelante, ENP) declarados por la Ley Murciana 4/1992, en desarrollo de la Ley Básica Nacional 4/1989, muy especialmente el Parque Regional Costero-Litoral Cabo Cope y Puntas de Calnegre, el Paisaje Protegido de la Sierra de las Moreras, el Paisaje Protegido de Cuatro Calas, así como los espacios naturales atípicos, sin figura de protección, de la Muela y Cabo Tiñoso e Islas

e islotes del Litoral Mediterráneo» (F.J. 7º). La sala desmontó tal argumento señalando que, en realidad, el reproche debía ir dirigido no contra la interpretación que de la disp. adic. 8ª de la LSRM —pendiente todavía de un recurso de inconstitucionalidad— llevaban a cabo las DPOTLRM, sino contra aquella norma propiamente, pues el Decreto 57/2004, de 18 de junio, se limitaba a tomar nota del reajuste operado sobre el límite de algunos espacios naturales protegidos por parte de dicha disp. adic. 8ª.

La actora avanzó todavía algunos reproches adicionales al texto de las DPOTLRM, que fueron desestimados íntegramente por la sala: interpretación errónea sobre la prevalencia de los planes de espacios naturales y el planeamiento territorial; tratamiento de determinados tipos de suelo («Suelo de Protección Geomorfológica por Pendientes», «Suelo de Protección Agrícola» o «Suelo de Protección Paisajística»), que el TSJ reconduce a una cuestión de inaplicación retroactiva de la norma atacada; así como otras alegaciones no suficientemente fundamentadas desde el punto de vista jurídico, a criterio de la sala, que las llega a calificar en ocasiones como meras «divergencias u opiniones» (F.J. 13º).

El argumento que finalmente condujo a la anulación parcial de la norma impugnada consistió en la recomendación de que en los nuevos sectores urbanizables colindantes con zonas afectadas por las mencionadas categorías de Suelo de Protección Paisajística, Suelo de Protección Geomorfológica por Pendientes y/o Suelo de Protección de Cauces, se incluyera una parte de ellas como sistemas generales adscritos con la finalidad de incorporarlos al patrimonio público de suelo, lo que se consideró una previsión contraria al artículo 65.1 LSRM, que impone la clasificación de estas zonas como suelo no urbanizable de protección específica. En efecto, el Tribunal razona señalando que dicha recomendación «se opone a lo previsto en el apartado I del artículo 65 de la LSRM, en cuanto a la exigencia de su clasificación como suelo no urbanizable, dado que la Administración Autonómica, basándose en la habilitación que le confiere dicho precepto legal, ha establecido en un instrumento de ordenación territorial, «Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia» (Decreto 57/2004), esas «categorías» de «suelos protegidos» (artículo 6º) que se citan en la «recomendación», pero las categorías de suelo no urbanizable de protección específica no pueden confundirse con los «sistemas generales» determinantes del desarrollo previsto conforme a lo establecido en los artículos 98.b y 102 de la LSRM» (F.J. 14º), lo que determinó un pronunciamiento de anulación parcial de la norma.

No conocemos con exactitud el alcance preciso del fallo anulatorio en orden a las expectativas de desarrollos residenciales y turísticos vinculados a las áreas afectadas por las DPOTLRM, aunque desde la organización «Ecologistas en Acción» se calcula en 440.000 m<sup>2</sup> y unas 5.000 viviendas la reducción de edificabilidad sólo en Marina de Cope (noticia aparecida en la versión electrónica del diario «La Verdad» de 25 de enero de 2012).

### 3.2. NUEVAS SENTENCIAS RECAÍDAS EN MATERIA DE VERTIDOS Y OTRAS FORMAS DE UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

Aunque levemente corregido, durante 2011 ha seguido incrementándose la lista de pronunciamientos contencioso-administrativos que han anulado resoluciones sancionadoras dictadas por la CHS como consecuencia de la realización de vertidos a dominio público hidráulico. No obstante, se observa que algunas de las sentencias recaídas sobre el particular se limitan a una simple minoración de la sanción y, en consecuencia y a diferencia de supuestos referidos en ediciones anteriores de este *Informe*, parten de una acreditación suficiente de la comisión del tipo, bien confirmando el atribuido en sede administrativa y modulando únicamente la sanción procedente (tal es el caso resuelto por la STSJ de 29 de abril –núm. 443/2011–), bien operando tal minoración como consecuencia de una recalificación de la conducta típica (caso de supuesto debatido en la STSJ de 28 de febrero –núm. 187/2011–).

En otros casos, en cambio, se reanuda la tendencia precedente y el TSJ vuelve a anular sanciones por vertidos a dominio público hidráulico por falta de acreditación de los daños causados a los recursos, derivando de ello una falta de motivación de la sanción y, en consecuencia, una vulneración del principio de tipicidad. Así, en este supuesto se hallan los casos decididos por las SSTSJ de 18 de marzo (núm. 207/2011), 15 de abril (núm. 330/2011), 28 de abril (núm. 405/2011) o 15 de julio (núm. 720/2011).

Todavía conviene destacar dos circunstancias que creemos expresivas de cara a evaluar adecuadamente la regularidad de la actuación seguida por el organismo de cuenca en el ejercicio de sus potestades públicas durante el período examinado, al margen ya de la concurrencia de una variable netamente ambiental, como sucede en el caso de los vertidos. En primer lugar, los reproches analizados han sido asimismo detectados en la tramitación de otros expedientes sancionadores por comisión de infracciones tipificadas en garantía directa de la integridad del recurso. Así, en dos casos se sanciona en virtud del tipo contenido en el artículo 116.3 h) LA, que tipifica como infracción administrativa la apertura de pozos y la instalación en los mismos de instrumentos para la extracción de aguas subterráneas sin disponer previamente de concesión o autorización del organismo de cuenca, cuando en ninguno de ambos supuestos quedaba acreditada la concurrencia de la segunda circunstancia, esto es, la extracción, que es lo que cabalmente queda sujeta a título habilitante (SsTSJ de 31 de marzo –núm. 306/2011– y 14 de octubre –núm. 968/2011–). Pero, en segundo lugar, conviene también destacar que la misma falta de motivación se ha extendido peligrosamente a otras parcelas de actuación y al ejercicio de otras potestades por parte de la CHS, determinando la anulación de resoluciones incluso de naturaleza no sancionadora, como liquidaciones en concepto de canon de vertido, como sucede con el supuesto resuelto por la STSJ de 28 de julio (núm. 806/2011).

Por último, durante 2011 se ha dilucidado la conformidad a Derecho de dos denegaciones de autorización para la constitución como empresas de vertidos. El fundamento alegado por el organismo de cuenca como soporte de tales denegaciones residía en

lo dispuesto en el artículo 268 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por lo que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), en la redacción resultante del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, el cual señala que el Ministerio de Medio Ambiente establecerá los requisitos necesarios para que las empresas de vertido «puedan» inscribirse en el registro que se creará a tal efecto. En las dos sentencias resultantes (SSTSJ de 30 de junio –núm. 705/2011– y 14 de julio –núm. 711/2011–), la sala respalda los argumentos de los recurrentes, en el sentido de que de dicho precepto reglamentario ni se deriva propiamente ni se puede obtener una interpretación contraria a la LA (y, en concreto, a su artículo 108, en el que no se establece la necesidad de que las empresas de vertido se inscriban en registro alguno y mucho menos que esas inscripción sea constitutiva), anulando pues las dos denegaciones de autorización impugnadas.

### 3.3. OTROS CASOS: SANCIONES POR EMPLEO DE APOYO AÉREO EN LA PESQUERA DEL ATÚN ROJO Y REFRENDO DE LA NATURALEZA PARCIALMENTE BÁSICA DEL RAMINP

Al margen de las comentadas, existe un buen número de sentencias que han incidido durante 2011 en aspectos medioambientales relevantes. Algunas de ellas, como las relativas al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado para garantizar la integridad y protección del dominio público marítimo-terrestre, a pesar de su relevancia en la conservación de importantes espacios, no consideramos procedente colacionarlas en este informe. Sin embargo, estimamos conveniente cerrar este apartado con dos resoluciones de cierta singularidad.

La primera es la STSJ de 11 de octubre (núm. 962/2011), en la que se resuelve el recurso contra una resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la dictada por la Secretaría General de Pesca Marítima de dicho ministerio, en la que se impuso a los recurrentes una sanción de 60.001 euros por la comisión de una infracción administrativa muy grave en materia de pesca marítima. Dicha infracción consistió en la vulneración de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado y del Reglamento (CE) núm. 1626/1994 del Consejo, de 27 de junio, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo y, en concreto, en el empleo de apoyo aéreo en la pesquería de atún rojo localizado al sur de la isla de Ibiza. El «atún rojo» es una especie cuya cría intensiva («engorde») está, a su vez, bastante extendida a lo largo del litoral sur de la Región de Murcia.

La segunda de las sentencias es la STSJ de 18 de noviembre (1126/2011). En ella se resuelve en apelación la impugnación de un acuerdo de la Junta de Gobierno local del Ayuntamiento de Torre Pacheco, desestimatorio del recurso de reposición formulado contra otro acuerdo previo, por el que se concedía una licencia de ampliación de actividad de almacenamiento y venta de productos fitosanitarios muy tóxicos, el cual fue estimado por el Juzgado por entender que resultaba aplicable el artículo 4

del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que establece como requisito para la instalación de industrias fabriles el que se ubiquen a una distancia mínima de 2000 metros del caso urbano.

La sentencia resulta destacable en la medida en que, nuevamente, la sala confirma la vigencia de esta relevante norma del RAMINP, a pesar de su no vigencia formal en el territorio de la Región de Murcia. En tal sentido, el TSJ hace suyo el razonamiento del Juzgado de instancia, que se concreta básicamente en seguir «[...] el criterio mantenido por esta Sala en sentencia 293/2000, de 22 de marzo conformada por el Tribunal Supremo y mantenido por este Tribunal con posterioridad en sentencia de 1 de abril y 19 de julio de 2004, que entendiendo que dicho precepto era una normativa que debía considerarse básica al engarzar directamente con los títulos competenciales relativos a la protección del medio ambiente en el que la Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 C.E.), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de la comunidad autónoma exigirá que la normativa propia de esta la haya sustituido por otra cuya potencialidad protectora no sea menor. En el momento de dictarse esas sentencias no existía la previsión derogatoria del referido Reglamento que ahora se contiene en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. Pero esa previsión derogatoria viene acompañada de una limitación de su alcance al señalar en el precepto: no obstante el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, caso que se da en esta región en la que aunque se ha incorporado en la Ley 1/1995 la autorización de las actividades clasificadas, no se han introducido los requisitos exigidos para obtener esa autorización o licencia superiores a los del RAMIN en materia de distancias, por lo que este es de aplicación en virtud del principio de supletoriedad del art. 149.3 CE (el derecho estatal será en todo caso supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas). En este caso nos encontramos con una supletoriedad de segundo grado caracterizada porque la comunidad autónoma ha hecho uso de su potestad normativa regulando una materia de su competencia pero solo de manera parcial. Por lo tanto en todos los aspectos no regulados por la legislación regional continua vigente la normativa estatal (STC 15/1989), lo que supone que el RAMIN es aplicable supletoriamente en todo lo no previsto por el ordenamiento autonómico y en cuanto incremente la protección medioambiental existente» (F.J. 1º).

#### **4. APÉNDICE ORGANIZATIVO: LOS RESPONSABLES DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA**

*Consejería de Presidencia (creación: Decreto de la Presidencia 16/1999, de 13 de julio; estructura: Decreto 141/2011, de 8 de julio):*

– CONSEJERO: Manuel Campos Sánchez (*nombramiento: Decreto de la Presidencia 13/2011, de 27 de junio*);

- DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE: Amador López García;
- DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EMERGENCIAS: Luis Gestoso de Miguel.

*Consejería de Agricultura y Agua (creación: Decreto 60/2004, de 28 de junio; estructura: Decreto 143/2011, de 8 de julio):*

- CONSEJERO: Antonio Cerdá Cerdá (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 15/2011, de 27 de junio);
- DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA: Miguel Ángel Ródenas Cañada;
- DIRECCIÓN GENERAL DE REGADÍOS Y DESARROLLO RURAL: Julio Antonio Bernal Fontes;
- 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 144/2011, de 8 de julio):*

- CONSEJERO: Antonio Sevilla Recio (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 14/2011, de 27 de junio);
- DIRECCIÓN GENERAL DE TERRITORIO Y VIVIENDA: María Yolanda Muñoz Gómez;
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTES Y PUERTOS: Antonio Sergio Sánchez-Solís de Querol.

*Consejería de Universidades, Empresa e Investigación (creación: Decreto de la Presidencia 26/2008, de 25 de septiembre; estructura: Decreto 147/2011, de 8 de julio):*

- CONSEJERO: José Ballesta Germán (*nombramiento*: Decreto de la Presidencia 19/2011, de 27 de junio);
- DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINAS: Pedro Jiménez Mompeán;
- FUNDACIÓN AGENCIA DE GESTIÓN DE ENERGÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA: Teodoro García Egea (Director-Gerente).

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S., «Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico», en EMBID IRUJIO, A., (Dir.), *Agua y Agricultura*, Civitas, Madrid, 2011.

- ÁLVAREZ CARREÑO, S. y SALAZAR ORTUÑO, E., «Legislación ambiental de la Región de Murcia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1-2011.
- «Jurisprudencia ambiental de la Región de Murcia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2-2011.
- SERRANO LÓPEZ, J. E., VICTORIA JUMILLA, F. y ALARCÓN GARCÍA, G. (Coords. y Dirs.), *Derecho ambiental en la Región de Murcia*, Civitas, Madrid, 2011.
- SORO MATEO, B., «La autorización de parques eólicos marinos en España», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2-2011.

## Navarra: estancamiento de la política ambiental

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.–2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Los residuos de construcción y demolición como principal novedad normativa*. 2.2. *Otras disposiciones ambientales de carácter sectorial*. A) Espacios naturales y montes. B) Fauna y flora.–3. ORGANIZACIÓN. 3.1. *La reestructuración departamental: el nuevo Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente*. 3.2. *La reestructuración de la Administración instrumental: la nueva empresa Gestión Ambiental de Navarra, SA*.–4. EJECUCIÓN. 4.1. *Inspección y sanciones ambientales*. A) Inspección ambiental. B) Sanciones ambientales. 4.2. *Información ambiental*. 4.3. *Planes y Programas*. A) El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra. B) La Estrategia frente al cambio climático de Navarra.–5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. *Descripción general*. 5.2. *Varias cuestiones sobre la autorización ambiental integrada*. A) Mejores técnicas disponibles e inviabilidad económica en la reducción de vertidos. B) Anulación de una autorización ambiental integrada de una granja con planta de biometanización de residuos orgánicos. 5.3. *Ruidos emitidos por campanas y ruidos procedentes de polideportivo*. A) El sonido de las campanas de una iglesia es un uso tolerable y perteneciente a la tradición cultural española, pero solo para llamadas al culto, no para los avisos horarios. B) Condena a un Ayuntamiento por ruidos excesivos en una pista polideportiva. 5.4. *Sanciones ambientales*.–6. PROBLEMAS.–7. APÉNDICE INFORMATIVO. 7.1. *Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral*. 7.2. *Leyes Forales y Decretos Forales*. 7.3. *Órdenes Forales y otras Resoluciones*. 7.4. *Jurisprudencia*. A) Sentencias del Tribunal Supremo. B) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo). C) Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. 7.5. *Bibliografía*.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El final de la legislatura y la elección de un nuevo gobierno a raíz de las elecciones de mayo marcan la política ambiental de Navarra en el año 2011.

En el informe sobre la política ambiental de Navarra de 2008, formulaba la siguiente predicción: «por lo realizado en los primeros meses de su andadura y la ausencia de proyectos e iniciativas de relevancia, esta legislatura (2007-2011) parece que por lo

que a la política ambiental se refiere va a ser de mera transición». Una predicción que, desgraciadamente, se ha ido confirmando año a año.

En el plano normativo se ha producido un notable estancamiento y no se han aprobado normas de desarrollo o actualización de la normativa comunitaria y estatal en importantes sectores (residuos, espacios naturales y biodiversidad, ruidos) que dotaran a Navarra de una normativa propia.

En el ámbito ejecutivo (inspecciones, sanciones, información ambiental) se ha mantenido la inercia de años anteriores sin innovaciones relevantes, apreciándose una tendencia a la baja en la actividad inspectora, debido a los recortes presupuestarios.

Solamente cabe destacar en lo positivo la aprobación, en este último año de final de la legislatura, de dos importantes documentos programáticos, largamente anunciados y lentamente tramitados: el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra y la Estrategia frente al cambio climático de Navarra (si bien, esta última fue retirada de su votación en el Parlamento ante el previsible rechazo que la Estrategia iba a encontrar).

Esta anodina situación se debe, probablemente, a razones de muy distinto orden. Dejando aparte la posible falta de músculo político en los responsables directos de la política ambiental, pueden señalarse causas de orden político (Gobierno sin una mayoría parlamentaria que respalde sus iniciativas), motivos económicos (los ajustes presupuestarios sobre todo de los dos últimos años), así como otras razones de tipo organizativo (la separación del órgano ambiental de su tradicional compañero de «ordenación del territorio» y su fusión o absorción con el de «desarrollo rural»).

Las previsiones sobre la nueva legislatura no pueden ser halagüeñas porque las causas de la situación anterior se mantienen en gran medida. Junto a las exigencias de contención del gasto público, nos encontramos ante un Gobierno en coalición (UPN-PSOE) y una crisis que ha obligado a una importante fusión de organismos públicos y departamentos gubernamentales que ha situado al órgano ambiental en un macrodepartamento: el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente.

Me temo que ante la heterogeneidad de los asuntos que competen a este Departamento y la importancia social y política de alguno de ellos (el empleo, la industria o la agricultura), lo ambiental va a quedar relegado al vagón de cola de las preocupaciones políticas. Esperemos que, al menos, no quede olvidado en una vía muerta y que las políticas energéticas, de innovación y de industria puedan conducir lo ambiental hacia destinos verdaderamente sostenibles.

## **2. LEGISLACIÓN**

Escasas y poco trascendentes han sido las novedades normativas en el ordenamiento jurídico navarro en el 2011. Dejando a un lado las modificaciones de algunos planes de ordenación de los recursos naturales, tan sólo cabe destacar la regulación reglamentaria de los residuos de construcción y demolición.

## 2.1. LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN COMO PRINCIPAL NOVEDAD NORMATIVA

El Decreto Foral 23/2011, de 28 de marzo, tiene por objeto la regulación de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra. Su propósito es desarrollar la normativa estatal incorporando algunos aspectos que aquella deja abiertos a la normativa autonómica. Existe, por ello, una gran semejanza con la regulación contenida en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero. Son tres las que, a mi juicio, constituyen las novedades más importantes introducidas por el Decreto Foral.

1ª. Creación de dos categorías específicas de residuos de construcción y demolición (en adelante, RCDs). La creación de estas categorías se establece con el objetivo de simplificar su régimen jurídico. Se trata de dos categorías caracterizadas por su origen y por la escasa producción anual:

a) Residuos de obras menores de construcción o reparación domiciliaria cuando no superen los 50 kg. de peso. Estos no se consideran RCDs y, en consecuencia, quedan excluidos del ámbito de aplicación del Decreto Foral [art. 2.2, c)].

b) Residuos –no domiciliarios– de construcción o demolición de escasa entidad (que son los que no superan los 50 kg.). Los productores de estos residuos pueden eludir la obligación de constituir la fianza si contratan a un constructor-poseedor que esté inscrito en el Registro creado por el Decreto Foral.

2ª. Regulación de la fianza o aval bancario que deben prestar los productores de RCDs. Esta es la novedad más trascendente del Decreto Foral puesto que concreta dos aspectos que la legislación estatal no precisó. En primer lugar, la determinación de la cuantía de la fianza (11 euros/t o 17 euros/m<sup>2</sup> de RCDs que no sean tierras de excavación de residuos previstos, con un mínimo de 1000 euros y un máximo del 3% del presupuesto del proyecto para obras de construcción). En segundo lugar, la regulación de los trámites que debe seguirse para la devolución de la fianza, una vez que se han terminado las obras y se acredita la correcta gestión de los residuos.

Pero, además, el Decreto Foral incorpora una importante novedad. Se establece una ventajosa alternativa a la prestación de una fianza para cada obra, como es la constitución de una fianza global para responder de los RCDs procedentes de todas las obras que se ejecuten. Como requisito para poder prestar esta garantía financiera global –que evita tener que prestar fianzas individuales para cada obra de construcción– los productores deberán inscribirse en el Registro de Constructor-Poseedor de RCDs que crea el Decreto Foral en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

3ª. Otras precisiones sobre requisitos técnicos y sobre documentación. Los Anejos del Decreto Foral contienen una serie de determinaciones muy concretas sobre distintos aspectos que precisan, por un lado, los requisitos técnicos de las plantas de transferencia y tratamiento de RCDs (Anejo 1); las clases de RCDs y las operaciones de gestión que se deberán realizar con ellos, así como el modelo y contenido mínimo del

Registro de entrada y salidas de RCDs (Anejo 2); y, finalmente, las ratios de generación de RCDs (Anejo 3).

## 2.2. OTRAS DISPOSICIONES AMBIENTALES DE CARÁCTER SECTORIAL

### **A) Espacios naturales y montes**

Dos espacios protegidos han visto alterada su ordenación. En primer lugar, se aprobó el Plan de Gestión del LIC «Roncesvalles-Selva de Irati» al mismo tiempo que se designaba como Zona de Especial Conservación (Decreto Foral 9/2011, de 7 de febrero). En segundo lugar se modificó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Urbasa y Andía también para adaptarlo a las exigencias de su declaración como Zona Especial de Conservación (Decreto Foral 198/2011, de 7 de septiembre).

En relación con los montes, se ha aprobado la anual regulación del uso del fuego en suelo no urbanizable y se establecen medidas de prevención de incendios forestales en Navarra (Orden Foral 217/2011, de 3 de junio).

### **B) Fauna y flora**

En este ámbito tan solo cabe reseñar las anuales normas reguladoras de las vedas de caza (Orden Foral 224/2011, de 7 de junio) y de la pesca (Orden Foral 64/2011, de 15 de febrero).

## **3. ORGANIZACIÓN**

### 3.1. LA REESTRUCTURACIÓN DEPARTAMENTAL: EL NUEVO DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL, INDUSTRIA, EMPLEO Y MEDIO AMBIENTE

El nuevo Gobierno resultante de las elecciones de mayo procedió a dotarse de una nueva estructura departamental que ha alterado sensiblemente la Administración ambiental de Navarra.

La nueva estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (establecida mediante el Decreto Foral de la Presidenta de la CF de Navarra 10/2011, de 1 de julio) estaba condicionada por dos aspectos: uno económico y otro político. El primero es la conocida coyuntura de crisis económica que obliga a reducir al máximo el aparato administrativo para reducir gasto público. El segundo es que el nuevo Gobierno está formado por la coalición de dos partidos (UPN y PSOE-PSN) que, consecuentemente, se han visto obligados a repartirse las carteras departamentales.

El resultado ha sido la contracción de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra mediante la supresión y fusión de distintos Departamentos con competencias más o menos afines.

El número de Departamentos respecto a la legislatura anterior se ha reducido pasando de 12 a 8 Departamentos. Para ello se han refundido y fusionado o agrupado distintos órganos en Departamentos más amplios que concentran competencias muy diversas.

Así ha sucedido con el Departamento con competencias de protección y conservación del medio ambiente que es el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente (DRIEMA).

La estructura básica de dicho Departamento fue aprobada por el Decreto Foral 109/2011, de 26 de julio. En ella se mantiene la Dirección General Medio Ambiente y Agua como órgano con competencias en materia de conservación y protección del medio ambiente y los recursos hídricos (art. 10).

Las otras cuatro Direcciones Generales del Departamento son: la Dirección General de Agricultura y Ganadería; la Dirección General de Desarrollo Rural; la Dirección General de Empresa e Innovación y la Dirección General Trabajo y Prevención de Riesgos. Como puede apreciarse, son Direcciones Generales con competencias e intereses muy heterogéneas y diferentes.

En el plano organizativo cabe destacar también la importante delegación de competencias efectuada por el Director General de Medio Ambiente y Agua en los Directores del Servicio de Calidad Ambiental y de Conservación de la Biodiversidad en materia de intervención para la protección ambiental, caza y pesca y montes (Resolución 1436/2011, de 13 de septiembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua).

Con todo esto, todavía no se ha completado la regulación de la organización ambiental. Falta desarrollar la estructura organizativa del Departamento a nivel de Servicios y Secciones. Hasta que no se produzca ese desarrollo se mantiene la anterior estructura que cuenta con tres Servicios (Calidad Ambiental, Conservación de la Biodiversidad y Agua).

¿Cómo valorar esta reestructuración departamental? A mi juicio no va a resultar positiva para la política ambiental. Es cierto, que la unión con el órgano competente en materia de industria y energía puede generar sinergias positivas, para el impulso de energías renovables y la racionalidad ambiental de la actividad industrial, así como de las energías convencionales. Pero la concentración de competencias tan heterogéneas en un macrodepartamento como el que se ha formado presenta el riesgo de que se difumine el papel que como garante del ambiente e impulsor de la sostenibilidad corresponde al órgano con competencias ambientales.

En la VII Legislatura el órgano ambiental de la Comunidad Foral se separó del que venía siendo su tradicional compañero (el órgano competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo) para unirse al que competente en materia de agricultura y

ganadería (DF 12/2007, de 16 de agosto). Ya advertí en su día que de esa unión no podía esperarse iniciativas importantes de la política ambiental, como así ha sucedido.

Ahora, en la VIII Legislatura se refunde esta organización con la de Industria y Empleo. No es tampoco arriesgado aventurar que lo ambiental va a quedar diluido o desdibujado en el marasmo de un Departamento con unas competencias tan heterogéneas, siendo algunas de ellas (como el empleo o la industria) de una destacadísima importancia política y social que las convertirá en prevalentes sobre las demás.

### 3.2. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL: LA NUEVA EMPRESA GESTIÓN AMBIENTAL DE NAVARRA, SA

El sector público empresarial navarro ha sufrido una importante reestructuración que ha exigido un laborioso proceso (pueden seguirse los principales hitos en <http://www.cpen.es/index.php/noticiase-informaciones/noticias-cpen>).

El Plan de Ordenación y Reestructuración del Sector Público Empresarial de Navarra (aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 2010) estableció la reducción número de sociedades públicas de 38 a 13 (un 66%), con la consiguiente reducción del número de puestos en sus Consejos de Administración en 170 (un 47%).

Esa reducción se llevó a cabo a través de la fusión de 30 de las 38 empresas públicas (los proyectos de fusión se aprobaron por Acuerdo de 18 de abril de 2011). Las 13 empresas resultantes quedan englobadas bajo la Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U. (CPEN), adscrita al Departamento de Economía y Hacienda.

El Plan se ha completado con la adscripción de las sociedades a los distintos departamentos del Ejecutivo (Acuerdo de 5 de octubre de 2011).

El Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente se le han adscrito las siguientes sociedades: Ciudad Agroalimentaria de Tudela, S.L (CAT); Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A (INTIA); Gestión Ambiental de Navarra, S.A (GAN); Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra, S.L (CEIN); Sociedad de Desarrollo de Navarra, S.L (SODENA).

La que interesa a nuestros efectos es Gestión Ambiental de Navarra, S.A (GAN). Esta es la sociedad resultante de la absorción de las dos sociedades públicas de carácter ambiental que existían. Una estaba centrada en el sector forestal y, en general, medio natural (Gestión Ambiental-Viveros y Repoblaciones de Navarra, SA). La otra estaba centrada en el sector industrial (Navarra de Medio Ambiente Industrial, SA ). Ahora se fusionan para quedar absorbidas en la nueva Gestión Ambiental de Navarra.

La valoración que he plasmado en el anterior apartado, acerca del riesgo de disminución o debilitamiento de los intereses ambientales en el seno de un macrodepartamento como el que se ha formado, es aplicable también a esta reestructuración del sector público empresarial. Téngase en cuenta que el Departamento de Desarrollo

Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente es al que más sociedades públicas se le han adscrito (cinco de trece) lo que da idea de la fortaleza y heterogeneidad de los intereses que se tienen que gestionar.

#### **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 se han aprobado en el año 2011.

##### 4.1. INSPECCIÓN Y SANCIONES AMBIENTALES.

###### **A) Inspección ambiental**

El Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra y Programa de Inspecciones para el año 2011 fue aprobado por la Orden Foral 135/2011, de 29 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

El Programa de este año ha ganado en extensión, principalmente porque incorpora una importante fundamentación previa sobre el marco legal de la inspección ambiental, los antecedentes, los recursos del Programa y otros aspectos generales. Resulta especialmente interesante los datos que ofrece de las inspecciones realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una tendencia a la baja en las inspecciones practicadas. El año más intenso fue el 2007 en el que se practicaron 316 inspecciones. Desde entonces el número ha ido descendiendo hasta las 205 inspecciones que se practicaron en el 2010, que constituye la cifra más baja desde 2004.

También se realiza una valoración del grado de cumplimiento del Programa del 2010, resultando que el número total de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha sido bajo, un 67% del total. Este hecho se ha debido a la disminución del personal destinado a las actividades de inspección.

Para el 2011 el Programa prevé la realización de 161 actividades de inspección: 141 programadas (frente a las 180 del año anterior) y 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 311 de 1125 recibidas.

En el año 2010 se han formulado 1125 denuncias, de las cuales 311 fueron tramitadas como procedimientos sancionadoras y otras dieron lugar a otras actuaciones (requerimientos de legalización o de cesación, pérdida de ayudas agroambientales). Se ha producido un ligero repunte corrigiendo la tendencia a la baja de los últimos años (240 en 2010, 273 en 2009, 308 en 2008 y 348 en 2007).

Las denuncias tramitadas clasificadas por áreas de actuación fueron las siguientes:

– Medio ambiente natural: 183 denuncias. Es el sector que más ha crecido, especialmente, en materia de caza y pesca (133 denuncias). En montes hubo 32 denuncias (por uso del fuego o incumplimiento de resolución). En espacios naturales protegidos solo una denuncia, 6 en flora y fauna y 10 en hábitats (eliminación vegetación natural, colocación de cepos, vertido a cauce de río con daño).

– Medio ambiente industrial o calidad ambiental: 128 denuncias. En aplicación de la LFIPA (incumplimiento condiciones autorización, carecer de autorización, etc.) se tramitaron 57 denuncias y por residuos 71 (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 450 euros. En medio ambiente industrial la multa media oscila entre los 10000 (por la LFIPA) y 1000 euros (por residuos).

Además de la sanción económica, en un 15% de las resoluciones sancionadoras se impuso también una sanción accesoria (restauración del medio afectado o suspensión de la actividad).

La sanción fue satisfecha en un 50% de los casos. Un 30% de las resoluciones fueron recurridas y el 20% resultaron impagadas y remitidas a la vía ejecutiva.

#### 4.2. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el año 2011 ha habido un extraordinario incremento de las solicitudes de información. Han sido 701 solicitudes frente a las 252 del 2010 y que supone el fin de la tendencia descendente de los últimos años (228 en 2009, 340 en 2008, 652 de 2007 y 703 de 2006).

Como todos los años, el tema por el que más se ha preguntado ha sido el de fauna y flora (139). Este año se han incrementado mucho las de residuos (89 frente a las 15 del año pasado). Después viene los temas de gestión forestal (64), agua (53), caza y pesca (49) evaluación de impacto ambiental (43), los demás (aire, 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 por quinta vez el Informe anual sobre medio ambiente 2011. Este año ya no se ha editado en papel y como libro en formato PDF, sino que se ha hecho

exclusivamente digital (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.

#### 4.3. PLANES Y PROGRAMAS

Se han aprobado dos importantes textos de carácter programático cuya elaboración se había ido dilatando en exceso y que, por fin, coincidiendo con el final de la legislatura, han visto culminada su tramitación. Se trata del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra y de la Estrategia frente al cambio climático de Navarra.

##### **A) El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra**

El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 se ha aprobado (junto con su Declaración de Incidencia Ambiental) por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 2010.

Constituye el cuarto plan de residuos aprobado en Navarra. El primero fue el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de 1988 (revisado en 1992). El segundo fue el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de octubre de 1999). Y hubo después un plan específico para residuos especiales: el Plan Gestor de Residuos Especiales (1996-2000).

Aunque el PIGRN de 1999 tenía una vigencia indefinida, era evidente que hacía ya tiempo que había agotado su eficacia y que era necesario un nuevo plan que actualizara objetivos y se acomodara a las nuevas políticas y normas aprobadas tanto por la Unión Europea, como por España.

El nuevo PIGRN de 2010 se ha aprobado tras un largo y complejo proceso de tramitación, habiéndose enriquecido notablemente –según indica el propio Plan– como consecuencia de los procesos de información y participación pública y encontrando su culminación con la formulación –simultánea a su aprobación– de la Declaración de Incidencia Ambiental.

El PIGRN tiene un horizonte temporal de diez años (2010-2020). Constituye un extensísimo documento que comienza con un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos del Plan anterior y realiza un diagnóstico de la situación actual en cuanto a la generación y gestión de los residuos. A partir de estos datos y de los objetivos establecidos en el Plan Nacional Integrado de Residuos, contiene 11 Subprogramas relativos a específicos tipos de residuos<sup>1</sup>, en los que se establecen los objetivos y medidas

---

1. Los subprogramas son de Residuos Urbanos (RU); de residuos peligrosos (RP); de vehículos fuera de uso (VFU); de neumáticos fuera de uso (NFU); de pilas y acumuladores; de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE); de PCB, PCT y aparatos que los contengan; de residuos de construcción y demo-

previstas en relación con la prevención y minimización de residuos, así como para la reutilización, reciclaje, valorización energética y eliminación de residuos.

Entre las numerosas propuestas contenidas en el Plan destaca la opción por la incineración para el tratamiento de la fracción resto de los residuos urbanos biodegradables y los rechazos de selección de envases y voluminosos. Una propuesta que está siendo ya polémica (el propio Plan reconoce el desigual grado de aceptación de las propuesta en la fase de participación pública) y que lo será más cuando se tenga que determinarse el lugar de ubicación de la incineradora, puesto que el plan se limita a recoger unos criterios generales sobre su ubicación, dejando para más adelante la concreción del lugar concreto de la instalación.

Desde el punto de vista jurídico, interesa también destacar que el Plan prevé la presentación, por parte del Departamento de Medio Ambiente, de un Proyecto de Ley en el plazo de un año desde la aprobación del PIGRN (plazo que ya se ha rebasado) que contemple medidas técnicas, organizativas e instrumentos económicos para penalizar el vertido de residuos y fomentar la prevención y el reciclaje. De cumplirse esta previsión, será la primera vez que Navarra se dote de una ley propia en materia de residuos, lo que permitirá desarrollar y adaptar a sus circunstancias la legislación europea y estatal en la materia.

## **B) La Estrategia frente al cambio climático de Navarra**

El Gobierno de Navarra aprobó el 31 de enero de 2011 la «Estrategia frente al cambio climático de Navarra 2010-2020». Se plantea como objetivo –¡nada menos!– contribuir a que España y Europa alcancen los objetivos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero acordados por la Unión Europea.

La Estrategia frente al Cambio Climático de Navarra se estructura en tres libros que comprenden, respectivamente. Libro I) Plan de Acción 2010-2012; Libro II) Inventario de usos de la tierra, y Libro III) Emisiones y absorciones históricas y futuras. El Plan de Acción se desarrolla en cuatro ejes y prevé 124 acciones que implican a ocho departamentos del Gobierno de Navarra. Entre esas medidas se encuentran la mejora de infraestructuras de la red eléctrica, criterios de eficiencia energética en las subvenciones a la rehabilitación de vivienda, levantamiento de mapas de vegetación, información sobre la concentración de ozono en relación con la salud humana, difusión del conocimiento generado por los Institutos Técnicos de Gestión de agricultura y ganadería en relación con el cambio climático, formación de técnicos municipales en movilidad urbana, elaboración de inventarios locales de emisiones de GEIs, promoción de la eficiencia energética en las subvenciones a PYMES y al sector turístico.

Debo advertir que gran parte de los datos e informaciones, así como las medidas que se recogen en la Estrategia no se han elaborado con ocasión de su aprobación,

---

lición (RCD); de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas y asimilables (EDAR); de residuos de plásticos de uso agrario (RPUA) y de residuos industriales no peligrosos (RINP).

sino que se han tomado de otros planes sectoriales, alguno de los cuales (como el de residuos) llevaba ya muchos años agotado. Por otro lado, no me consta la publicación en el BON del citado Acuerdo de Gobierno. Como tampoco me consta (y no lo recoge la página web del Departamento de Medio Ambiente) que se haya sometido a evaluación de impacto ambiental de planes y programas.

Y lo que es más grave. La Estrategia fue remitida al Parlamento por el Gobierno de Navarra. Sin embargo, el Gobierno decidió retirarlo en el último momento ante la previsible resolución de devolución. El malestar parlamentario se debía a que durante la tramitación de la Estrategia una ponencia parlamentaria había aprobado por unanimidad un dictamen en el que hacía varias recomendaciones al Gobierno para su incorporación a la misma. Y ni una sola de dichas recomendaciones fue incorporada. Por esa razón, y después de haberse debatido en el Pleno del Parlamento donde se pusieron de manifiesto las discrepancias, el Gobierno acordó retirar la Estrategia unos minutos antes de que se sometiera a votación las propuestas de resolución. Por tanto, más allá del mero valor programático y no vinculante de la Estrategia, nos encontramos con un texto aprobado por el Gobierno (aunque no publicada en el BON) pero que no ha recibido la ratificación o el apoyo del Parlamento.

En cualquier caso, como se ha dicho, la ejecución de las medidas de la Estrategia corresponden a cada uno de los Departamentos competentes, por lo que lo verdaderamente significativo será comprobar si dichas medidas se aplican y si son eficaces para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mitigar el cambio climático.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

### 5.1. 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), no ha sido tan abundante como en años anteriores.

Las resoluciones más interesantes pueden agruparse en tres grupos: las relativas a la autorización ambiental integrada, las recaídas en materia de ruidos y las relativas a las sanciones ambientales.

### 5.2. VARIAS CUESTIONES SOBRE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

#### A) Mejores técnicas disponibles e inviabilidad económica en la reducción de vertidos

Una autorización ambiental integrada para una instalación de fabricación de productos químicos incluyó, entre otras, la de que el vertido de cloruros no superara los siguientes límites: 13,2 t/día hasta el 31 de diciembre de 2010 y 2 g/l desde el 1 de enero de 2011.

La titular de la licencia recurrió en alzada y, posteriormente, en vía contenciosa por considerar disconforme a Derecho la segunda de las condiciones. La recurrente consideraba que obligación de reducir los límites del vertido era injustificada por apartarse del precedente y del informe vinculante de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y, también, porque las soluciones técnicas necesarias para realizar la reducción resultan económicamente inviables, especialmente por el corto tiempo de vida que resta a la explotación, que previsiblemente deberá cesar en el 2010.

La STSJ de Navarra de 19 de enero de 2011 negó que no existiera motivación y también la alegación relativa a separación del precedente. Entiende la sentencia que la existencia de una novedad normativa puede justificar el cambio criterio de la Administración.

Ahora bien, esta sentencia va a hacer una interpretación de esa nueva normativa con la que acabará dando parcialmente la razón a la recurrente. La normativa en cuestión es el Decreto Foral 12/2006, de 20 de febrero, por el que se establecen las condiciones técnicas aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de realizar vertidos de aguas a colectores públicos de saneamiento.

Dicho Decreto Foral establece en su anexo 3 los valores límite de vertido de contaminantes. Su artículo 19.1 establece que «a cualquier actividad o instalación, incluida o no en el Catálogo de actividades potencialmente contaminantes de las aguas, se le podrá fijar valores límite diferentes a los establecidos con carácter general en el Anexo 3, para aquellos vertidos de aguas, cuyas circunstancias particulares, debidamente justificadas, así lo aconsejaran». Su apartado 2 señala que, «en particular, se podrán imponer limitaciones más estrictas en aplicación de la normativa vigente en materia de evaluación de impacto ambiental».

Pues bien, lo que parece una mera posibilidad («podrá» dice el precepto) de fijar valores límites específicos, incluso más estrictos que los establecidos en el Anexo, la sentencia lo va a considerar como una obligación de la Administración o un derecho de los causantes de los vertidos si los costes de la reducción de los vertidos son excesivos.

En efecto, la sentencia recuerda que la inviabilidad económica es una circunstancia esencial o constitutiva de las mejores técnicas disponibles. Y señala que las modificaciones de las autorizaciones ambientales integradas se podrán acordar siempre que no imponga costes excesivos (art. 14 LFIPA), considerando que «dicho supuesto es aplicable al caso en que la instalación es preexistente». Rechaza también la argumentación de la Administración acerca de aplicación de dichas técnicas en una explotación de otra Comunidad Autónoma, puesto que «la ponderación de los costes a efectos de determinar si son o no excesivos ha de ser individualizada o en función de las circunstancias de cada caso». Por otro lado, el informe de la Mancomunidad admitió límites del vertido superiores a los establecidos en la autorización. Y dicho informe tiene el mismo valor que el de los organismos de cuenca a los que sustituye, es decir, carácter vinculante.

La conclusión a la que llega la sentencia es la siguiente: «a la vista de tales circunstancias y antecedentes, ha de concluirse que la resolución recurrida debió hacer uso de

la posibilidad prevenida en el repetido artículo 19 del D.F. 16/2006 a efectos de la no aplicación de los límites establecidos para los vertidos litigiosos en su anejo 3 al constar, como consta, la imposibilidad de implantar la MTD necesaria para alcanzar aquellos límites y ser favorable a aquella posibilidad el informe emitido por la Administración competente».

En mi opinión, la sentencia está utilizando el concepto de las mejores técnicas disponibles (MTD) en la dirección opuesta a su finalidad. Las MTD deben servir para determinar los valores límites de emisión de cada instalación que reduzcan la contaminación que en su conjunto se produce en dicha instalación y, en su caso, modificar esos valores cuando por el desarrollo de nuevas técnicas sea posible reducir significativamente las emisiones.

En este caso, la autorización se limitó a aplicar los niveles máximos de emisión establecidos normativamente. Y, sin embargo, la sentencia utiliza el concepto de disponibilidad económica de las técnicas para anular las condiciones de la licencia sobre emisiones, por no haber hecho uso de la posibilidad (que según la sentencia es de obligado cumplimiento y no potestativa, como da a entender la redacción literal del precepto) de establecer unos límites distintos a los establecidos con carácter general. Una posibilidad que parece prevista para que la Administración pueda fijar niveles de emisión más restrictivos, pero que en este caso el Tribunal obliga a utilizarla para rebajar el nivel de protección ambiental establecido con carácter general.

#### **B) Anulación de una autorización ambiental integrada de una granja con planta de biometanización de residuos orgánicos**

La STSJ de Navarra de 22 de octubre de 2011 se ocupó del recurso presentado por un Ayuntamiento contra la autorización ambiental integrada de una granja con planta de biometanización de residuos orgánicos ubicada en el término municipal colindante.

La anulación de la autorización se basa fundamentalmente en dos motivos: la vulneración de la normativa urbanística y la deficiencia del Proyecto Básico presentado para el otorgamiento de la autorización.

Para el examen de la adecuación a la legalidad urbanística se utilizan dos criterios: el grado de vinculación de las dos actividades proyectadas (granja con planta de biometanización de residuos) y la eficacia del informe de compatibilidad urbanística.

La primera cuestión es clave dado que en suelo no urbanizable sólo se permite la implantación de actividades industriales que estén vinculadas a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o de directa explotación de los recursos naturales que deban desarrollarse en suelo no urbanizable. Pues bien, a juicio del TSJ, la planta de biometanización de residuos orgánicos debe ser considerada como una actividad industrial propia que recibe suministro de residuos de la actividad ganadera autorizada y de otras actividades distintas. Es una planta que conlleva una notable producción eléctrica y la

implantación de placas fotovoltaicas. Por tanto, niega que se desarrolle una actividad complementaria de un uso ganadero, sino que se trata de una industria autónoma.

En cuanto al informe de compatibilidad urbanística que obra en el expediente, la sentencia hace una valoración muy dura del mismo. Para empezar afirma que «no puede ser considerado como tal» informe, puesto que «es tan escueto y tan exiguo, que no da razón alguna, ninguna, del acomodado de la AAI al ordenamiento urbanístico (...) Se limita a reproducir los usos permitidos y prohibidos, sin más, como si éstos no fueran conocidos». Más adelante considera de «suma gravedad» que el «pretendido informe» (*sic*) «intente dar vía libre a la AAI no a virtud del planeamiento vigente sino en el de un futuro, es decir, en la previsión de que en el futuro se va a aprobar un nuevo Plan General Municipal».

Con ser lo antedicho importante, la sentencia también considera, en base al informe pericial judicial, que el Proyecto Básico autorizado es deficiente e insuficiente, señalando como principales defectos: «sus carencias en el entorno medioambiental, la realidad de la planta de biometanización como una actividad industrial principal y autónoma, la contaminación evidente del medio ambiente, el traslado altamente relevante a dicha planta de residuos del exterior, la existencia de una central de 2 MW imposible de cubrir sin tal aportación, la contaminación de acuíferos y aguas subterráneas perjudiciales en grado sumo, la nula evaluación de afecciones en el transporte de residuos, destrucción de la fauna y la flora irreversible, en especial para especies protegidas».

Consecuentemente con lo señalado, la sentencia estima el recurso y anula la autorización ambiental integrada.

### 5.3. RUIDOS EMITIDOS POR CAMPANAS Y RUIDOS PROCEDENTES DE POLIDEPORTIVO

Los ruidos se han convertido en una fuente habitual de conflictos que terminan frecuentemente en los tribunales. Los agentes emisores de ruidos molestos pueden ser de los más insospechados. En este último año, dos sentencias se han ocupado de este tema. En una se trataba de las molestias generadas por las campanas de una iglesia. La otra por los ruidos procedentes de una pista polideportiva. En el primer caso, se produjo una estimación parcial del reclamo y en el segundo se condenó al Ayuntamiento para que adoptara las medidas correctoras necesarias.

#### **A) El sonido de las campanas de una iglesia es un uso tolerable y perteneciente a la tradición cultural española, pero sólo para llamadas al culto, no para los avisos horarios**

En el informe de año pasado daba noticia de una sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 17 de septiembre de 2010 en la que se rechazaba la solicitud de dos vecinos de exigir el cumplimiento de la normativa foral sobre contaminación acústica a las campanas de una Iglesia. La sentencia confirmó la validez de una Ordenanza que «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 destacaba en la sentencia la consideración que en distintas disposiciones tiene el uso de las campanas de Iglesias y Catedrales como elemento fundamental de la tradición cultural española.

Dicha sentencia fue apelada y el recurso fue estimado parcialmente por la STSJ de Navarra de 22 de febrero de 2011. La sentencia confirmó, en virtud de lo dispuesto en la normativa europea y estatal, que las actividades vecinales y las prácticas consuetudinarias del lugar pueden quedar exentas de la normativa general sobre ruido, destacando también la necesidad de salvaguardar el singular uso de las campanas como elemento fundamental de la tradición cultural española.

Considera inadmisibles negar el carácter vecinal del edificio de la Iglesia y sus componentes. «No ya es que daten de épocas más antiguas que el medioevo, sino que se olvida la configuración de Pamplona en particular, en sus burgos en derredor de una iglesia, aunque en este caso date del siglo XV, que no es poco, y para atender precisamente a sus vecinos y dentro del vecindario con sus usos y costumbres y a su servicio; más vecinal no puede ser. Negar esto es desconocer la historia y la realidad social de forma imperdonable y bien lo tiene que saber la parte actora a donde acudió a vivir o a habitar en derredor de la iglesia de su barrio».

Ahora bien, la sentencia introduce una distinción entre las campanas de las iglesias y de los relajes a ellas acoplados, que lleva a una estimación parcial del recurso. Dice así en su f. j. 7º:

«Efectivamente, no hay problema que en cuanto a la llamada de la (s) campana(s) a los cultos religiosos se da en plenitud lo consuetudinario del aviso y reclamo (en su caso alarma) en vigor y en ello no se alberga duda: 90 decibelios.

Más no se entiende así en su totalidad respecto del reloj. En este apartado, se puede comprender que habida cuenta de un uso no ya local sino global de la utilización del reloj individual, el aviso horario de la torre-campanario a ella acoplado no tiene mayor razón de ser en su expansión sonora, sí del sonido, pero limitado. Nos referimos a que los avisos horarios del reloj, ante el uso social generalizado del elemento individual (de pulsera, cadena, electrónico, móviles etc.) ya no hace precisa esa expansión a 90 decibelios, con lo que en este apartado se puede y debe acomodar el límite sonoro a los términos del Decreto Foral 135/1989. En este apartado, por ende, asiste razón al recurrente, según el parecer de la Sala.»

En definitiva, que el uso de la campana para los avisos o llamadas al culto no está sometido a los límites acústicos establecidos con carácter general. En cambio, sí están sometidos a dichos límites los meros avisos horarios del reloj de la campana.

## **B) Condena a un Ayuntamiento por ruidos excesivos en una pista polideportiva**

La Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3, de 21 de enero de 2011 se ocupó de una reclamación por los ruidos procedentes de una pista polideportiva. La sentencia recuerda que la legislación de ruido somete a sus determinaciones a todos los emisores acústicos, sean de titularidad pública o privada, teniendo tal consideración

cualquier elemento susceptible de generar niveles sonoros o vibraciones que puedan ser causa de molestias.

La inactividad de la entidad local demandada queda acreditada por las reiteradas denuncias y peticiones de los vecinos recurrentes que quedaron sin respuesta alguna. Y sobre todo se subraya que no se han adoptado «medidas reales y efectivas en la praxis para ajustar el uso y funcionamiento de la citada pista polideportiva a la normativa vigente, poniendo en marcha las medidas correctoras oportunas y eficaces para paliar la situación denunciada».

Tras insistir en que «la Administración no ha actuado con todos los medios disponibles a su alcance para aminorar los ruidos», recuerda la jurisprudencia constitucional sobre la potencialidad del ruido para afectar de forma sensible al medio ambiente y, además, para vulnerar el derecho a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio, así como la salud de la personas.

Probada la inactividad administrativa y la existencia de ruidos superiores a los permitidos, la sentencia condena al Ayuntamiento «para que lleve a cabo todas las actuaciones necesarias a fin de que la actividad desarrollada en la pista polideportiva de Artica no produzca inmisiones de ruido superiores a las permitidas en la normativa vigente en la vivienda de los recurrentes, debiendo para ello adoptar todas las medidas precisas que le permite la legislación, sin que este Juzgado estime pertinente la clausura temporal o definitiva de la misma en los términos interesados por la parte actora en su escrito de demanda».

La sentencia, por tanto, se limita a condenar la inactividad de la Administración ordenándole la adopción de medidas correctoras. A mi juicio, peca de excesiva prudencia la sentencia al permitir al Ayuntamiento que –tan inactivo, pasivo y tolerante con los ruidos se había mostrado– escoja las medidas más apropiadas para terminar con los ruidos. Pero la sentencia, como si no confiara demasiado en la actitud del Ayuntamiento o pretendiendo aleccionarlo, recoge «a título de ejemplo» (sic) algunas de las medidas correctoras que podrían adoptarse:

«la necesidad de cesar la totalidad de actividades que se realizan en la pista polideportiva en horario nocturno, la imposibilidad de programación de actividades musicales tanto en horario nocturno como en diurno, la necesidad de mejorar las condiciones de la pista, una reducción de la amplificación en la medida de lo posible a través de una disminución del tiempo de reverberación, la realización de un cerramiento de al menos parte de los laterales de la pista y de la parte trasera a fin de lograr un apantallamiento efectivo entre la pista y las viviendas, llevar a cabo una modificación del pavimento utilizando materiales absorbentes, la realización de un Estudio Acústico, implantar una regulación del horario de iluminación, entre otras medidas de posible realización.»

La condena a la adopción de unas medidas correctoras resulta, en mi opinión, insatisfactoria, por vaga y genérica, sobre todo a la vista de la pasiva actitud demostrada en el asunto por el Ayuntamiento. Ojalá me equivoque, pero mucho me temo que el problema haya quedado sin resolver y que los vecinos se verán obligados a volver a los

tribunales para pedir que se concreten las medidas que garanticen la correcta y completa ejecución de la sentencia.

#### 5.4. SANCIONES AMBIENTALES

En la jurisprudencia ambiental de este año han sido mayoría las sentencias sobre sanciones ambientales (véase la relación de sentencias que figura al final de esta crónica). En todos los casos se confirmaron las sanciones, salvo en uno en el que se anuló la sanción por no haberse acreditado debidamente, conforme a lo exigido por la presunción de inocencia, la causalidad entre las sustancias vertidas y la actividad de la empresa sancionada (Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1, de 4 de julio de 2011).

En los supuestos en los que la controversia se centró en la realidad de los hechos infractores, las sentencias dieron por probados los hechos habida cuenta de la presunción de veracidad de las actas de inspección (por ejemplo en las sentencias 25 de febrero de 2011 y de 2 de marzo de 2011). En este mismo aspecto cabe destacar la STSJ de Navarra de 23 de marzo de 2011, que afirmó que la presunción de veracidad de los hechos constatados por policías tiene dos efectos: primero, sirve para destruir la presunción de inocencia; segundo, hace inaplicable el principio de *in dubio pro reo*, porque despeja cualquier duda sobre los hechos.

En cuanto a la autoría de las infracciones, la Sentencia de 2 de marzo de 2011 rechazó que la responsabilidad pudiera recaer en la empresa contratada para efectuar las mediciones de las emisiones atmosféricas. La responsabilidad corresponde a la empresa titular de la autorización, sin perjuicio de que pueda repetir contra tercero por negligencia, acción u omisión imputables al hacer de la mercantil a la que contrató la empresa sancionada.

Por último, debo reseñar la Sentencia del Juzgado contencioso-administrativo núm. 2, de 11 de octubre de 2011 en la que se cuestionaron diversos aspectos formales y varios principios de la potestad sancionadora de la Administración. La sentencia confirmó la sanción impuesta por exceso de emisiones. Por un lado, se rechazaron ciertas irregularidades temporales (la anticipación por un día de la incoación del procedimiento sancionador por el Departamento de Medio Ambiente sin esperar a que transcurriera el preceptivo mes de inactividad de la Administración local) y formales (pliego de cargos que no contiene todos los requisitos legales) por considerar que no implicaban para el afectado una indefensión patente y real, ni la imposibilidad del acto de alcanzar su fin.

En cuanto al principio de culpabilidad se rechazó que se hubiera vulnerado al considerar que el recurrente «tuvo un largo plazo para adaptar sus instalaciones a las exigencias legales y reglamentarias, por lo que no cabe invocar la complejidad de la materia o los esfuerzos realizados». Tampoco se apreció ilicitud en la calificación de la infracción como grave a pesar de que no se cuantifique el exceso de las emisiones hasta

la resolución del recurso de alzada. La sentencia entendió que basta con la acreditación de que se superan ampliamente los límites de emisiones para que la calificación de la infracción como grave se considere correctamente realizada. Finalmente, se rechazó la ausencia de proporcionalidad al haberse impuesto la sanción en su cuantía mínima

## **6. PROBLEMAS**

Tres asuntos problemáticos cabe señalar. Dos vienen ya de antiguo (las Centrales Térmicas de Castejón y la planta cementera de Olazagutía). Otra es nueva y se refiere a la implantación de una cantera en un LIC.

a) Las centrales térmicas de Castejón siguen dando pie a resoluciones judiciales. Este año se han dictado dos Sentencias del Tribunal Supremo en relación con el segundo grupo de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón promovida por ELEREBRO. Las dos tienen la misma fecha (23 de noviembre de 2011) y aunque recaen sobre el mismo asunto, la sentencia recurrida es distinta y distinta es también la resolución.

En una de ellas se confirma la anulación por la sentencia de instancia (STSJ Navarra de 12 de junio de 2008) del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Grupo 2 de la Central Térmica que no había respetado la regla de los 2000 metros de alejamiento al núcleo de población. En la otra se recurre la sentencia de instancia (STSJ Navarra de 4 de diciembre de 2007) que anuló por la misma regla de la falta de alejamiento a núcleo de población la autorización ambiental integrada. Pues bien, aquí se estima el recurso de casación y se anula la sentencia porque no se había emplazado a la empresa titular de la autorización en el proceso contencioso-administrativo, ordenando reponer las actuaciones al momento oportuno para que por la empresa se conteste a la demanda.

La eficacia de estas sentencias se me antoja escasa –por no decir nula– habida cuenta de que las Centrales han legitimado su actividad con una autorización ambiental integrada posterior a la derogación del RAMINP, por lo que ya no es cuestionable su emplazamiento a menos de 2000 metros de núcleo urbano.

b) La planta cementera de Cementos Pórtland en Olazagutía ha encontrado cierta oposición, habiendo sido objeto de alguna resolución judicial (STSJ de Navarra de 12 de marzo de 2010, comentada en el informe del año pasado), que fue confirmatoria de la legalidad de su autorización ambiental integrada. La modificación de esta autorización para permitir la incineración de biomasa forestal fue impugnada por más de 90 recursos de alzada y, tras su desestimación, también se ha llevado ante la jurisdicción contencioso-administrativo. La polémica puede reavivarse porque la autorización ambiental integrada ha sido nuevamente modificada para permitir la incineración de otro tipo de residuos.

c) Una cantera en una Zona de Especial Conservación. El primer Boletín Oficial de Navarra de 3 de enero de este año 2011 publicó el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 13 de diciembre de 2010, por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de Incidencia

Supramunicipal para la «Implantación y puesta en explotación de una cantera de magnesitas en Legua Acotada (Erro-Zilbeti) en el Valle de Erro», promovido por la empresa «Magnesitas Navarras, S.A.» (MAGNA).

La implantación de la cantera cuenta con el apoyo de la mayoría de la población de la zona, la del Gobierno de Navarra y de las entidades locales afectadas. A este respecto cabe destacar que en abril de 2010 se firmó un acuerdo entre el Gobierno de Navarra, la Mancomunidad de Oíarmendi, el Concejo de Erro, el Concejo de Zilbeti, el Ayuntamiento del Valle de Erro y la empresa Magnesitas Navarras, S.A (Magna), por el que se comprometieron a cooperar para la implantación de la nueva cantera de magnesita a cielo abierto en el paraje de Antzeri, en una zona de hayedo a 1.200 metros integrada en el comunal gestionado mancomunadamente por los concejos de Erro y Zilbeti. El acuerdo se suscribe con el convencimiento de que la cantera será positiva para el desarrollo económico y social del Valle de Erro y de sus concejos. La apertura y puesta en explotación de la nueva cantera de Antzeri garantizará la continuidad de la actividad industrial vinculada a la fábrica de Magnesitas de Navarra en Zubiri, con la importancia industrial que conlleva el mantenimiento e incremento del empleo y la estabilidad económica de esa parte del Pirineo navarro. Las previsiones de la empresa son invertir 10 millones de euros en la nueva cantera.

El problema es que la cantera afecta en una pequeña parte a un hayedo está integrado en la Red Natura 2000, comprendido en una Zona de Especial Conservación (ZEC), Monte Alduide (su declaración y su Plan de Gestión fueron aprobados por el Decreto Foral 105/2005, de 22 de agosto). La evaluación de impacto ambiental consideró que la afección ambiental a la ZEC era mínima e inapreciable. La Comisión Europea ha desestimado una queja sobre el asunto, confirmando la corrección de la tramitación administrativa. No obstante, es posible que el asunto acabe también en los tribunales.

## 7. APÉNDICE INFORMATIVO

### 7.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL

Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: M<sup>a</sup>. Lourdes Goicoechea Zubelzu.

Dirección General de Medio Ambiente y Agua: Andrés Eciolaza Carballo.

Director del Servicio de Calidad Ambiental: Pedro Zuazo Onagoitia.

Director del Servicio de Conservación de la Biodiversidad: Enrique Eraso Centelles.

Director del Servicio del Agua: Juan José Grau Las Heras

Secretaría General Técnica: Miguel Ángel Pérez García.

Jefe de Sección del Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Agua: Félix Armendáriz Martínez.

## 7.2. LEYES FORALES Y DECRETOS FORALES

Decreto Foral 9/2011, de 7 de febrero, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Roncesvalles-Selva de Irati» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON núm. 44 de 4 de marzo de 2011).

Decreto Foral 23/2001, de 28 de marzo, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 69, de 8 de abril de 2011).

Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 10/2011, de 1 de julio, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 131, de 2 de julio de 2011).

Decreto Foral 109/2011, de 26 de julio, por el que se determina la estructura básica del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente (BON núm. 150, de 29 de julio de 2011).

Decreto Foral 198/2011, de 7 de septiembre, por el que se modifica la normativa del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Urbasa y Andía aprobado por el Decreto Foral 267/1996, de 1 de julio (BON núm. 187, de 21 de septiembre de 2011).

## 7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

Orden Foral 64/2011, de 15 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 2011 (BON núm. 40, de 28 de febrero de 2011).

Orden Foral 135/2011, de 29 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se ordena llevar a cabo el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra y Programa de Inspecciones para el año 2011 (BON núm. 93 de 16 de mayo de 2011).

Orden Foral 217/2011, de 3 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se regula el uso del fuego en suelo no urbanizable y se establecen medidas de prevención de incendios forestales en Navarra (BON núm. 118, de 16 de junio de 2011).

Orden Foral 224/2011, de 7 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2011-2012 (BON núm. 121, de 21 de junio de 2011).

Resolución 1436/2011, de 13 de septiembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua por la que se delegan en los Directores del Servicio de Calidad Ambiental y de Conservación de la Biodiversidad el ejercicio de determinadas competencias administrativas que en materia de intervención para la protección ambiental, caza y pesca y montes atribuye la normativa vigente al Director General de Medio Ambiente y Agua (BON núm. 194, de 30 de septiembre de 2011).

#### 7.4. JURISPRUDENCIA.

##### **A) Sentencias del Tribunal Supremo**

SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), sentencia de 23 noviembre 2011 (RJ 2011, 7253): se confirma la sentencia anulatoria del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Grupo 2 de una Central Térmica por no respetar la regla del alejamiento de 2000 metros de las industrias fabriles de los núcleos de población.

SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), sentencia de 23 noviembre 2011 (JUR 2011, 415289): se casa la sentencia de instancia que anuló la autorización ambiental integrada de una Central Térmica por falta de emplazamiento procesal de la titular de la autorización, ordenando reponer las actuaciones al momento idóneo para que por la empresa se conteste a la demanda.

##### **B) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo)**

STSJ de Navarra de 19 de enero de 2011, ponente A. Rubio Pérez. Anulación de las condiciones de la licencia sobre los vertidos por la inviabilidad económica de las técnicas necesarias para su cumplimiento, a pesar de que los niveles impuestos en la autorización eran los establecidos con carácter general en la normativa de aplicación.

STSJ de Navarra de 22 de febrero de 2011, ponente I. Merino Zalba (RJCA 2011, 229). Exclusión del uso de las campanas de iglesias y catedrales de las normas de contaminación acústica por su valor cultural. Exclusión que no alcanza a los relojes acoplados a las iglesias. La llamada al culto religioso sí está excluida, pero no el aviso horario como reloj.

STSJ de Navarra de 23 de marzo de 2011, ponente Galve Sauras. Sanción en materia de caza. Presunción de veracidad de los hechos constatados por funcionarios públicos. Vulneración del bis in idem inexistente.

STSJ de Navarra de 29 de julio de 2011, ponente Merino Zalba. Confirmación de sanción en materia de caza por el uso de munición prohibida y por obstaculizar la labor inspectora.

STSJ de Navarra de 22 de octubre de 2011, ponente Merino Zalba. Anulación de autorización ambiental integrada de una granja con planta de biometanización de residuos orgánicos. Actividades no vinculadas a efectos urbanísticos y no autorizables en suelo no urbanizable. Informe de compatibilidad urbanística basado no en el plan vigente, sino en una futura modificación del planeamiento urbanístico.

### **C) Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo**

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3, de 25 de febrero de 2011: sanción por vertido de aguas residuales sin tratamiento alguno causando mortalidad piscícola en la zona.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 2, de 1 de marzo de 2011: sanción por realizar emisiones de compuestos orgánicos volátiles muy superiores a los límites establecidos en la legislación y en la autorización.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3, de 2 de marzo de 2011: sanción por vulnerar las condiciones de funcionamiento sobre emisiones a la atmósfera.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3, de 21 de enero de 2011. Condena a un Ayuntamiento para establecer las medidas necesarias para eliminar los ruidos excesivos en una pista polideportiva.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1, de 4 de julio de 2011. Sanción por vertido que se anula por no probarse la causalidad entre las sustancias vertidas y la empresa sancionada.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1, de 19 de agosto de 2011. Daños causados en arbolado por ardillas. Desestimación de la reclamación por error en la identificación de la parcela.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1, de 22 de septiembre de 2011. Responsabilidad de la Administración como titular de la vía pública donde se produjo un accidente de circulación por atropello de un corzo.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 2, de 11 de octubre de 2011. Confirmación de sanción por exceso de emisiones. Irregularidades temporales y formales no invalidantes. Proporcionalidad y culpabilidad probadas.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1, de 31 de octubre de 2011. Caducidad de la licencia de actividad clasificada por inactividad en la ejecución de la misma.

#### 7.5. BIBLIOGRAFÍA

GOBIERNO DE NAVARRA, *Estado del Medio Ambiente Navarra 2011* [[http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado/](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Informe+de+estado/)]

Entornos de Navarra, núms. 13, 14, 15 y 16 2011, ed. Gobierno de Navarra [<http://www.navarra.es/NR/exeres/4DAEE7AD-ECB8-4FBB-84D8-BCC26E4CF78A.htm>].

## País Vasco: la actividad silenciosa

DEMETRIO LOPERENA ROTA

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.-2. LA LEGISLACIÓN. 2.1. *Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza*. 2.2. *La Ley del Cambio Climático*. 2.3. *Decreto 278/2011, de 27 de diciembre, por el que se regulan las instalaciones en las que se desarrollan actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera*.-3. JURISPRUDENCIA. 3.1. *Sentencia del TSJPV núm. 139/2011, de 18 de febrero*. 3.2. *Sentencia del TSJPV 324/2011, de 4 de mayo*.-4. ORGANIZACIÓN. ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTES PÚBLICOS.-5. EJECUCIÓN. 5.1. *La calidad del Aire*. 5.2. *La calidad del Agua*. 5.3. *La contaminación del suelo*. 5.4. *Consumo responsable de recursos naturales*. 5.5. *Consumo y producción de energía sostenible*. 5.6. *Producción de residuos*. 5.7. *La biodiversidad*. 5.8. *La movilidad*. 5.9. *La artificialización del suelo*. 5.10 *Cambio climático*. 5.11. *La Estrategia de Desarrollo Sostenible EcoEuskadi2020*. 5.12 *La Red de Gobiernos Regionales para el desarrollo sostenible*. 5.13. *Otros documentos de interés*.-6. PROBLEMAS.-7. LISTA DE RESPONSABLES. 8. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Este pasado año de 2011 es de los que no ha dejado indiferente a nadie. En efecto, Europa había desarrollado una red normativa sobre el mercado de la que parece muchos no quieren salir. La exuberante crisis económica ha asustado a todos y en la pelea entre el neoliberalismo de Chicago y el nekeynesianismo nos estamos batiendo hasta la ruina en espera de algún acuerdo que permita una sociedad más sosegada. En el País Vasco, como en otras partes, el ruido económico, tan ensordecedor, ha reducido las demás políticas a la afonía, con debates entre expertos y ocasionalmente académicos.

Es por ello que el departamento de Medio ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca ha trabajado con una cierta normalidad, pero en silencio. Y me temo que ese silencio no se debe a voluntad del propio Departamento, ni del Gobierno, sino a que casi toda la energía ciudadana y política estaba concentrada en la resolución de la problemática económica. En muchos países se está aprovechando esta coyuntura para tomar decisiones en materia de la denominada soberanía energética, por exigencias de los compromisos sobre el cambio climático y por la seguridad en el suministro. No así en el País Vasco. Recordemos que el suministro de electricidad y, por supuesto, los combustibles fósiles son traídos desde fuera en una cantidad desproporcionada

comparada con cualquier otra, según el Departamento correspondiente la tasa de autoabastecimiento es del 5.8%. Sobran palabras.

Esta evolución silenciosa ha sido acompañada de una reducción de presupuestos, pues, no ha tenido otro obstáculo o circunstancia que le impidiera hacer su camino. Ayer comprobamos que cada año sufre un recorte mayor. Para el 2012 el recorte previsto es del 10.9%. Fijémonos que la Viceconsejería de Medio ambiente va a disponer de 39.229.238 € para sus tareas. Evidentemente, duele que ese sea el presupuesto para medio ambiente en una Comunidad que presume de estar en la media europea de paro, PIB, etcétera.

Un dato destacable ha sido el derivado de las elecciones locales. Como es conocido, una colación de partidos llamada BILDU ha tenido una aparición espectacular, sobre todo en Gipuzkoa, donde se ha hecho con la Diputación Foral. Hubo algún desconcierto sobre sus decisiones políticas, porque muchos de ellos venían del «no a todo». Efectivamente, hay decisiones políticas, más simbólicas que sustanciales. Porque mi opinión es que, en estos momentos al menos, están llevando una gestión perfectamente homologable y, sobre todo, muy conservadora en materia de Hacienda. De este modo se da una situación insólita en el País Vasco, el Gobierno está en manos del PSOE, la Diputación Foral de Alaba en manos del PP, la Diputación Foral de Bizkaia en manos del PNV y la Diputación Foral de Gipuzkoa en manos de BILDU. Es un reto que creo que hay que verlo con optimismo porque las decisiones hacendísticas han de tomarse la mayor parte de las veces por acuerdo unánime, salvo que el sistema se rompa. Y estimo que ningún partido va a querer llevar ese estigma.

Comentaremos más adelante como en 2011 se aprobó la Ley de Caza, pero la Ley del Cambio Climático no pudo hacerse porque plantearon conflictos de competencia ante la Comisión Arbitral la cual ya ha decidido y vuelve a estar tramitándose en la Cámara Vasca.

Por lo demás, las Estrategias, Programas, Indicadores, etcétera han seguido con naturalidad. Y entre los problemas, siguen los mismos de estos años, aunque ha aparecido uno nuevo del que daremos ulterior referencia: ha aparecido una bolsa de gas natural en Vitoria.

## **2. LA LEGISLACIÓN**

No ha habido, como puede deducirse de la Introducción, una actividad normativa destacable. Vamos, en todo caso, a reflejar las innovaciones más relevantes.

### **2.1. LEY 2/2011, DE 17 DE MARZO, DE CAZA**

Partiendo de la vieja Ley de 1970, de Caza, la evolución legislativa de esta área se hallaba muy fragmentada, por virtud de las sucesivas Directivas de protección de la flora y la fauna, y por las normas de trasposición algo dispersas también.

Hay aún otras singularidades que vemos conveniente destacar. No es una Ley para ser ejecutada por la Administración vasca sino por cada uno de las Administraciones Forales en virtud de que la conocida Ley de Territorios Históricos, de 1983, en cuyo artículo 7.b.3 se atribuye el desarrollo normativo y ejecución del título competencia «caza».

Por otro lado, la aparición de esta Ley, elimina un capítulo completo de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la Naturaleza del País Vasco. Y, finalmente, ha de tenerse en cuenta que el número de licencias de caza en el País Vasco es muy superior proporcionalmente al territorio, caracterizado por estar densamente poblado y con áreas rurales muy humanizadas.

En todo caso, el lobby de la caza es de una gran fortaleza hasta el punto que hace pocos años la Diputación Foral de Guizkoa fue desautorizada por el TJE en su empeño de violar las directrices comunitarias que prohibían la caza «a contrapasa» de las aves migratorias que regresaban.

La Ley está hecha muy cuidadosamente tanto en sus aspectos definitorios como en los organizativos. De todos modos hay cosas que proceden de tradiciones centenarias, que por más actualización que se realice, difícilmente son entendibles en la sociedad actual. Así, el primer artículo define como objeto de la Ley la ordenación del aprovechamiento de la caza con criterios de sostenibilidad y compatibilidad con otros usos.

Pues bien, esa cita luego no es desarrollada. Cualquiera que practique el senderismo o la montaña tendrá la experiencia, como la tiene el que esto escribe, del dolor de tímpanos que produce el tiro de un cazador cercano. Porque no basta proteger a la fauna, sino la tranquilidad del paseante. Por cierto que el ruido ensordecedor afecta también a las especies no protegidas, a las no cinegéticas, al ganado y a la microfauna. Sinceramente no es de recibo que estas últimas alteraciones no tengan ninguna repercusión sobre la fauna porque son interdependientes. Deleitémonos con esta pieza literaria que es el art. 2 de la Ley:

«Es acción de cazar el ejercido por las personas mediante el uso de artes, armas y animales, o medios homologados apropiados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por una tercera, así como la ejecución de actos preparatorios que resultan directamente necesarios para estos fines.»

Otro de los problemas que nunca he conseguido entender es cómo trata la legislación de caza a la propiedad privada. Lo digo porque instituciones como el *ius usus inocui* bastante conocido en el pasado ha pasado a ser una reliquia en la que casi nadie repara excepto la legislación de caza. Así, el art. 13.1 define como terrenos cinegéticos los de aprovechamiento común. Si lo leyéramos sin prejuicios nos llevaría inmediatamente al dominio público. Pero todos sabemos que el demanio de aprovechamiento comunal tiene carácter residual en la caza. Ha de referirse entonces a los bienes comunales que tiene titulares concretos o propiedad privada directamente. Las dudas no las resuelve el art. 14.3: «La condición de terreno cinegético de aprovechamiento común es independiente, en todo caso, del carácter público o privado de la propiedad».

En fin, parece que hay una servidumbre de caza sobre cuya legitimidad no puedo reflexionar ahora. Pero el debate verdadero sobre la legitimidad de la caza aquí y ahora debería producirse. Primero fue alimento, más tarde diversión. Creo interpretar bien a BUERO VALLEJO si digo que mientras sigamos este ritmo de destrucción de la naturaleza habría que plantearse cuanta diversión cinegética nos está autorizada.

## 2.2. LA LEY DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Este proyecto estaba llamado a convertirse en la joya legislativa del medio ambiente de 2011. Desafortunadamente no ha sido así porque la tramitación parlamentaria en el País Vasco tiene unas peculiaridades que voy a tener que exponer con carácter previo.

Muchos recordarán que el Estatuto de Gernika establece una arquitectura organizativa de la Comunidad autónoma bastante singular. Así, no sólo existen las Instituciones comunes, que son las de cualquier Comunidad Autónoma, Parlamento, Gobierno y Administración. Sino que existen los Territorios Históricos, con sus respectivos Parlamentos (Juntas Generales), Gobiernos (Diputaciones Forales) y Administración. Son Bizkaia, Gipuzkoa y Araba. Pues bien, las competencias estatutarias no se atribuyen a las Instituciones comunes, sino una parte a éstas y otra parte a los Territorios Históricos. Lo cierto es que el peso de los Territorios Históricos era tan fuerte que, para dejar las competencias más claramente, exigieron la aprobación de la denominada Ley de Territorios Históricos (Ley 27/1983 de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios).

Lo peculiar de esta Ley está en que funcionalmente es reconocida como una suerte de Constitución organizativa de la Comunidad autónoma ante la que se confrontan conflictos provocados por proyectos de Ley que decaen si a ella se oponen. Este complejo sistema se cierra con la actividad de la Comisión Arbitral. Así el art. 39 del Estatuto de autonomía dice «Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la comunidad autónoma y las de cada uno de los Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada...».

En desarrollo de este precepto se aprobó la vigente Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión arbitral.

El Proyecto de Ley de Cambio Climático entró en el Parlamento el 14 de junio del 2011. Los días 6 y 7 de julio se plantearon cuestiones de competencia por las tres Diputaciones vascas, acordándose la suspensión de la tramitación parlamentaria hasta que hubiese Decisión de la Comisión Arbitral. Esta Decisión entró en el Parlamento el 8 de noviembre y el 23 de noviembre se reanudó la tramitación parlamentaria, la cual en el momento en que esto se escribe no ha concluido.

Examinemos brevemente la Decisión 2/2011, de la Comisión Arbitral. Lo primero que llama la atención es como el envejecimiento de las leyes requiere de una jurisprudencia actualizada terminológicamente. Así, en el Estatuto de Autonomía, art. 11.1.a) se reconoce como competencia exclusiva del Gobierno el medio ambiente y la ecología. En el mismo texto se atribuye a las Diputaciones Forales competencias exclusivas

en «Régimen de bienes, provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales». El problema se hace mayor cuando en el art. 10.8 se atribuye a la Comunidad autónoma la competencia exclusiva en montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias o pastos. Para cerrar el círculo de confusión el art. 7.a).7, repite de forma textual el párrafo citado del Estatuto caracterizando como competencia exclusiva de los Territorios Históricos. Y aún más, en el art. 7.a). 9 determina de forma casi reiterativa la competencia exclusiva de los Territorios Históricos sobre montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales.

Lo cierto es que, a pesar de tanta confusión, las Diputaciones habían venido ejerciendo las competencias sobre Montes y asimilados.

La Decisión de la Comisión Arbitral trata de dilucidar un problema, como advertimos, de nueva terminología y función social de los Montes. Y, como no podía de ser de otra manera, una Ley de Cambio Climático actúa directamente sobre los sumideros de carbono, esto es, sobre Montes y otro tipo de actividades agrícolas y forestales que favorezcan el correcto funcionamiento de los sumideros. Este es en sustancia el núcleo del conflicto de competencias, si el Gobierno Vasco puede entrar a regular o establecer planes contra el cambio climático que pudieran solaparse o contravenir los planes forestales o de otro tipo aprobados por las Diputaciones.

La Comisión Arbitral utiliza, como es lógico, la abundante doctrina del TC en la resolución de conflictos de competencias. Así en su FJ2º, p.2 dice: «La característica, convertida ya en lugar común, de que las cuestiones relativas al cambio climático son un paradigma de la transversalidad a la hora de habilitar actuaciones en ámbitos en los que las competencias sectoriales son de otras administraciones, es algo evidente». Más adelante se detiene en el examen del art. 149.1.23 de la Constitución para constatar que el Estado también tiene competencias sobre montes y aprovechamientos forestales. Baja a estudiar, a continuación la Normativa de Montes de cada una de las tres Diputaciones y concluye que en la protección del medio ambiente es una competencia que, con carácter general, pertenece a las Instituciones comunes de la comunidad Autónoma Vasca de acuerdo con el art. 6 de la Ley de Territorios Históricos (FJ3º, p.7). Una vez alcanzada esa conclusión expone como a pesar de ello los Territorios Históricos tienen una amplísima margen de competencias en materia de medio ambiente, señalándolas título por título. Parece que el redactor huye de expresiones secas que puedan ser interpretadas con incomodidad por parte de las Diputaciones.

Finalmente concluye en el FJ5º:

- El haz competencial, de carácter transversal en materia de medio ambiente y ecología que atribuyen a las Instituciones comunes tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley de Territorios Históricos resulta adecuado a la distribución competencial interna.
- Ello no obstante los Territorios Históricos se reservan un amplio margen de actuación sin que en ningún caso el ejercicio de competencias por las Instituciones

comunes pueda suponer el vaciamiento de otras competencias. Sigue aquí la doctrina de la STC 102/1995.

En definitiva, desestima los conflictos planteados, pero insiste en el fallo en que los Territorios Históricos mantienen intactas sus competencias.

En el próximo Observatorio comentaré la Ley que este año no ha podido ser aprobada y que, según se dice en su preámbulo, solo hay una equivalente en Escocia, en el ámbito europeo.

2.3. DECRETO 278/2011, DE 27 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS INSTALACIONES EN LAS QUE SE DESARROLLAN ACTIVIDADES POTENCIALMENTE CONTAMINADORAS DE LA ATMÓSFERA

La Directiva 2088/50/CE actualiza Directivas anteriores sobre objetivos de calidad del aire y estableció métodos y criterios comunes de evaluación.

Por otro lado, en el ámbito interno la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del Aire y Protección de la atmósfera es la que enmarca todos los esfuerzos en ambos campos. Algunos catálogos que en ella se incluían han sido actualizados por el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que actualizan el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación, Resultaba, por ello, conveniente incorporar al Ordenamiento Vasco toda esta normativa básica.

El contenido de organización interna sometida al régimen jurídico de la legislación básica, creo que no merece más que demos noticias de su existencia.

### **3. JURISPRUDENCIA**

He elegido dos sentencias que pueden tener algún interés.

3.1. SENTENCIA DEL TSJPV NÚM. 139/2011, DE 18 DE FEBRERO

La empresa Eólicas de Euskadi S.A. solicitó autorización para la instalación del Parque Eólico de Ordunte. La solicitud se cursó ante el director de Energía y Minas, el cual dio traslado a la Viceconsejería de Medio ambiente a efectos de la oportuna Declaración de impacto ambiental. Esta fue desfavorable dictándose en tal sentido Resolución de fecha 23-03-2006. El Departamento de Energía asumió lo valorado por el de Medio ambiente y denegó la solicitud.

El Tribunal advierte que hay un PTS de energías eólicas y que una norma no puede ser derogada singularmente por un acto como la DIA, vía de hecho la llama. Pero al no haber sido alegada por la recurrente entra a examinar algo no muy frecuente como es los motivos que se aducen en la DIA para ser desfavorable. Examinaremos las principales:

1º La Administración antes de hacer Declaración desfavorable debe estudiar y establecer las medidas correctoras, cosa que la Administración no hizo (RD 1131/1988, de 30 de septiembre, art. 10). «Así, la DIA adolece ya no de un defecto formal sino de un vicio de omisión sustancial cual es la valoración del impacto previsible en función de sus posibles medidas correctoras y aun el rechazo de estas requiere el examen del órgano de evaluación medioambiental inherente a esta función (FJ. 4º).»

2º Careciendo de estos datos no se pudo llegar en la DIA a la conclusión de que el impacto será crítico.

3º En la DIA hay una absoluta indeterminación de las infracciones del proyecto sobre los hábitats y las especies.

4º La DIA no señala la banda de afección. Para el Tribunal esto no es una omisión irrelevante, sino un error esencial en los fundamentos de la resolución recurrida.

De este modo la discrecionalidad del órgano ambiental es arrumbada por los razonamientos jurídicos del Tribunal que condena a realizar una nueva DIA y que posteriormente continúe el procedimiento.

### 3.2. SENTENCIA DEL TSJPV 324/2011, DE 4 DE MAYO

La parte demandante es el Ayuntamiento de Miranda de Ebro y la demandada la Diputación Foral de Álava. Se impugna la Orden Foral 217/2009, de 5 de mayo, de la Diputación Foral de Álava por el requerimiento formulado contra la Orden Foral 13/2009, de 23 de enero, de aprobación definitiva de Quinta Modificación del Plan Parcial del Sector 1- del SVI-2 del municipio de Lontarón.

Para lo que a nosotros nos interesa, pues hay numerosas desestimaciones de alegaciones de inadmisibilidad, la modificación de PPS se produjo a los solos efectos de admitir en tal suelo la producción de Energía eléctrica. El polígono está en las riberas del Ebro y el Ayuntamiento de Miranda estiman que el río Ebro tiene una protección ambiental que no ha sido tomada en cuenta por la Diputación Foral.

En efecto, el art. 3 de la Ley 9/2006, sobre evaluación de planes y programas exige en casos como el citado de producción de energía eléctrica la meritada evaluación. Por ello el Tribunal anula la Orden Foral de modificación de las NNSS en lo que se refiere a uso compatible con producción de energía eléctrica.

## 4. ORGANIZACIÓN

No se han producido modificaciones reseñables, aunque se está estudiando la simplificación de organismos autónomos y empresas públicas. Aprovecho para incorporar una relación, no hecha todavía por el Observatorio de organismos dependientes de la Consejería.

Están adscritos al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, en los términos previstos en sus normas de creación, los siguientes órganos colegiados:

- a) La Comisión Ambiental del País Vasco, creada por la Ley 3/1998, de 27 de febrero y regulada en el Decreto 69/2000, de 11 de abril, modificado por el Decreto 82/2002, de 11 de abril.
- b) El Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, creado por la Ley 3/1998, de 27 de febrero y regulado en el Decreto 199/2000, de 10 de octubre.
- c) La Oficina Vasca del Cambio Climático, creada por Decreto 77/2009, de 7 de abril (BOPV 74; 21 de abril de 2009).
- d) El Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, creado por la Ley 5/1989, de 6 de julio (BOPV 145; 29 de julio de 1989).
- e) El Consejo de Cooperación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, creado por Decreto 164/1995, de 14 de febrero (BOPV 43; 2 de marzo de 1995).
- f) El Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza, creado por la Ley 16/1994, de 30 de junio (BOPV 142; 27 de julio de 1994).
- g) La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco prevista en la Ley 4/1990, de 31 de mayo y regulada por Decreto 157/2008, de 9 de septiembre.
- h) El Consejo Asesor de Política Territorial previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo y regulado por Decreto 7/2008, de 15 de enero.
- i) Comisión Técnica para el Desarrollo y Aplicación de la Reglamentación sobre Plaguicidas, regulada en la Orden de 15 de febrero de 1990, modificada por Orden de 12 de septiembre de 2006.
- j) Consejo de Razas Animales Autóctonas Vascas creado por el Decreto 373/2001, de 26 de diciembre (BOPV 38; 22 de febrero de 2001).
- k) Comisión de Alimentación Animal de Euskadi creada por Decreto 90/2005, de 12 de abril (BOPV 100; 30 de mayo de 2005).
- l) Comisión Coordinadora para la Producción Integrada de Euskadi creada por Decreto 31/2001, de 13 de febrero, desarrollado mediante Orden de 5 de febrero de 2002.
- m) Landaberri, creado por la Ley 10/1998, de 8 de abril, y desarrollado por Decreto 95/1998, de 2 de junio.
- n) Consejo Consultivo de Desarrollo Rural creado por la Ley 10/1998, de 8 de abril y desarrollado por el Decreto 95/1998, de 2 de junio.
- o) Consejo de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi, creado por la Ley 10/2006, de 29 de diciembre, de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi (BOPV 4; 5 de enero de 2007).
- p) Consejo Agrario y Alimentario de Euskadi, creado por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria (BOPV 250; 31 de diciembre de 2008).

- q) Foro de Innovación Agraria y Alimentaria, creado por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria (BOPV 250; 31 de diciembre de 2008).
- r) Comisión de Política Agraria y Alimentaria, creada por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria (BOPV 250; 31 de diciembre de 2008).

#### *Organismos Autónomos y Entes Públicos*

Queda adscrito al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, el ente público de derecho privado, Agencia Vasca del Agua:

- Ley 1/2006, de 23 de junio de creación de la Agencia Vasca del Agua en su artículo 5 (BOPV 137; 19 de julio de 2006).
- Decreto 220/2007, de 4 de diciembre, de la Asamblea de Usuarios de la Uraren Euskal Agentzia / Agencia Vasca del Agua (BOPV 249; 28 de diciembre de 2007) y corrección de errores, del Decreto 220/2007, (BOPV 45; 3 de marzo de 2008).
- Decreto 221/2007, de 4 de diciembre, del Consejo de Administración de la Uraren Euskal Agentzia / Agencia Vasca del Agua (BOPV 249; 28 de diciembre de 2007) y corrección de errores, del Decreto 221/2007, (BOPV 44; 3 de marzo de 2008).
- Decreto 222/2007, de 4 de diciembre, del Consejo Vasco del Agua (BOPV 249; 28 de diciembre de 2007).
- Decreto 233/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula el inicio de actividades de la Uraren Euskal Agentzia / Agencia Vasca del Agua y las condiciones de adscripción de los medios personales y materiales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco a la misma (BOPV 249; 28 de diciembre de 2007) y corrección de errores, del Decreto 233/2007 (BOPV 43; 29 de febrero de 2008).
- Decreto 240/2007, de 18 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Vasca del Agua. (BOPV 249; 28 de diciembre de 2007).

## **5. EJECUCIÓN**

Como todos los años se publican los datos de la evolución de los principales factores ambientales. En este caso referidos a los datos analizados en el 2011 y, por tanto, referidos al 2010:

### 5.1. LA CALIDAD DEL AIRE

La evolución ha sido positiva, en general, aunque las emisiones de NO<sub>x</sub> SO<sub>2</sub> y COV no disminuyen según lo previsto. Por otro lado, la evolución del ruido no ha podido ser indexada. El año 2006 se estableció como objetivo para 2010 lograr un 95% de días con índice de calidad bueno a admisible. El objetivo se cumplió sobradamente hasta llegar a un 99%.

#### 5.2. LA CALIDAD DEL AGUA

En este caso solo las aguas subterráneas, las de baño y las de consumo mantienen estándares aceptables. Sin embargo, las aguas superficiales, las residuales y las artificiales se mantienen en un estado casi catastrófico.

#### 5.3. LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO

En esta área la prevención de la contaminación del suelo, la recuperación de suelos para nuevos usos y el control de vertederos inactivos observan un comportamiento adecuado; sin embargo la recuperación de suelos sin nuevos usos ha sido inapreciable.

#### 5.4. CONSUMO RESPONSABLE DE RECURSOS NATURALES

El único avance se ha producido en las denominadas aguas no contabilizadas. La demanda en alta sigue sin observar un mejor comportamiento. Y respecto del consumo de materiales no hay datos suficientes.

#### 5.5. CONSUMO Y PRODUCCIÓN DE ENERGÍA SOSTENIBLE

Ningún objetivo está próximo a alcanzarse, ni el ahorro de energía, ni la eficiencia energética, ni las energías renovables salen bien paradas de este informe. Deprimente.

#### 5.6. PRODUCCIÓN DE RESIDUOS

Se ha progresado en la valorización de residuos peligrosos y no peligrosos, así como en el reciclaje de residuos urbanos. Pero otros objetivos como el «Vertido 0» de residuos urbanos está muy lejos de alcanzarse.

#### 5.7. LA BIODIVERSIDAD

Los principales índices señalan signos alarmantes: especies en peligro de extinción en tendencia negativa, al igual que el aumento de la superficie forestal. Sólo nos queda el consuelo de la mejora de los humedales y el aumento de la agricultura ecológica.

#### 5.8. LA MOVILIDAD

Tanto en la movilidad de personas como en el transporte de mercancías nos hallamos estancados en unos modelos insostenibles.

#### 5.9. LA ARTIFICIALIZACIÓN DEL SUELO

Probablemente la crisis económica esté haciendo que la artificialización, por acción urbanista o por construcción de infraestructuras, se esté moderando ostensiblemente.

#### 5.10. CAMBIO CLIMÁTICO

Buenas noticias relativas. Hemos conseguido emitir Gases de Efecto Invernadero un 8% más que el año base, estando autorizado hasta un 14% más, como es conocido.

Sin embargo, nuestra actividad para adaptarnos al cambio climático es absolutamente decepcionante.

#### 5.11. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE ECOEUSKADI2020

Hace dos años dábamos cuenta de la Declaración de Urdaibai en la que el Lehendakari quería un modelo de desarrollo radicalmente distinto al practicado hasta entonces. La llamó EcoEuskadi2020.

El proceso de elaboración del documento ha sido dirigido desde la Presidencia obligando a la participación de todas las Consejerías. Además han participado las tres Diputaciones y EUDEL, la Asociación de Municipios Vascos. Debe declararse el enorme esfuerzo que se ha hecho para la participación de la sociedad civil.

Tras este trabajo ingente, el 5 de julio de 2011 se aprobó por el Gobierno Vasco «EcoEuskadi2020». Es un documento amplio, mejorable cuando sea necesario y que une Economía y Ecología con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible, algo más que el medio ambiente. Si hubiera que poner un óbice a este documento es que define como queremos ser en el 2020 pero abre pocas vías a la introducción de las variables de cómo podemos ser. Efectivamente, lo que pase con la crisis económica, con Europa o con el desgobierno de la globalización son factores tan decisivos en Euskadi como imposible de pronosticar.

#### 5.12. LA RED DE GOBIERNOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Como se recordará el Gobierno Vasco fue fundador y máximo impulsor de esta Asociación. En su página Web señala gran cantidad de actividades que desarrollaron en 2011, incluida una asamblea General del 29 al 31 de agosto en la ciudad de Québec. Consta que el Gobierno vasco participó, pero no en el rango político alto (Consejera) sino con funcionarios.

#### 5.13. OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS.

- Estrategia de Calidad para la Red de Espacios Naturales Protegidos de la CAPV, de mayo de 2011.
- III Programa Marco Ambiental 2011-2014, presentado el 12 de julio de 2011.

## 6. PROBLEMAS

Siguen los ya señalados otros años. La única novedad aparente es que los Ayuntamientos con Alcalde de BILDU pretenden hacer una recogida más selectiva de basuras, «el puerta a puerta».

Este proyecto está pendiente de su desarrollo regular. Hay una mayoría social que reclama una consulta popular ante la confusión que ha creado el anuncio de su paulatina implantación.

Puede que el año que viene tengamos que dar cuenta de una explotación de gas en Alava y de su eventual contestación social. En todo, caso está en fase muy inicial.

Pero, en general, la percepción sobre los grupos ecologistas es que navegan en calma chicha.

## 7. LISTA DE RESPONSABLES

Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca	María del Pilar Unzalu Pérez de Eulate
Dirección de Gabinete y Medios de Comunicación	Alfredo Jesús Gómez Arrieta
Dirección de Servicios	Jose Luis Barrena Martinez
Viceconsejería de Medio Ambiente	María Aránzazu Leturiondo Aranzamendi
Dirección de Planificación Ambiental	Francisco Olarreaga Tellechea
Dirección de Calidad Ambiental	Juan Ignacio Escala Urdapilleta
Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental	Germán Alonso Campos
Viceconsejería de Planificación Territorial y Aguas	Ignacio Achucarro Arruabarrena
Dirección de Ordenación del Territorio	Alfonso Sanz Araujo
Viceconsejería de Agricultura y Desarrollo Rural	José Luis Anda Fernández
Dirección de Agricultura y Ganadería	María del Pilar Santamaría Martínez
Dirección de Desarrollo Rural y Litoral	Juan Pablo Medrano Olmeño
Dirección de Calidad Alimentaria	José Manuel de la Fuente Arteagabeitia
Viceconsejería de Pesca e Industrias Alimentarias	Juan Ramón Azkue Manterola
Dirección de Pesca y Acuicultura	Jokin Díaz Arsuaga
Dirección de Innovación e Industrias Alimentarias	Amaia Barrena Tellería

## 8. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA URETA, Agustín y LAZCANO BROTONS, Íñigo, «Parques eólicos, red Natura 2000 e impacto ambiental. Comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de febrero de 2011 (proyecto de parque eólico de Ordunte)», *RVAP*, núm. 91, 2011.

## Principado de Asturias: la excepción política

---

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN. 2.1. *Espacios naturales*. 2.2. *Residuos*. 2.3. *Gestión y auditoría medioambiental*.—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

Asturias ha sido, desde las elecciones autonómicas celebradas el 22 de mayo de 2011, una excepción. Aún lo es cuando se cierra este informe. No solo porque es la única Comunidad autónoma que está llamada a celebrar unas elecciones antes de que se cumpla ni siquiera un año desde la celebración de las anteriores. No solo porque el partido político que sustenta al Gobierno regional no existiera hace poco más de un año. No solo porque Asturias se convirtiera, tras un larguísimo proceso post-electoral, en la última Comunidad autónoma, en constituir su nuevo Gobierno. En lo que nos interesa, Asturias es también la única Comunidad en la que no se ha llegado a un acuerdo político, de ningún tipo —ni apoyos puntuales, ni de «gobernabilidad»—, que diera estabilidad a un Gobierno en minoría parlamentaria: 16 diputados de un total de 45.

En efecto. El Gobierno del Principado nació, y se mantuvo, aislado en el parlamento autonómico. Pero igualmente en el contexto de la política nacional. Y, en estas condiciones, le ha resultado imposible sacar adelante unos Presupuestos propios para el año 2012, lo que ha desencadenado finalmente la disolución de la Junta General del Principado elegida el 22 de mayo de 2011, con anticipación al término natural de la Legislatura, y la convocatoria de elecciones autonómicas, que se celebrarán el 25 de marzo de 2012 (*Decreto 1/2012, de 30 de enero, del Presidente del Principado, de disolución anticipada y convocatoria de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias*).

A la influencia del período preelectoral de los primeros meses del año, se ha venido a sumar después, desde el mes de mayo, una situación de atonía administrativa generalizada. Ni siquiera los compromisos asumidos en el discurso de investidura por el Presidente del Gobierno, que incluían la puesta en marcha de un «plan de choque» en cada una de las Consejerías, ha llegado a dar los primeros pasos.

Curiosamente, durante el segundo semestre del año, Asturias ha sido la encargada de coordinar la participación de las Comunidades autónomas españolas en el Consejo de Medio Ambiente de la Unión Europea, y reivindicar ante esta instancia el papel de las Comunidades autónomas en la definición de las políticas ambientales que orientarán el nuevo marco financiero plurianual de la UE para el período 2014-2020. Así, al Gobierno asturiano le correspondió defender que la utilización eficiente de los recursos sea uno de los pilares del nuevo marco financiero plurianual de la Unión, asunto éste de especial interés para el Principado pues para el próximo período Asturias estará sometida, desde el punto de vista del reparto de los fondos de desarrollo regional, a un régimen de competitividad plena, fuera ya del régimen de regiones en transición.

Las Comunidades autónomas españolas, por boca del Principado de Asturias, transmitieron también al Consejo europeo su certeza de que la transformación de la economía hacia una utilización más eficiente, sostenible y responsable de los recursos contribuirá asimismo a la recuperación de la crisis económica actual y reforzará la competitividad, aportando nuevas fuentes de crecimiento y de creación de empleo. En este sentido, ante el Consejo europeo, Asturias ha apoyado las iniciativas que propone la hoja de ruta encaminadas a «reverdecer» la economía como son: el aumento de productividad ambiental, el apoyo directo a las empresas verdes, el ecodiseño y la ecoinnovación, la reforma fiscal verde, la revisión de subvenciones negativas para el medio ambiente, etcétera. Sin embargo, en el ámbito autonómico, ninguna de estas iniciativas figuraban en el programa político del partido que ha sustentado al Gobierno, Foro Asturias Ciudadanos. Un programa en el que la política medioambiental ha estado ausente.

La crisis y parálisis en que se sume Asturias, en lo político y en lo económico, es la nota que nos define este año.

## **2. LEGISLACIÓN**

En el año 2011 no se ha aprobado ninguna ley formal. Tampoco ha habido producción normativa relevante en el plano reglamentario. No obstante, se han aprobado algunas normas en lo que han venido siendo los ámbitos más sensibles de la política medioambiental asturiana existente hasta este año.

### **2.1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

Nos referiremos en este apartado, en primer lugar, al Parque Nacional de los Picos de Europa. Como es sabido, de conformidad con el apartado 3 del artículo 16 de la

Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, «en los casos en que un Parque Nacional se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, al objeto de lograr los objetivos de la Red de Parques Nacionales, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar la aplicación del principio de gestión integrada». En cumplimiento de este precepto, las Comunidades autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias suscribieron en 2009, a través de sus Presidentes, un convenio de colaboración para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. El objeto del convenio era «establecer las bases para instrumentar la colaboración de las comunidades autónomas firmantes en la gestión coordinada del Parque Nacional», siendo dos sus finalidades básicas, por un lado, «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 por el otro, «elaborar y desarrollar los diferentes instrumentos de planificación y gestión coordinada del Parque». En la cláusula cuarta del citado convenio se regulaban los órganos de gestión y participación del Parque, y se crea «como instrumento de apoyo a la gestión coordinada del Parque un consorcio interautonómico denominado Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa (en adelante, Consorcio)». De común acuerdo con representantes de las Comunidades autónomas de Cantabria y de Castilla y León, en el año 2011 el Principado de Asturias ha aprobado el *Decreto 2/2011, de 12 de enero, relativo a 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*.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 a 10 del Decreto 2/2011, tres son los órganos encargados de asumir la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa: la Comisión de Gestión, el Comité Técnico y el director-conservador y los co-directores, marcados todos ellos por el carácter tripartito de su composición y una naturaleza cuasi-confederal. En este sentido, resultan especialmente significativas la figura y las funciones de los co-directores. Según el artículo 8.1 del Decreto 2/2011, cada comunidad autónoma «nombrará un co-director que tendrá la responsabilidad de la administración y ejecución de las actividades del Parque en su territorio respectivo»; de forma rotatoria y con una periodicidad anual, un co-director ejercerá las funciones de director-conservador del Parque, a efectos de representación de este espacio en el conjunto de la Red y en cuantas actuaciones exteriores fuese preciso, y asimismo ejercerá en las mismas fechas las funciones de director del Consorcio y presidente del Comité Técnico (artículos 5 y 8.2). La fórmula de funcionamiento revela, igualmente, esa configuración cuasi-confederal: asumiendo que la dirección del Parque se ejercerá de forma colegiada, la adopción de los acuerdos se regirá por la regla general de la unanimidad y, de no alcanzarse esta, el acuerdo será adoptado por mayoría de los miembros presentes, «si bien, si un asunto a debate se centrara en una actuación a desarrollar, en exclusiva, en la porción territorial del Parque correspondiente a una determinada Comunidad Autónoma, el acuerdo que se adopte, para su validez, deberá contar con el voto favorable del Co-Director representante de esa Administración» (artículo 9.2;

y en términos similares en relación con la adopción de acuerdos en la Comisión de Gestión, artículo 3.2).

El Patronato se erige en órgano de participación social, donde estarán representadas, al menos, las administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque o cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la legislación básica en materia de parques nacionales (artículo 11); y su adscripción administrativa se liga, dado el carácter rotatorio de la gestión, a la comunidad autónoma que ejerza la presidencia de la Comisión de Gestión (artículo 12).

Sin embargo, la verdadera singularidad organizativa de este espacio natural viene de la mano de la creación del Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa, que se configura como una entidad de derecho público de carácter asociativo y dotada de personalidad jurídica propia (artículos 15 a 33 del Decreto 2/2011), que desarrollará sus funciones y competencias en el conjunto del ámbito territorial del Parque Nacional. El Consorcio tiene por objeto «articular la cooperación técnica, administrativa y económica, entre las Administraciones consorciadas, a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las actuaciones comunes que a las Comunidades Autónomas les corresponden en materia de patrimonio natural, montes, conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque de conformidad a lo dispuesto en la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa y en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales». Es, por lo tanto, el instrumento clave para superar las deficiencias y los problemas que la gestión de este singular espacio natural ha venido padeciendo, como ha destacado Pérez Fernández.

Otro espacio natural protegido, el Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa, el más joven de los cinco parques naturales existentes en la Red Regional de Espacios Naturales Protegidos de Asturias, su gestión ha dado un paso importante al dotarlo de dos instrumentos esenciales, aprobados mediante el *Decreto 40/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el I Plan rector de Uso y Gestión y el I Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Las Ubiñas – La Mesa*. Ambos documentos se elaboran y tramitan conjuntamente de acuerdo a lo especificado en el artículo 16 de la Ley 5/2006, y tienen una vigencia de cuatro años. El I Plan Rector de Uso y Gestión contiene las directrices generales de ordenación y uso del Parque; su zonificación, delimitando áreas de diferente utilización y destino; las bases para la ordenación de las actividades agrícolas, ganaderas, industriales, forestales, cinegéticas, piscícolas y turísticas; las bases para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación, interpretación de la naturaleza, educación ambiental y uso y disfrute de los visitantes; y las normas de gestión y actuación necesarias para la conservación, protección y mejora de los valores naturales y el mantenimiento de los equilibrios ecológicos, y los criterios que servirán de base para decidir sobre su modificación o revisión.

Por su parte, el I Plan de Desarrollo Sostenible tendrá un carácter complementario del Plan Rector de Uso y Gestión, y contiene las líneas maestras para las actuaciones,

infraestructuras e inversiones públicas encaminadas al desarrollo socioeconómico del ámbito del Parque.

## 2.2. RESIDUOS

Mediante *Acuerdo de 13 de mayo de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias*, se ha procedido a la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias. Cabe indicar que el instrumento de los planes territoriales especiales fueron introducidos en el ordenamiento jurídico asturiano por la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, como reacción ante la falta de regulación adecuada de la eficacia vinculante de determinadas previsiones propias de la planificación territorial sobre el planeamiento urbanístico municipal, estableciendo por esta vía preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o bien dando desarrollo a sus previsiones a través de una regulación más detallada. Este tipo de instrumentos normativos han sido regulados por los artículos 38 y 39 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, a su vez desarrolladas por los artículos 74 a 77 de su reglamento de desarrollo (Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias), en conjunción con el artículo 60 de la citada norma reglamentaria.

El objeto del presente Plan Territorial Especial es el establecimiento de unos preceptos urbanísticos de directa aplicación y que prevalezcan sobre las determinaciones de los planeamientos generales de los concejos implicados, con el fin de determinar y ordenar un área en la que se pueda consolidar la actividad desarrollada por COGERSA (Consortio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias), así como garantizar el crecimiento y la implantación de nuevos usos. El área comprendida en el Plan Territorial Especial, además de consolidarse como la zona en la que se desarrollará la actividad principal de la entidad, se constituirá como el principal foco de crecimiento de la actividad de COGERSA, ya que en él deberán tener cabida las instalaciones necesarias para el desarrollo de los más diversos procesos de tratamiento de residuos, tanto los previsibles a corto o medio plazo, como los que pudieran precisarse posteriormente, ya sea por el desarrollo de nuevas tecnologías, o por cambios socioeconómicos, político-normativos, etcétera.

El Plan Territorial Especial distingue varias áreas funcionales atendiendo a la actividad predominante y las necesidades básicas que precisan: áreas de tratamiento, vertedero, depósito, reserva y ampliación, accesos o protección ambiental y restauración paisajística (artículo 29). En cada una de las áreas se establece un uso principal, así como una serie de usos pormenorizados compatibles con el principal (artículos 24-27), considerándose usos prohibidos los que no estén expresamente contemplados.

El Plan Territorial Especial propone la mejora y ampliación de la red viaria actual, de manera que las futuras áreas y depósitos se integren en la ordenación existente (ar-

título 102). Igualmente, desde la perspectiva de la integración medioambiental, el Plan propone amplias áreas de tratamiento paisajístico y protección medioambiental en las que se realizarán plantaciones de arbolado y vegetación autóctona. En la zona ocupada por el núcleo del Piles se propone una actuación que compatibilice la restauración paisajística con los elementos de interés etnográfico (hórreos/paneras), así como con las edificaciones existentes que merezca la pena conservar (artículos 111-115).

### 2.3. GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL

Con el objeto facilitar la aplicación en el ámbito territorial del Principado de Asturias del Reglamento (CE) 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), en el año 2011 se ha aprobado el *Decreto del Principado de Asturias 39/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la incorporación de organizaciones al sistema europeo de gestión y auditoría medioambientales en el Principado de Asturias*. Además de designar a la Consejería que asuma las competencias en medio ambiente como organismo competente en la materia, aprueba el procedimiento para la aplicación del Reglamento EMAS en esta Comunidad Autónoma y crea el Registro EMAS del Principado de Asturias, en el que se inscribirán las organizaciones que voluntariamente decidan asumir un compromiso de excelencia ambiental conforme al citado Reglamento comunitario.

## 3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Tras las elecciones del 22 de mayo de 2011, la labor del nuevo Gobierno se asentó en una estructura administrativa que modificó la organización administrativa anterior. El *Decreto 11/2011, de 16 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma*, modificado tempranamente por el *Decreto 26/2011, de 16 de agosto*, refleja la posición del nuevo Gobierno autonómico ante la gestión de la política medioambiental: paradójicamente, una pérdida de peso de la Consejería «propia» en la materia, la Consejería Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, pasando a concentrarse las competencias medioambientales en una Dirección General, cuando en los Gobiernos precedentes venían siendo asumidas por una Viceconsejería de Medio Ambiente. Por otro lado, al igual que ocurrió en el Gobierno precedente, las competencias en materia medioambiental se reparten fundamentalmente en dos departamentos, lo que suscita, una vez más, interrogantes acerca de los consabidos problemas de coordinación interna y eficacia en la gestión. Ha sido en el reparto de funciones entre estos dos departamentos donde radica la verdadera novedad: el mayor peso le ha correspondido a la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, en detrimento de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

La Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de conformidad con el *Decreto 173/2011, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica*, asume, con carácter general, las competencias en materia de infraestructuras viarias (dominio público sobre las carreteras de ámbito autonómico), portuarias y transportes, ordenación del territorio, planeamiento, gestión y disciplina urbanística, y, funciones relacionadas con la calidad ambiental, los recursos y obras hidráulicas y el abastecimiento y saneamiento del agua, desarrollo y gestión de los procesos de protección ambiental y de sostenibilidad, y las materias relacionadas con la gestión de los residuos.

Las funciones correspondientes al ámbito de carreteras, transportes terrestres, infraestructuras hidráulicas y puertos se asumen por la Viceconsejería de Infraestructuras, de la que dependen la Dirección General de Carreteras y Transportes Terrestres, y la Dirección General de Obras Hidráulicas y Puertos. A esta última le corresponden la planificación, redacción de documentos de evaluación y proyectos, construcción, conservación explotación y policía administrativa de las infraestructuras hidráulicas, portuarias y, en su caso, aeroportuarias. Igualmente, le corresponde la propuesta y coordinación de las actuaciones relativas al tratamiento integral del ciclo del agua en lo referente a la planificación y construcción de infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y explotación de las mismas.

Bajo la dependencia directa del titular de la Consejería se configuran la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la Dirección General de Medio Ambiente. Adscrito a la primera se encuentra un órgano capital en materia de ordenación territorial, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, cuyo nuevo régimen de composición, competencias y funcionamiento se establece en el Decreto 258/2011, de 26 de octubre.

A la Dirección General de Medio Ambiente le corresponde «la propuesta y ejecución de las políticas de vigilancia, control y corrección de la contaminación en materia de aire, agua y suelo para el control y prevención integral de la contaminación, y las políticas para la gestión de los residuos, y el desarrollo de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y regeneración del medio ambiente» (art. 23 Decreto 173/2011), a través de las siguientes unidades con nivel orgánico de Servicio:

El Servicio de Gestión Ambiental, al que corresponde la ejecución de las actuaciones para la vigilancia y corrección de la contaminación del aire, la gestión de los residuos y la elaboración de informes en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Asimismo, también será el competente para el desarrollo de actuaciones relativas a la orientación y el progreso de las estrategias en torno al desarrollo sostenible, la lucha y adaptación al cambio climático y la participación ciudadana en materia de medio ambiente.

- El Servicio de Restauración y Evaluación Ambiental, que ejercerá las funciones relativas a las obras para la regeneración del medio natural que se acometan desde la Consejería, y tramitará los procedimientos de evaluación de impacto ambiental

y seguimiento del correspondiente plan de vigilancia de las medidas correctoras derivadas de dicho procedimiento.

- El Servicio de Calidad de Agua, competente para la ejecución de las actuaciones de vigilancia y corrección de la contaminación de las aguas marítimas y continentales.

Como órganos de apoyo de la Consejería competente en materia medioambiental, hay que mencionar, en primer lugar, la Comisión para Asuntos Medioambientales, órgano consultivo y asesor en materia de planificación y gestión ambiental, cuyo régimen jurídico ha sido modificado parcialmente por el Decreto 255/2011, de 19 de octubre. Y, en segundo lugar, al Consejo Regional de Medio Ambiente, que es un órgano de representación y participación de los distintos sectores sociales y profesionales en el diseño de la política ambiental del Principado de Asturias. La nueva estructura administrativa suprime la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación.

Quedan adscritos a esta Consejería el organismo autónomo Junta de Saneamiento, con las funciones y competencias que le asigna la Ley 1/1994 del Principado de Asturias, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias, sometiéndose a la dirección estratégica de la Consejería, y el ente público Consorcio de Transportes de Asturias, con las funciones y competencias que le asigna la Ley 1/2002 del Principado de Asturias, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias.

La Consejería ejerce también las competencias que se atribuyen al Principado de Asturias en las normas de creación o estatutos del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias, y del Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Asturias.

La Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos es el otro pilar de la gestión medioambiental, ya que, según el artículo 10.1 del Decreto 11/2011 (modificado por el Decreto 26/2011), le corresponde con carácter general «el ejercicio de las competencias en materia agraria, ganadera, forestal y de pesca, caza, biodiversidad, paisaje y mantenimiento de los ecosistemas acuáticos». Y el importante papel que estaba llamada a desempeñar esta consejería en materia medioambiental queda plasmado en el apartado 4 del artículo 10, cuando establece que «tiene atribuidas las funciones de ordenación y gestión de las políticas forestales y las funciones de dirección y desarrollo de las competencias en materia de pesca, caza, biodiversidad, paisaje y mantenimiento de ecosistemas acuáticos».

La estructura orgánica de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, aprobada por el Decreto 174/2011, de 19 de agosto, confirmó este mayor protagonismo. Además de la creación de las Direcciones Generales de Agroganadería y de Ordenación Agraria y Forestal, hay que destacar la creación de la Viceconsejería de Recursos Autóctonos, que ejercerá la dirección y coordinación de la acción de la Consejería «en materia de biodiversidad y paisaje, caza y pesca fluvial y marítima». A tales efectos, la Viceconsejería se organiza en torno a dos direcciones generales:

La capital Dirección General de Recursos Naturales, a la que competen aspectos esenciales de la gestión medioambiental; en concreto, «proponer y desarrollar la política regional en materia de protección de los espacios naturales y de las especies silvestres, como fórmula específica de contribución al desarrollo sostenible; informar y, en su caso, promover y ejecutar las obras e instalaciones que se pretendan realizar en los espacios naturales; desarrollar los principios y criterios que informan la política del Gobierno en materia de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales. Asimismo, se encargará de las cuestiones referidas al paisaje, y de la vigilancia y custodia de los recursos y espacios naturales y aquellos otros que le han sido encomendados. Le corresponde igualmente el desarrollo de competencias sancionadoras y de responsabilidad patrimonial relacionadas con las funciones indicadas».

La Dirección General de Pesca Marítima, que realizará las funciones de dirección y desarrollo de las competencias en materia de pesca.

#### 4. EJECUCIÓN

La Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, ha desarrollado, hasta su supresión en este año, un destacado papel. A ella se debe la presentación de un informe en 2011 sobre la situación y perspectivas de la adhesión al reglamento EMAS de las empresas asturianas, *Promoción de la excelencia ambiental*, en el que se analiza, por una parte, la situación actual de las políticas de apoyo e impulso de los Sistemas de Gestión Ambiental, y por la otra, un estudio de la visión de las empresas asturianas con respecto a la adopción de los Sistemas de Gestión Ambiental, especialmente del Reglamento EMAS. La labor desarrollada por la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras hasta su supresión en 2011. Impulsó desde su constitución diferentes acciones y políticas orientadas a poner en marcha las estrategias de desarrollo sostenible y de lucha y adaptación al cambio climático y la participación ciudadana. En este sentido, la adopción de sistemas de gestión ambiental por parte de las diferentes organizaciones se ha configurado como una herramienta adecuada para avanzar en este camino, dado que apoyan la búsqueda de la mejora continua en la gestión ambiental de las organizaciones y la participación activa de las partes afectadas por el comportamiento ambiental, además de definir las vías para la comunicación de los principales aspectos ambientales de las organizaciones.

España, según datos del Perfil Ambiental de España 2009, es el segundo país de la Unión Europea en número de organizaciones adheridas al sistema de gestión medioambiental EMAS, sólo superado por Alemania. Además, también ocupa la segunda posición, por detrás de Austria, si se considera el número de organizaciones registradas por millón de habitantes. El Gobierno asturiano vino apoyando desde 2005 a las empresas y organizaciones asturianas en la implantación de este tipo de instrumentos de gestión del medio ambiente a través de una línea de subvenciones a la que se ha destinado más de 600.000 euros. Fruto de esta acción es la evolución que ha tenido en Asturias el número

de empresas adheridas a EMAS que se ha triplicado desde 2005, alcanzando la cifra de 53 en 2011, casi un 30 por ciento de las cuales proceden del sector industrial. Según datos de la citada Oficina, en el año 2011 han sido más de 40 las organizaciones que se encontraban en proceso de adhesión a EMAS en Asturias, siendo estas organizaciones las directamente beneficiadas de la puesta en marcha un registro a nivel autonómico que debe gestionar la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, evitando así la tramitación en la Administración General del Estado que se venía realizando hasta la asunción de las competencias regionales.

El Parque Nacional de los Picos de Europa va experimentando avances en la puesta en marcha de su gestión tras el importante paso que supuso la constitución de sus órganos gestores. En este sentido, hay que referirse a la Resolución de 12 de mayo de 2011, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se convocan las subvenciones (por un importe de 600.000 euros) para el ejercicio 2011 a favor de corporaciones locales, empresas privadas y familias e instituciones sin fines de lucro en el área de influencia socioeconómica del Parque, en el territorio correspondiente al Principado de Asturias. Así mismo, el Principado da un paso más en la ampliación del Parque Nacional en terrenos de Peñamellera Alta y Peñamellera Baja. Ambos expedientes han registrado una larga andadura desde que la Comisión Mixta de Gestión del Parque Nacional, en el año 2005, acordara instar a la Dirección del espacio protegido iniciar los trámites pertinentes. Fue en agosto de 2009, una vez instruidos los expedientes, contando con la preceptiva conformidad del Patronato del Parque Nacional y, tras ser vistos en el Consejo de la Red de Parques Nacionales, se remitieron a la Dirección de Parques Nacionales, dependiente del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para que se diera el trámite de información pública. No obstante, la necesidad de realizar elaboraciones cartográficas temáticas de mejor escala y de completar determinados documentos, hicieron que antes de poder cumplir con dicho trámite, se llevara a cabo la transferencia del Parque Nacional a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria, y Castilla y León. Una vez constituido el Consorcio Interautonómico en 2011, se acordó con la Administración General del Estado que fuera ya el propio Consorcio el que se ocupara de los trámites para ultimar estos expedientes. El Consejo de Ministros es el órgano que tiene la competencia para aprobar las ampliaciones tramitadas. Si todo se desarrolla según lo previsto, la incorporación de estos nuevos terrenos al Parque Nacional debería tener vigencia en el año 2012.

El Comité Español del Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino informó favorablemente en 2011 sobre la propuesta de reserva de la biosfera del Parque Natural Las Ubiñas-La Mesa, trasladando la candidatura al Consejo Internacional de Coordinación del Programa Hombre y Biosfera (MaB) de la UNESCO, responsable de su declaración definitiva como Reserva de la Biosfera. Si finalmente la UNESCO aprueba la candidatura, Las Ubiñas-La Mesa se convertirá en la sexta Reserva de la Biosfera declarada en Asturias y la 45ª en España. El espacio que ocuparía la futura Reserva coincide con el territorio del actual Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa.

En el año 2011 se han adoptado también algunas resoluciones, de mayor o menor calado, sobre diversos sectores y actividades con incidencia ambiental. Nos haremos eco a continuación de las que tienen una mayor relevancia.

La Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras aprobó los Mapas Estratégicos de Ruido de las carreteras de la Red Autonómica del Principado de Asturias con tráfico superior a tres millones de vehículos al año (8.000 vehículos de Intensidad Media Diaria), mediante su Resolución de 18 de marzo de 2011. Se trata de la segunda fase de un trabajo que viene desarrollando el Gobierno asturiano desde el año 2008 para cumplir con la normativa europea y nacional en materia de ruido (Directiva 49/2002/EC sobre evolución y gestión de ruido ambiental y Ley de Ruido 37/2003). El correspondiente Plan de Acción, cuyo objetivo consiste en detectar aquellas zonas, situadas en el entorno de las carreteras estudiadas, que superen los objetivos de calidad estipulados por la legislación del ruido, y proponer posibles actuaciones encaminadas a reducir los niveles de ruido para que lleguen a niveles permitidos, no ha llegado a aprobarse.

La elaboración de los Mapas de Ruidos contó con una primera fase en la que se estudiaron las infraestructuras autonómicas viarias con más de seis millones de vehículos anuales, es decir, con una intensidad media diaria de más de 16.000 vehículos. Se aprobaron el 1 de septiembre de 2009, y el Plan de Acción recibió su visto bueno definitivo el 26 de abril de 2010.

En relación con el desarrollo rural, medidas encaminadas a mejorar el hábitat rural y la dimensión ambiental de las actividades agroalimentarias y ganaderas se contienen en la Resolución de 13 de enero de 2011 de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se aprueba la convocatoria anticipada de subvenciones destinadas al fomento de razas autóctonas en peligro de extinción para el año 2011 y se autoriza el correspondiente gasto, o la Resolución de 27 de enero de 2011, por la que se aprueban las bases que habrán de regular el procedimiento de solicitud, tramitación y concesión de las ayudas a los agricultores y ganaderos en el ámbito de las ayudas directas de la Política Agrícola Común, y determinadas medidas de desarrollo rural, bienestar animal y fomento de sistemas de producción de razas ganaderas autóctonas en regímenes extensivos, y por la que se articula su integración en el contrato territorial de explotación, convocándose en el Principado de Asturias para la campaña 2011, o, en materia de gestión forestal, las Resoluciones de 4 y 21 de marzo de 2011, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones y ayudas a entidades locales y para asociaciones del sector forestal.

Para hacer efectiva la aplicación en el Principado de Asturias de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, se han establecido también, mediante la Resolución de 29 de abril de 2011, medidas transitorias para la aplicación de los planes de las zonas rurales del occidente y del oriente de Asturias, y mediante la Resolución de 29 de abril de 2011, se da publicidad a la composición y las normas básicas de funcionamiento de los órganos de participación pública de los planes de las zonas rurales del oriente y del occidente de Asturias.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Recogemos en este apartado el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso, de 6 de julio de 2011 (JUR 2011, 358566), referido a los supuestos de prevalencia del medio ambiente sobre el interés público minero. En este caso se impugnaba el Plan Especial de Ordenación y Restauración Paisajística de la Playa de Vega y su entorno, en Ribadesella, y la parte actora, la entidad mercantil MINERALES Y PRODUCTOS DERIVADOS S.A, contaba con un permiso de investigación otorgado por la autoridad minera y había solicitado la oportuna concesión para su explotación.

Se aduce en la sentencia que el juicio de compatibilidad/prevalencia entre el medio ambiente y el desarrollo económico exige que la Administración utilice los instrumentos que la normativa vigente pone a disposición de los poderes públicos a fin de tratar de cohesionar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente y que la jurisprudencia presta especial atención a las técnicas restauradoras como pieza fundamental en la necesaria armonización de ambos intereses. Se hacen igualmente consideraciones respecto de la interpretación del nuevo art. 122 de la Ley de Minas, al establecer que *«cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico»*, lo que abre numerosos interrogantes, que se abordan en la sentencia: *«Parece claro que el nuevo art. 122 de la Ley de Minas introduce un mandato que condiciona a los distintos «planes de ordenación» que aprueben las Administraciones públicas: que cualquier prohibición de las actividades mineras «deberá ser motivada» y que dichas prohibiciones no podrán ser «de carácter genérico».*

Así, deja dicho que *«Bajo el término de instrumentos de ordenación se incluyen tanto los de ámbito territorial y urbanístico (directrices territoriales, planes supramunicipales, planes urbanísticos y equivalentes), como los orientados hacia la protección ambiental (planes de ordenación de los recursos naturales y similares), incluso los de tipo económico o industrial (planes directores o estratégicos). El precepto acoge un concepto amplio de plan o instrumento de ordenación con implicaciones en la actividad extractiva, acorde con la definición que ofrece la Ley 9/2006, sobre la evaluación estratégica de planes y programas (art. 2)».* Igualmente, que *«El art. 122 de la Ley de Minas incorpora una corriente jurisprudencial que afirma que la potestad de planeamiento, con ser discrecional, no está excluida del control judicial mediante diversas técnicas, especialmente el control de los hechos determinantes y, en definitiva, sujeta a una adecuada motivación y armonización de intereses».*

Y continúa haciendo una referencia a pronunciamientos anteriores sobre esta materia: *«En el ámbito de las actividades extractivas resulta significativa la STS de 11 diciembre 2003, que anuló ciertas previsiones de las Normas Subsidiarias del municipio de Andoain (Guipúzcoa) referentes a una cantera de caliza por no haber sopesado adecuadamente la realidad geológica, geoquímica y geotécnica previa. La reforma ofrece una solución a los habituales conflictos entre desarrollo económico-minería,*

medio ambiente y urbanismo, en difícil equilibrio desde la conocida y tantas veces citada STC 64/1982, de 4 noviembre, que ya negaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas prohibieran con carácter general el desarrollo de actividades extractivas en una serie de espacios declarados de interés natural por norma con rango de ley. Con mayor énfasis aún, la también conocida y posterior STC 170/1989, de 19 octubre, veta cualquier prohibición general que sustraiga posibles recursos mineros a la riqueza nacional, incluso en el marco de los espacios naturales protegidos. Con estos precedentes jurisprudenciales, parece que la reforma de la Ley de Minas pone fin al «acorralamiento» que sufren por parte de las Administración ambiental y urbanística, especialmente de ámbito local, y coto al –según su perspectiva– «ejercicio abusivo» de la potestad de planeamiento urbanístico.

El nuevo *art. 122 de la Ley de Minas* impide, finalmente, que las prohibiciones de actividades extractivas tengan «carácter genérico». A una prohibición genérica cuando afecta a todo el ámbito territorial del instrumento de planificación de que se trate, y cuando alcanza a todos los tipos de actividades mineras, heterogéneas por naturaleza y por *disposición legal*. Combinando estos dos factores (territorialidad y clasificación), ningún instrumento de ordenación puede establecer prohibiciones que afecten a las actividades extractivas en todo su ámbito territorial, aunque sí en determinadas clases de suelo (normalmente, en suelo rural protegido). Y, complementariamente, tampoco son admisibles las prohibiciones genéricas de actividades extractivas, sino las que se refieran a determinadas clases de recursos mineros (por ejemplo, las explotaciones a cielo abierto, o las de la sección A). Por tanto, debe interpretarse que la pretensión del legislador al reformar la Ley de Minas no ha sido, en modo alguno, vetar a los instrumentos de planeamiento la posibilidad de prohibir las actividades extractivas, aunque sí la de prohibirlas genéricamente sin una adecuada motivación (algo que, por otro lado, constituye una obligación para las Administraciones públicas *ex art. 54 f) LRJAP*, también para las urbanísticas *ex art. 3.1 TRLS*). Dicho de otro modo, el *art. 122 LMinas* exige ponderar en cada caso los requerimientos ambientales, económicos y sociales concurrentes y la efectiva incompatibilidad del desarrollo de la actividad extractiva con dichos valores, teniendo muy en cuenta, además, el principio de localización inamovible de los recursos minerales.

Pero las implicaciones sectoriales del planeamiento urbanístico son algo más que la suma de sus partes, y se hace necesaria una aproximación holística. La Exposición de Motivos de la Ley del Suelo estatal confirma que «*las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquellas al servicio de la calidad de vida*». La normativa vigente (innumerable: *arts. 4 y ss. de la Ley 30/1992*, *84,3 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local*, *189 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, entre otras) ofrece soluciones sectoriales y dispersas a la necesidad de articular las competencias concurrentes de las distintas Administraciones públicas en un mismo espacio físico, modulando el alcance de la autonomía local ante obras e infraestructuras de interés general (por todas, *SSTC 40/1998*, de 19 febrero, y *204/2002*, de 31 octubre

). Las repercusiones alcanzan al propio marco competencial, porque, efectivamente, preguntarnos sobre el alcance con que las grandes infraestructuras o la gestión de los bienes de dominio público estatal condicionan el planeamiento urbanístico, altera los cimientos de las competencias autonómicas en la materia.

Es más, el origen de esta normativa se localiza en el Derecho comunitario, que adopta normas con clara trascendencia urbanística, como la evaluación estratégica de planes y programas (*Ley 9/2006, de 28 abril*), las vinculaciones entre planificación hidrológica y urbanística (*Directiva 2000/60 /CE*, marco de aguas), o la sujeción a los principios comunitarios de la contratación pública (convenios urbanísticos y agente urbanizador entre otros).

El principio de lealtad institucional y el deber de colaboración (*art. 4 de la Ley 30/1992*) exigen que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se modifiquen y adapten a las grandes infraestructuras, aunque es evidente que las normas sectoriales tendrán que establecer mecanismos de coordinación que permitan al Estado (en su caso, a las Comunidades autónomas) ejercer sus competencias exclusivas. Medidas de este tipo –último recurso, si se quiere, tras los esfuerzos de colaboración voluntaria–, se prevén en la Disp. Adic. 2ª de la *Ley 13/2003, de 23 mayo*, reguladora del contrato de concesión de obra pública, que determina la prevalencia de los planes y proyectos de obras públicas del Estado sobre cualquier otro instrumento de planificación territorial o urbanística, debiendo las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodarse a aquéllos. Por su parte, la *Disposición Adicional décima* del TRLS exige la modificación de la ordenación urbanística ante los actos promovidos por la Administración General del Estado que afecten a competencias locales. Y por cerrar este círculo que habíamos iniciado en el ámbito minero, la *Ley 3/2008, de 23 mayo*, de ordenación de la minería de Galicia, crea el denominado «Plan sectorial de actividades extractivas», de carácter supramunicipal, que se configura como el máximo instrumento de la política minera de la Comunidad Autónoma, cuyas determinaciones prevalecerán sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación (*art. 11*).

Dado que no se justifica en la Memoria del Plan la incompatibilidad de la industria extractiva con el objeto del mismo, y dado que la ordenación recurrida es contradictoria con la realidad fáctica, la Sala entiende que se muestra desproporcionado el sacrificio impuesto a la recurrente, vistos «la ponderación de todos los intereses concurrentes, ante la ausencia de motivos de sostenibilidad o de orcen ambiental suficientes». Y como no corresponde a la Sala sustituir la debida motivación del Plan, lo que procede a la anulación de las actuaciones del Plan que habían sido objeto de impugnación sobre la base de las cuales se proyectaba la expropiación de los terrenos, bienes y derechos titularidad de la recurrente, así como a la recalificación y prescripciones relativas a los terrenos que denomina el propio Plan como «vertedero», en tanto que impiden la continuidad de la actividad extractiva de la parte actora. En consecuencia, se estima el recurso.

## 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El futuro tratamiento de los residuos urbanos de Asturias sigue en el aire, pese a que gran parte de la anterior Legislatura se empleó en debatir, y decidir finalmente, la construcción de una incineradora en las instalaciones en Serín del Consorcio de Gestión de Residuos (COGERSA). Los conflictos vinculados a la construcción de esta 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, de la que ya nos hicimos eco en el informe correspondiente al año 2010, se han mantenido. Una sentencia dictada este año por el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Oviedo, que nadie ha recurrido, ha paralizado el expediente de contratación de la construcción de la incineradora cuando estaba a punto de adjudicarse en 300 millones de euros, al considerar que no tenía sustento legal por no existir en la región un Plan de Residuos vigente que la incluyese, como ya pusimos de manifiesto en nuestro anterior informe.

Después de años de intensos debates políticos y sociales, centenares de titulares en los periódicos y más de dos millones de euros de inversión para poner en marcha el proyecto, la incineradora de Serín ha pasado a ser papel mojado, y el futuro de la gestión de los residuos de los asturianos, toda una incógnita. Lo único que está claro es que el vertedero ubicado en las instalaciones de COGERSA estará lleno en 2015 y que Asturias tiene que buscar una solución urgente para determinar qué hacer con las basuras que no se pueden reciclar al menos entre tres y cinco años después de esa fecha límite si es que al final se opta por construir el horno, algo que aún no está del todo claro.

El contador está a cero y el tiempo se ha echado encima, por eso Cogersa se plantea ya elaborar un «plan puente» donde se determine qué alternativas tiene Asturias para la gestión de los residuos durante todo ese tiempo. Otra de las alternativas del llamado «plan puente» para las basuras asturianas sería ampliar el actual vertedero, o también cabría la posibilidad de habilitar algún otro depósito en Asturias, una alternativa que probablemente enfrentaría al Gobierno regional con los vecinos de los ayuntamientos que resultasen elegidos. No es fácil encontrar algún concejo que esté dispuesto a albergar las basuras del resto de los asturianos. Las opciones están abiertas en busca de la mejor alternativa.

## 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Titular: Dña. María Isabel Marqués García.

Viceconsejería de Infraestructuras. Titular: D. Juan Vega Alonso.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Álvaro Orejas Cámara.

Dirección General de Carreteras y Transportes Terrestres. Titular: D. Juan Miguel Llanos Lavigne.

Dirección General de Obras Hidráulicas y Puertos. Titular: Javier González Martínez.

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: D. José Miguel García Arias.

Dirección General de Medio Ambiente. Titular: D. Francisco Rivas Álvarez (mediante Decreto 3/2012, de 27 de enero, se dispone su cese).

Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos. Titular: D. Albano Longo Álvarez.

Viceconsejería de Recursos Autóctonos. Titular: D. Luis Peláez Rodríguez.

Secretaría General Técnica. Titular: D. Pablo Álvarez Bertrand.

Dirección General de Agroganadería. Titular: D. Alejandro Temprano Hernández.

Dirección General de Ordenación Agraria y Forestal. Titular: D. Vidal Fco. Álvarez Rodríguez.

Dirección General de Recursos Naturales. Titular: D. Óscar Rodríguez Rodríguez.

Dirección General de Pesca Marítima. Titular: Dña. Eva M<sup>a</sup> Llera González.

## **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**

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., «Derecho y políticas ambientales en Asturias *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. II, núm. 1 (2011), pgs. 2-14.